

VITOR VIEIRA FONSECA BOA NOVA

**INDÚSTRIA AUTOMOTIVA NO MÉDIO PARAÍBA  
FLUMINENSE**

**arranjos políticos e impactos na agenda urbano-regional da Sub-  
região das Agulhas Negras**

Dissertação apresentada ao Curso de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro

Rio de Janeiro – RJ  
2019

## CIP - Catalogação na Publicação

B662i Boa Nova, Vitor Vieira Fonseca  
Indústria automotiva no Médio Paraíba Fluminense:  
arranjos políticos e impactos na agenda urbano-  
regional da Sub-região das Agulhas Negras / Vitor  
Vieira Fonseca Boa Nova. -- Rio de Janeiro, 2019.  
193 f.

Orientador: Marcelo Gomes Ribeiro.  
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do  
Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e  
Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós  
Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2019.

1. Indústria automotiva. 2. Médio Paraíba  
Fluminense. 3. Regime de crescimento. 4. Agenda  
urbano-regional. I. Ribeiro, Marcelo Gomes, orient.  
II. Título.

Elaborado pelo Sistema de Geração Automática da UFRJ com os dados fornecidos pelo(a)  
autor(a), sob a responsabilidade de Miguel Romeu Amorim Neto - CRB-7/6283.



## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço aos meus pais e familiares mais próximos pelo suporte material e afetivo e pelo exemplo que puderam ser para mim, essenciais para minha formação enquanto pessoa.

À minha companheira, que há muito tem caminhado ao meu lado, sempre demonstrando uma cumplicidade sincera, muitas vezes compreendendo meu tempo despendido nos estudos como parte de um objetivo maior.

Ao meu orientador, pela relação de parceria e compromisso mútuo estabelecidos durante o desenvolvimento desta dissertação, assim como de uma amizade sincera.

Aos demais professores membros da banca, por terem aceitado o convite para participar da Defesa da Dissertação e pelas sugestões e críticas na ocasião do Exame de Qualificação que muito contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

Aos amigos que fiz durante o mestrado, pelas conversas e trocas de ideias e conhecimentos, que muito me enriqueceram em termos acadêmicos e afetivos.

Ao IPPUR, pela oportunidade que me foi dada de realizar um mestrado em uma área do conhecimento tão estimada para mim. Pela qualidade do ensino ofertado, que muito contribuiu para o meu desenvolvimento intelectual, muito mais do que eu poderia imaginar.

À CAPES, pela bolsa de estudos, e, de modo mais geral, às políticas públicas de fomento ao ensino de pós-graduação e pesquisa, determinantes para que eu tivesse condições materiais de realizar o curso de mestrado.

E, por fim, agradeço à vida, à Deus, ou a quem quer que tenha alguma parcela de responsabilidade pela minha existência, minha saúde e capacidades que permitiram que eu até aqui chegasse.

Se alguém quiser vir comigo, renuncie-se a si mesmo, tome sua cruz e siga-me. Porque aquele que quiser salvar a sua vida, perdê-la-á; mas aquele que tiver sacrificado a sua vida por minha causa, recobrá-la-á.

(Mateus 16:24-25)

É preciso sonhar, mas com a condição de crer em nosso sonho. De observar com atenção a vida real, de confrontar a observação com nosso sonho, de realizar escrupulosamente nossas fantasias. Sonhos, acredite neles.

(V. I. Lenin)

## RESUMO

Este trabalho tem por objetivo analisar os desdobramentos ocorridos na região do Médio Paraíba Fluminense a partir da chegada das empresas transnacionais automotivas pós-1990. Para isso, após num primeiro momento fazer uma recuperação de conteúdo histórico e trans-escalar, concentra-se na verificação de dois processos principais: de reestruturação econômica, ocorridos com base numa reestruturação de caráter produtivo; e de reestruturação de ordem política, no que se refere aos arranjos e coalizões constituídos pelos principais agentes envolvidos nesses processos. Por fim, conclui-se que o poder econômico das empresas automotivas, em parceria com agentes estatais de diferentes níveis, é preponderante no engendramento de um regime de crescimento de âmbito urbano-regional que condiciona a formação de uma agenda de atuação específica no território da Sub-região das Agulhas Negras e seus respectivos municípios, tendo como objetivo a garantia das condições necessárias para a manutenção do processo de acumulação do capital e do próprio regime.

**Palavras-chave:** Indústria automotiva. Empresas transnacionais. Médio Paraíba Fluminense. Regime de crescimento. Agenda urbano-regional.

## ABSTRACT

This work aims to analyze the developments that occurred in the region of the Médio Paraíba Fluminense since the arrival of the transnational corporations post-1990. For this, after first doing a recovery of historical and trans-scalar content, it focuses on the verification of two main processes: economic restructuring, based on a production restructuring; and of political restructuring, with regard to the arrangements and coalitions made up of the main agents involved in these processes. Finally, it is concluded that the economic power of automotive companies, in partnership with state agents of different levels, is preponderant in engendering an urban-regional growth regime that conditions the formation of a specific agenda in the territory of the Sub-region of the Agulhas Negras and their respective municipalities, with the objective of guaranteeing the necessary conditions for the maintenance of the process of capital accumulation and of the regime itself.

**Keywords:** Automotive industry. Transnational companies. Médio Paraíba Fluminense. Regime of growth. City-regional agenda.

## LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Malha ferroviária da FCA S.A.....	56
Figura 2 – Malha ferroviária da MRS Logística S.A.....	56
Figura 3 – Dicotomia entre encadeamentos e circuitos produtivos.....	67
Figura 4 – Implicações políticas a partir das transformações de ordem econômica..	97
Figura 5 – Arranjos e Coalizões na Sub-região das Agulhas Negras.....	162
Figura 6 – Atuação dos agentes empresariais na Sub-região das Agulhas Negras	168
Figura 7 – Regime de Crescimento Urbano Urbano-Regional na Sub-região das Agulhas Negras.....	171
Figura 8 – Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro.....	185
Figura 9 – Segmentação Territorial no Médio Paraíba Fluminense.....	186
Figura 10 – Regiões Geográficas Imediatas .....	187
Figura 11 – Regiões Imediatas de Articulação Urbana .....	188

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Estrutura produtiva industrial do Estado do RJ (2002-2015) – (Em %) ...	69
Gráfico 2 – Participações na Estrutura Econômica e no VA Industrial (2002-15) – (Em %)	70
Gráfico 3 – Participação do MPF no valor adicionado industrial do Estado do RJ – (Em %)	70
Gráfico 4 – Participação de PRI no VA industrial do Estado do RJ – (Em %)	71
Gráfico 5 – Participações no VA industrial do MPF, por agrupamento, em barras (2002-15) – (Em %)	73
Gráfico 6 – Participações no VA industrial do MPF, por agrupamento, em linhas (2002-15) – (Em %)	73
Gráfico 7 – Participações no VA industrial do MPF – (Em %)	74
Gráfico 8 – Participações no VA industrial do MPF, por município, em barras (2002-15) – (Em %)	75
Gráfico 9 – Participações no VA industrial do MPF, por município, em linhas (2002-15) – (Em %)	76
Gráfico 10 – Participação do VA industrial no VAB municipal (VAB =100) – (Em %)	77
Gráfico 11 – Participações do Emprego Industrial no total de empregos formais dos respectivos territórios – (Em %)	80
Gráfico 12 – Variação da participação do emprego industrial dos municípios do Médio Paraíba aqui analisados no total do emprego industrial fluminense – (Em %)	81
Gráfico 13 – Participação do Emprego Industrial no total do Emprego Formal dos respectivos municípios – (Em %)	82
Gráfico 14 – Participação da Indústria de Transformação na indústria dos municípios selecionados do Médio Paraíba – (Em %)	84
Gráfico 15 – Total de Postos de Trabalho na Indústria de Transformação por Município	84
Gráfico 16 – Total de Postos de Trabalho na Indústria de Transformação por Agrupamentos	84
Gráfico 17 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Volta Redonda – (Em %)	87
Gráfico 18 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Barra Mansa – (Em %)	87

Gráfico 19 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Resende – (Em %)	88
Gráfico 20 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Porto Real – (Em %)	88
Gráfico 21 – Distribuição dos postos de trabalho industriais em Itatiaia – (Em %) ....	89
Gráfico 22 – Total de Posto de Trabalho na Indústria Automotiva por Município .....	90
Gráfico 23 – Distribuição dos postos de trabalho nas subclasses da indústria automotiva em Resende – (Em %)	94
Gráfico 24 – Distribuição dos postos de trabalho nas subclasses da indústria automotiva de Porto Real – (Em %)	95
Gráfico 25 – Distribuição dos postos de trabalho nas subclasses da indústria automotiva de Itatiaia – (Em %)	95
Gráfico 26 – Estrutura Econômica Fluminense – (Em %)	189
Gráfico 27 – Distribuição do Emprego Formal no Estado do RJ – (Em %)	189
Gráfico 28 – Distribuição do Emprego Formal na Região Metropolitana do RJ – (Em %)	190
Gráfico 29 – Distribuição do Emprego Formal na Região Norte Fluminense – (Em %)	190
Gráfico 30 – Distribuição do Emprego Formal nos municípios selecionados do Médio Paraíba Fluminense – (Em %)	191
Gráfico 31 – Distribuição do Emprego Formal de Volta Redonda – (Em %)	191
Gráfico 32 – Distribuição do Emprego Formal de Barra Mansa – (Em %)	192
Gráfico 33 – Distribuição do Emprego Formal de Resende – (Em %)	192
Gráfico 34 – Distribuição do Emprego Formal de Porto Real – (Em %)	193
Gráfico 35 – Distribuição do Emprego Formal de Itatiaia – (Em %)	193

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO</b> .....	14
<b>1.1. Apresentação</b> .....	14
<b>1.2. Método</b> .....	15
<b>1.3. Estrutura</b> .....	17
<b>2. APROXIMAÇÃO HISTÓRICA E MULTIESCALAR</b> .....	18
<b>2.1. Mudanças econômicas globais a partir de 1970</b> .....	20
<b>2.2. O processo de industrialização nacional</b> .....	25
2.2.1. Substituição de importações e constituição das forças produtivas nacionais.....	26
2.2.2.A última fase de substituição de importações e o encerramento do ciclo nacional-desenvolvimentista .....	28
<b>2.3. Concentração, Desconcentração e Reconcentração produtiva no Brasil do ponto de vista regional</b> .....	31
2.3.1. O processo de concentração produtiva em meio à ascensão da industrialização nacional .....	31
2.3.2. O processo de desconcentração produtiva em meio à consolidação da industrialização nacional .....	33
2.3.3. A reconcentração industrial em meio às políticas neoliberais e à reestruturação produtiva.....	36
<b>2.4. A industrialização no Estado do Rio de Janeiro e a interiorização produtiva</b> .....	38
2.4.1. A incipiente e interrompida indústria no interior fluminense.....	39
2.4.2.O Estado do Rio de Janeiro em meio à industrialização nacional.....	40
2.4.3. Interiorização industrial e desenvolvimento dos eixos viários.....	42
2.4.4. Da crise dos anos 1980 aos anos 1990.....	44
2.4.5. Dos anos 1990 aos 2000 e a reestruturação produtiva do Estado do Rio de Janeiro .....	46
<b>2.5. O Médio Paraíba Fluminense em meio às transformações de ordem multi e trans-escalar</b> .....	52

<b>3. REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA NO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE</b> ....	54
<b>3.1. Reestruturação de caráter produtivo: das cadeias siderúrgicas aos circuitos e redes transnacionais automotivas</b> .....	54
3.1.1. Encadeamentos produtivos na Siderurgia.....	54
3.1.2. Redes e circuitos de produção na indústria automotiva.....	58
3.1.3. A diferenciação produtiva no Médio Paraíba.....	64
<b>3.2. Alterações na atividade industrial e seu rebatimento territorial: a Sub-região das Agulhas Negras como território emergente de dinamismo industrial no Médio Paraíba</b> .....	67
3.2.1. A produção industrial do Médio Paraíba no contexto fluminense.....	68
3.2.2. Segmentação territorial no Médio Paraíba: Volta Redonda/Barra Mansa e Sub-região das Agulhas Negras .....	71
<b>3.3. Produção automotiva como indutora da alteração do território de dinamismo industrial do Médio Paraíba: uma análise setorial e quantitativa da indústria de transformação a partir do Emprego Industrial</b> .....	79
3.3.1. Emprego industrial no Médio Paraíba no contexto do Estado do Rio de Janeiro.....	79
3.3.2. Emprego industrial nos municípios do Médio Paraíba.....	81
3.3.3. Análise setorial da indústria de transformação no Médio Paraíba a partir do emprego industrial.....	85
3.3.4. Nível de diversificação da produção automotiva na Sub-região das Agulhas Negras a partir do emprego industrial .....	91
<b>3.4. Síntese da reestruturação econômica ocorrida no Médio Paraíba Fluminense</b> .....	96
<b>4. REESTRUTURAÇÃO POLÍTICA NO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE</b> .....	98
<b>4.1. Arranjos e coalizões para o desenvolvimento: da perspectiva nacional, urbana, para a urbano-regional</b> .....	99
4.1.1. Nacional .....	99
4.1.2. Urbano.....	102
4.1.3. A coalizão na escala urbano-regional.....	105
<b>4.2. Período de transição: rearticulações políticas decorrentes da reestruturação econômica em meio à segmentação urbano-regional do Médio Paraíba Fluminense</b> .....	113

4.2.1. Da privatização da CSN às tentativas de rearticulação.....	116
4.2.2.A chegada da indústria automotiva à região do Médio Paraíba Fluminense e a criação do Cluster Automotivo Sul Fluminense .....	123
<b>5. O CASO EMPÍRICO: ARRANJOS E COALIZÕES DE INTERESSES NA SUB-REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS E O REGIME DE CRESCIMENTO URBANO-REGIONAL .....</b>	<b>128</b>
5.1. Relação das empresas automotivas com a administração municipal, principais demandas e características.....	131
5.2. Relação com, e atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro .....	135
5.3. Relação com, e atuação do Governo Federal.....	138
5.4. Principais ações e políticas promovidas pelas administrações municipais.....	140
5.5. Relação entre os municípios da Sub-região das Agulhas Negras .....	148
5.6. Agentes auxiliares na capacitação da mão de obra .....	150
5.7. Relações com agentes empresariais locais e agentes auxiliares das prefeituras.....	153
5.8. Impactos da presença das indústrias automotivas para os municípios e expectativas em meio à crise .....	156
5.9. Síntese da configuração dos agentes atuantes no território da Sub-região das Agulhas Negras e a formação do regime de crescimento urbano-regional.....	160
<b>6. CONCLUSÃO .....</b>	<b>172</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>177</b>
<b>ANEXO .....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO A – Método utilizado nas entrevistas.....</b>	<b>181</b>
<b>ANEXO B – Figuras .....</b>	<b>185</b>
<b>ANEXO C – Gráficos .....</b>	<b>189</b>

## **1. INTRODUÇÃO**

### **1.1. Apresentação**

Este trabalho tem por objetivo investigar as implicações de caráter econômico e político ocorridas na região do Médio Paraíba Fluminense a partir da chegada das empresas transnacionais automotivas pós anos 1990. Em termos mais gerais, insere-se numa discussão a respeito da indústria e do território e seus principais desdobramentos numa perspectiva da economia política, conferindo especial atenção a dois pontos fundamentais: o processo de acumulação do capital e as interações políticas que garantem as condições para que este possa se reproduzir.

Parte-se do pressuposto de que as empresas automotivas, enquanto detentoras dos meios de produção e por isso promotoras do processo de acumulação do capital, à medida que se instalam num determinado território têm a capacidade de alterar significativamente a composição dos principais agentes nele atuantes, conseqüentemente reconfigurando os arranjos que eventualmente possam ser constituídos na direção de se moldar um regime que garanta a reprodução do capital em condições competitivas.

No caso do Médio Paraíba Fluminense, região historicamente vinculada à indústria siderúrgica – principalmente por conta da CSN em Volta Redonda – a chegada das empresas automotivas representou uma importante alteração no que se refere à sua estrutura produtiva. Embora ambos os setores possam ser considerados como parte do complexo metal-mecânico, a indústria automotiva trouxe consigo lógicas e características bastante particulares, distintas da siderurgia, principalmente no que se refere à intensidade tecnológica, às relações interempresariais, aos circuitos e sistemas de produção e ao perfil da mão de obra.

A esse respeito, dois acontecimentos parecem ter se destacado no sentido de representar um período de inflexão: de um lado a privatização da CSN em 1993, desencadeando uma crise econômica e simbólica na cidade de Volta Redonda; de outro a chegada da Volkswagen ao município de Resende, em 1995, que viria a ser

acompanhada pela francesa PSA Peugeot-Citroën, instalada no município vizinho, Porto Real.

No primeiro caso, agentes políticos e empresariais locais, paralelamente, se articularam a fim de construir possibilidades de enfrentamento aos desafios impostos pelas novas condições, utilizando-se de estratégias baseadas, respectivamente, na cooperação entre os municípios – através da experiência do Mercovale –, e no fomento aos arranjos produtivos da metalurgia e siderurgia – a partir do APL Metal-mecânico –, porém ambos sem muito sucesso.

No caso de Resende e Porto Real – acompanhados pelo município vizinho Itatiaia, onde recentemente se instalou a empresa inglesa Jaguar Land Rover – a chegada das empresas automotivas representou uma fase de considerável dinamismo industrial, com reflexos na geração de valor e na arrecadação desses municípios, além de favorecer no desenvolvimento de infraestruturas que colaboraram para atrair outras atividades industriais, conformando um processo de reestruturação econômica na região do Médio Paraíba.

Essa reestruturação econômica, simultaneamente, manifestou-se também a partir de uma acentuação do processo de segmentação do território da região. De um lado os municípios de Volta Redonda e Barra Mansa, historicamente vinculados à indústria sidero-metalúrgica e parte de uma mesma aglomeração urbana. Do outro Resende, Itatiaia e Porto Real – os dois últimos antigos distritos de Resende, do qual se emanciparam em 1989 e 1994, respectivamente – parte do que denominamos de Sub-região das Agulhas Negras, e que, de ocupação urbana mais dispersa, experimentaram um processo de reestruturação política, tendo as empresas automotivas como agentes protagonistas.

É a respeito desse segundo cenário, ou seja, do território correspondente à Sub-região das Agulhas Negras, numa escala que estamos denominando como urbano-regional, que deveremos concentrar nossa investigação.

## **1.2. Método**

A partir da questão norteadora da pesquisa aqui desenvolvida, ou seja, a investigação das principais implicações de ordem política e econômica geradas, em meio, e a partir da chegada das empresas automotivas ao território do Médio Paraíba Fluminense, optou-se em adotar como método de pesquisa duas frentes de

abordagem fundamentais: uma perspectiva econômica e uma perspectiva política – sempre considerando a perspectiva territorial, neste caso a região do Médio Paraíba, seus municípios e o Estado do Rio de Janeiro.

A investigação de ordem econômica se fundamentou prioritariamente por uma pesquisa de caráter quantitativo, porém não só; enquanto que a de ordem política por uma pesquisa de natureza qualitativa. No primeiro caso, além de uma análise bibliográfica a respeito das particularidades das articulações produtivas dos diferentes setores industriais verificados no Médio Paraíba Fluminense – basicamente o siderúrgico e automotivo –, foram utilizados adicionalmente indicadores que pudessem contribuir para uma melhor compreensão dos impactos econômicos e de caráter produtivo nos principais municípios desse território, nesse caso as Contas Regionais e os PIBs municipais, disponibilizados pelo IBGE – conferindo especial atenção à estrutura econômica e aos Valores Adicionados da Indústria, tanto do Estado do Rio de Janeiro, quanto dos municípios por nós analisados – entre os anos de 2002 e 2015; e a RAIS<sup>1</sup> Vínculos, disponibilizada pelo então Ministério do Trabalho e Emprego, de modo a investigar os impactos provenientes da chegada das empresas automotivas do ponto e vista da geração de emprego e da diversificação setorial das atividades produtivas ali presentes, entre os anos 2006 e 2017.

No que se refere à perspectiva política, foi realizada uma revisão bibliográfica de caráter tanto teórico quanto empírico. A teórica se concentrou em trabalhos a respeito da formação de coalizões do ponto de vista da economia política, principalmente sobre regimes urbanos. Enquanto que a empírica se pautou por uma revisão dos principais trabalhos já desenvolvidos sobre a indústria no Médio Paraíba Fluminense e suas articulações políticas, sobretudo no período pós-1990. Além disso, foram realizadas entrevistas com agentes públicos, sobretudo secretários municipais, de Resende, Porto Real e Itatiaia, a fim de aprofundar a investigação sobre os arranjos políticos e de interesses que possibilitaram tanto a chegada dessas empresas à região, como sua própria manutenção nesse território. Para isso as questões levantadas se concentraram em compreender a principais demandas levantadas pelas empresas automotivas, e a participação dos diferentes níveis

---

<sup>1</sup> Relação Anual de Informações Sociais.

estatais nesse processo, sendo eles o Governo Federal, Governo Estadual e Administrações Municipais.

Por fim, com base no material obtido, procurou-se articular a dimensão política com a econômica numa perspectiva territorial, dando origem à principal contribuição deste trabalho, neste caso, uma abordagem da economia política na escala urbano-regional, traduzindo-se, em termos empíricos, num *Regime de Crescimento Urbano-Regional na Sub-região das Agulhas Negras*, tendo na articulação entre Capital Privado e Estado a sua característica substancial.

### **1.3. Estrutura**

No capítulo 2, com a finalidade de realizar uma contextualização, foram feitas aproximações de teor histórico e multiescalar. Por estarmos tratando do tema da indústria e do processo de acumulação do capital, optamos por expor as principais alterações no regime de acumulação capitalista, ocorridas a partir dos anos 1970, identificando suas principais características – inclusive pelo fato de que o setor automotivo participou ativamente desse processo, de certa forma colocando-se como um expoente. Também foi feita uma recuperação histórica da industrialização nacional, visto que a CSN, uma das principais indústrias do Médio Paraíba teve forte participação nesse processo; assim como procuramos incluir o tema da produção a partir de uma dimensão territorial, de modo a complementar a informação anterior e introduzir o debate a respeito do Estado do Rio de Janeiro e seu processo de industrialização, inserindo a região do Médio Paraíba no contexto da estrutura produtiva fluminense ao longo da história.

O capítulo 3 procura dar um enfoque na dimensão econômica com base em sua estrutura produtiva. Para isso, foi realizada uma revisão bibliográfica a respeito das principais características produtivas dos dois principais setores industriais da região: siderúrgico e automotivo. Foram utilizadas pesquisas quantitativas a partir da análise dos valores adicionados da indústria no período entre 2002 e 2015, de modo que pudéssemos investigar a participação dos municípios do Médio Paraíba em relação ao Estado do Rio de Janeiro, e as próprias diferenças intrarregionais, procurando comparar os comportamentos dos municípios de forma isolada como também agrupados, ou seja, entre os municípios da Sub-região das Agulhas Negras de um lado e Volta Redonda/Barra Mansa de outro. A fim de analisar as

particularidades setoriais da indústria desses mesmos municípios e agrupamentos, foram utilizadas também análises quantitativas a partir de dados a respeito do emprego industrial entre os anos de 2002 e 2017, de modo que fosse possível investigar quais as principais atividades produtivas se integram à indústria automotiva em cada um dos municípios e o peso que cada uma delas exerce.

No capítulo 4, já diante de uma perspectiva política, foi feita uma revisão bibliográfica a respeito do tema das coalizões para o desenvolvimento e dos regimes urbanos, para que obtivéssemos bases teóricas para serem aplicadas em nosso caso empírico e na escala urbano-regional. Também foi feita uma revisão a respeito de trabalhos já desenvolvidos sobre o Médio Paraíba Fluminense, e que trataram de alguma forma das alterações e ajustes na composição dos agentes e suas respectivas atuações em meio ao que consideramos como um período de transição, tendo a privatização da CSN e a chegada das empresas automotivas à Sub-região das Agulhas Negras como dois acontecimentos-chave.

Para o último capítulo – 5 –, foram realizadas pesquisas qualitativas a partir de entrevistas com representantes das administrações municipais de Resende, Porto Real e Itatiaia<sup>2</sup>, para que assim fosse possível construir um mapeamento dos principais agentes a atuar nesse território, assim como identificar qual a função e papel empregado por cada um deles no que foi denominado como um *regime de crescimento*. Nesse sentido, procuramos articular as referências teóricas a respeito das coalizões e regimes urbanos com as informações coletadas a partir das entrevistas, de modo que assim fosse possível construir uma teorização a respeito dos arranjos políticos e das coalizões manifestadas no território da Sub-região das Agulhas Negras.

Por fim, a conclusão, recuperando o objetivo da pesquisa e os pontos principais de cada um dos capítulos, procurando indicar questões que eventualmente possam ser desenvolvidas em outra oportunidade.

## **2. APROXIMAÇÃO HISTÓRICA E MULTIESCALAR**

Partimos do pressuposto de que a compreensão histórica das transformações verificadas nas mais variadas escalas representa uma importante ferramenta para

---

<sup>2</sup> Ver em anexo uma explicação metodológica mais detalhada sobre como foram realizadas essas entrevistas.

construirmos as bases da nossa pesquisa de caráter empírico. Por termos como objeto, em termos mais gerais, o processo de acumulação do capital, mais especificamente, a produção industrial e suas implicações na ordem política dentro de um dado território numa escala urbano-regional, entendemos ser necessário que, nesse capítulo, façamos uma breve aproximação a respeito de alguns temas em especial.

O primeiro deles se refere às *modificações ocorridas no âmbito do regime de acumulação do capital numa perspectiva internacional*, chamando a atenção para os movimentos mais gerais de liberalização, financeirização e mundialização do capital, que estariam por trás da intensificação de uma lógica competitiva com impactos diretos no sistema produtivo industrial e na concorrência intercapitalista, configurando uma nova geografia econômica mundial, especialmente no caso da indústria automotiva – como será visto no capítulo 3.

A fim de compreender a questão da indústria numa perspectiva nacional, inserimos em sequência questões referentes ao *desenvolvimento das forças produtivas capitalistas no Brasil*, procurando identificar suas principais características e suas distintas fases, tendo como foco a concepção nacional-desenvolvimentista, período no qual a indústria brasileira se consolidou, até chegarmos no fim desse ciclo, já anos 1980, quando as transformações por nós anteriormente expostas ocorridas na escala global, começaram a se fazer sentir com maior intensidade no âmbito nacional, culminando no advento do neoliberalismo nos anos 1990.

Paralelo a essa abordagem, procuramos territorializar esse processo de desenvolvimento industrial, chamando a atenção para os *processos de concentração, desconcentração e reconcentração produtiva numa perspectiva regional*, relacionando-os com as políticas e diretrizes macroeconômicas adotadas pelos respectivos governos, nos distintos momentos históricos, tendo como resultado final a emergência de cidades de médio porte como potenciais destinos de investimentos industriais.

Por fim, aproximando-nos mais do nosso território-objeto, procurando estabelecer uma relação com o ocorrido em escala nacional, tratamos de analisar o *processo de industrialização do Estado do Rio de Janeiro numa perspectiva setorial e territorial*, reconhecendo o Norte e Sul fluminense enquanto regiões emergentes do ponto de vista do dinamismo industrial fluminense, sinalizando um processo de interiorização produtiva pós-1990.

## 2.1. Mudanças econômicas globais a partir de 1970

A fim de compreendermos o momento de inflexão ocorrido nos anos 1970, é importante que em primeiro lugar, ainda que de forma sucinta, lancemos luz ao conceito de *regime de acumulação*. Desenvolvido por autores<sup>3</sup> da Escola da Regulação, a teoria do regime de acumulação, basicamente, parte do princípio de que o modo de produção capitalista carrega consigo contradições que, se não bem organizadas, tendem a desequilíbrios manifestos tanto na ordem econômica, quanto também na política e social, acarretando situações de emperramento do próprio processo de acumulação do capital. Desse modo, um regime de acumulação tem como função principal garantir uma superação momentânea dos limites intrínsecos ao modo de produção capitalista, conciliando os diversos interesses que compõem a sociedade civil, de modo a estabelecer as condições para a reprodução e manutenção do regime de acumulação vigente (HARVEY, 1993).

Como nos mostra Harvey (1993), esse regime de acumulação se expressa no campo material por meio de um conjunto de regras e normas na forma de leis, hábitos e regulamentações das mais diversas, que acabam por conformar uma estrutura institucional capaz de estabilizar as transformações que ocorrem no âmbito tanto das condições de produção, quanto da reprodução dos assalariados. Em outras palavras, o regime de acumulação se funda a partir de um pacto sobretudo entre o *capital* e o *trabalho*, com o objetivo final de garantir as condições necessárias para a continuidade do processo de acumulação capitalista por certo período de tempo.

Quando trazemos essa abordagem para a dimensão histórica e de um ponto de vista global, podemos entender a década de 1970 como um período de profundas transformações no que se refere ao regime de acumulação. É nesse momento que o então regime vigente, o fordista-keynesiano, encontra limites intransponíveis que acabam por culminar numa fase de grandes e intensas reformas e reestruturações que ajudaram a criar as condições necessárias para o advento de um novo regime de acumulação a partir daí.

---

<sup>3</sup> Sobretudo Aglietta, Lipietz e Boyer.

Tendo seus princípios fundadores formulados no período entre guerras<sup>4</sup>, o regime de acumulação fordista-keynesiano somente se efetiva e se dissemina enquanto prática interestatal a partir do pós-guerra e, de modo bastante particular, nos países centrais do capitalismo de então, principalmente nos EUA e Europa ocidental – ainda que, claro, tendo fortes repercussões nos países de industrialização tardia e de economia subdesenvolvida, – tendo na doutrina econômica keynesiana um importante aliado no que se refere, resumidamente, às políticas macroeconômicas que passaram a ser adotadas no sentido de promover políticas anticíclicas com base no estímulo ao investimento de origem estatal.

Enquanto superação momentânea, ainda que prolongada, das contradições imanentes da dinâmica do modo de produção capitalista, de modo geral o regime fordista nasceu, de um lado, de condições históricas favoráveis à acumulação (CHESNAIS, 2002) – a segunda guerra mundial havia a pouco se encerrado e a destruição por ela deixada, paradoxalmente, oferecia oportunidades de realimentação do crescimento econômico –, e de outro, de relações políticas impostas ao capital – em grande medida motivadas pelo cenário geopolítico de então, que tinha na experiência socialista soviética do Leste europeu uma possível ameaça, ao passo que a classe trabalhadora desses países passava a usufruir de benefícios e direitos básicos, até então inéditos, garantidos pelo Estado. Simultaneamente a isso, verificou-se nos países centrais do capitalismo, particularmente nos europeus, um fortalecimento da classe trabalhadora e de seus anseios e demandas representadas pelos fortes e organizados sindicatos, exercendo enorme pressão sobre a classe capitalista desses países e, portanto, chamando a institucionalidade representada pelo Estado nacional para pautar a conformação do pacto fordista e seu respectivo *modo de regulação*.

No entanto, passadas pouco mais de duas décadas do *pacto Estado-Capital-Trabalho* em pleno vigor nos países centrais, aos poucos, os primeiros sinais de limites do regime fordista começaram a ser desvendados. De modo especial, a rigidez sofrida pelos investimentos de capital fixo de larga escala e de longo prazo, os direitos trabalhistas conquistados pelos sindicatos organizados, e os compromissos firmados com o Estado para garantia, por exemplo, da seguridade

---

<sup>4</sup> Num primeiro momento, ainda que de forma isolada, por Henry Ford – o qual propõe mudanças no processo de controle e gerenciamento do trabalho –, e incipientemente experimentado através *do New Deal* e por regimes de inclinação nacional-corporativistas na década de 1930.

social e pensão, educação e saúde universal, se colocaram como empecilhos à acumulação do capital, e evidenciaram o esgotamento das relações recíprocas que havia, outrora, constituído o regime fordista de acumulação (HARVEY, 1993).

Os primeiros “sintomas” desse problema começaram a se manifestar de modo particular a partir de 1969, quando a rigidez na produção passou a restringir a expansão da base fiscal para os gastos públicos, motivando uma reposta por meio da política monetária através da impressão de moeda na tentativa de recuperar a economia, mas que, na verdade, acabou por gerar uma onda inflacionária – num primeiro momento nos EUA e Inglaterra. Aliado a isso, a crise do petróleo de 1973, desencadeada pela decisão da OPEP em aumentar os preços do petróleo, também representou um marco nesse período de transição do regime de acumulação ao interferir diretamente no aumento dos custos dos insumos energéticos, setor extremamente sensível e imprescindível para o setor produtivo. Como resultado, no mesmo ano ocorreu a primeira grande recessão nos países capitalistas centrais no pós-guerra, desencadeando um momento de inflexão que trouxe como consequências uma reestruturação econômica e um reajustamento social e político diverso do fordista, gestando as bases para a constituição de um novo regime de acumulação de alcance global.

Esse novo regime pode ser caracterizado por atuar com base em três princípios: o de financeirização, o de liberalização, e o da globalização enquanto expansão do espaço político e geográfico tanto para a movimentação do capital financeiro quanto para a concorrência no mundo do trabalho. Como primeiros indícios desse processo devemos citar: a reorganização do sistema financeiro através da formação de conglomerados financeiros de alcance global, a criação de instrumentos e mercados financeiros por meio da proliferação e descentralização das atividades de fluxo financeiro, maior mobilidade geográfica dos fundos de investimento, formação de um mercado global de ações pautado em transações de mercados futuros de mercadorias e de dívidas, conformando dessa forma um único mercado mundial de dinheiro e crédito (HARVEY, 1993).

O que ocorreu portanto foi que, a partir desse momento, houve uma consolidação do domínio do capital financeiro na condução do sistema capitalista. A partir de meados de 1980 o capital de aplicação financeira conquistou cada vez mais posições, materializando-se num domínio sobre o nível e orientação dos investimentos e sob a configuração da distribuição da renda, “organizado a partir de

relações originadas menos na esfera produtiva do que na esfera financeira”, tratando-se portanto de um regime de acumulação de dominação financeira, ou *regime de acumulação financeirizado* (CHESNAIS, 2002).

A fim de construir os encadeamentos institucionais reguladores dessa nova ordenação econômica global, se colocou como essencial a participação dos órgãos multilaterais, em especial o FMI, Banco Mundial e a OMC. Por meio deles, foram realizadas uma série de transformações estruturais a nível mundial, pautadas no princípio da ideologia de mercado, ou seja, na crença de que o mercado e suas leis e dinâmicas imanentes são capazes de assegurar o funcionamento equilibrado da economia e, portanto, de garantir o crescimento econômico. Desse modo, políticas de liberalização, desregulamentação e privatização foram implementadas, incentivando o ressurgimento da concentração do capital financeiro pautado, sobretudo, em transformações de caráter qualitativo no processo de acumulação.

Como principal característica do atual processo de financeirização da economia global, a acumulação passou a ocorrer também dentro do próprio circuito financeiro ( $D - D'$ )<sup>5</sup>, ou seja, o capital financeiro adquiriu a capacidade de reproduzir seu próprio valor, proporcionando-lhe ainda mais autonomia que no período anterior. Com papel de destaque nesse processo, e que ofereceu as condições para a existência dessa valorização  $D - D'$ , tivemos o reaparecimento dos já citados mercados financeiros<sup>6</sup>, que se deram a partir da crescente participação dos fundos de investimento, em especial por meio dos sistemas de aposentadoria e pensão privada, que ainda no pós-guerra já esboçavam o gigantesco processo de centralização financeira que estava por vir. Os administradores dos fundos, os que de fato detém o poder de decisão dos investimentos, a partir de sua centralização, transformaram inclusive a poupança dos assalariados em capital, tornando-a uma importante alavanca tanto para a acumulação quanto para a centralização financeira, assim como para o fortalecimento da financeirização através da especulação e formação de capital fictício.

Porém, para que essa lógica pudesse se reproduzir de fato, foi imprescindível a existência dos chamados mercados secundários de títulos, enquanto fonte dessa financeirização. Por meio do mercado financeiro, esses títulos, muitas vezes na

---

<sup>5</sup> Esquema que representa a valorização do dinheiro com base nos juros e especulação, independente do processo de produção e criação de valor através do trabalho.

<sup>6</sup> Os mercados financeiros haviam perdido espaço sobretudo após a crise de 1929, e antes disso, na virada dos séculos XIX e XX já tinham como um empecilho o poder crescente dos monopólios bancários.

forma de ações<sup>7</sup> e créditos, são comercializados com base na especulação de seus potenciais valores futuros, ou seja, a partir de expectativas. E é justamente essa lógica de encadeamento do capitalismo atual e sua lógica essencialmente instável que dá margem, por exemplo, ao surgimento dos craques e das bolhas financeiras que ocorrem, basicamente, quando as expectativas de valorização não se cumprem, e que têm como consequência principal o desvendamento do caráter fictício do capital financeiro.

Paralelo a isso, no que se refere ao conflito capital-trabalho, uma das principais características do regime de acumulação financeirizado é que ele despeja sob este último, leia-se o nível de emprego e a massa salarial, a carga para o recorrente ajuste do sistema (CHESNAIS, 2002), daí uma das razões para a existência da necessidade de se promover uma reestruturação da esfera produtiva e do controle do trabalho. Em outras palavras, a fim de se viabilizar, esse regime de acumulação com dominação financeira acaba por acirrar o conflito capital-trabalho, gerando assim as condicionantes necessárias para a promoção simultânea de um tipo novo de controle do trabalho e de uma *reformulação profunda do setor produtivo*.

A flexibilidade dos processos e dos mercados de trabalho, produtos e padrões de consumo, a criação de setores de produção inteiramente novos, a intensificação da inovação tecnológica, comercial e organizacional, a dispersão espacial e geográfica do setor produtivo em busca de maiores vantagens fiscais e menores custo com a força de trabalho, além da disseminação da comunicação via satélite e a redução dos custos de transporte (HARVEY, 1993), em conjunto, conformaram uma *reestruturação produtiva* que trouxe consigo importantes consequências.

A flexibilização do trabalho resultou, por exemplo, na prática recorrente da subcontratação, da terceirização, no enfraquecimento dos sindicatos, na transformação da estrutura ocupacional com o aumento da contratação no setor de serviços e da contração do emprego industrial (HARVEY, 1993), na intensificação da hegemonia da classe capitalista, em ganhos modestos do salário real da classe trabalhadora e, por fim, no desemprego estrutural.

---

<sup>7</sup> Como apontou Marx, as ações podem ser consideradas títulos que estabelecem um direito sobre parte da mais-valia gerada no processo de produção, de modo que estes se transformam em duplicata do valor real, agindo como representantes nominais de um valor que ainda não existe, portanto, de um valor fictício (Chesnais, 2002, p. 11).

A reestruturação produtiva em si, por meio de novas estratégias corporativas, culminou no aumento da produtividade do trabalho através da intensificação da automação, da busca por novas linhas de produtos e nichos de mercado, de fusões de grandes conglomerados transnacionais, da exploração de nichos de mercado especializados e de pequena escala, da redução do tempo de giro da produção – com novas formas organizacionais como o *just in time* – e da redução do tempo de giro do consumo – com a redução do tempo de vida útil dos produtos, por meio do marketing e propaganda, e da indução de necessidades e da transformação e subjugação cultural (HARVEY, 1993).

Isso trouxe impactos diretos, por exemplo, para a indústria automotiva, que acabou se colocando como uma espécie de símbolo da ascensão desse novo sistema produtivo, mais flexível, denominado *toyotista*. A partir dos anos 1970, portanto, as empresas transnacionais automotivas se viram diante de uma intensificação da competição intercapitalista, tendo que se readaptar às novas condições do regime de acumulação então emergente, reorientando seus encadeamentos produtivos, que acabaram por se desdobrar em redes e circuitos de produção internacionalizados altamente dependentes de articulações interempresariais (DICKEN, 2010), como veremos mais detidamente no capítulo 3.

Sendo assim, entendidas essas transformações econômicas numa perspectiva global e de rebatimento direto no mundo da produção, devemos passar agora para uma análise a respeito do desenvolvimento econômico nacional, de modo que, posteriormente, possamos tomá-lo tanto do ponto de vista da distribuição regional do setor produtivo, quanto relacionar o processo brasileiro de industrialização ao ocorrido no Estado do Rio de Janeiro.

## **2.2. O processo de industrialização nacional**

Para discutir o processo histórico de desenvolvimento econômico do Brasil é imprescindível que consideremos as características e movimentos fundamentais do processo de industrialização e constituição das forças produtivas nacionais. Para isso, entendemos ser necessário recuperarmos algumas considerações do período compreendido como nacional-desenvolvimentista, que vai de 1930 a 1980, quando ocorre uma modificação do papel do Estado nacional, rompendo, em grande

medida, com sua atuação exercida no período anterior, primário-exportador<sup>8</sup>, passando a atuar de forma direta na promoção de uma aceleração do processo de constituição das forças produtivas nacionais por meio do mecanismo de *substituição de importações*. Deveremos caracterizar, de forma sintética, as particularidades de seus momentos, passando pelo período de industrialização leve, de 1930 a 1955, e pelo período da industrialização pesada, na qual ocorreram dois importantes ciclos de acumulação que serão aqui, de maneira bastante sucinta, tratados por nós, até chegar no encerramento desse processo de industrialização do país, em meio à crise que se instala a partir dos anos 1980 e aos primeiros reflexos da alteração do regime de acumulação do capital em território nacional.

### **2.2.1. Substituição de importações e constituição das forças produtivas nacionais**

Ao contrário do período primário-exportador, que teve na *exportação* sua principal variável endógena de geração da renda nacional, e nas importações sua principal fonte de bens e serviços necessários para atender a demanda interna, o período compreendido pela política econômica de substituição de importações se caracterizou, sobretudo, por promover o desenvolvimento da indústria nacional com base na variável endógena *investimento*, fomentando a consolidação de um mercado interno enquanto base para a produção industrial interna (TAVARES, 1983). Para que tal tarefa fosse realizada, o Estado, representado pelo governo central, promoveu uma série de políticas, destacando-se o controle cambial e a racionalização das importações, com vistas a manter o balanço de pagamentos equilibrado e resguardar a capacidade de importar os bens de capital necessários para as indústrias instaladas ou a serem instaladas no país, diversificando sua capacidade produtiva.

Sintetizando as contribuições de Tavares (1983) e Mello (2009) a respeito desse tema, podemos analisar esse período a partir de distintas fases, cada qual

---

<sup>8</sup> Como demonstra Tavares (1983) e Mello (2009), o período primário-exportador pode ser caracterizado como condição específica de países periféricos de capitalismo tardio, caso do Brasil e também de grande parte dos países latino-americanos, em que suas economias eram baseadas sobretudo na exportação de produtos primários. Desse modo as economias domésticas dos países primário-exportadores se encontravam em uma situação de clara dependência no que se refere à demanda externa pelos produtos exportados, fazendo com que a capacidade de promover a industrialização nesses países se encontrasse limitada e induzida de forma direta pela capacidade de exportação.

com suas características mais particulares, mas todas se utilizando da dinâmica de substituição de importações. A primeira fase compreendeu o período do primeiro governo Vargas, 1930 a 1945, caracterizada por uma reduzida capacidade de importar decorrente da contração do mercado internacional dos principais produtos exportados pelo país. Por meio da política cambial e racionalização das importações, o Estado nacional fez um esforço em substituir a importação de uma série de gêneros industriais de bens de consumo não duráveis e, em menor medida, bens intermediários e bens de capital. Porém, ao contrário do que possa parecer, isso não significou redução das importações, e sim o contrário. Deixou-se de importar principalmente bens finais para, em seu lugar, importar máquinas e equipamentos de preços ainda mais elevados, que foram utilizadas na produção das indústrias instaladas no país, estimulando o emprego e a demanda interna por bens de consumo, realimentando a dinâmica industrial e promovendo o desenvolvimento econômico nacional.

Uma segunda fase desse processo de substituição de importações se iniciou no pós-guerra e foi até o fim do segundo governo Vargas, em 1954, período no qual as exportações do país se elevaram fortemente em decorrência da expansão da economia mundial, em meio ao processo de reconstrução após o fim da Segunda Guerra Mundial, conseqüentemente elevando a capacidade do país em importar, permitindo um maior dinamismo da economia interna. Nessa fase, a substituição de importações se ampliou para o grupo de bens de consumo duráveis – com destaque para produtos eletrodomésticos – assim como se expandiu a substituição também de bens intermediários e de capital, internalizando sua produção em território brasileiro. O Estado nacional se afirmou, principalmente durante o governo Vargas, como uma espécie de “empresário” da indústria de base, com destaque para a criação da Petrobrás e da Eletrobrás que permitiram a superação de estrangulamentos externos no setor de energia e insumos básicos industriais, aliando-se à indústria de base representada, por exemplo, pela produção de aço, já promovida pelo Estado através da implantação da CSN em meados dos anos 1940.

Porém, foi durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-60), que o país realizou um salto tecnológico capaz de provocar uma alteração do sistema produtivo nacional. Ainda que após 1954 as condições externas tenham voltado a se tornar restritivas do ponto de vista de uma estagnação da capacidade de importar, ao contrário das fases anteriores, quando a opção era por uma espécie de capitalismo

nacional, com taxas de investimentos externos extremamente baixos, a partir de agora, a fim de romper com a limitada capacidade do Estado e da dinâmica industrial endógena de promover o desenvolvimento das forças produtivas em ritmo mais elevado, se produziu um novo padrão de acumulação com base na ampliação da produção de bens de capital e de consumo durável mediante a coordenação do Estado, do capital estrangeiro e do capital privado nacional (IANNI, 2009).

Basicamente, como citado por Mello (2009), o Estado nacional ficou responsável por realizar investimentos em infraestrutura e indústria de base, enquanto o capital estrangeiro se destinou ao setor produtivo, especificamente o da indústria mecânica e automobilística, e demais gêneros de bens de consumo durável e de capital. Já o capital privado nacional ficou responsável por investir na produção de bens de consumo não durável, além de exercer o papel de fornecedor de produtos complementares às indústrias de capital estrangeiro, promovendo também a expansão de pequenas e médias empresas no país.

Passado esse ciclo de acumulação, que se estendeu até 1961, do ponto de vista econômico, o país passou por um período de retração, vindo a se recuperar apenas a partir de 1967, já durante o regime militar.

### **2.2.2. A última fase de substituição de importações e o encerramento do ciclo nacional-desenvolvimentista**

Fechando o período da industrialização pesada do país, e portanto encerrando a fase nacional-desenvolvimentista, teve início, a partir do fim da década de 1960, um novo ciclo de acumulação, quando inclusive foi realizada a última etapa de substituição de importações.

De modo geral, com base em Tavares (1998), podemos considerar essa reaceleração da economia nacional como reflexo de uma série de políticas promovidas pelo governo federal. A partir de 1966 foram implementadas algumas reformas, sobretudo de caráter fiscal e financeiro, que estimularam tanto o crescimento dos investimentos no setor de construção civil – fomentado pelo Sistema Financeiro de Habitação – quanto uma significativa melhora nas condições de financiamento do gasto público corrente. Aliado a isso, a política de salários e de financiamento adotadas pelo regime, junto do estímulo do crédito ao consumidor e o instrumento de correção monetária, favoreceram a concentração da renda pessoal,

tendo em vista o objetivo de realimentar o consumo das classes médias-altas, ampliando dessa forma os serviços de caráter pessoal e, principalmente, estimulando a demanda corrente por bens de consumo duráveis, caso da indústria automobilística. Como resultado, ocorreu uma aceleração do crescimento das indústrias, de modo especial as de construção civil, de material de transporte e mecânica – gerando efeitos de encadeamento representados pela expansão da taxa de emprego e da massa global de salários urbanos<sup>9</sup>.

A partir daí, já nos anos 1970, iniciou-se o auge do ciclo, caracterizado por forte elevação da taxa de acumulação do capital, em meio à aceleração da produção de bens de capital e da manutenção elevada do crescimento dos bens duráveis e da indústria de transformação como um todo. Somado a isso, as exportações, que nos anos anteriores já haviam começado a ser estimuladas através de subsídios<sup>10</sup>, foram ainda mais incrementadas, contrabalançando as importações, que passaram a ter sua demanda destinada a complementar a expansão da oferta interna.

Dessa forma, ao passo que a taxa de acumulação se acelerava, as importações também seguiam seu ritmo, estimuladas, principalmente, pela ampliação da indústria automobilística, pela aceleração dos programas de investimentos estatais em siderurgia, telecomunicações, combustíveis e petroquímica, pela modernização e expansão das indústrias de bens de consumo não duráveis – caso dos gêneros têxtil, editorial e gráfica e química-farmacêutica –, e pelos setores de equipamentos pesados, liderados por grandes empresas internacionais. Ou seja: o aumento da taxa de investimento industrial gerava, simultaneamente, a aceleração da produção de bens de capital e o aumento da demanda pelas importações.

Ocorre que, motivadas por um processo de concorrência intercapitalista, empresas – sobretudo da indústria automobilística, de material elétrico e têxtil – que objetivavam a disputa pelo mercado nacional, em plena expansão, acabaram por promover um crescimento da capacidade produtiva para além da demanda,

---

<sup>9</sup> Em outras palavras, podemos afirmar que a retomada da acumulação de capital verificada no país nesse período se deveu antes de tudo a fatores exógenos ao próprio funcionamento corrente do sistema industrial nacional, tendo na subida dos níveis de consumo de bens duráveis, somados aos investimentos públicos e ao reaquecimento da construção civil, fatores de estímulo ao encadeamento das relações interindustriais que, por sua vez, culminaram numa reativação da demanda interna dos demais setores da indústria de transformação (TAVARES, 1998).

<sup>10</sup> Principalmente na produção de têxtil, calçados e maquinaria.

culminando numa condição de superacumulação e geração de capacidade ociosa industrial.

Diante dessa diferença entre a capacidade produtiva e a demanda efetiva, e o conseqüente problema de realização, teve início, a partir de 1974, uma fase de reversão do ciclo de acumulação com a diminuição da taxa de crescimento da indústria de transformação. As indústrias produtoras de bens de consumo não duráveis, em meio à diminuição do poder de compra do salário – motivado por reajustes abaixo da inflação, a partir de 1973, e pelo fato de a massa de salários crescer em menor ritmo que a produção – foram as primeiras a sofrer. Ao mesmo tempo ocorreu uma desaceleração do ritmo de expansão do grupo de bens duráveis, representado inclusive pelo crescimento negativo verificado na indústria automobilística entre 1974 e 1977.

Já as indústrias de bens de capital, das quais a capacidade produtiva não havia crescido tanto quanto a demanda no auge do ciclo, acabaram por se utilizar da sua reserva de capacidade ociosa e por realizar o que podemos chamar de último ciclo de substituição de importações da indústria nacional em meio a políticas de subsídio aos investimentos com vistas a fortalecer o empresariado nacional desse setor e a atender a demanda gerada por meio da implementação do II Plano Nacional de Desenvolvimento, que então entrava em vigor. No entanto, ainda que os projetos estatais, como os promovidos pelo II PND fossem capazes de alimentar taxas de acumulação de importantes setores de bens de produção, ainda assim foram insuficientes no que diz respeito à manutenção da demanda da indústria de transformação como um todo, e de modo especial no que se refere à indústria pesada (TAVARES, 1998).

O que se seguiu a partir daí foi uma retração no ritmo de crescimento da economia, encerrando o movimento de industrialização nacional iniciado nos anos 1930 e dando lugar a uma profunda crise de endividamento interno e externo enfrentada pelo Estado nacional. Como consequência, diante da redução dos investimentos promovidos pelo governo federal e suas empresas públicas, durante os anos 1980, principalmente em sua primeira metade, a indústria de transformação sofreu fortes impactos, apresentando inclusive resultados negativos.

Teve início, portanto, um processo de reprimarização da estrutura produtiva nacional caracterizado por uma dependência cada vez mais forte das exportações de produtos agrícolas e minerais. A participação do emprego do setor industrial

reduziu, ao passo que o setor de serviços passou a exercer o papel de uma espécie de “válvula de escape”, representado sobretudo por atividades de baixo salário e de alta rotatividade, além do emprego informal (CANO, 2008) significando a chegada ao país dos primeiros sinais de um período que estaria por vir e que se afirmaria nos anos 1990, acentuando os processos de precarização do trabalho e, principalmente, de reestruturação produtiva em meio à abertura comercial e à adoção de medidas neoliberais, como por exemplo a valorização do câmbio, a manutenção de altas taxas de juros e, como consequência, o desestímulo à indústria nacional em meio à subordinação da economia brasileira à especulação financeira internacional e à chegada de várias novas empresas transnacionais, como foi no caso da indústria automotiva.

### **2.3. Concentração, Desconcentração e Reconcentração produtiva no Brasil do ponto de vista regional**

Visto, ainda que de forma bem resumida, o modo como se constituiu o processo de industrialização no Brasil, pensamos nesse momento ser importante abordarmos o tema do setor produtivo nacional sob a ótica territorial, mais especificamente, diante de uma perspectiva regional, destacando-se os processos de concentração, desconcentração e reconcentração produtiva.

#### **2.3.1. O processo de concentração produtiva em meio à ascensão da industrialização nacional**

Como demonstrado por Cano (2008), o processo de concentração produtiva nacional se realizou em um contexto prévio de desequilíbrios regionais historicamente definidos no que se refere às disparidades verificadas entre o Estado de São Paulo e o restante do país, incluindo os estados que hoje constituem a região Sul, Norte, demais estados do Sudeste, o Centro-Oeste, mas, principalmente, no que se refere ao Nordeste.

Segundo Cano (2008), São Paulo acabou se destacando do ponto de vista produtivo por se apresentar historicamente como o estado nacional de agricultura e infraestrutura mais diversificada e desenvolvida, uma já incipiente rede urbana, e, principalmente, por ter na produção e exportação do café um importante meio de

acumulação de capital a ser convertido em investimento industrial, aliado ao fato de ser pioneiro no país no que diz respeito à incorporação de trabalho assalariado em larga escala<sup>11</sup>, fomentando um mercado interno potencialmente consumidor de bens industriais, portanto estimulando a conversão do capital cafeeiro em capital industrial.

Diante dessas condicionantes, que se estenderam até fins da década de 1920, se teve início, a partir dos anos 1930, o período de concentração produtiva em si, quando de fato São Paulo começou a despontar industrialmente em relação às outras regiões do país num ritmo bastante acelerado.

Em meio à passagem da condição primário-exportadora da economia nacional para um novo período em que o Estado nacional passou a ter como principal preocupação promover o desenvolvimento da estrutura produtiva e acelerar a industrialização do país com base no processo de substituição de importações, a concentração industrial se realizou em meio à formação e à integração do mercado nacional, tendo como eixo central da produção, e portanto, como comando do processo de acumulação do capital, o Estado de São Paulo<sup>12</sup>, enquanto que a periferia nacional, por consequência, teve sua produção agrícola e de matérias primas estimulada (CANO, 2008), garantindo o fornecimento de parte dos insumos necessários para a indústria paulista e para a garantia da reprodução social da força de trabalho – conformando, portanto, um novo momento de articulação interregional no país com base na complementaridade<sup>13</sup>.

Em termos históricos, e de forma concisa, podemos destacar três momentos-chave para o estímulo à industrialização do país que, por sua vez, estabeleceu as condições para a efetivação do processo de concentração industrial em São Paulo.

---

<sup>11</sup> Proveniente de intensa imigração, decorrente da forte demanda por força de trabalho num contexto de declínio do uso de mão de obra escrava.

<sup>12</sup> É importante citarmos também que esse processo de concentração da indústria em São Paulo não se apresenta como uma particularidade da industrialização brasileira, e sim como uma manifestação da própria lógica capitalista de localização industrial (Cano, 2007, p. 13) inerente ao próprio modo de produção capitalista nesse estágio de desenvolvimento das forças produtivas que necessita de certa coesão territorial para promover os encadeamentos produtivos necessários para manter o processo de acumulação em condições satisfatórias, assim como a oferta de força de trabalho e as próprias condições para a reprodução da mesma. Portanto essa característica se verifica historicamente não só no Brasil, como também em diversas outras regiões e países que passaram por intenso processo de industrialização semelhante.

<sup>13</sup> Destacam-se três tipos de relação entre São Paulo e a periferia nacional: o *bloqueio*, de modo que a periferia não poderia repetir o processo histórico exercido por São Paulo na condução da industrialização nacional; a *destruição*, a partir de desvantagens concorrenciais da periferia em relação à São Paulo, de tecnologia mais desenvolvida; e, como a que de fato teria sido mais corriqueira, a relação de *estímulo*, representada pelo grau de complementaridade comercial, ao passo que, quanto mais São Paulo se desenvolvia, mais a periferia era capaz de comprar e vender (Cano, 2007c, p. 12-13) (Cano, 1988, p. 74-75).

O primeiro momento foi marcado por uma ruptura, quando, com a crise de 1929, ocorreu uma intensa contração do comércio exterior, desencadeando uma brusca diminuição da demanda pelos produtos nacionais exportáveis – especialmente o café – como também uma maior dificuldade de importar os bens de capital demandados pela produção industrial interna – majoritariamente, naquele momento, destinada à oferta de bens de consumo não duráveis. Essa condição, aliada à política cambial adotada pelo governo, acabou por tornar o mercado nacional, ou seja, a demanda interna por bens industriais, cativa à indústria nacional (CANO, 1988) – promovendo as circunstâncias favoráveis ao seu desenvolvimento e, portanto, ao então emergente processo de concentração industrial em São Paulo.

É quando então, como segundo momento, num período que se estendeu de 1930 a 1955, ocorreu uma diversificação da produção industrial nacional por meio de investimentos e do mecanismo de substituição de importações que permitiram tanto o crescimento da produção de insumos – principalmente de energéticos, aço e cimento (CANO, 1988) – quanto a consolidação da integração do mercado nacional citada acima; tendo São Paulo como destino dos principais investimentos e, portanto, representando um período de estímulo ao processo de concentração industrial neste estado.

Por fim, entre 1956 e 1961, ampliaram-se as bases reprodutivas e de valorização de capitais (CANO, 1988) e, por meio da concentração no Estado de São Paulo do bloco de investimentos do Plano de Metas (SIQUEIRA, 2015), conformou-se o amadurecimento e a consolidação da concentração industrial, que teve como resultado, ao fim desse processo, a afirmação da RMSP<sup>14</sup> como o território concentrador da grande indústria nacional e, portanto, como a região mais desenvolvida economicamente do país – contrastando com a periferia nacional, em especial o Nordeste – e promovendo a acentuação das disparidades regionais.

### **2.3.2. O processo de desconcentração produtiva em meio à consolidação da industrialização nacional**

Após esse intenso processo de industrialização concentrada, começou-se a verificar certa saturação das oportunidades de investimento na indústria paulista,

---

<sup>14</sup> Região Metropolitana de São Paulo.

que se apresentava com capacidade ociosa já bastante elevada – tendo em vista a desaceleração econômica pós-ciclo de acumulação de fins dos anos 1950. Desse modo se completou a fase de integração mercantil do território nacional e teve início, a partir dos anos 1960, principalmente com a criação da Sudene, da Sudam e da Zona Franca de Manaus, um novo período caracterizado sobretudo pela integração fundada na migração do capital produtivo, conformando, assim, um novo tipo de interação interregional no país, tendo a periferia nacional como maior receptora de investimentos (CANO, 1988).

Porém, foi apenas durante a década de 1970, em meio ao chamado projeto *Brasil Potência* elaborado pelo regime militar, de forte estímulo ao desenvolvimento industrial e às exportações, que o processo de desconcentração produtiva de fato se consolidou e apresentou resultados estatísticos, como demonstrado por Cano (2008).

Como principais fatores para essa tendência de desconcentração podemos citar “os grandes projetos nos setores de bens intermediários do II PND<sup>15</sup>, a expansão da fronteira agrícola e mineral, as deseconomias de aglomeração da Grande São Paulo e os incentivos fiscais e financeiros à indústria nas regiões periféricas” (SIQUEIRA, 2015), que fizeram expandir os espaços de acumulação do capital no país tanto no que se refere ao vetor Estado de São Paulo-Brasil, quanto no da RMSP-interior paulista.

Com base em Cano (2008), que classifica a desconcentração verificada nos anos 1970 enquanto uma desconcentração *virtuosa* – em que a economia tanto de São Paulo como da periferia nacional cresciam em ritmo acelerado, porém com o restante do país o fazendo em maiores proporções que a economia paulista –, podemos destacar alguns aspectos mais fundamentais desse processo do ponto de vista regional e dos setores produtivos.

Basicamente, a respeito desse período, podemos dizer que, no que se refere à agricultura, em meio à reestruturação do crédito rural, de políticas de incentivo às exportações e da expansão da fronteira agrícola adotadas pelo governo federal<sup>16</sup>, verificou-se, na década de 1970, uma expansão da produção desse setor que

---

<sup>15</sup> O II PND se caracterizou por uma “avalanche” de investimentos industriais por meio de empresas estatais, principalmente na produção de aço, petróleo, fosfato, potássio, papel, petroquímica, carvão, mineração, titânio, cobre, cloquímica, entre outros (Diniz, 1995, p. 11).

<sup>16</sup> Puxada tanto pela demanda externa quanto pela interna – esta decorrente do crescimento econômico, populacional e das taxas de urbanização.

acabou por representar a emergência do Centro-Oeste brasileiro como região relevante na estrutura produtiva nacional e a consolidação do Estado de São Paulo e os do Sul na produção agrícola.

No que se refere à indústria extrativa mineral, o governo militar estimulou o crescimento de sua produção com o intuito de atender a demanda por insumos e energia da indústria pesada nacional, além de aumentar as exportações e, em meio a então recente crise internacional do petróleo, garantir maior autonomia energética para o país. Paralelo a isso, também foi investido, por parte do governo federal, em infraestruturas – principalmente ferrovias<sup>17</sup>, em portos<sup>18</sup> e em eletricidade<sup>19</sup> – visando atender as necessidades do próprio setor extrativo mineral, e que futuramente representaram fatores de estímulo ao desenvolvimento de outras regiões do país, viabilizando, portanto, o processo de desconcentração produtiva em direção à periferia nacional.

Porém, o setor produtivo que mais se destacou nessa década, 1970, foi o da indústria de transformação. Ocorreu, de forma simultânea, não apenas uma expansão física da produção como também, e principalmente, uma transformação progressiva da estrutura produtiva nacional. As indústrias produtoras de bens de capital e de consumo duráveis, seguidas pelas do grupo de bens intermediários, foram as que apresentaram o maior crescimento médio anual.

Do ponto de vista regional, embora a taxa de crescimento médio anual de São Paulo tenha sido alta na indústria de transformação, de 8,1%, ainda assim foi menor que a do restante do país, que cresceu a 10,2%. Negativamente se destacou o Rio de Janeiro, que, apesar de crescer, foi a unidade federativa que o fez em menor ritmo, 4,8% na média anual. Em termos relativos, perderam participação os estados de São Paulo<sup>20</sup>, Pernambuco e Rio de Janeiro, enquanto que se destacaram sobretudo Espírito Santo, Paraná e Santa Catarina, além do Norte, com a Zona Franca de Manaus.

Fato é que esse período de desconcentração virtuosa, em que todos ganharam, porém em proporções distintas, encerrou-se a partir da entrada da década de 1980, sabidamente um período de crise econômica, sobretudo no que diz

---

<sup>17</sup> Nos estados do Pará, Maranhão, Minas Gerais, Espírito Santo e Rio de Janeiro.

<sup>18</sup> No Maranhão, Sergipe, Espírito Santo, Rio de Janeiro e São Paulo.

<sup>19</sup> No Norte.

<sup>20</sup> Como veremos mais adiante, embora o Estado de São Paulo como um todo perde participação em relação ao Brasil, se considerarmos uma análise de diferenciação entre RMSP e interior paulista, veremos que este último aumenta sua participação, evidenciando também um processo de desconcentração intraestadual.

respeito ao endividamento interno e externo do Estado nacional. Nesse contexto de extremas dificuldades, a indústria nacional passou por um processo de regressão, apresentando inclusive taxas negativas de crescimento<sup>21</sup>, fechando a década com um desempenho medíocre de 0,9% e 0,2% para o Brasil e São Paulo, respectivamente. A esse período Cano (2008) vai chamar de *desconcentração estatística*, de modo que, ao contrário do período anterior, a desconcentração só se deu porque todas as regiões perderam, enquanto que São Paulo, por abrigar justamente o setor produtivo que mais sofreu, o da indústria de transformação, foi a que mais perdeu dentre todos<sup>22</sup>.

### **2.3.3. A reconcentração industrial em meio às políticas neoliberais e à reestruturação produtiva**

Em meio a essa conjuntura de desaceleração econômica ocorrida nos anos 1980, e sobretudo a partir dos anos 1990, com o desmonte do Estado e a adoção de políticas de caráter neoliberal por parte do governo federal – abertura comercial, valorização do câmbio, a alta taxa de juros, o abandono do planejamento econômico nacional e regional, e privatizações – acabou-se por estimular as importações de bens industriais e, por consequência, consolidou-se o fraco desempenho da indústria nacional que passou a se encontrar em condições de desvantagem competitiva em relação às empresas estrangeiras e, portanto, viu diminuído seu mercado de consumo interno. Esses fatores produziram um efeito de desindustrialização que, em meio a um processo de reestruturação produtiva, passaram a contrariar os aspectos definidores da concentração e desconcentração verificada anteriormente, trazendo consequências diretas para a ocorrência de uma redefinição da distribuição espacial do setor industrial do país e na “reconfiguração de sua dinâmica urbano-regional” (SIQUEIRA, 2015, p. 266) (CANO, 2008).

Verificaram-se, nesse período, tendências setoriais distintas. Enquanto se teve a continuidade de um processo de desconcentração no que diz respeito aos setores intensivos em trabalho e aos voltados à extração de recursos naturais, caso da atividade agrícola e de extração mineral, simultaneamente, no que se refere aos

---

<sup>21</sup> Taxa média anual de crescimento de -3,1% para o Brasil e -7,1% para São Paulo para o período 1980-85.

<sup>22</sup> Em contrapartida, nas regiões onde se havia estimulado a produção agrícola e mineral o crescimento econômico foi bastante elevado.

setores de produção de maior valor agregado e de intensidade tecnológica, passou a ocorrer um processo de reconcentração regional (SIQUEIRA, 2015).

Uma das interpretações dessa nova dinâmica de distribuição da produção industrial do país pós anos 1980 foi elaborada por Diniz (1993), na qual este considerou que ocorreu uma espécie de reconcentração da indústria num processo que ele denominou de *desenvolvimento poligonal*. Em sua visão, esse tipo de desenvolvimento seria motivado por um conjunto de forças.

Em primeiro lugar, pelo que ele chama de deseconomias de aglomeração na Área Metropolitana de São Paulo e, inversamente, pela criação de economias de aglomeração em novos centros urbanos e regionais. Em outras palavras, custos mais elevados para as empresas e indústrias se instalarem na metrópole do que em relação aos custos em cidades médias e outros centros urbanos de porte mais intermediário. Esse movimento, que teve início ainda na década de 1970 com o desenvolvimento principalmente de cidades do interior paulista, a partir das décadas seguintes se estendeu em direção a outras partes do país.

Em segundo lugar, por meio de incentivos fiscais e investimentos promovidos pelo Estado durante o século XX, passando por investimentos em infraestrutura, ferrovias, rodovias, energia, telecomunicações, que fizeram com que novas regiões do país se colocassem em condições de atrair e receber novas instalações industriais. Aliado a isso, a busca por recursos naturais, principalmente pelos setores agrícola e de extração mineral, em meio à constante expansão de suas fronteiras de exploração.

E, por fim, pela existência de uma concentração social e espacial da renda que induziu à concentração do poder de compra e da capacidade de investimento em pesquisa e tecnologia nas regiões mais ricas, junto de uma unificação do mercado, através do desenvolvimento dos transportes e da comunicação, acentuando a competição interempresarial que contribuiu para a desconcentração geográfica da produção.

Se num primeiro momento esse espraiamento da produção, como vimos no que se refere à década de 1970, se deu sobretudo em direção ao interior do Estado de São Paulo e a várias regiões periféricas do país, a partir de fins da década de 1980 esse movimento tendeu a se modificar, conformando uma reconcentração poligonal que abrangeria, principalmente, o território entre Belo Horizonte,

Uberlândia, Londrina/Maringá, Porto Alegre, Florianópolis e São José dos Campos (DINIZ, 1993).

Essa região, historicamente a que apresenta melhores índices de desenvolvimento econômico e social no país, basicamente semelhante ao que representou no passado a região Centro-Sul, tende a se destacar das demais em meio ao processo internacional de reestruturação do setor produtivo, caracterizado por demandar melhores fatores locacionais e novas economias de aglomeração com ênfase na capacidade de pesquisa e desenvolvimento tecnológico, ou seja, na capacidade de atrair indústrias de alta tecnologia, de produção de maior valor agregado e de intensidade tecnológica, e que requerem uma força de trabalho cada vez mais especializada e menos extensiva<sup>23</sup>.

Dessa forma, “em função dos maiores potenciais de encadeamento industrial, esses setores [mais especializados] tendem a se concentrar nessa grande área gerando economias externas e reforçando a atratividade dessa região” (SIQUEIRA, 2015, p. 268), conformando um processo de redesenho da distribuição industrial no país, caracterizado por uma reconcentração que, a longo prazo, em meio à ausência de políticas de desenvolvimento regional por parte do Estado, pode potencializar as disparidades regionais, reforçando a divisão do país entre a área de reconcentração poligonal, mais desenvolvida, e o restante do território, de menor dinamismo econômico.

#### **2.4.A industrialização no Estado do Rio de Janeiro<sup>24</sup> e a interiorização produtiva**

A fim de se aproximar um pouco mais da escala de nossa análise, convém neste momento inserir uma discussão de âmbito estadual, neste caso, a respeito do Estado do Rio de Janeiro. Mais uma vez, procuramos focar na indústria diante de uma perspectiva territorial, destacando as regiões do estado fluminense que mais se destacaram durante seu processo de industrialização até chegar aos dias mais

---

<sup>23</sup> O “núcleo duro” dessas indústrias são principalmente os setores de mecânica, química, material elétrico, informática e de telecomunicações (Siqueira, 2015, p. 268).

<sup>24</sup> O município do Rio de Janeiro, que até 1960 se tratava da capital federal, se tornou, a partir daí, uma unidade federativa em separado do restante do então Estado do Rio de Janeiro, conformando o antigo Estado da Guanabara até o ano de 1975, quando então ocorreu a fusão entre os dois estados, dando origem à atual unidade da federação fluminense, a qual, já advertimos, será por nós referida simplesmente como Estado do Rio de Janeiro, independente da época.

atuais, quando as transformações ocorridas no regime de acumulação do capital em escala global, somadas aos impactos na indústria nacional, junto de uma reorganização de sua distribuição regional, fariam com que as regiões Norte e Sul do estado passassem a se destacar na estrutura produtiva fluminense.

#### **2.4.1. A incipiente e interrompida indústria no interior fluminense**

Além do então distrito federal, que por tal sediava importantes órgãos públicos, e um, já naquela época, importante mercado consumidor<sup>25</sup>, houve também, já em fins do século XIX, alguns esboços de uma presença industrial no que conhecemos hoje como interior fluminense.

Destacaram-se nesse processo a região Norte do estado, onde – em meio à instalação de estrada de ferro, conectando a cidade de Campos à então capital federal – a partir da cultura da cana de açúcar consolidou-se uma agroindústria sucroalcooleira; e a região Sul fluminense, mais precisamente no Vale do Paraíba do Sul, onde, em uma dinâmica similar à vivida pelo Estado de São Paulo, a produção do café, por meio de seu capital, acabou por patrocinar uma incipiente industrialização ligada, sobretudo, aos mercados locais e regionais mais próximos de produtos manufaturados (OLIVEIRA, 2008).

No entanto, ao contrário do ocorrido do lado paulista, a produção do café no território fluminense entrou em decadência ainda em fins do século XIX, muito decorrente da exaustão e baixa qualidade de suas terras, vedando a possibilidade do investimento industrial ser realizado pelo capital de origem na produção do café, o mesmo ocorrendo, ainda que por razões distintas, no Norte fluminense, com a decadência da produção da cana. (OLIVEIRA, 2008).

Desse modo, a indústria no Estado do Rio de Janeiro acabou por ficar restrita basicamente ao seu núcleo representado pela capital federal, o que contribuiu para que, já a partir dos anos 1910, o Rio de Janeiro fosse ultrapassado por São Paulo como estado mais industrializado do país, muito decorrente da própria expansão da cafeicultura em direção ao oeste paulista (OLIVEIRA, 2008), entre outras razões que já destacamos em ocasiões anteriores.

---

<sup>25</sup> Considerando inclusive a elite mercantil e a burocracia estatal, que acabaram por estimular a instalação das primeiras indústrias do país – sobretudo de bens de consumo não duráveis.

#### **2.4.2. O Estado do Rio de Janeiro em meio à industrialização nacional**

Segundo Silva (2012), se formos caracterizar de modo geral o que representou o desenvolvimento capitalista fluminense em meio à industrialização nacional ocorrida entre 1930 e 1980, podemos classificá-lo como sendo de um “crescimento e modernização com perda de importância relativa” no cenário nacional: o crescimento médio anual nesse intervalo de 40 anos no Brasil foi de 7,2%, enquanto que no Estado do Rio de Janeiro foi de 6%, tendo a participação fluminense no PIB nacional reduzido de 21% em 1939 para 13% em 1980. Como vemos, embora em termos relativos o Rio de Janeiro tenha perdido, podemos afirmar também que em termos absolutos seu crescimento médio foi significativo.

Quanto ao perfil da estrutura produtiva ao longo desses anos, o estado acabou por se definir prioritariamente enquanto produtor de bens intermediários e de produtos provenientes da indústria de base. Ocorre que, embora tenha obtido certa vantagem ao receber tais investimentos, fato é que, do ponto de vista nacional, por estes terem ocorrido num primeiro momento no território fluminense – ao passo que o processo de industrialização se estendia em direção a outras regiões do país, principalmente em setores similares aos instalados no Rio de Janeiro – acabou ocorrendo uma espécie de “custo de pioneirismo”, de modo que as indústrias instaladas no estado fluminense acabaram por ficar com suas tecnologias defasadas em relação às recentes indústrias instaladas em outros estados, que passaram a se utilizar de máquinas, equipamentos e instalações mais modernas e, portanto, mais competitivas. Essa condição, junto da estrutura produtiva restrita basicamente a bens intermediários e de base, diferentemente do Estado de São Paulo, por exemplo, foram determinantes para o ritmo de crescimento fluminense ser menor que a média nacional, e para que o mesmo perdesse importância relativa ao longo das décadas (SILVA, 2012).

É importante destacar também a forte presença de investimentos de origem estatal que não se limitavam apenas à condição de sede das grandes empresas públicas – decorrente do fato de abrigar a então capital federal – mas muitas vezes faziam com que o território fluminense fosse escolhido para receber novas instalações industriais ligadas a essas empresas. Podemos citar como exemplo a CSN em Volta Redonda, a Reduc, da Petrobrás, em Duque de Caxias, assim como a presença de Furnas, Eletrobrás, Nuclebrás e Telebrás, mais posteriormente.

Ocorreu que, assim como no caso anterior, no que se refere ao custo do pioneirismo, essa condição de forte presença estatal, de certa forma, representou também um aspecto negativo ao tornar a economia estadual dependente da iniciativa pública – muito em função do tipo de atividade industrial que havia sido implantada e ao passo que os investimentos de capital privado estrangeiro se dirigiram prioritariamente em direção à Grande São Paulo, preterindo o Rio de Janeiro e, como veremos mais adiante, representando um obstáculo ao desenvolvimento da região, principalmente a partir da crise do Estado nacional a partir dos anos 1980.

Os segmentos de maior destaque da indústria fluminense foram a metalurgia, mecânica, material elétrico e de comunicação, material de transporte, química, alimentos, editorial e gráfica. No que se refere à variação da participação na produção nacional, no período da chamada industrialização restringida, compreendendo os anos entre 1930 e 1955, os maiores ganhos se deram nos ramos da metalurgia e na produção de bens de capital; enquanto que as maiores reduções se verificaram nos ramos da borracha e de alimentos (SILVA, 2012).

Quanto a este último, podemos relacionar como fatores determinantes tanto a histórica insignificância da produção agrícola e pecuária no estado, como também os processos de expansão da fronteira agrícola e desenvolvimento tecnológico em outras regiões do país, como já vimos anteriormente, principalmente no interior paulista, estados do Sul e, a partir de fins da década de 1960, mas sobretudo em meio à década de 1970, a região Centro-Oeste, desenvolvendo a agroindústria nesses territórios, e como consequência reduzindo a participação do Rio de Janeiro nesse setor da produção.

No período da industrialização pesada, de 1956 a 1980, ocorreu uma ampliação da participação da produção fluminense em relação à nacional no que se refere aos setores químico, de mecânica e de materiais de transporte. Este último muito decorrente da indústria naval, que se viu bastante estimulada por investimentos estatais, caso do II Plano de Construção naval, parte do II PND – além da Fábrica Nacional de Motores (FNM) – e o primeiro muito por conta da implantação da Reduc em Duque de Caxias, ainda durante o Plano de Metas, e depois com sua ampliação durante o regime militar, com investimentos também do II PND (SILVA, 2012) (OLIVEIRA, 2008).

Do ponto de vista demográfico, a fim de complementar as informações quanto ao desenvolvimento econômico, é importante citar que, apesar de sucessivamente perder participação na produção industrial e no PIB geral nacional, o Rio de Janeiro se destacou, entre os anos de 1940 e 1980, como o segundo maior receptor de fluxos migratórios, fazendo com que ocorresse um crescimento demográfico acima do próprio crescimento do PIB estadual, conseqüentemente aproximando a distância relativa entre a renda *per capita* fluminense e a nacional, que caiu de 140% para 40% (SILVA, 2012).

Em outras palavras, o processo de industrialização ocorrido no Estado do Rio de Janeiro nesse período, ainda que tenha obtido resultados importantes do ponto de vista quantitativo e do desenvolvimento das forças produtivas, não foi capaz de compensar a elevada imigração em direção ao seu território, fazendo com que o Rio de Janeiro se aproximasse das demais regiões periféricas nacionais não apenas quanto à participação relativa na produção nacional, mas também no que se refere ao indicador da renda por habitante, de certa forma, contribuindo para a diminuição do padrão de vida médio de sua população.

### **2.4.3. Interiorização industrial e desenvolvimento dos eixos viários**

No que se refere à indústria no Estado do Rio de Janeiro, pode-se dizer que, do ponto de vista territorial, esta se realizou a partir de duas características marcantes: amplos investimentos no núcleo, representado pela RMRJ, mas, principalmente, pelo município do Rio de Janeiro; e investimentos fora desse núcleo orientados de forma bastante marcante pelos eixos viários que conectavam a cidade carioca com os estados de São Paulo e Minas Gerais (OLIVEIRA, 2008).

Promovida pelo Governo Federal como parte de uma política de incentivo à integração das principais cidades industriais do país, as rodovias se destacaram como fator locacional de estímulo ao processo de industrialização em curso no país, e de modo especial no Estado do Rio de Janeiro (OLIVEIRA, 2008). Ainda nos anos 1940, mas sobretudo a partir dos anos 1950, foram inaugurados no território fluminense importantes eixos viários que, ao mesmo tempo que induziram o desenvolvimento industrial em regiões do interior fluminense, evidenciaram também a preocupação maior com a integração do núcleo metropolitano com os estados vizinhos, em detrimento de uma política de incentivo à integração e formação de

uma rede urbana em sua hinterlândia – ao passo que tais rodovias partem todas da cidade carioca porém não se comunicando entre si (OLIVEIRA, 2008).

Destacaram-se nesse processo quatro eixos viários mais importantes. O primeiro, a rodovia presidente Dutra, de ligação entre o município do Rio de Janeiro e a Grande São Paulo, – objeto de ampliação e redefinição do traçado, sendo inaugurada em 1952 – ajudou a consolidar o setor metalúrgico e siderúrgico na região do Médio Paraíba, movimento já favorecido nos anos 1940 com a implantação da CSN, além de estimular algumas atividades industriais na Baixada Fluminense, principalmente nos municípios de Nova Iguaçu e São João do Meriti (OLIVEIRA, 2008).

O segundo eixo viário é definido pela BR-040, estrada Rio-Juiz de Fora, construída com o objetivo de ligar a então capital federal a Minas Gerais, aproveitando o traçado da rodovia Rio-Petrópolis, inaugurada anteriormente. Esse eixo, além de ter sido um fator diferencial para a instalação da Reduc, em 1961, revigorou a industrialização dos setores de laticínios, alimentos e metal-mecânico nos municípios localizados após Petrópolis, com destaque para Três Rios (OLIVEIRA, 2008), que abrigava fábrica de vagões que inclusive utilizava o aço fabricado pela CSN.

O terceiro e quarto eixos são representados pela rodovia BR-101, em sua parte Sul e Norte – tendo com ponto de referência o município do Rio de Janeiro. No que se refere à primeira, esta, junto da construção da ponte Rio-Niterói, em 1974, conectou a cidade do Rio de Janeiro ao Norte fluminense, especialmente ao município de Campos. Desse modo, influenciou, por exemplo, investimentos federais na Companhia de Álcalis, localizada em Arraial do Cabo, além, principalmente, de criar condições favoráveis para o início da exploração petrolífera na Bacia de Campos (OLIVEIRA, 2008).

Quanto ao eixo Sul da BR-101, conhecida como Rio-Santos, esta foi também concluída na década de 1970, próximo à fusão entre o antigo Estado do Rio de Janeiro e o Estado da Guanabara, e desempenhou fator de indução de investimentos em direção à região da Costa Verde, que integra o Sul fluminense. Destacaram-se a ampliação do porto da Petrobrás – para recepção e bombeamento de petróleo para a Reduc, em Duque de Caxias –, a instalação do estaleiro holandês Verolme e, principalmente, a instalação da Usina Termonuclear de Furnas, todas localizadas no município de Angra dos Reis. Mais recentemente, a rodovia também

recebeu em suas margens o porto de Itaguaí que, após sua privatização, acabou se tornando um terminal da CSN para o recebimento de carvão utilizado na sua produção (OLIVEIRA, 2008).

Sendo assim, podemos afirmar que a consolidação desses quatro principais eixos viários do estado serviu para expandir as possibilidades de investimento industrial, especialmente por parte do governo federal com o II PND, destacando-se a expansão da CSN, realizada em três etapas e concluída em 1987, a implantação da Usina Termonuclear em Angra dos Reis, a ampliação da Reduc e o II Plano de Construção Naval, reaquescendo a produção desse setor em seis estaleiros espalhados pelo estado fluminense (OLIVEIRA, 2008).

Porém, como ressaltamos anteriormente, ainda que tais rodovias tenham estimulado o desenvolvimento produtivo de algumas cidades do interior, essas foram ainda insuficientes para modificar a condição histórica de isolamento das mesmas, servindo muito mais como uma ligação direta entre as regiões do estado com seu núcleo, do que representando uma articulação que poderia vir a estimular o desenvolvimento desse território de modo mais homogêneo e menos dependente, gerando condições favoráveis para o estabelecimento de uma rede de cidades do interior fluminense.

Fato é que, o que pesem essas ressalvas, o Estado do Rio de Janeiro, apesar de sua sucessiva perda relativa na participação da produção nacional durante o período de industrialização nacional, foi bastante favorecido por investimentos de origem estatal, contribuindo para o desenvolvimento de sua economia, principalmente no que se refere a indústrias de base e de bens intermediários.

#### **2.4.4. Da crise dos anos 1980 aos anos 1990**

Encerrado o ciclo de industrialização nacional, também chamado de período do nacional-desenvolvimentismo, a economia, não só do Rio de Janeiro como do país como um todo, sofreu fortes transformações, sobretudo de caráter regressivo de sua estrutura produtiva. O estado fluminense foi, junto de São Paulo, um dos mais atingidos, acentuando sua já histórica perda relativa, adquirindo verdadeiros contornos de crise.

Podemos citar dois fatores determinantes para o estabelecimento dessa condição. Em primeiro lugar, a forte dependência da produção fluminense em

relação à demanda interna. Tendo sua estrutura produtiva voltada basicamente à produção de bens intermediários, com a crise nacional instalada, a demanda por insumos produzidos em território fluminense reduziu consideravelmente. Principalmente na primeira metade da década de 1980, fazendo com que os principais setores produtivos do estado se encontrassem desestimulados e, portanto, com que a desaceleração da economia nacional afetasse diretamente o setor produtivo mais importante do Estado do Rio de Janeiro.

Como segundo fator devemos citar a extrema dependência dos investimentos de origem estatal e das empresas públicas. Com o enfraquecimento do Estado nacional, diante da crise do endividamento interno e externo, o modelo adotado até então com o II PND foi abandonado, passando a ser promovida uma política de compressão dos créditos e elevação dos juros, que relegou a um segundo plano os investimentos em setores estratégicos da economia nacional, justamente os setores mais importantes para a economia fluminense, indústrias de bens de produção e energéticas, passando a partir daí a destinar maior atenção aos ramos exportadores, como o setor mineral e agrícola (OLIVEIRA, 2008). Desse modo, esses dois fatores aliados comprometeram seriamente a capacidade de produção e geração de renda no estado, fazendo com que ocorresse uma forte desarticulação dos seus setores produtivos mais importantes, agravando ainda mais a crise fluminense.

No entanto, enquanto a indústria de transformação – caso dos setores produtores de bens intermediários e demais bens de produção – sofria com a crise nacional, no que concerne à indústria extrativa – em decorrência dos investimentos feitos pelo governo federal ainda na década de 1970 por meio do II PND – teve início, a partir dos anos 1980, uma forte expansão representada pela extração de petróleo na Bacia de Campos: se em 1980 a participação relativa da produção do estado em relação à nacional nesse setor correspondia a 1,4%, em 1985 ela saltou para 13,3%, e em 1990 atingiu a marca de 48,5% (SILVA, 2012).

Apesar disso, os contornos de crise enfrentados pelo estado não foram superados. A fim de complementar essa constatação com dados referentes à dinâmica demográfica, a desaceleração da economia fluminense acabou por se manifestar inclusive na redução dos fluxos migratórios em direção ao seu território, apontando para uma importante alteração da histórica trajetória expansiva estadual diante da nacional, com o crescimento populacional fluminense sendo inferior ao do

país: enquanto o crescimento nacional foi da ordem de 1,93% ao ano, a taxa estadual ficou em 1,15% (SILVA, 2012).

Outro dado diz respeito ao produto por habitante. Apesar de ter apresentado uma redução no crescimento demográfico, com o pífio desempenho do produto interno estadual, acentuou-se a convergência entre a *renda per capita* do estado com relação ao país: “em 1991, a renda por habitante do estado era 23% maior que a brasileira, percentual bem abaixo do registrado em 1980 (39,5%)” (SILVA, 2012, p. 58).

Foi diante desse panorama que o Estado do Rio de Janeiro entrou nos anos 1990, período que, como veremos, se pautou por transformações importantes no que se refere à sua estrutura produtiva.

#### **2.4.5. Dos anos 1990 aos 2000 e a reestruturação produtiva do Estado do Rio de Janeiro**

Diante dessa situação, os anos 1990 foram de intensa discussão sobre que rumos o estado deveria tomar, reacendendo o debate a respeito da hipótese do “esvaziamento<sup>26</sup>” do Estado do Rio de Janeiro.

Nesse sentido, em setembro de 1995, por meio da Carta do IBRE<sup>27</sup>, que procurou rever as relações entre a economia fluminense e a nacional, chegou-se à explicação para o esvaziamento com base em dois grupos de fatores: “aqueles que são independentes da vontade da população local e aqueles resultantes mais diretos de decisões e ações da sociedade fluminense” (SILVA, 2012, p. 52).

No que diz respeito ao primeiro grupo, que também poderia ser classificado como *fatores externos*, o documento apontou como causas desse esvaziamento: o crescimento da economia paulista, sendo a principal beneficiária do modelo de expansão industrial adotado no país pós 1930, a perda da condição de capital

---

<sup>26</sup> O tema do “esvaziamento” se refere à condição sucessiva de perda relativa do Estado do Rio de Janeiro na participação da produção nacional ao longo de todo o processo de industrialização do país, onde, num primeiro momento, quem despontava era o vizinho Estado de São Paulo e que, a partir dos anos 1970, outras regiões da periferia nacional acabaram por se tornar mais dinâmicas que o Rio de Janeiro do ponto de vista da estrutura produtiva, sendo esse processo acentuado com a crise instaurada a partir dos anos 1980.

<sup>27</sup> Instituto Brasileiro de Economia. É uma unidade da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que tem por objetivo realizar estudos referentes ao aperfeiçoamento das políticas públicas e da ação privada na economia nacional. Nesse momento essa Carta representou uma demanda por parte do governo fluminense e de setores empresariais que buscavam um maior entendimento sobre a situação econômica do estado e seus principais desafios a serem enfrentados.

federal pelo município do Rio de Janeiro em 1960 e, posteriormente, a fusão entre os estados do Rio de Janeiro e da Guanabara, no ano de 1975 (SILVA, 2012).

No grupo dos *fatores internos*, foram destacados: o fraco desempenho histórico do setor agropecuário, que não atendia seu próprio mercado; o fato da indústria fluminense não ter internalizado setores de ponta, se limitando à produção de bens intermediários; e a forte dependência de investimentos de origem estatal (SILVA, 2012), impedindo maior participação dos investimentos de origem privada, que poderiam oferecer maior dinamismo à estrutura produtiva do estado.

Porém, é importante citar que, como é destacado por Limonad (1996), a constatação do esvaziamento econômico, tendo ocorrido, não pode ser generalizada para a situação de todo o estado, sendo na verdade restrito ao próprio município do Rio de Janeiro. Ainda que historicamente este tenha se mostrado preponderante do ponto de vista econômico, demográfico e político, isso não pode fazer com que a análise do estado do Rio de Janeiro deixe de contemplar a verificação da situação do interior. Desse modo, ao não se limitar a uma análise do estado enquanto um todo homogêneo, Limonad insere uma problematização quanto às particularidades *intraestaduais*, diferenciando o *núcleo do interior*, e acrescentando maiores detalhes ao debate sobre o esvaziamento que, em sua visão, se mostrou antes de tudo como um discurso de caráter ideológico por parte da elite regional sediada na capital fluminense.

Fato é que, em meio a essas discussões, nos anos 1990 o estado do Rio de Janeiro adentrou em um novo momento, vivenciando transformações não só no âmbito econômico como também territorial, que acabaram dando sustentação à crítica de Limonad a respeito da visão limitada em considerar o Estado do Rio de Janeiro apenas com ênfase no seu núcleo metropolitano.

Como apontado por Silva (2012), no que diz respeito à estrutura produtiva fluminense, e como continuidade do processo já iniciado nos anos 1980, dois comportamentos chamaram a atenção: um em relação à atividade extrativa mineral, de recente expansão e crescimento na produção; e o outro referente à indústria de transformação, que passou a apresentar dois movimentos distintos e antagônicos. O primeiro, diante da incapacidade de resposta ao processo de abertura comercial e concorrência intercapitalista, caracterizou-se por uma redução da produção e até mesmo o encerramento da atividade de algumas unidades, desencadeando perdas reais e não só relativas, reduzindo tanto o volume físico quanto financeiro produzido,

conformando um *quadro de desindustrialização* preocupante. O segundo referente à “reestruturação, ampliação e implantação de setores centrais para a matriz produtiva estadual”, promovendo a *internalização dos investimentos*, “responsável pela dinamização econômica e urbana de algumas porções do território estadual, com destaque para as regiões interioranas”, que teriam contribuído para o surgimento e consolidação de *padrões regionais de desenvolvimento* pautados na especialização produtiva. Desse modo,

a reestruturação da industrialização fluminense [verificada a partir dos anos 1990], ao mesmo tempo em que promove a reestruturação da economia industrial do estado, promove a consolidação de uma economia regionalizada com particularidades importantes no território (OLIVEIRA, 2008, p. 152).

Destacaram-se nesse sentido principalmente as regiões Norte e do Médio Paraíba fluminense. Quanto à primeira, vinculada à indústria extrativa de exploração de petróleo na Bacia de Campos, teve sua expansão física estimulada pela demanda externa, crescimento das exportações e elevação dos preços, principalmente por conta do chamado “efeito China”, a partir dos anos 2000, fazendo com que sua participação no PIB nacional saltasse de 1,1% em 1989 para 4,6% em 2004, e aumentando a participação desse setor na composição do PIB estadual de 3,7% para 28,2%, a maior elevação verificada no país. Saltou também sua participação regional na indústria extrativa do Brasil, movimento este iniciado ainda nos anos 1980 quando participava com apenas 4,2% no início da década, elevando para 40,2% já em 1989 e atingindo a marca de 62% de participação do Estado do Rio de Janeiro em 2006 (SILVA, 2012).

Essa expansão do setor de exploração de petróleo na Bacia de Campos trouxe efeitos de regionalização da economia do Norte fluminense, estimulando e mobilizando uma complexa rede de logística e de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços, fomentando o aquecimento da economia das principais cidades da região, principalmente Campos e Macaé, e promovendo um encadeamento produtivo em escala estadual ao beneficiar, a montante, o setor naval do estado e, a jusante, o polo gás-químico em Duque de Caxias, o início da construção da Comperj, em Itaboraí, ambas localizadas na região metropolitana do

Rio de Janeiro, além do Cenpes<sup>28</sup>, localizado na Ilha do Fundão, no município carioca (OLIVEIRA, 2008).

Em relação ao Médio Paraíba Fluminense (ver em anexo, figura 8), historicamente marcado como centro industrial voltado principalmente para os setores metalúrgico e siderúrgico<sup>29</sup>, ocorreu uma forte dinamização industrial nessa região a partir da chegada de diversas plantas industriais de capital privado e estrangeiro, rompendo com a característica marcante do estado no que se refere à dependência de investimentos estatais. Diante de sua localização estratégica, em meio ao eixo viário de conexão entre os estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas Gerais, esta região se tornou, a partir da década de 1990, referência importante “para a instalação de novas indústrias estruturadas a partir de sistemas tecnológicos avançados e de formas inovadoras de organização da produção”, contribuindo para as mudanças em curso na estrutura industrial do estado ao passo que foram os municípios dessa região quem receberam “os principais investimentos industriais de empresas que usam tecnologias mais avançadas” (OLIVEIRA, 2012, p. 186).

Em meio à política de isenção fiscal, que começou a ser adotada pelo governo do estado ainda no final dos anos 1980 e que se intensificou nos anos 1990, foi em meados dessa década que os primeiros resultados começaram a aparecer<sup>30</sup>. Em 1995, contando com doação de terreno e isenções no ICMS, ISS e IPTU, instalou-se, em Resende, a fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen. Posteriormente, foram atraídas, utilizando-se da mesma lógica de incentivos fiscais, a PSA Peugeot-Citroen, no ano de 1997, no então emancipado município de Porto Real, trazendo consigo a instalação de mais cinco empresas fornecedoras de equipamentos para seus veículos, criando um “distrito industrial” (OLIVEIRA, 2008).

A estas empresas, somaram-se ainda naquela região a instalação de outras unidades, representadas pela indústria de pneus Michelin, que já se encontrava

---

<sup>28</sup> Criado em 1973, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes) é um complexo de pesquisa que tem por objetivo fornecer e antecipar soluções tecnológicas em produtos e processos para o Sistema Petrobrás, tendo seu centro tecnológico sido expandido em 2010, muito decorrente do extraordinário desempenho da produção de petróleo na Bacia de Campos.

<sup>29</sup> Destacam-se a Siderúrgica Barra Mansa e a indústria metalúrgica Barbará, no município de Barra Mansa, já a partir dos anos 1930 mas, principalmente, a instalação da CSN no atual município de Volta Redonda, nos anos 1940, sendo esta última a grande responsável pelo desempenho industrial da siderurgia e metalurgia dessa região a nível estadual e nacional (Oliveira, 2008, p. 187).

<sup>30</sup> Importante ressaltar também outros fatores relevantes, como a estabilização da inflação, o contexto de guerra fiscal entre as unidades da federação, a criação do Mercosul e o acordo automotivo de abrangência nacional.

instalada em Resende, para produção de aramados, mas que expandiu sua atuação com uma nova unidade no município de Itatiaia, destinada à produção de pneus para automóveis e caminhões; a Indústrias Químicas Ceramide, norte-americana, em Resende; a Indústria de Vidros Gardien, também norte-americana, porém em Porto Real; e a Cerâmica Unisten, indústria destinada à produção de artefatos de cimento, localizada em Resende (OLIVEIRA, 2008).

Em 1999 foi inaugurada a GalvaSud (atual CSN Porto Real), destinada à produção de bobinas de aço galvanizado para abastecer, principalmente, as indústrias automotivas da própria região, além de outras instaladas em São Paulo, Minas Gerais e Paraná, e outras áreas do Mercosul (BENTES, 2015). Em 2001 foi instalada a empresa *BMB Mode Center*, voltada para a montagem de carrocerias, primeiramente dentro da fábrica da Volkswagen em Resende, e posteriormente estabelecendo uma unidade própria em Porto Real. Mais recentemente, em 2009, instalou-se a Votorantim Siderurgia em Resende, além da fábrica de automóveis Nissan, em 2014, em Porto Real. Em Itatiaia, ocorreu uma expansão da fábrica da Michelin em 2012, a instalação, em 2013, da indústria de máquinas pesadas da sul-coreana Hyundai, em parceria com a BMC Brasil Máquinas e, no mesmo ano, iniciou-se a construção de nova montadora de automóveis, a Jaguar Land Rover (BENTES, 2015).

Como resultado desse ciclo de investimentos, o perfil industrial da região do Médio Paraíba se alterou profundamente. Se desde os anos 1990, com a privatização da CSN e a chegada da Volkswagen em Resende, já vinha em curso um processo de reestruturação econômica na região, a partir dos anos 2000 esse movimento se consolidou. De um lado a indústria metalúrgica e siderúrgica, com um sistema produtivo ainda bastante atrelado ao período pré-reestruturação, com maior necessidade de mão de obra, geralmente pouco qualificada tecnicamente; do outro a indústria automotiva, completamente adaptada à reestruturação, com forte automatização da produção, mão de obra mais qualificada e menos extensa. Portanto, essa dicotomia, mais que simplesmente restrita à dimensão setorial da indústria, trouxe também consigo outras implicações bastante relevantes para a região.

Em primeiro lugar, representou uma reconfiguração da dinâmica territorial no Médio Paraíba: historicamente vinculada à siderurgia e metalurgia, Volta Redonda, e em menor medida Barra Mansa, deixaram de representar o polo industrial dinâmico

da região – inclusive com Volta Redonda, através das lideranças políticas locais, deixando para trás sua antiga imagem de “cidade do aço”, procurando transformar-se numa cidade de serviços de caráter regional – enquanto ao mesmo tempo Resende, Porto Real e Itatiaia, através da chegada de várias novas empresas, pareceram despontar enquanto nova concentração industrial, alterando o espaço de dinamismo do Médio Paraíba em direção à Sub-região das Agulhas Negras<sup>31</sup>.

Em segundo lugar, a chegada dessas novas empresas à região e sua consequente alteração da dinâmica territorial expressa uma reconfiguração também dos agentes que passam a atuar nesse território. São novos agentes econômicos que se diferem em muitos aspectos dos até então tradicionalmente presentes. Se antes vinculados em grande parte ao capital nacional da siderurgia e às pequenas e médias empresas fornecedoras locais, agora, com o segmento automotivo, os agentes locais têm que relacionar-se com agentes globais, empresas transnacionais, que quando chegam trazem consigo seu sistema produtivo, suas lógicas, estratégias e demandas até então inéditas naquele território.

Em outras palavras, a partir da chegada do segmento automotivo à região, ocorreu uma reconfiguração da dinâmica industrial do Médio Paraíba, alterando sua estrutura econômica e trazendo consigo uma transformação do ponto de vista territorial. Por sua vez, como a chegada dessas novas empresas representou também uma reconfiguração dos principais agentes a atuar nesse território, essa reestruturação econômica adquire também uma dimensão política.

Portanto, de região destinada prioritariamente ao ramo siderúrgico e metalúrgico, o Médio Paraíba Fluminense se afirmou nos últimos anos como importante centro industrial metal-mecânico no Estado do Rio de Janeiro a partir da chegada do setor automobilístico – representado sobretudo pelas empresas MAN (Volkswagen), PSA Peugeot-Citroen e Nissan, que estimularam a instalação de empresas fornecedoras de equipamentos e serviços especializados em seu entorno – desempenhando assim um importante papel na reestruturação da indústria da região (OLIVEIRA, 2008) e estabelecendo as bases para a constituição de um processo de reestruturação econômica no Médio Paraíba, de fortes implicações do ponto de vista territorial.

---

<sup>31</sup> O termo *sub-região* será utilizado com base no estudo da REGIC – Regiões de Influência das Cidades, desenvolvido pelo IBGE, que classifica o município de Resende como Centro Sub-regional, tendo como área de influência os municípios de Porto Real e Itatiaia. Essa decisão será melhor explicada no capítulo 4, quando discutiremos a definição da escala do nosso território-objeto.

## **2.5.O Médio Paraíba Fluminense em meio às transformações de ordem multi e trans-escalar**

A fim de justificar o caminho percorrido até aqui, algumas questões se colocam como pertinentes para nós. Como podemos articular todas essas transformações ocorridas nas mais distintas escalas com o nosso objeto empírico? Que alterações e características citadas por nós a nível global tiveram efeitos, diretos ou indiretos, no território representado pelo Médio Paraíba Fluminense? Quais mudanças ocorridas na escala nacional de certa forma podem ter condicionado as transformações verificadas no Médio Paraíba Fluminense? E, que transformações foram essas?

Para responder a essas indagações, antes de tudo devemos partir da mudança do regime de acumulação fordista-keynesiano para o de dominância financeira e o conseqüente processo de neoliberalização que viria a seguir, com suas principais implicações tanto para o Estado Nacional brasileiro, quanto para o processo de reestruturação produtiva. Vejamos.

Em primeiro lugar, com o endividamento do Estado brasileiro e sua perda de capacidade de investimento no setor produtivo, muitas empresas estatais acabaram por se tornar alvo do interesse do capital privado, que viu a oportunidade de se apropriar de tais patrimônios e submetê-los à nova lógica econômica e financeira. Um desses casos se deu com um dos símbolos da indústria nacional e do projeto desenvolvimentista brasileiro, a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, localizada em Volta Redonda, quando, após investimentos em ampliação da planta industrial e da capacidade produtiva promovidos pelo governo federal durante os anos 1980, fruto ainda do II PND, a então estatal, em decorrência da influência política da ideologia neoliberal, da nova ordem geopolítica estabelecida pós Guerra Fria, e da crise enfrentada pelo Estado nacional, passou, já em fins da mesma década, por um processo paulatino de sucateamento e desinvestimento que, em meio a sérios conflitos entre trabalhadores e empresa, inclusive com greves violentamente reprimidas, culminou em sua privatização no ano de 1993, impactando e alterando profundamente a economia não só de Volta Redonda, como também de municípios próximos, localizados na região do Médio Paraíba Fluminense.

De outro lado, ainda como parte do “pacote neoliberal” adotado no país a partir dos anos 1990, a abertura comercial e a consequente entrada tanto de capitais quanto de mercadorias estrangeiras, junto da elevação da competitividade intercapitalista e do trabalho, estabeleceram as condições para o enfraquecimento da indústria nacional e sua reestruturação produtiva. Um caso em especial foi o vivenciado pelo segmento automotivo que, como vimos, esteve presente em momentos cruciais do processo de industrialização brasileiro, principalmente na fase da industrialização pesada – em meio ao plano de metas, e durante o regime militar. Se nesse período as principais empresas transnacionais desse segmento instaladas aqui no Brasil encontravam-se na região metropolitana de São Paulo, principalmente no ABC paulista, a partir dos anos 1990, motivadas principalmente pela reestruturação do sistema produtivo e sua automatização, teve início um processo que alterou significativamente as necessidades localizacionais dessas empresas, culminando com a chegada dessas indústrias em novos territórios até então sem vínculo algum com esse tipo de produção.

Tendo em vista sua importância econômica, a fim de estabelecer as condições necessárias para viabilizar essa reestruturação das empresas automotivas em território nacional, foi desenhado pelo governo federal em meados dos anos 1990 um novo regime automotivo<sup>32</sup> capaz de reorientar o investimento dessas empresas, promovendo sua reespecialização. Em paralelo, diante da crise enfrentada pelo Estado do Rio de Janeiro nesse período, que como vimos anteriormente foi em grande parte decorrente da crise do Estado Nacional, o governo fluminense diante da necessidade em diversificar sua economia e romper com sua dependência histórica do capital estatal, passou a se utilizar de políticas de isenção fiscal a fim de atrair o capital privado para seu território, mais especificamente a indústria automotiva, culminando com a chegada da planta industrial da Volkswagen ao município de Resende no ano de 1995, dando início a um novo ciclo de investimentos na região.

Portanto, como vemos, transformações em nível global iniciadas sobretudo a partir da década de 1970 desencadearam uma série de acontecimentos que tiveram implicações diretas e simultâneas para a economia nacional, para o Estado do Rio de Janeiro e para o setor industrial, e, através de movimentos distintos porém

---

<sup>32</sup> Esse tema será melhor desenvolvido no capítulo 4.

convergentes, incidiram diretamente na região do Médio Paraíba Fluminense, conformando, simultaneamente, um processo de reestruturação econômica e política, como veremos a partir daqui.

### **3. REESTRUTURAÇÃO ECONÔMICA NO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE**

#### **3.1. Reestruturação de caráter produtivo: das cadeias siderúrgicas aos circuitos e redes transnacionais automotivas**

Um dos aspectos que definem a reestruturação econômica por que vem passando a região do Médio Paraíba Fluminense nas últimas décadas se refere à mudança dos padrões de produção dos principais segmentos industriais ali instalados e sua conseqüente reestruturação de caráter produtivo. Como demonstrado anteriormente, historicamente marcada pela presença da siderurgia, essa região passou a receber, a partir de meados dos anos 1990, indústrias do segmento automotivo que trouxeram consigo suas particularidades no processo de produção. Sendo assim, embora ambos os segmentos, siderúrgico e automotivo, possam ser considerados como parte do complexo industrial metal-mecânico, para que possamos configurar o processo de reestruturação econômica por que passou o Médio Paraíba, é importante que nos atentemos para seus principais fatores de diferenciação – nesse caso, expressos na dicotomia entre *encadeamentos produtivos* e *circuitos de produção* e na indústria siderúrgica e automotiva, respectivamente.

##### **3.1.1. Encadeamentos produtivos na Siderurgia**

Representada na região do Médio Paraíba principalmente pela CSN, desde a década de 1940, junto da Siderúrgica Barra Mansa, a siderurgia – e, de modo mais genérico, a metalurgia, também presente na região – pode ser definida como produtora de bens intermediários, ou seja, produz insumos necessários para outros segmentos industriais que necessitam do aço para produzir seus próprios produtos, podendo, desse modo, serem consideradas como produtoras de *commodities*. Por

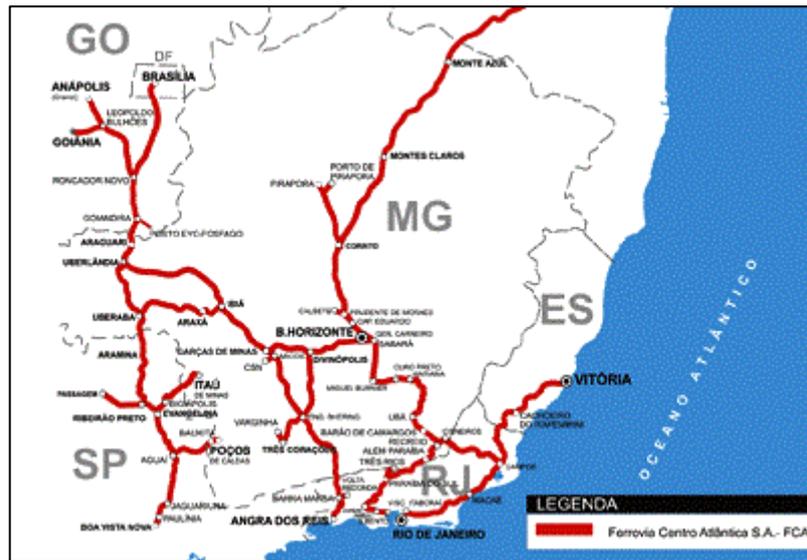
outro lado, ainda que seu produto final seja intermediário, e portanto usado por outros tipos de indústrias, a siderurgia também necessita de insumos, nesse caso se destacando o minério de ferro – podendo ser eventualmente substituído também por sucata metálica – e o carvão mineral (SOBRAL, 2013).

No que se refere à produção siderúrgica, esta é segmentada em dois tipos de aço: o *aço semiacabado*, fabricado em forma de tarugos, blocos e placas; e o *aço acabado*, também denominado laminado. Enquanto o primeiro tipo de aço tem como principal demanda as próprias siderúrgicas – a fim de produzir laminados e realizar atividades de relaminação – e demais indústrias do complexo metal-mecânico – caso do setor automotivo e de indústrias produtoras de bens de capital (máquinas e equipamentos) –, a demanda por aços acabados, isto é, o produto final da siderurgia, pode se dar através de *laminados planos* ou *laminados longos*. O primeiro é comercializado em forma de chapas ou bobinas, tendo como destino principalmente a cadeia metal-mecânica, em especial a de materiais de transporte; já o segundo tem como maior consumidor a indústria ligada à construção civil (SOBRAL, 2013).

Do ponto de vista da territorialização desse segmento industrial no Brasil, a proximidade com a oferta dos principais insumos necessários para sua produção, caso do minério de ferro, encontrado em alta qualidade em Minas Gerais, somada à demanda representada pelo parque industrial da indústria de transformação, e mais especificamente a metal-mecânica, localizado historicamente na Região Sudeste, em especial na região metropolitana de São Paulo, fizeram com que essa região do país se colocasse como o principal destino das plantas industriais siderúrgicas.

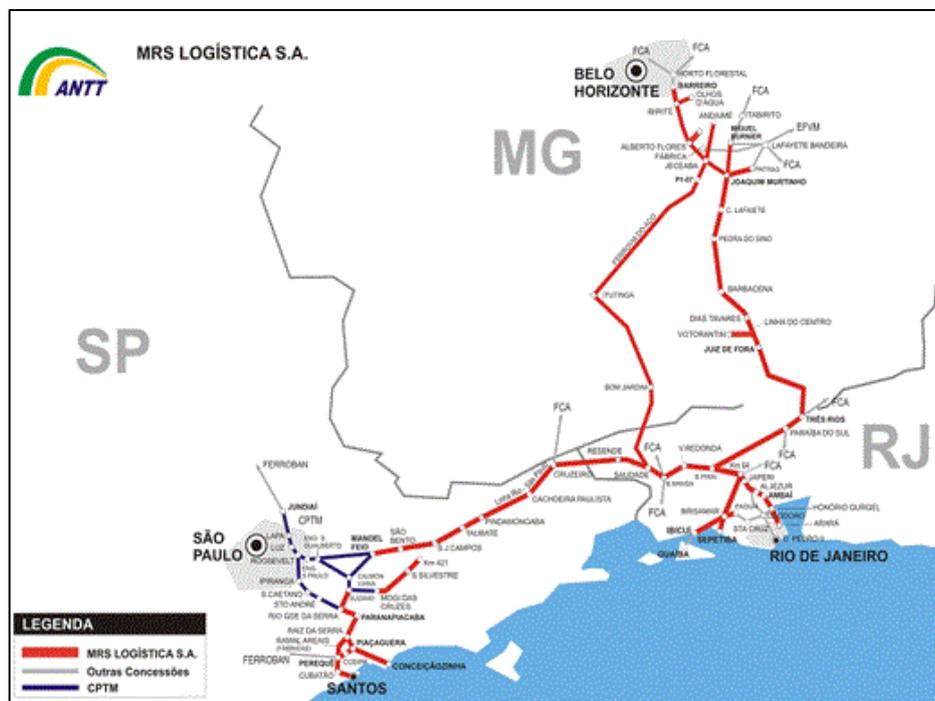
Foi justamente nesse contexto que a CSN e a Siderúrgica Barra Mansa foram instaladas no Médio Paraíba Fluminense, devido sobretudo à sua localização de certa forma estratégica por estar simultaneamente próxima dos insumos provindos de Minas Gerais e dos setores industriais demandantes de seu produto final, localizados no Estado de São Paulo, auxiliados por uma infraestrutura capaz de viabilizar essa integração produtiva, por meio da Ferrovia Centro Atlântica (FCA), ligando a Minas Gerais (figura 1), e a Malha Regional Sudeste (MRS) (figura 2), conectando com São Paulo, eixo este que viria a ser reforçado a partir dos anos 1960 por conta da rodovia Presidente Dutra, parte da BR-116.

Figura 1 – Malha ferroviária da FCA S.A.



Fonte: Governo federal, Programa de Parcerias de Investimentos<sup>33</sup>

Figura 2 – Malha ferroviária da MRS Logística S.A.



Fonte: Governo federal, Programa de Parcerias de Investimentos<sup>34</sup>

<sup>33</sup> Acessado no site <https://www.ppi.gov.br/fca-ferrovia-centro-atlantica-sa> em 13 de novembro de 2018.

<sup>34</sup> Acessado no site <https://www.ppi.gov.br/mrs-logistica-sa> em 13 de novembro de 2018.

Porém, retornando para o período histórico que está sendo aqui analisado, é importante que identifiquemos as principais alterações ocorridas na atividade siderúrgica, sobretudo a partir dos anos 1990. Nesse sentido, em meio aos já citados processos de liberalização e globalização de capitais, destacaram-se como impactos a atingir essas empresas, especialmente: (1) a *ampliação do leque de atuação* destas para além do seu segmento de mercado original, fazendo com que a diversificação de sua produção aumentasse consideravelmente; e a *verticalização do processo de produção* a partir do aumento da agregação de valor, por exemplo, através do maior beneficiamento do minério. No entanto, vale destacar que, contrapondo a essas modificações, e tratando-se de uma área que ganhou maior relevância nas empresas em meio ao movimento de neoliberalização, no que se refere à inovação tecnológica não ocorreu, no caso da siderurgia, nenhuma modificação radical que exigisse profunda renovação da base produtiva já instalada, se caracterizando portanto por apresentar baixa intensidade de gastos com P&D, estando, muitas vezes, o avanço tecnológico restrito basicamente aos fornecedores, sobretudo os de equipamentos (SOBRAL, 2013).

Tomando como exemplo o caso da CSN, que é emblemática na indústria siderúrgica do Médio Paraíba, essa empresa conta atualmente com três unidades produtivas nessa região: a Usina Presidente Vargas, em Volta Redonda, a CSN Porto Real – GalvaSud S.A, na cidade de Porto Real, além de uma unidade especializada em embalagens de aço, na cidade de Resende – estas duas últimas mais recentes e com produção em menor escala. Em decorrência das transformações citadas acima, basicamente a ampliação do leque de atuação da empresa e a verticalização do processo de produção, atualmente ela atua em toda a cadeia produtiva do aço, desde a extração do minério de ferro até a produção e comercialização de uma linha de produtos siderúrgicos bastante diversificada, incluindo aços planos, revestidos, galvanizados, pré-pintados, folha metálicas e aços longos (vergalhão e fio-máquina), além de exercer atividades de logística, energia e de atuar na produção de cimento<sup>35</sup>.

Portanto, cada vez mais, a siderurgia se caracteriza por ser uma atividade industrial de encadeamento produtivo bastante verticalizado, com as grandes

---

<sup>35</sup> Informações encontradas no site da empresa

[http://www.csn.com.br/conteudo\\_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=60937](http://www.csn.com.br/conteudo_pti.asp?idioma=0&conta=45&tipo=60937), em acesso realizado em 13 de novembro de 2018.

empresas desse setor tendencialmente concentrando as várias etapas do processo de produção sob sua responsabilidade. Além disso, seu encadeamento não apresenta grande complexidade do ponto de vista de eventuais formações de redes e circuitos produtivos, pelo contrário, tem como característica a linearidade, com destaque para as etapas de mineração e a produção do aço, com seus vários processos realizados no interior da própria fábrica, não necessitando de significativas redes interempresariais e intensas relações entre a empresa matriz e eventuais fornecedores.

Por fim, uma outra questão que se coloca é em relação à sua demanda. Por produzir bens intermediários, esta é altamente dependente da situação e da decisão de outras empresas produtoras, fazendo com que o encadeamento a jusante não necessariamente crie vínculos pautados na proximidade territorial, ao contrário, sendo grande parte da produção de aço no Brasil, principalmente os inacabados, destinada à demanda externa, fazendo com que a produção interna seja condicionada a variáveis que extrapolam as condições do mercado nacional.

### **3.1.2. Redes e circuitos de produção na indústria automotiva**

Quanto às indústrias automotivas, estas se diferem em diversos aspectos da indústria siderúrgica do ponto de vista produtivo. Principal setor de fabricação durante o século XX, a também chamada indústria automobilística esteve no centro das transformações produtivas mais significativas desse período, desde o advento do fordismo até a passagem para a acumulação de tipo flexível – pautada na crescente e intensa automatização do sistema produtivo – tendo as grandes empresas transnacionais desse setor como expoentes e protagonistas dessa reestruturação produtiva que resultou em implicações inclusive na geografia econômica – ao passo que reconfigurou a distribuição espacial das atividades industriais de acordo com as novas lógicas emergentes.

Ao contrário da siderurgia que, como mostramos, se organiza através de *cadeias de produção*, onde cada estágio agrega valor ao processo de produção de produtos, a indústria automotiva se pauta por *circuitos* e *redes de produção*. Enquanto uma cadeia de produção pode ser considerada basicamente linear e pautada numa sequência de operações, os circuitos de produção se caracterizam por serem processos econômicos longos e indiretos, não lineares, e, principalmente,

por estarem pautados numa circularidade do processo de produção com enfoque no momento final do consumo. Em outras palavras, ao mesmo tempo em que segue o curso *entrada-transformação-distribuição-consumo*, a partir do *feedback*, representado por este último (o consumo), ocorre um movimento em sentido inverso, ou seja: *consumo-distribuição-transformação-entradas* (DICKEN, 2010).

Por sua vez, “os circuitos de produção estão envolvidos em redes de produção mais abrangentes de relacionamentos interempresariais e intraempresariais” (DICKEN, p. 36, 2010). Essas redes de produção, como definido por Dicken (2010), se expressam em três dimensões principais, sendo estas: do ponto de vista do controle, da espacialidade e da incorporação territorial.

Basicamente, o *controle* se refere ao modo como essas redes são coordenadas e regulamentadas, no caso, pelas empresas transnacionais, que inclusive por desempenharem esse papel acabam por se colocar como agentes formadores de uma nova geografia econômica. Essas empresas se organizam de modo que possam coordenar e controlar diversas operações em vários países de modo simultâneo. Ainda que não sejam proprietárias de todo o processo – ao contrário, pautando-se por uma intensa colaboração entre empresas – as transações acabam por adquirir certa característica de internalização, de modo que se dá origem a um sistema verticalmente integrado que é controlado e organizado pela empresa matriz.

Quanto à *espacialidade*, esta diz respeito a como as redes se configuram geograficamente. É, portanto, uma configuração geográfica específica, pautada no alcance dos componentes dessa rede e nos vínculos entre eles, podendo ser organizada de modo geograficamente disperso ou concentrado, conformando *redes de produção globais e/ou redes de produção transnacionais*<sup>36</sup>. Desse modo podemos afirmar que a espacialidade da rede de produção está intimamente articulada com o controle dessa mesma rede, ao passo que as empresas transnacionais, ao organizarem o processo de produção de acordo com suas necessidades acabam por materializar esse controle na distribuição física e

---

<sup>36</sup> Dicken (2010) faz questão dessa diferenciação pois embora possamos afirmar que vivemos em um mundo globalizado do ponto de vista econômico e produtivo, é certo que determinados circuitos e redes de produção, embora extrapolem as fronteiras nacionais, não se distribuem geograficamente de forma homogênea; de modo que algumas regiões globais se sobressaem em relação a outras, adquirindo portanto um caráter transnacional, e não global.

geográfica das várias unidades produtivas componentes das redes de produção às quais estão envolvidas.

E a respeito da *incorporação territorial*, esta pode ser encarada como uma terceira etapa dentro do processo de constituição de uma rede de produção. À medida que uma espacialidade é gerada por meio de um determinado controle, é certo que “cada componente em uma rede de produção – da empresa, cada função econômica – está, literalmente, ‘fincado’ a localizações específicas” (DICKEN, 2010, p. 38). Este “fincamento” manifesta-se em duas dimensões: uma física, do ponto de vista do ambiente construído; e outra, menos tangível, referente às relações sociais, às instituições e práticas culturais distintas e envolvidas em cada caso em particular. Apesar de o autor concentrar sua abordagem na dimensão regional supranacional e nacional, queremos chamar atenção aqui – e esse será um enfoque melhor desenvolvido posteriormente – para a dimensão mais particular desse fincamento, tanto físico, manifestado numa escala de recorte urbano-regional, quanto do ponto de vista menos tangível, tendo como meta a identificação dos principais agentes envolvidos nessa incorporação territorial, com especial atenção para as administrações públicas municipais.

Inclusive, uma das manifestações dessa distribuição das atividades e de seu fincamento territorial pode se expressar de uma forma bem específica, qual seja, através da formação de *clusters* geográficos. Estes *clusters* por sua vez podem ser considerados *generalizados* – baseados em economias de aglomeração, ou seja, em um agrupamento geral de atividades que gera condições de compartilhamento de uma gama de serviços, relacionado principalmente com grandes regiões metropolitanas; ou, mais próximo do nosso objeto, podem se expressar em forma de *clusters especializados* – que refletem a tendência das empresas dos mesmos setores, ou setores relacionados, a se localizarem nos mesmos locais a fim de formar *distritos industriais* e *espaços industriais*; ou seja, surgem da proximidade geográfica das empresas que executam funções diferentes, porém ligadas em redes de produção específicas (DICKEN, 2010).

Esse agrupamento espacial pode ser vantajoso para as empresas tanto do ponto de vista da *racionalidade do mercado*, ao passo que a proximidade é um meio de reduzir custos de transações a partir da minimização dos custos com transporte, como também através da diminuição de incertezas na relação entre as empresas clientes e empresas fornecedoras; quanto a partir de *benefícios menos tangíveis*,

como o acesso a determinada qualidade de mão de obra, relações com determinadas instituições (universidades, associações comerciais, instituições governamentais) e, principalmente, contato “face a face”, interação sociocultural, aumento do conhecimento e inovação a partir do compartilhamento entre as empresas envolvidas no agrupamento geográfico (DICKEN, 2010) – sendo este também um tema a ser explorado nos capítulos posteriores.

Porém, retornando para a questão dos circuitos produtivos (entradas-transformação-distribuição-consumo), uma característica fundamental e particular da produção de automóveis é de que esta se trata de uma *indústria de montagem*, caracterizada por se organizar a partir de uma grande quantidade e variedade de componentes que, provenientes de vários lugares, convergem para um ponto em comum. Sendo assim, ao mesmo tempo que numa ponta estimula uma descentralização das unidades produtivas pelo espaço, pela outra incita um movimento de concentração territorial, configurando um quadro em que o circuito produtivo se estabelece a partir da interação entre as montadoras dos veículos e seus fornecedores de componentes, que, para se ter uma noção de sua relevância, tendem a responder atualmente por cerca de 50 a 70% do preço médio de custo do carro (DICKEN, 2010).

No que se refere à etapa da transformação nesse circuito, destacam-se três importantes processos antes da montagem final do veículo: a fabricação das carrocerias, a fabricação dos componentes, e a fabricação dos motores e transmissões; estando estes distribuídos entre os fornecedores, que por sua vez podem ser divididos em três níveis principais: fornecedores de *primeiro nível*, que fornecem os principais sistemas de componentes diretamente para as montadoras – geralmente com experiência em pesquisa e desenvolvimento e em *design*; fornecedores de *segundo nível*, que produzem para os designs fornecidos pelas montadoras ou pelos fornecedores de primeiro nível; e os de *terceiro nível*, que abastecem as montadoras com os componentes mais básicos (DICKEN, 2010).

Esse tipo de organização da produção, que teve início nos anos 1970 através principalmente de empresas japonesas, principalmente a Toyota, orientadas por uma busca permanente pela alta eficiência e preços competitivos, pode ser classificada também como *produção enxuta*. No caso da indústria automobilística, a base de sua transformação, em contraposição às técnicas de produção em massa, se deu a partir de desenvolvimentos tecnológicos relacionados sobretudo à

arquitetura do veículo – principalmente através do uso de *plataformas compartilhadas* entre os diversos modelos de veículos, e da *modularização* dos componentes e *sistemas* de componentes (DICKEN, 2010).

Os módulos se caracterizam enquanto grupos de componentes dispostos próximos uns dos outros, dentro de um veículo, de modo a constituir uma unidade coerente. Já os sistemas de componentes são “grupos de componentes localizados no veículo inteiro, que operam em conjunto para oferecer uma função específica do veículo”, caso dos sistemas de frenagem, sistemas elétricos, de comando de direção, dentre outros, sendo o uso de componentes eletrônicos cada vez mais determinantes e presentes na fabricação dos automóveis em meio a um mercado de competição intensa entre as grandes empresas transnacionais do setor (Dicken, 2010, p. 309-310), estimulando as empresas a investirem cada vez mais em P&D, sinalizando a importância do *consumo* no circuito produtivo automobilístico.

Dentro desse contexto de estímulo às interações interempresariais, as relações entre as empresas montadoras de automóveis e fabricantes de componentes têm sofrido importantes transformações ao longo do tempo. Existe uma pressão constante e crescente por parte das montadoras para que as entregas de seus fornecedores se deem de forma rápida (*just-in-time*) e contínua, a preços o mais baixo possível, mantendo ao mesmo tempo a qualidade dos componentes fornecidos. Essa pressão acaba se expressando de duas maneiras: primeiro, fazendo com que os fornecedores assumam a responsabilidade pelo maior número de atividades, como criação, pesquisa, e eventuais riscos no desenvolvimento de módulos e sistemas de componentes; segundo, por meio de uma pressão para que as empresas fornecedoras se localizem geograficamente próximas das fábricas de montagem, favorecendo a conformação dos *clusters* especializados, como ressaltamos anteriormente. Tem havido simultaneamente uma tendência de redução no número de empresas fornecedoras, como é o caso da Peugeot-Citroën, que nos últimos anos reduziu esse número de cerca de 900 para 500, movimento este não se limitando às montadoras, mas se estendendo inclusive aos grandes fornecedores, que também vêm reduzindo o número de seus respectivos fornecedores, conformando uma tendência de concentração dessas funções (DICKEN, 2010).

Essas transformações na relação entre empresas montadoras-empresas fornecedoras têm implicado numa reconfiguração do circuito produtivo da indústria

automobilística, ao passo que as relações outrora mais distantes vêm sendo substituídas por relações mais próximas, tanto de uma perspectiva organizacional, através do desenvolvimento da interdependência funcional – principalmente com as grandes fornecedoras –, quanto do ponto de vista geográfico, a medida que intensificou-se a necessidade de que os fornecedores se localizem mais próximos de seus clientes, sobretudo os fornecedores de primeiro nível de módulos e sistemas complexos. Essa tendência apresenta duas características: a *colocalização*, principalmente onde existem novas fábricas associadas à produção modular; e os chamados *condomínios industriais*, encontrando-se ainda em seus primeiros estágios de experimentação, sendo mais comum em algumas partes do mundo do que em outras (DICKEN, 2010).

O surgimento e difusão da chamada *produção modular* acabou seguindo caminhos bastante particulares pelo mundo, sendo experimentado principalmente no Brasil, na Europa e na América do Norte. Um desses casos de destaque ocorreu justamente na região do Médio Paraíba Fluminense, no município de Resende, a partir da implantação da fábrica de montagem de Ônibus e Caminhões da Volkswagen. Basicamente, o que essa experiência tem de particular é o fato de que os fabricantes de componentes encaixam seus produtos diretamente na linha de montagem, em vez de apenas fornecê-los de fábricas externas. Desse modo, os fornecedores assumem a responsabilidade de juntar e instalar quatro importantes módulos: o chassi, os eixos de suspensão, os motores e transmissão, e os controles de direção; ao passo que as responsabilidades não apenas produtivas, mas também administrativas, são compartilhadas pela Volkswagen e seus principais fornecedores, chamados de *parceiros* (DICKEN, 2010).

Além da Volkswagen, a Peugeot-Citroën e a Nissan também se instalaram na região – Porto Real e Resende respectivamente – adotando práticas que, ainda que não idênticas à empresa alemã, se assemelham a esta no sentido de que, ao se instalarem, trouxeram consigo uma gama de outras empresas fornecedoras localizadas no entorno da planta industrial, diretamente vinculadas à empresa matriz, conformando uma espécie de condomínio industrial sob controle das mesmas.

### 3.1.3. A diferenciação produtiva no Médio Paraíba

Portanto, como se vê, no Médio Paraíba Fluminense uma das expressões da reestruturação econômica ocorrida a partir de meados dos anos 1990, mas que se consolida nos anos 2000 em diante, se deu através de uma reestruturação de caráter produtivo a partir da chegada de empresas transnacionais do segmento automotivo, alterando o perfil industrial da região, outrora hegemonicamente baseado sobretudo na siderurgia.

Embora ambos os segmentos sejam parte do complexo metal-mecânico, fica claro que não podem ser considerados semelhantes (ver tabela 1 e figura 3). Enquanto a siderurgia faz parte da indústria produtora de bens intermediários, a automotiva se caracteriza por produzir bens de consumo durável; o tipo de mão de obra demandada por cada uma delas também é distinto, de modo que se a siderurgia ainda expressa muitas características da produção em massa e de maior necessidade de mão de obra, com baixa qualificação, no que se refere às indústrias automotivas, estas trouxeram consigo sistemas produtivos altamente automatizados, de mão de obra mais intensiva, de maior qualificação técnica, característica de uma produção enxuta. Mais que isso, e como fator de diferenciação que queremos aqui frisar, as particularidades de encadeamento da produção do setor siderúrgico é completamente distinto do verificado no caso do setor automotivo.

Enquanto o primeiro, representante ainda da segunda revolução industrial, revela baixa complexidade no encadeamento tanto a montante quanto a jusante e pouca perspectiva de inovação e grandes transformações nesse sentido; o segundo, caso exemplar das transformações no processo de acumulação do capital a partir da década de 1970, que tem na produção flexível um de seus expoentes, inclusive com uma das grandes empresas do setor dando nome a esse processo – toyotismo –, traz consigo o que há de mais atual no que se refere às transformações no âmbito produtivo, manifestadas na dicotomia entre cadeias e circuitos produtivos. Estes últimos integrando redes de produção que cada vez mais extrapolam os aspectos meramente econômicos e produtivos, e passam a incluir interações das empresas tanto com o poder estatal, nas suas mais variadas escalas, quanto nas tendências de interações inter e intraempresariais, como no caso da relação entre empresas matrizes e suas fornecedoras, em seus mais diversos níveis e funções, trazendo implicações – e este é o ponto em que queremos chegar – para a dimensão

territorial, ao tornar a distribuição geográfica das atividades econômicas altamente dinâmica e de certa maneira incerta, representando uma potencial ameaça por parte dessas empresas transnacionais em momentos de negociação com os demais agentes envolvidos nas interações políticas, em especial do poder público, caso principalmente dos governos estaduais e das administrações municipais, que podem se ver impelidos a atender as demandas dessas empresas a fim de garantir tanto sua chegada quanto sua permanência no território.

Essa alteração dos padrões e características da distribuição geográfica das atividades econômicas, da maneira que se dão no segmento automotivo enquanto uma indústria de montagem, vai se manifestar de modo particular nas escalas subnacionais, neste caso na escala urbano-regional do Médio Paraíba Fluminense, aguçando um processo de segmentação desta região, ao alterar seu território de dinamismo industrial, que deixa de se limitar a Volta Redonda e Barra Mansa, expandindo em direção ao que denominamos aqui como *sub-região das Agulhas Negras*, tendo nos municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia principais destinos para a chegada das indústrias automotivas<sup>37</sup>.

**Tabela 1** – Contraponto e diferenciações do complexo metal-mecânico do Médio Paraíba Fluminense

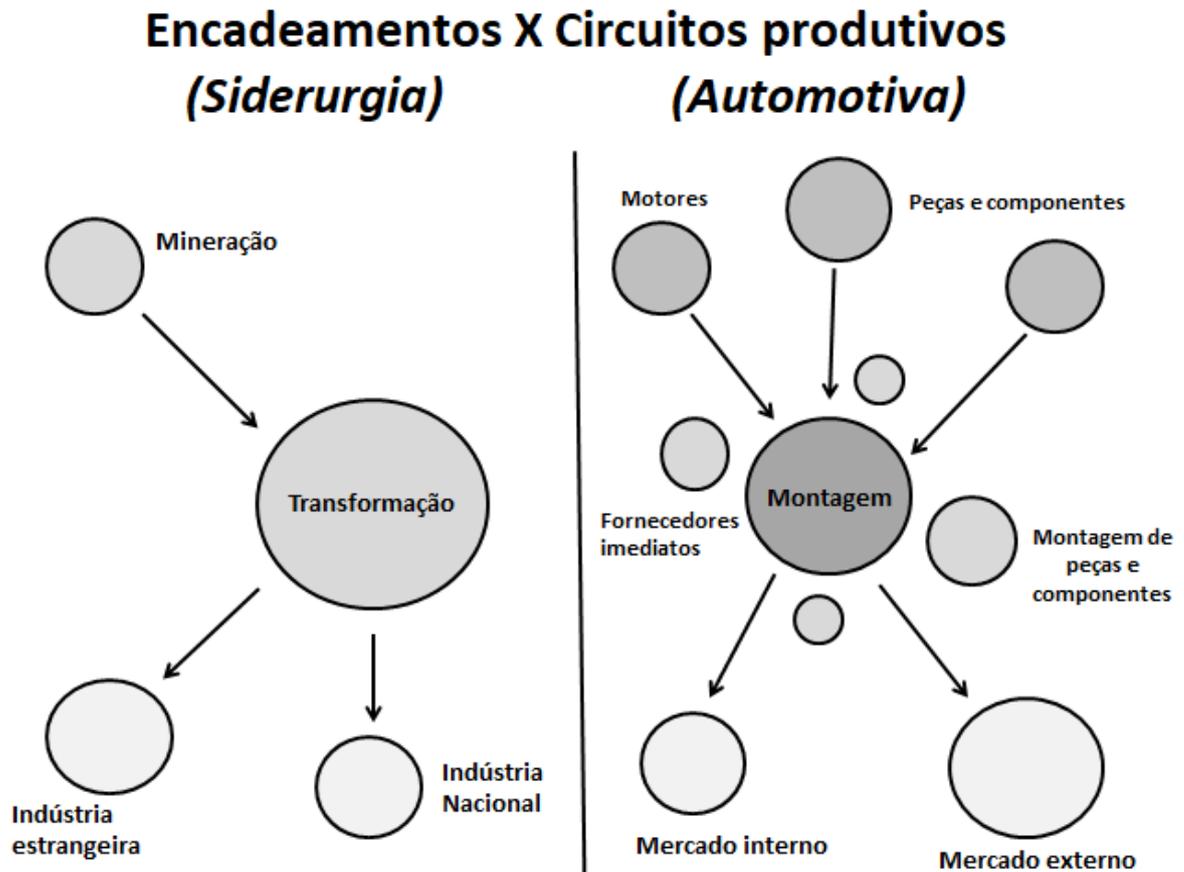
<b>Fatores de diferenciação</b>	<b>Indústria siderúrgica</b>	<b>Indústria automotiva</b>
<b>Principais empresas atuantes na região</b>	CSN, Votorantim, Arcelor Mittal	MAN <i>Latin America</i> (Volkswagen), PSA Peugeot-Citroën, Nissan, Land Rover
<b>Origem do capital</b>	Nacional privado e estrangeiro (mais recentemente)	Transnacional privado
<b>Grupo de produtos</b>	Bens intermediários, <i>commodities</i>	Bens de consumo duráveis
<b>Sistema de produção</b>	Em massa	Enxuta, automatizada, modular
<b>Perfil da mão de obra</b>	Extensiva, média-baixa qualificação técnica	Intensiva, média-alta qualificação técnica
<b>Características da produção</b>	Encadeamento, linearidade, ampliação do leque de atuação da empresa, diversificação	Circuitos e redes, processos longos e indiretos, verticalmente integrados,

<sup>37</sup> E não só, pois, como dito anteriormente, simultaneamente à chegada dessas indústrias automotivas, as próprias empresas siderúrgica historicamente atuantes na região, casos da CSN e Votorantim, passam a fazer parte desse movimento ao instalar novas unidades produtivas na região das Agulhas Negras, fazendo com que esta seja uma tendência do setor industrial como um todo, ao passo que Volta Redonda, até o presente momento, caminha em direção à sua afirmação enquanto um centro urbano-regional de serviços.

	centralizada	indústria de montagem
<b>Inovação e pesquisa</b>	P&D mais por parte dos fornecedores de equipamentos, baixa intensidade de gastos	Forte investimento em P&D, concorrência intensa pela realização do produto, atenção especial para componentes eletrônicos
<b>Período de origem do sistema produtivo</b>	II Revolução industrial e meados do século XX, regime de acumulação fordista	III Revolução industrial, regime de acumulação flexível, pós 1970
<b>Principais insumos</b>	Minério de ferro, carvão mineral	Módulos e sistemas de componentes; chassi, eixos de suspensão, motores, transmissão, controles de direção.
<b>Produto final</b>	Aço semiacabado e aço laminado plano ou longo	Ônibus, caminhões e automóveis
<b>Demanda por produtos finais</b>	Construção civil, indústria metal-mecânica	Consumidor final
<b>Mercado</b>	Interno e externo (destaque para China e EUA)	Interno e externo (principalmente Mercosul e América do Sul)
<b>Rebatimento territorial</b>	Incerteza quanto a aglomerações produtivas	Tendência a formação de <i>clusters</i> , cinturão imediato de fornecedores específicos

**Fonte:** Elaboração própria.

Figura 3 – Dicotomia entre encadeamentos e circuitos produtivos



Fonte: Elaboração própria.

### 3.2. Alterações na atividade industrial e seu rebatimento territorial: a Sub-região das Agulhas Negras como território emergente de dinamismo industrial no Médio Paraíba

A fim de analisar os impactos dessa transformação de caráter produtivo com implicações geográficas na escala urbano-regional, deveremos passar para uma investigação acerca da produção industrial a partir de uma segmentação territorial do Médio Paraíba. Para isso, utilizamos informações do IBGE, com base nas Contas Regionais e PIBs Municipais, do período entre 2002 e 2015, dando especial atenção às variações no valor adicionado industrial dos principais municípios dessa região. O importante nesse momento é identificar comportamentos, variações, divergências e semelhanças, além de eventuais dicotomias entre o que classificaremos, a partir daqui, como *antigo território de dinamismo industrial* do Médio Paraíba, representado por Volta Redonda e Barra Mansa, e o *novo território de dinamismo*

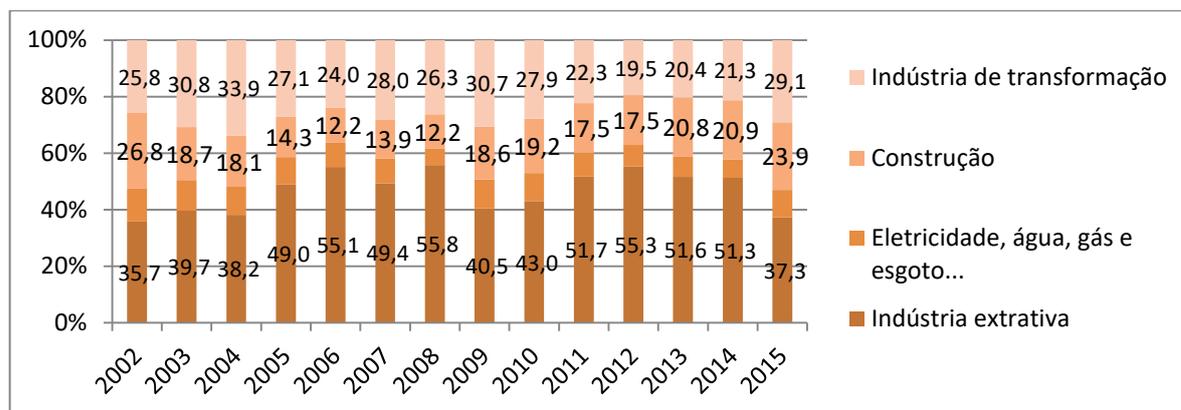
*industrial*, a Sub-região das Agulhas Negras (ver anexo, figura 9), alvo das empresas automotivas nos últimos anos. Caberá, ao fim dessa análise, questionarmos se realmente é possível usar a classificação de *antigo e novo território de dinamismo industrial*, e se sim, em que termos.

### **3.2.1. A produção industrial do Médio Paraíba no contexto fluminense**

Previamente demonstrado no segundo capítulo, uma primeira questão de que devemos tratar é sobre o contexto do Estado do Rio de Janeiro no que se refere à sua estrutura produtiva e seu conseqüente rebatimento territorial. Basicamente, do ponto de vista da produção industrial três regiões se destacam. As duas primeiras de perfil industrial mais especializado: o Norte Fluminense, com a extração de petróleo e gás realizado na Bacia de Campos, e o próprio Médio Paraíba, a partir da chegada de novas empresas transnacionais pós-anos 1990. E, em terceiro lugar, a Região Metropolitana, que embora apresente uma maior diversificação setorial do seu perfil industrial e concentre parcela predominante do parque industrial fluminense, vem sofrendo nas últimas décadas perdas de forte conteúdo absoluto, com fechamento de unidades fabris e transferência de empresas para outras regiões do país – principalmente no grupo de bens de consumo não duráveis (SILVA, 2012).

Em síntese, pode-se mesmo afirmar que a estrutura produtiva fluminense nas últimas décadas se pauta sobretudo por uma condição em que “o elevado dinamismo da [indústria] extrativa mineral vem contrastando com o quadro de semiestagnação da indústria de transformação” (SOBRAL, 2013, p. 186).

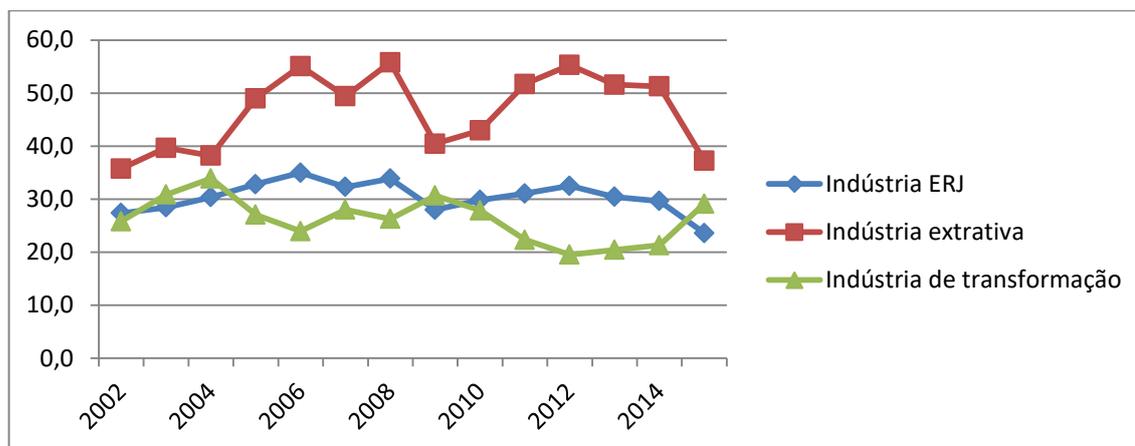
Esse protagonismo da atividade extrativa com base no petróleo e gás, que a propósito se insere num quadro maior, de reprimarização das atividades industriais do país como um todo, fica claro quando analisamos a estrutura produtiva fluminense no período entre 2002 e 2015. Como se vê no gráfico 1, a participação da Indústria Extrativa foi predominante, variando entre 35,7% em 2002 e 55,8% no ano de 2008, enquanto que a Indústria de Transformação ficou em patamares consideravelmente menores, entre 19,5% em 2012 e 33,9% em 2004, sendo mesmo ultrapassada pela Construção Civil nos últimos anos.

**Gráfico 1** – Estrutura produtiva industrial do Estado do RJ (2002-2015) – (Em %)

Fonte: Contas regionais, IBGE.

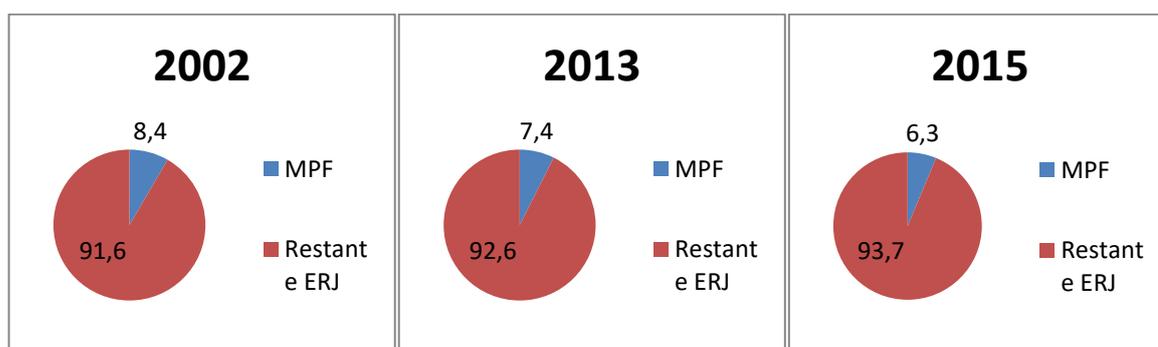
Esse quadro de dependência em relação à atividade extrativa fica ainda mais evidente quando comparamos as participações da indústria na Estrutura Econômica fluminense – junto do setor de serviços e agropecuário (ver anexo, gráfico 26) – com as participações da indústria Extrativa e de Transformação na Estrutura Produtiva (gráfico acima). Com exceção dos dois primeiros anos, as participações da indústria extrativa e de transformação oscilaram em sentido inverso. Movimento semelhante ocorreu com relação à participação da indústria na Estrutura Econômica do ERJ e a da indústria de transformação: com exceção do período entre 2002 e 2004, quando ambas aumentaram suas participações, no restante da série suas oscilações se deram em direções opostas. De outro lado, os períodos de crescimento da participação da indústria na estrutura econômica do ERJ coincidiram com os períodos de crescimento da participação das atividades extrativas no VA industrial (gráfico 2).

É importante deixar isso claro, pois, como nossa análise se concentra na indústria de transformação, é preciso que tenhamos bem definido qual sua dimensão no cenário estadual, de modo que assim possamos melhor interpretar as variações ocorridas nos municípios do Médio Paraíba. Em outras palavras, é importante ter bem definido que a indústria extrativa pode sim ser considerada o fator preponderante tanto para determinar o nível de participação da indústria de transformação quanto para condicionar o desempenho da indústria fluminense, evidenciando o protagonismo da extração de petróleo e gás para a economia do estado e conseqüentemente condicionando as variações de participação, por exemplo, do Médio Paraíba Fluminense, como demonstraremos a seguir.

**Gráfico 2** – Participações na Estrutura Econômica e no VA Industrial (2002-15) – (Em %)

Fonte: Contas regionais, IBGE.

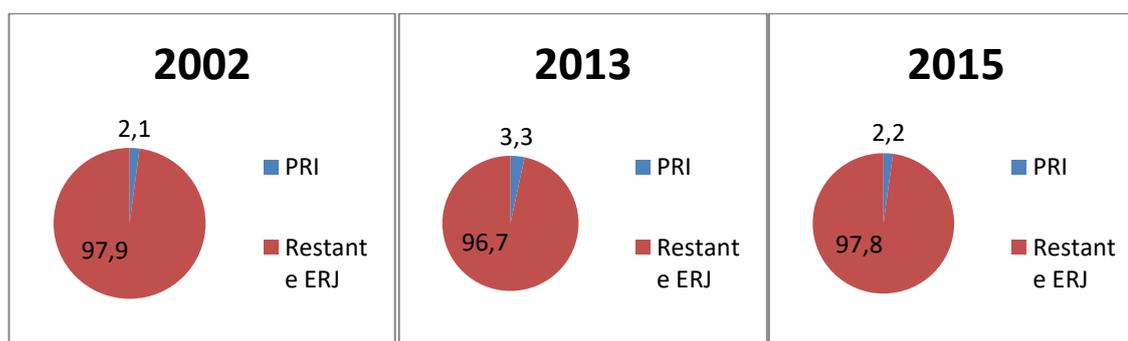
Quando comparamos a participação da indústria do Médio Paraíba em relação a todo o estado, verificamos que, apesar das várias rodadas de investimentos do setor privado transnacional na região ao longo desse período – em particular empresas do segmento automotivo, mas não só – no geral, a tendência verificada foi de queda. Se em 2002 essa participação foi de 8,4%, em 2013 ela passou para 7,4%, caindo ainda mais em 2015, quando atingiu apenas 6,3% (gráfico 3). Isso pode evidenciar duas questões. Primeiro, que outras regiões do estado se destacaram mais ao longo desse período do que os municípios do Médio Paraíba. Segundo, que a indústria extrativa, ao se colocar como carro-chefe da produção industrial fluminense, acabou desempenhando a função de “fiel da balança”, contribuindo diretamente para a perda de participação do Médio Paraíba, que basicamente tem sua estrutura produtiva baseada na indústria de transformação, ficando de fora dos efeitos provenientes do setor petrolífero.

**Gráfico 3** – Participação do MPF no valor adicionado industrial do Estado do RJ – (Em %)

Fonte: Contas regionais e PIB municipal, IBGE.

Porém, quando segmentamos o território do Médio Paraíba, focando apenas nos municípios que receberam as empresas automotivas – casos de Resende, Porto Real e Itatiaia – o que ocorre, entre 2002 e 2013, na verdade é um crescimento da participação destes em relação ao valor adicionado industrial de todo o estado, sucedido por uma queda até 2015 (gráfico 4). Isso evidencia três questões: (1) a sub-região das Agulhas Negras apresentou melhor desempenho que o restante dos municípios membros do Médio Paraíba na maior parte da série analisada; (2) após um ciclo favorável de crescimento da participação destes municípios ocorreu um movimento de inflexão a partir de 2013 – provavelmente já como parte dos sinais da crise econômica nacional que viria a seguir, e da indústria automobilística em particular; (3) ainda que tenha apresentado melhor desempenho que no caso de todo o Médio Paraíba, seu peso estadual ainda é pouco significativo, não ultrapassando 3,3% em seu melhor momento.

**Gráfico 4** – Participação de PRI<sup>38</sup> no VA industrial do Estado do RJ – (Em %)



Fonte: Contas regionais e PIB municipal, IBGE.

### 3.2.2. Segmentação territorial no Médio Paraíba: Volta Redonda/Barra Mansa e Sub-região das Agulhas Negras

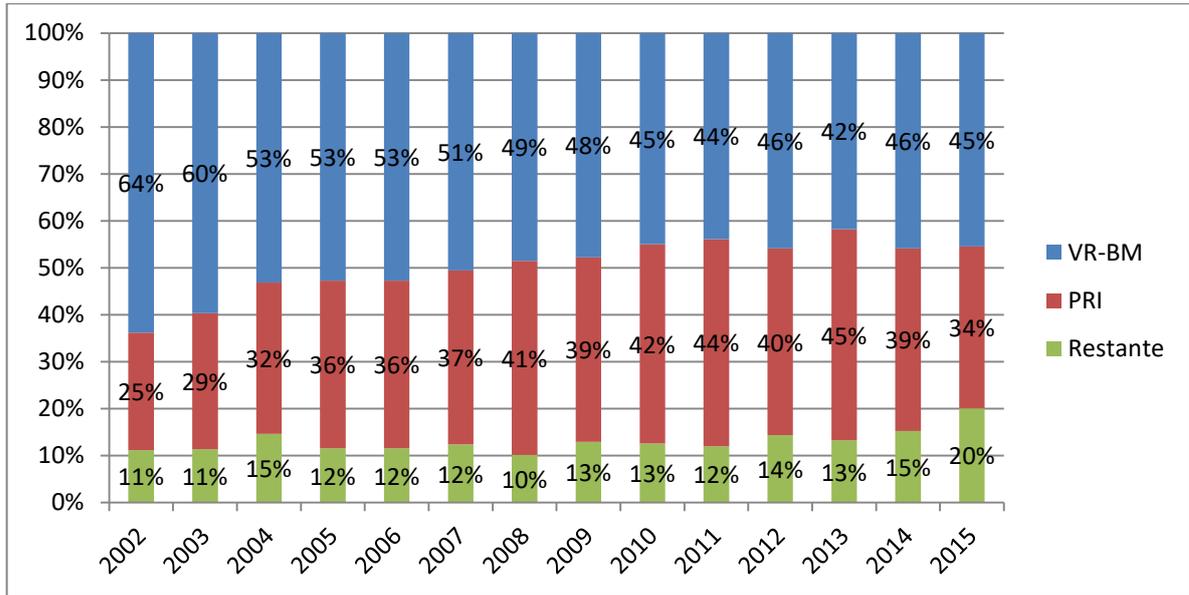
Desconsiderando o restante do Estado do Rio de Janeiro, mantendo a segmentação do território do Médio Paraíba e dando destaque para os agrupamentos representados, de um lado, por Resende, Porto Real e Itatiaia, e de outro, por Volta Redonda e Barra Mansa, fica bastante evidente que, entre os anos 2002 e 2013, de fato ocorreram movimentações que dão sustentação à hipótese de transferência do território de dinamismo industrial no Médio Paraíba. Enquanto Volta Redonda e Barra Mansa retraíram de 64% em 2002, para 42% em 2013, no sentido

<sup>38</sup> Porto Real, Resende e Itatiaia.

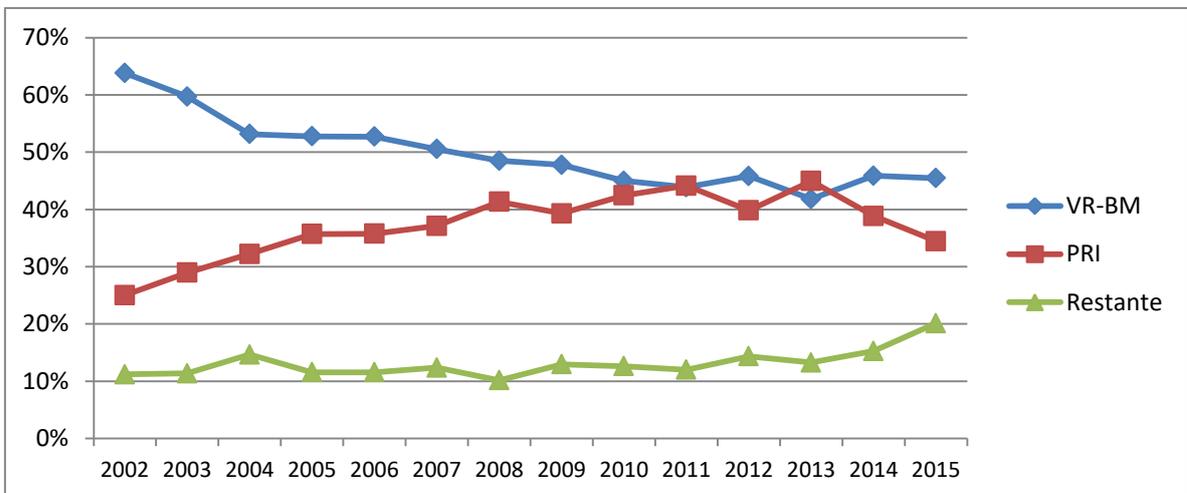
oposto, a sub-região das Agulhas Negras saiu de apenas 25% de participação no VA industrial para 45% em 2013 (gráfico 5). Ressalta-se ainda que ambos movimentos se deram de maneira quase que constante, apresentando poucas oscilações, e tendo justamente o ano de 2013 como marco – quando os municípios das Agulhas Negras pela única oportunidade na série ultrapassaram o agrupamento de Volta Redonda e Barra Mansa na participação do VA industrial (45% a 42%, respectivamente) (gráfico 6).

A partir daí, de 2014 a 2015, essa tendência sofreu uma reversão, com PRI saindo de 45% em 2013 para apenas 34% apenas dois anos depois, retornando ao patamar em que se encontrava entre 2004 e 2005. Já Volta Redonda e Barra Mansa cresceram sua participação de 2013 para 2014 (42% a 46%), caindo um pouco no ano seguinte, quando atingiu 45%. Apenas para não passar despercebido, nesse contexto dos dois últimos anos da série analisada, chama a atenção também o forte aumento da participação dos municípios restantes, que salta de 13% em 2013 para 20% em 2015, provavelmente refletindo os impactos negativos nas atividades industriais das principais cidades da região.

Sendo assim, fica claro que até 2013 houve de fato uma tendência de maior dinamismo industrial no território representado pela sub-região das Agulhas Negras, composta pelos municípios voltados principalmente para o segmento automotivo – é bom lembrar, reforçados também por novas unidades siderúrgicas – enquanto que Volta Redonda e Barra Mansa, historicamente de perfil industrial siderúrgico-metalúrgico e de maior participação na produção industrial da região, acabaram perdendo espaço no contexto urbano-regional, vindo a se recuperar um pouco no final da série mais em função da perda de participação do PRI, que pode estar associado à crise econômica nacional e estadual, que pelo seu próprio dinamismo (gráfico 7).

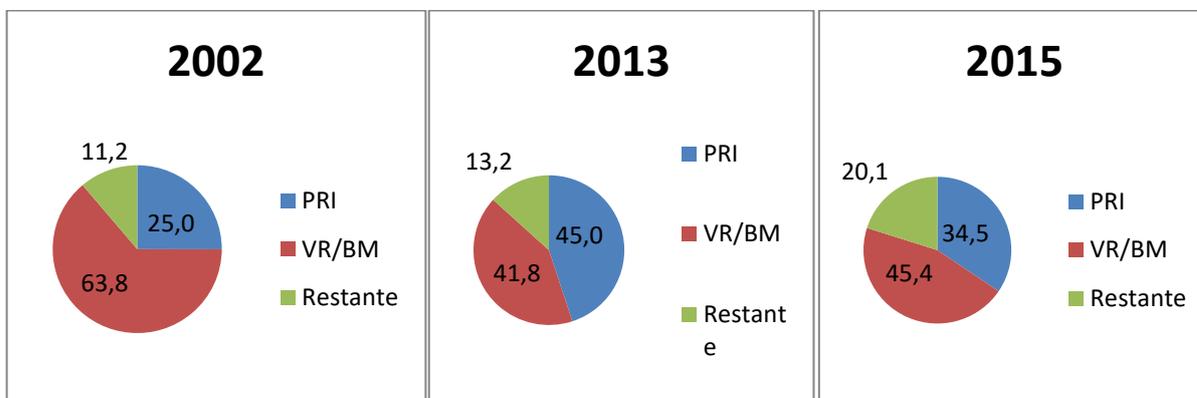
**Gráfico 5** – Participações no VA industrial do MPF, por agrupamento, em barras (2002-15) – (Em %)

Fonte: PIB municipal, IBGE.

**Gráfico 6** – Participações no VA industrial do MPF, por agrupamento, em linhas (2002-15) – (Em %)

Fonte: PIB municipal, IBGE.

**Gráfico 7 – Participações no VA industrial do MPF – (Em %)**



Fonte: PIB municipal, IBGE.

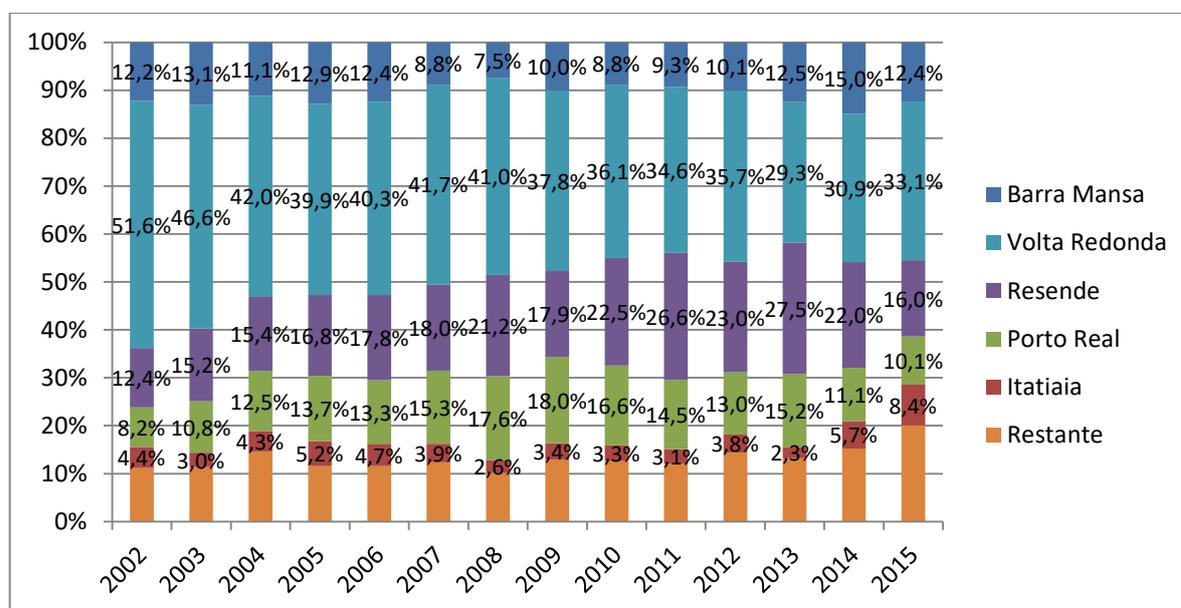
Analisando os municípios de forma separada (gráficos 8 e 9), vale destacar:

- (1) *Barra Mansa* foi o que apresentou menor alteração, variando pouco ao longo da série, e praticamente terminando próximo de como começou, 12,4% e 12,2%, respectivamente. Seus menores patamares ficaram por conta dos anos 2007 e 2010, quando marcou 8,8%. O auge se deu em 2014, em meio à queda de Resende e Porto Real, e junto da subida de Volta Redonda e restante dos municípios.
- (2) *Volta Redonda* foi o município de pior desempenho – partiu de mais da metade do total do Médio Paraíba (51,6%) em 2002 para 33,1% em 2015, quase sendo ultrapassado por Resende em 2013, porém ainda assim se mantendo isolado na primeira posição durante toda a série, indicando uma recuperação a partir de 2014.
- (3) *Resende*, ao contrário de Volta Redonda, dentre todos foi o que apresentou o maior crescimento, sendo o principal responsável pelo comportamento ascendente do agrupamento da sub-região das Agulhas Negras, mantendo-se, com exceção de 2009, na segunda colocação. Saiu de 12,4% em 2002 para atingir seu auge em 2013, com 27,5%. Por outro lado, em 2014 e 2015 foi o que mais sofreu, terminando a série com apenas 16% de participação, retornando próximo ao patamar de 2004.
- (4) *Porto Real* apresentou comportamento semelhante ao de Resende, com exceção dos anos 2010 e 2012, quando teve uma queda significativa de sua participação, evidenciando um impacto mais precoce da crise no setor

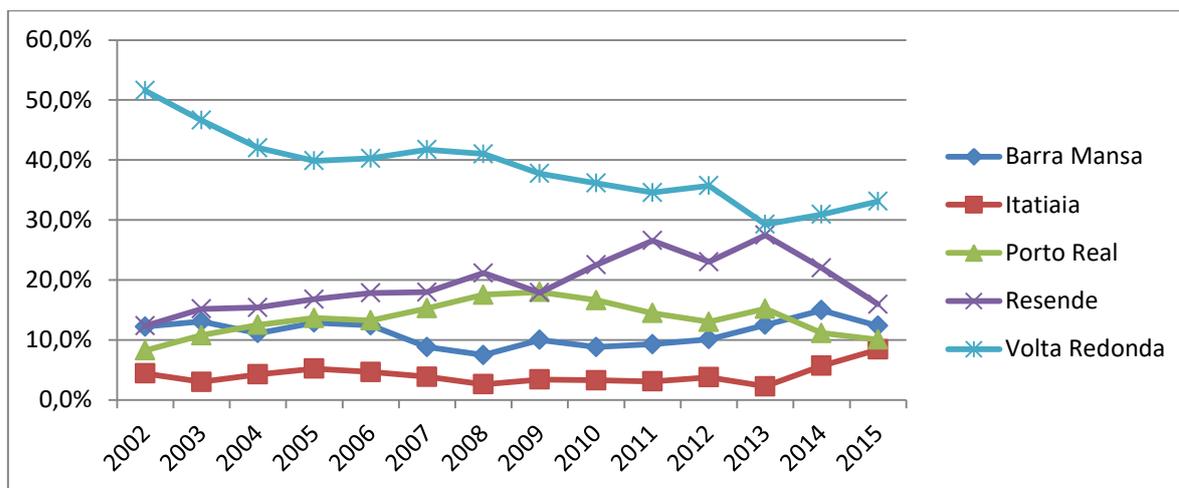
automobilístico que seguiria, nos anos seguintes, em direção ao município vizinho. Terminou a série com pouco menos de 2% de ganho de participação, quando saiu de 8,2% para 10,1%, e teve seu auge no ano de 2009, quando chegou a ultrapassar Resende.

(5) *Itatiaia* foi o caso mais curioso. Após ter oscilado em meio a uma tendência geral de declínio, saiu de 4,4% em 2002 para 2,3% em 2013, o município contrariou os movimentos de queda de seus vizinhos da sub-região entre 2013 e 2015, e foi o que mais cresceu, saltando de 2,3% para 8,4%, se aproximando inclusive de Porto Real.

**Gráfico 8** – Participações no VA industrial do MPF, por município, em barras (2002-15) – (Em %)

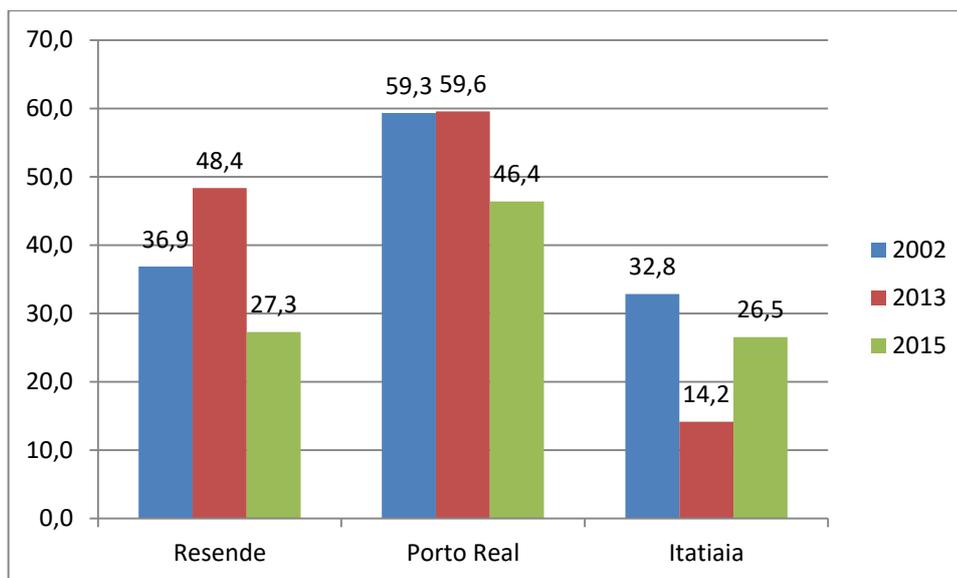


Fonte: PIB municipal, IBGE.

**Gráfico 9** – Participações no VA industrial do MPF, por município, em linhas (2002-15) – (Em %)

Fonte: PIB municipal, IBGE.

Porto Real se mostrou como o município mais dependente da atividade industrial. Se entre 2002 e 2013 a participação do VA industrial no seu VA bruto pouco alterou (59,3% e 59,6%), em 2015, devido ao mau momento da produção da fábrica da PSA Peugeot-Citroën, esse número caiu bastante, atingindo 46,4%. Resende, após crescer a participação do VA industrial de 36,9% em 2002 para 48,4% em 2013, apresentou o mesmo movimento que Porto Real entre 2013 e 2015, porém de forma ainda mais intensa, vivenciando uma queda bastante brusca da participação do VA industrial no VAB municipal – saindo de 48,4% em 2013 para apenas 27,3% em 2015. Por outro lado, mais uma vez, Itatiaia destoou dos demais. Após ver seu VA industrial reduzir significativamente de 2002 a 2013, 32,8% e 14,2%, respectivamente, nos dois últimos anos da série, num movimento contrário a Resende e Porto Real, seu VA industrial sofreu forte ascensão, chegando a 26,5% em 2015, com um taxa de crescimento de participação próxima de 100% num intervalo de dois anos (gráfico 10).

**Gráfico 10** – Participação do VA industrial no VAB municipal (VAB =100) – (Em %)

Fonte: PIB municipal, IBGE.

Portanto, no que se refere aos impactos na produção industrial a partir do que tomamos aqui como processo de reestruturação econômica, podemos chegar a algumas conclusões do ponto de vista territorial:

- (1) Numa *perspectiva estadual*, ainda que o Médio Paraíba tenha se colocado como destino de várias novas plantas industriais durante o período analisado – sobretudo do segmento automobilístico e siderúrgico – isso não se refletiu num aumento da participação dessa região no valor adicionado industrial fluminense. Na verdade sua participação se manteve bastante tímida e em tendência de queda. Desse modo, ainda que tenha se destacado do ponto de vista estadual no que se refere à indústria de transformação, esse destaque, ao que parece, tendeu a um caráter mais qualitativo – uma atividade industrial até então inédita no Estado do RJ, de capital privado transnacional, com características produtivas bastante específicas – do que quantitativo, ao passo que não foi capaz de traduzir a chegada dessas novas indústrias a um aumento significativo de sua participação estadual. Provavelmente por conta da dependência e do peso que a indústria extrativa tem na estrutura produtiva fluminense.
- (2) Numa *perspectiva regional do Médio Paraíba*, ao pautar a observação a partir de uma segmentação territorial, ficou bastante claro que o agrupamento composto pelos municípios que fazem parte da sub-região das Agulhas

Negras apresentou durante a maior parte do período analisado um dinamismo mais significativo do que o agrupamento representado por Volta Redonda e Barra Mansa. Entre os anos de 2002 e 2013, o primeiro tendeu a aumentar sua participação enquanto que o segundo, praticamente no mesmo ritmo, experimentou um declínio; quadro este que se alterou no fim da série, nos anos de 2014 e 2015. Isso reforça a interpretação de que o território de dinamismo industrial do Médio Paraíba se alterou, caminhando em direção à sub-região das Agulhas Negras, intimamente articulada com a emergência de novas atividades produtivas, com destaque para o segmento automotivo.

- (3) Numa *perspectiva urbano-regional da sub-região das Agulhas Negras*, o destaque desse território do ponto de vista do dinamismo industrial se deu por conta de Resende e Porto Real, mas principalmente do primeiro. No entanto, esses dois municípios apresentaram um desempenho bastante negativo em suas respectivas participações a partir de 2013. O caso que desperta maior interesse é o de Itatiaia, que, ao contrário de seus vizinhos, viveu nesses últimos anos um aumento significativo de sua participação no VA industrial, configurando uma suposta tendência recente de alteração do território de dinamismo dentro da própria sub-região. Porém, vale ressaltar que, esse aumento de participação não foi suficiente para, do ponto de vista dos agrupamentos territoriais, impedir que a região das Agulhas Negras perdesse participação em relação a Volta Redonda e Barra Mansa entre 2013 e 2014 – na verdade apenas atenuou esse movimento.

Portanto, o caso mais relevante do ponto de vista da atividade industrial ficou por conta dos municípios das Agulhas Negras, justamente os que receberam a chegada das indústrias automotivas, conferindo elementos que balizam a caracterização de dois territórios de comportamentos distintos, movimento este só parcialmente interrompido a partir de 2013.

A fim de trazer novos elementos para dar maior consistência à investigação da indústria e seu rebatimento territorial, nos utilizaremos, a seguir, da análise do emprego formal dos principais municípios do Médio Paraíba, de modo que assim possamos, simultaneamente, compreender as transformações e comportamentos da indústria de uma perspectiva setorial e em termos absolutos – e não relativos como foi nesse caso – e confirmar nossa hipótese de que a alteração do território de

dinamismo industrial do Médio Paraíba se deu com base na reestruturação produtiva decorrente da chegada das empresas automotivas à região.

### **3.3. Produção automotiva como indutora da alteração do território de dinamismo industrial do Médio Paraíba: uma análise setorial e quantitativa da indústria de transformação a partir do Emprego Industrial**

Por meio da análise da produção industrial de uma perspectiva territorial, após termos identificado que a alteração de ordem qualitativa da indústria do Médio Paraíba se expressou numa alteração do próprio território de dinamismo industrial na região, convém que se confirme que a produção industrial de Volta Redonda/Barra Mansa e dos municípios das Agulhas Negras se pauta realmente pelo protagonismo das indústrias siderúrgica e automotiva, respectivamente; e, em segundo lugar, que observemos os impactos que se deram na distribuição do emprego formal de seus principais municípios – com foco no industrial – ao passo que tenhamos a possibilidade de identificar quais segmentos e atividades produtivas se destacaram em específico em meio ao processo de reestruturação econômica verificado no Médio Paraíba a partir dos anos 1990.

#### **3.3.1. Emprego industrial no Médio Paraíba no contexto do Estado do Rio de Janeiro**

A princípio, é importante contextualizarmos a nível estadual a situação dos municípios do Médio Paraíba aqui observados<sup>39</sup>. Reforçando a importância dessa região para a indústria de transformação no cenário do interior fluminense – e em termos qualitativos, em relação inclusive a todo o estado – seus principais municípios no que se refere à atividade industrial apresentaram nos últimos anos uma participação mais significativa do emprego de origem industrial do que as verificadas nas outras duas principais regiões do estado – Metropolitana e do Norte fluminense –, assim como no estado como um todo (gráfico 11).

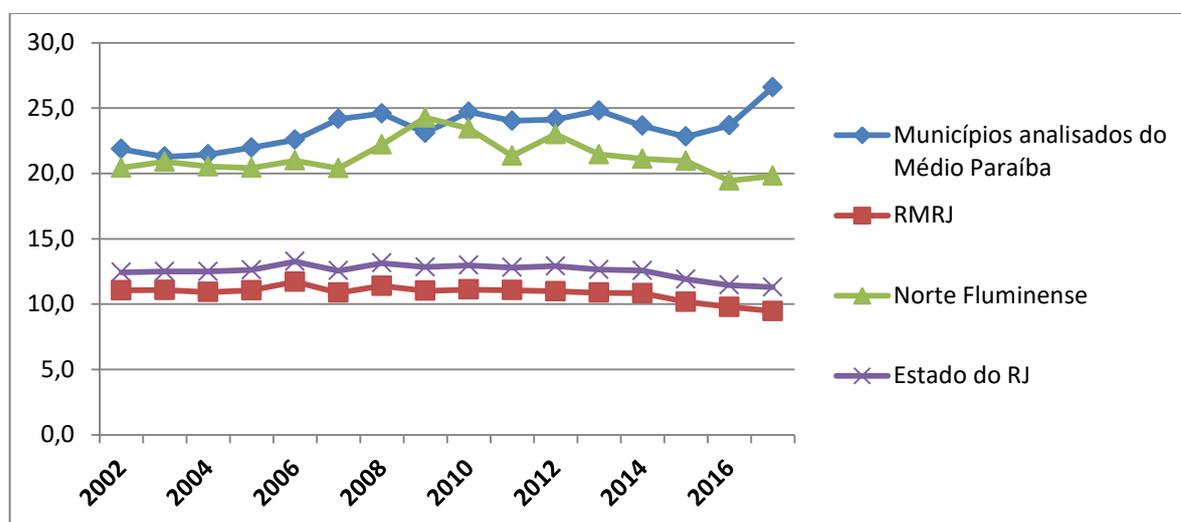
---

<sup>39</sup> Já se adianta que quando forem citados “municípios do Médio Paraíba” neste subcapítulo estaremos nos referindo aos municípios de Volta Redonda, Barra Mansa, Resende, Porto Real e Itatiaia. Ainda que estes não possam ser classificados, de forma mais genérica, como “principais municípios” do Médio Paraíba, quando se trata de uma análise da produção industrial, como é o nosso caso, esse termo passa a fazer mais sentido.

Enquanto nos municípios mais industrializados do Médio Paraíba, entre 2002 e 2017, essa participação transitou entre 20% e 26,6% do emprego formal, na Região Metropolitana ficou entre 9,5% e 11,7%; ao passo que o Norte Fluminense foi a região que se aproximou mais do caso do Médio Paraíba, com participações do emprego industrial variando de 19,4% a 24,3% (ver detalhes da distribuição do emprego formal dos territórios analisados no anexo – gráficos 27 a 30).

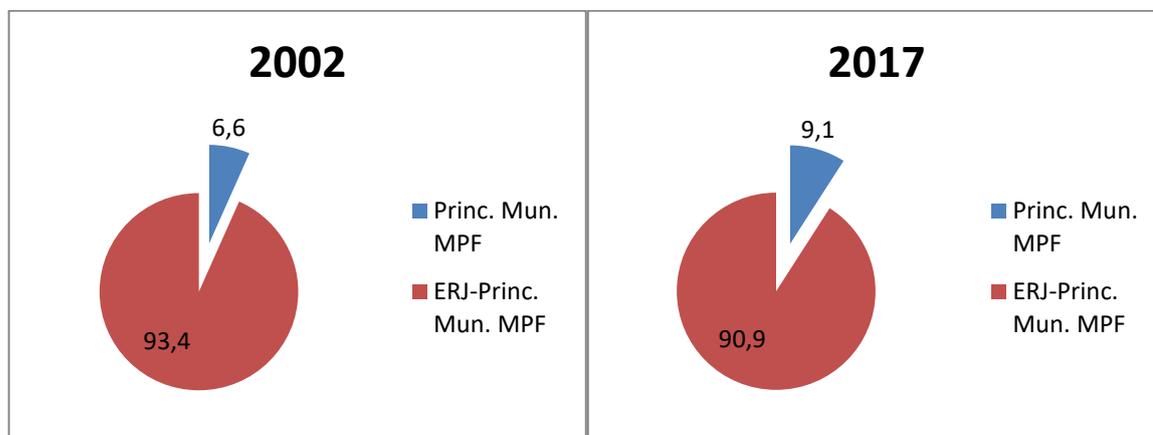
Essa importância da atividade industrial do Médio Paraíba fica ainda mais evidente quando observamos a variação da participação do emprego formal dos municípios selecionados do Médio Paraíba em relação ao total do Estado do Rio de Janeiro: se em 2002 respondia por 6,6% do emprego industrial fluminense, em 2017 esse número chegou a 9,1% (gráfico 12), caracterizando de fato um aumento significativo que evidencia certo dinamismo industrial a partir de uma série de investimentos que tiveram como destino aquele território nos últimos anos.

**Gráfico 11** – Participações do Emprego Industrial no total de empregos formais dos respectivos territórios – (Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 12** – Variação da participação do emprego industrial dos municípios do Médio Paraíba aqui analisados no total do emprego industrial fluminense – (Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

### 3.3.2. Emprego industrial nos municípios do Médio Paraíba

Quando se aprofunda um pouco mais a análise, percebemos que, no que se refere à distribuição do emprego formal nos municípios do Médio Paraíba, fica bastante claro que, embora todos tenham apresentado uma participação do emprego industrial maior que a verificada no Estado do RJ, ainda assim houve variações e diferenças consideráveis entre eles (gráfico 13 – ver detalhes no anexo, gráficos 31 a 35).

Em termos relativos Porto Real se destaca. Por ser um município de população muito reduzida<sup>40</sup>, e no qual o setor de comércio e serviços é mínimo, a presença da indústria se faz bastante marcante no seu emprego formal, chegando ao ponto de ter atingido 74,4% no ano de 2010. De condição populacional similar, porém com um setor de serviços mais diversificado – principalmente por conta de seu distrito de Penedo, importante centro gastronômico e de turismo na região – Itatiaia também apresentou níveis considerados significativos de participação do emprego industrial, variando entre 20,4% e 31,1% no período 2002-17.

O caso de menor participação do emprego de origem industrial ficou com Barra Mansa, segunda cidade mais populosa de toda a região do Médio Paraíba<sup>41</sup>, que, além de ter sofrido com a concorrência de seus municípios vizinhos na atração

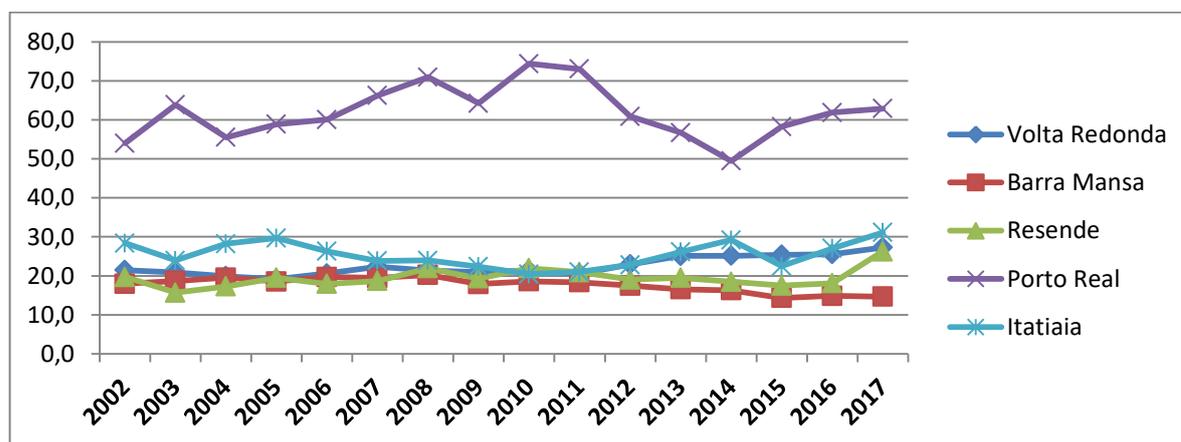
<sup>40</sup> 16.592 pessoas segundo o último Censo do IBGE (2010).

<sup>41</sup> 171.125 habitantes segundo o Censo do IBGE de 2010.

de novas indústrias, tem um setor de comércio e serviços importante no contexto regional. Vale destacar também a tendência declinante da participação do emprego industrial, que atingiu seus piores níveis em 2015 e 2017 – 14,3% e 14,6%, respectivamente – evidenciando um esvaziamento da atividade industrial em seu território.

Por outro lado, Volta Redonda, como principal município da região, tanto em termos populacionais quanto econômicos, apresentou uma participação do emprego industrial bastante significativa. Mesmo sendo a cidade mais bem servida do Médio Paraíba no setor de comércio e serviços – destaque para esse último, que em vários sentidos exerce uma influência regional, principalmente na área da educação de ensino superior e na área de saúde (CARVALHO, 2017) – provavelmente por conta do peso exercido pela CSN, o emprego industrial se fez presente. Iniciou a série com 21,4% de participação e terminou, em 2017 – em meio a uma tendência forte de crescimento a partir de 2014 – com a marca de 27,3%; com uma queda significativa do emprego da construção civil nesse mesmo período, o que pode explicar em parte a alteração no emprego industrial.

**Gráfico 13** – Participação do Emprego Industrial no total do Emprego Formal dos respectivos municípios – (Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

Por fim, município-polo do que estamos aqui considerando como Sub-região das Agulhas Negras, Resende apresentou uma distribuição do emprego formal em certo sentido similar à de Barra Mansa. Embora com uma população um pouco menor<sup>42</sup>, Resende se aproximou de Barra Mansa no que se refere ao setor de

<sup>42</sup> Resende tinha, de acordo com o Censo de 2010, 124.316 habitantes.

comércio e serviços – neste caso exercendo influência principalmente nos seus vizinhos Itatiaia e Porto Real, e dividindo a influência com Barra Mansa em relação a Quatis – porém apresentando uma participação do emprego industrial um pouco mais elevada.

Como já foi adiantado, a indústria do Médio Paraíba se caracteriza quase em sua totalidade por ser uma indústria de transformação, e isso se reflete diretamente no emprego industrial desses municípios (gráfico 14). Em termos quantitativos, ou seja, no total de postos de trabalho na indústria de transformação (gráfico 15), novamente Volta Redonda é o município que mais se destaca. Isolada na liderança, viveu entre 2002 e 2017, uma tendência forte de crescimento. Nos últimos anos, sofreu uma queda entre 2014 e 2016, porém atingiu o nível mais alto justamente em 2017, sugerindo uma possibilidade de tendência de recuperação para a indústria da cidade nos próximos anos.

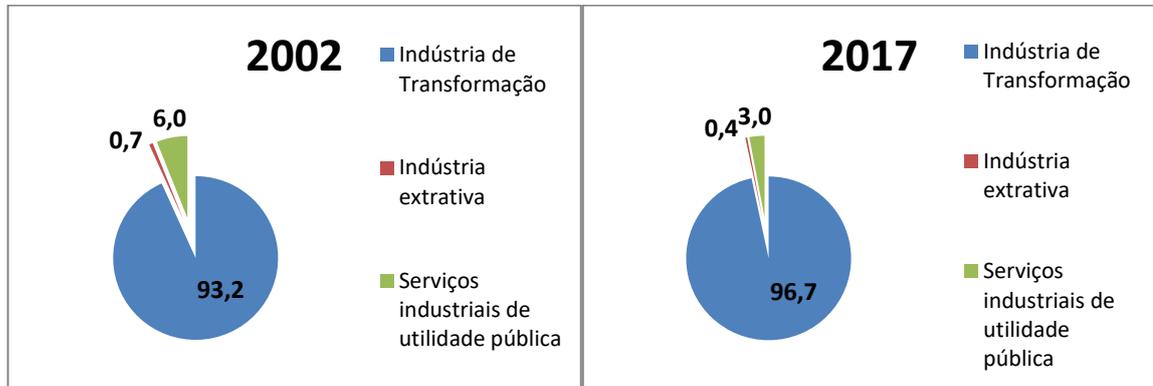
Outro que também apresentou resultados relevantes positivamente foi Resende. Aumentou constantemente seus postos de trabalho de 2002 a 2013, quando então sofreu com uma redução, sucedida por forte recuperação em 2017 – movimento este similar ao demonstrado por Volta Redonda, porém ainda mais significativo. Já Porto Real, após elevar de forma substancial o patamar dos postos de trabalho na indústria entre 2010 e 2013, sofreu uma forte queda nos anos seguintes, esboçando uma recuperação tímida em 2016 e 2017.

Nas últimas posições, Barra Mansa evidenciou um processo que talvez possa ser caracterizado como de esvaziamento industrial no cenário da região do Médio Paraíba; ao passo que, ao contrário, Itatiaia elevou de forma bastante regular e constante os postos de trabalho industriais, com destaque para o período entre 2015 e 2017, quando o município passa a ser alvo de um novo ciclo de investimentos e de instalação de novas indústrias na região.

Quando novamente se segmenta o território do Médio Paraíba entre Volta Redonda e Barra Mansa de um lado, e Resende, Porto Real e Itatiaia de outro, percebe-se que a tendência de crescimento do emprego industrial se deu de forma generalizada entre ambos, com movimentos bastante similares (gráfico 16). A diferença fundamental foi que os municípios da Sub-região das Agulhas Negras acusaram uma desaceleração da atividade industrial nos anos de crise nacional anteriormente a VR/BM, porém, vale destacar, se recuperando de forma ainda mais intensa que seus vizinhos entre 2016 e 2017; além de que, é bom que se lembre, o

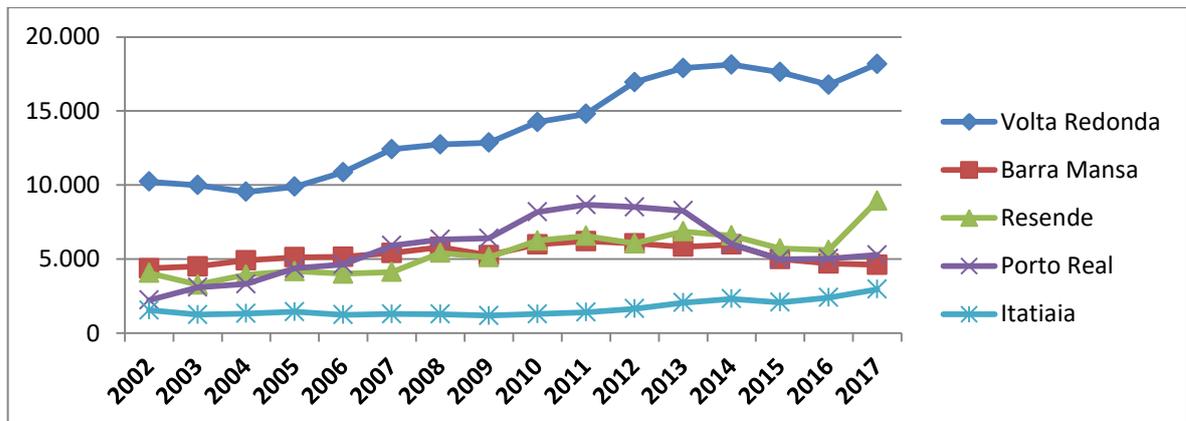
bom desempenho do agrupamento VR/BM se deveu sobretudo ao primeiro (Volta Redonda).

**Gráfico 14** – Participação da Indústria de Transformação na indústria dos municípios selecionados do Médio Paraíba – (Em %)



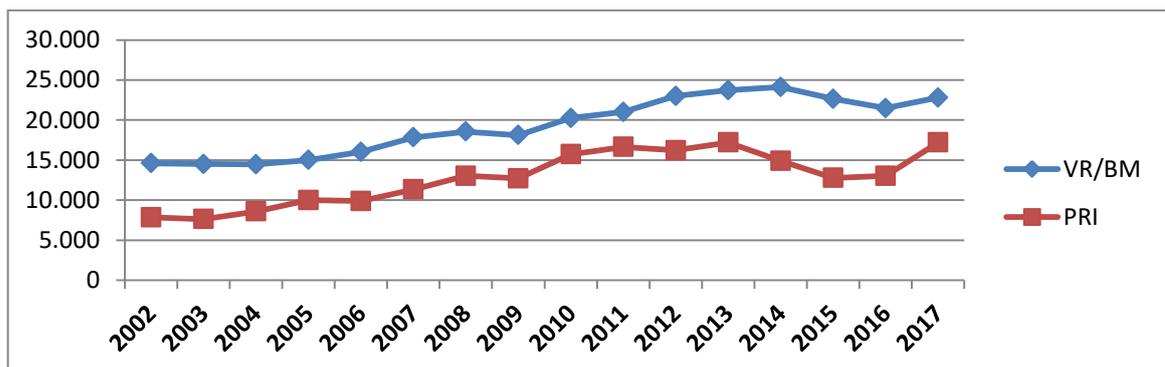
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 15** – Total de Postos de Trabalho na Indústria de Transformação por Município



Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 16** – Total de Postos de Trabalho na Indústria de Transformação por Agrupamentos



Fonte: RAIS/MTE.

### 3.3.3. Análise setorial da indústria de transformação no Médio Paraíba a partir do emprego industrial

Sendo assim, recuperando a segmentação territorial que fizemos anteriormente com base na análise relativa da produção industrial<sup>43</sup> do que denominamos até aqui como *antigo e novo territórios de dinamismo industrial do Médio Paraíba*, e considerando que essa diferenciação pode ter certa correlação com a própria alteração de caráter qualitativo da indústria da região – como desenvolvemos no início desse capítulo – vale portanto que investiguemos melhor essa possível articulação da dimensão *qualitativa da produção* com sua dimensão *territorial*. Para isso, nos utilizamos de uma análise *setorial de segmentação dessa produção*.

Identificar de fato quais as atividades industriais em específico mais se destacaram a partir do ponto de vista do emprego em cada um desses municípios, e suas respectivas variações e comportamentos ao longo do período, pode ser um bom caminho a ser percorrido para qualificar a hipótese de que se esteja realmente constituindo uma segmentação territorial do ponto de vista do dinamismo industrial no Médio Paraíba e que se tenha, de complemento, um melhor entendimento de seus impactos no que diz respeito à divisão espacial do trabalho e à geração de empregos na região.

Tomando como referência os anos 2006 e 2017, de uma *perspectiva setorial da produção*, podemos chegar a algumas conclusões (ver gráficos 17 a 21):

- (1) No que se refere ao *setor metalúrgico*, este representa a parcela majoritária do emprego industrial no que consideramos como antigo território de dinamismo industrial do Médio Paraíba: Volta Redonda e Barra Mansa. No caso do primeiro, o peso que a CSN exerce fica evidente, com a participação da metalurgia variando de 75,8% para 71,7%. Destaca-se também o crescimento do emprego em *manutenção, reparação e instalação de máquinas e equipamentos*. Em Barra Mansa, ainda que a metalurgia tenha apresentado uma participação mais tímida (variando de 43% para 39,5%), o

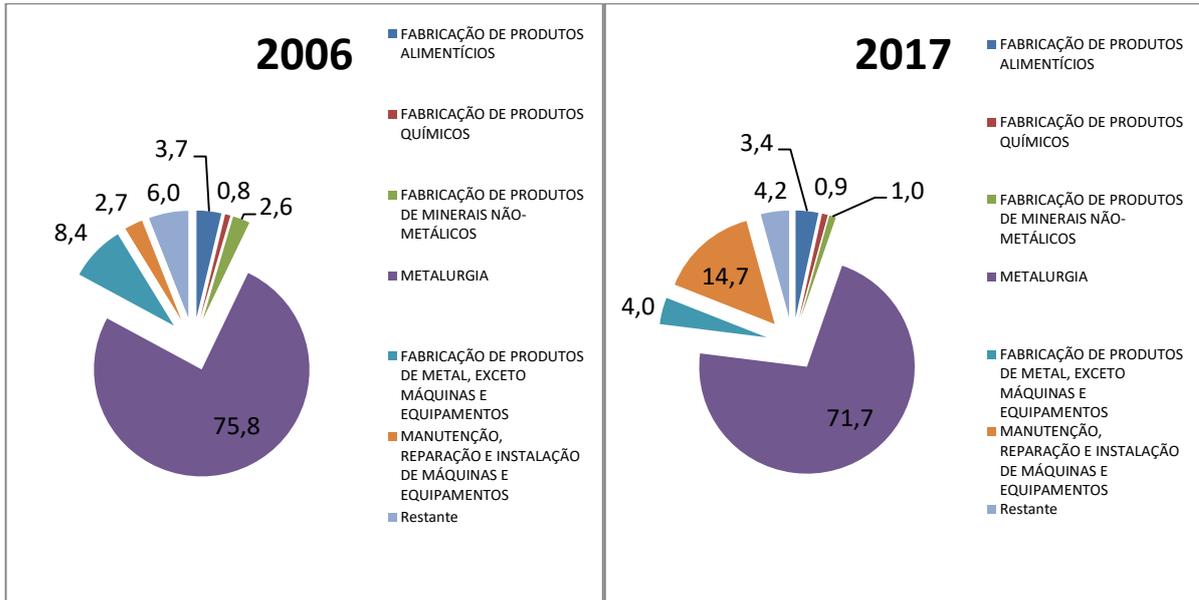
---

<sup>43</sup> A partir do valor adicionado industrial.

emprego na fabricação de produtos de metal teve uma participação também considerável, ainda que em tendência de queda. Já no que denominamos de novo território de dinamismo industrial, correspondendo à Sub-região das Agulhas Negras, a metalurgia também se destacou. Se em 2006 não possuía participação nos empregos industriais de Resende, Porto Real e Itatiaia, essa condição se alterou nos anos seguintes: em 2017 respondia por 11,% dos empregos em Resende, enquanto que em Porto Real e Itatiaia 9,3% e 4,7%, respectivamente. Esse dado é importante pois evidencia um processo de atração de novas indústrias para essa sub-região não apenas no segmento automotivo, mas também num setor industrial já tradicional na região do Médio Paraíba.

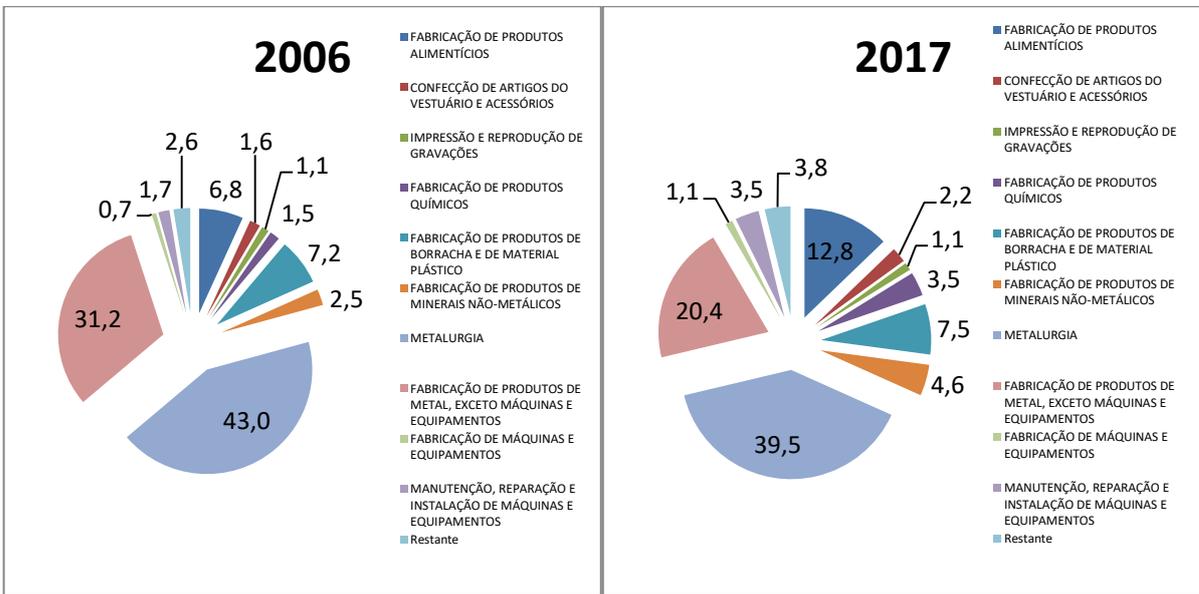
- (2) Quanto ao *setor automotivo*, este teve como território de atuação basicamente os municípios da Sub-região das Agulhas Negras. Em Resende sua participação no emprego industrial saltou de 33,3% para 54,9% entre 2006 e 2017. Peso ainda maior se verificou em Porto Real, saindo de 55% em 2006 para 71,8% em 2017. O caso de Itatiaia foi o que mais destoou. O emprego na fabricação de veículos automotores somente apareceu a partir de 2013, porém, apenas se destaca com a chegada da empresa Jaguar Land Rover em 2016, atingindo 14,2% e 11% de participação. A participação majoritária ficou por conta da *fabricação de produtos de borracha e de material plástico*, decorrente da presença da empresa Michelin.

**Gráfico 17 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Volta Redonda – (Em %)**



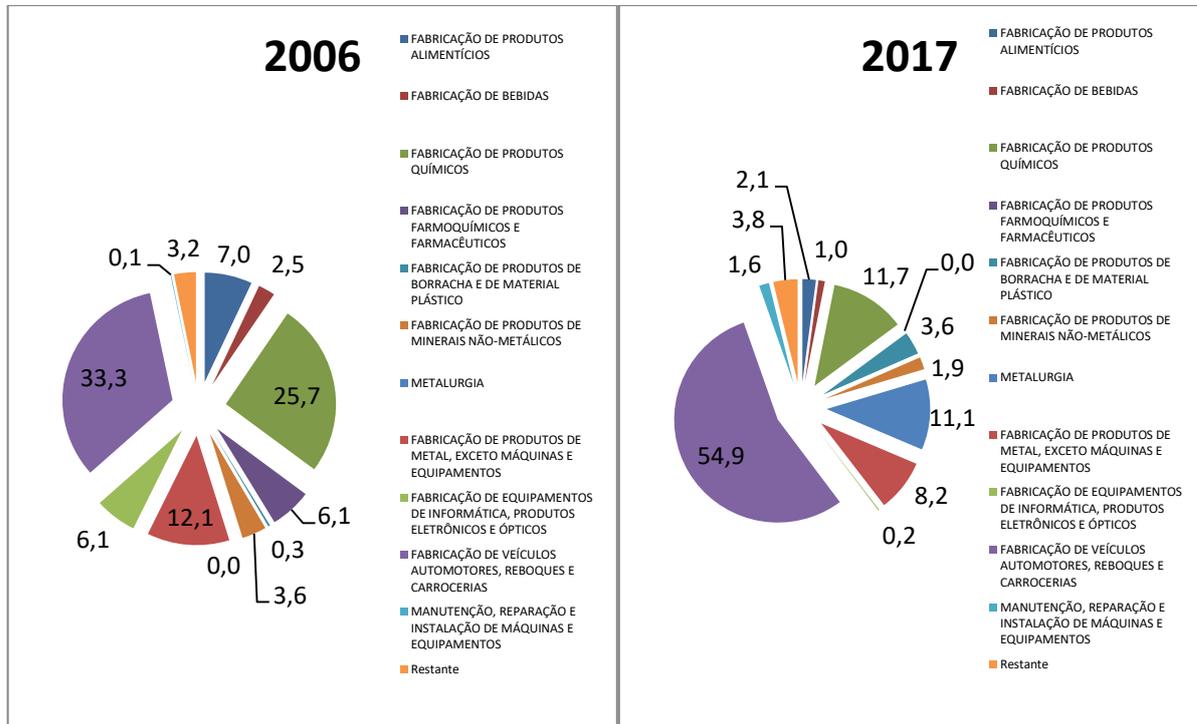
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 18 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Barra Mansa – (Em %)**



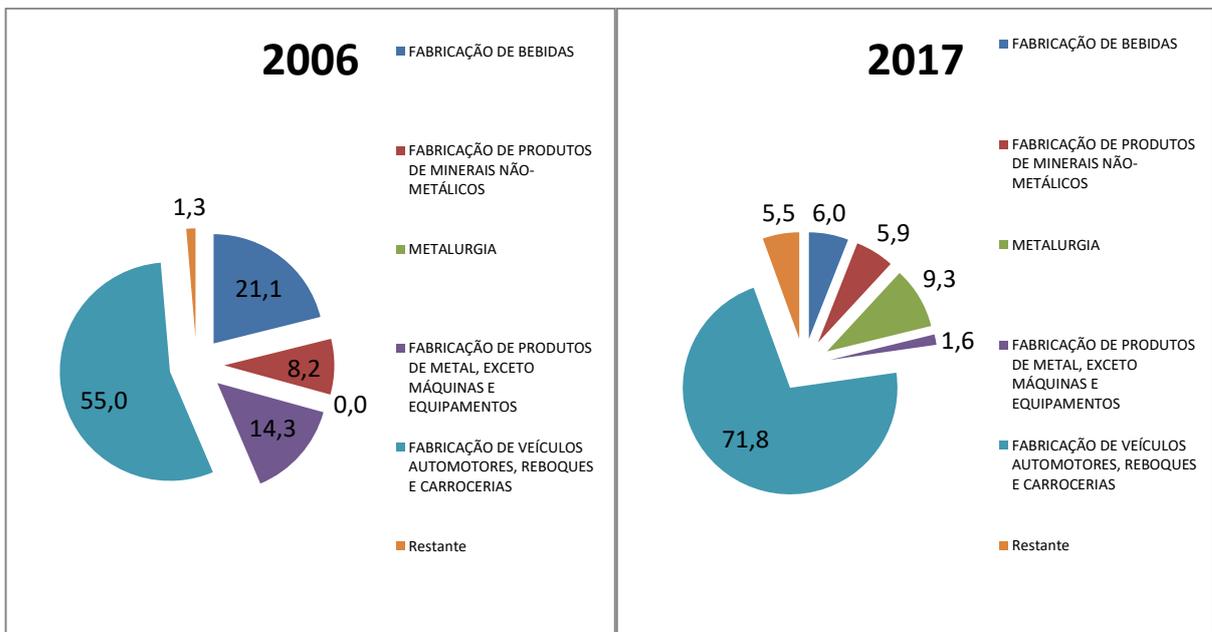
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 19 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Resende – (Em %)**



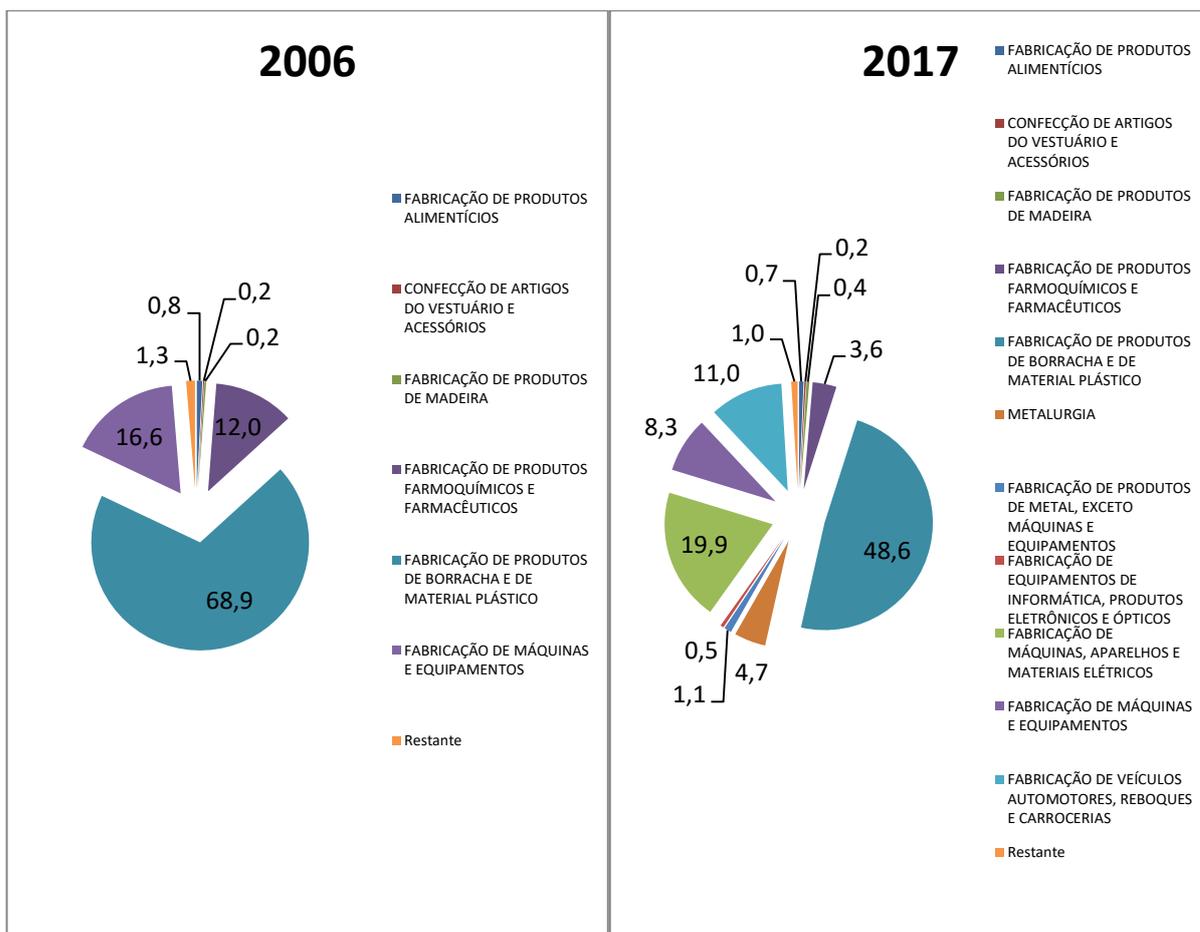
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 20 – Distribuição setorial dos postos de trabalho industriais em Porto Real – (Em %)**



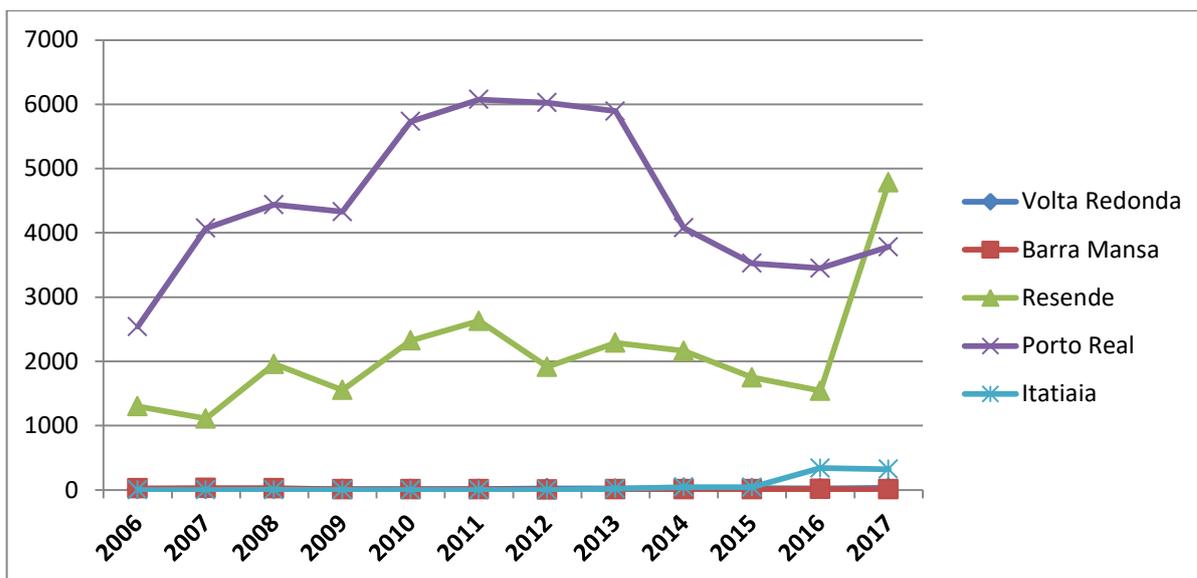
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 21 – Distribuição dos postos de trabalho industriais em Itatiaia – (Em %)**



Fonte: RAIS/MTE.

Portanto, realmente a segmentação do Médio Paraíba se traduziu numa diferenciação dos setores de produção majoritários em cada um dos municípios. Se Volta Redonda e Barra Mansa ainda permanecem, do ponto de vista industrial, bastante dependentes da metalurgia, em especial no que se refere à siderurgia, no caso da Sub-região das Agulhas Negras quem se destaca como majoritária é a indústria automotiva, principalmente em Resende e Porto Real, acompanhadas timidamente por Itatiaia nos últimos anos. Porto Real foi disparado o município que mais empregou ao longo dos anos, variando entre 2,5 mil e pouco mais de 6 mil postos de trabalho – evidenciando a importância e capacidade elevada de geração de empregos pela PSA Peugeot-Citroën, ainda que tenha diminuído bastante nos últimos anos. Já Resende o fez, de 2006 a 2016, na casa dos 1 mil e 2,6 mil postos de trabalho, saltando exponencialmente no ano seguinte, em meio à consolidação da produção da Nissan, recém instalada na cidade (gráfico 22).

**Gráfico 22** – Total de Posto de Trabalho na Indústria Automotiva por Município

Fonte: RAIS/MTE.

Outro ponto de destaque, e não menos importante, é de que essa diferenciação qualitativa da produção em meio a um protagonismo da indústria automotiva parece ter se dado simultaneamente a um *processo de diversificação setorial da produção*. Ou seja, se estamos falando de uma dinamização da indústria na Sub-região das Agulhas Negras, ela não se limitou à presença do segmento automotivo. Na verdade a importância desse segmento se insere numa *tendência suprasetorial*<sup>44</sup> de atração de novos investimentos industriais para a sub-região. Nos casos de Resende e Porto Real, a partir principalmente da metalurgia (Votorantim<sup>45</sup> e CSN GalvaSud, respectivamente); e, em Itatiaia, evidenciando uma diversificação mais significativa – contrariando o protagonismo do complexo metal-mecânico na região – a partir da chegada de uma empresa francesa – Grupo SEB – de produção de eletrodomésticos, no ano de 2016, inserida na categoria *fabricação de máquinas, aparelhos e materiais elétricos*, além da presença da Hyundai, com a *fabricação de máquinas e equipamentos*, e da Michelin, já citada.

No entanto, ainda que essa dinamização industrial não se limite à indústria automotiva, deve ser destacada sua participação nesse processo. É bom lembrar que a Volkswagen, a partir de meados dos anos 1990, foi a precursora desse movimento de atração de novas indústrias para as Agulhas Negras, sendo

<sup>44</sup> Não apenas do setor automotivo.

<sup>45</sup> Depois adquirida pela gigante transnacional Arcelor Mittal.

posteriormente acompanhada pela PSA Peugeot-Citroën. Isso significou a constituição de uma infraestrutura industrial que com certeza colaborou pra que outras empresas, de outros setores, se interessassem por se instalar na região.

Outro fator importante se refere à *incorporação territorial* de que foi tratada no início deste capítulo como uma das características das redes e dos circuitos de produção transnacionais, e que pode desenvolver-se em *clusters* especializados - como parece ser o caso. Benefícios não apenas do ponto de vista da racionalidade do mercado, mas sobretudo com base em ganhos de caráter menos tangível, como por exemplo o acesso a determinado tipo de mão de obra, relações interinstitucionais, interação sociocultural, e compartilhamento de conhecimento e inovação entre as empresas possivelmente podem ter sido estimulados pela presença das empresas transnacionais automotivas. A presença delas poderia, talvez, ter facilitado, por exemplo, a chegada de outras empresas transnacionais de países semelhantes, já que, devemos lembrar, o aspecto cultural, a partir das relações que se estabelecem no território em que a empresa se instala é sem dúvida uma questão importante no momento de a empresa decidir onde vai realizar seus investimentos.

#### **3.3.4. Nível de diversificação da produção automotiva na Sub-região das Agulhas Negras a partir do emprego industrial**

Antes de adentrarmos numa análise mais pautada por essas transformações de dimensão menos tangível – e em certo sentido política – convém que, diante dessa importância da indústria automotiva no processo de dinamização industrial da Sub-região das Agulhas Negras, nos detenhamos um pouco mais nos detalhes da produção desse setor, procurando identificar seu nível de diversificação e quais os processos produtivos em específico são realizados nessas aglomerações industriais. Em outras palavras, sabendo que a indústria automotiva se pauta por redes e circuitos de produção verticalmente integrados, com estímulos à formação de um cinturão de fornecedores no entorno da empresa matriz, mas que, ao mesmo tempo, por ser basicamente uma indústria de montagem, também estabelece sua produção com base em peças e componentes provindos de diversas partes do mundo – sem grandes impactos no território em que a empresa se instala –, é importante que saibamos quais atividades são realizadas de fato nesses municípios.

A fim de nos auxiliar nessa tarefa foi utilizada como referência a estrutura detalhada da CNAE 2.0 e suas respectivas categorias de *Subclasse da Divisão – fabricação de veículos automotores, reboques e carrocerias*. Sendo assim, procuramos identificar a partir do emprego quais atividades foram ou não realizadas no território do município entre os anos 2006 e 2017<sup>46</sup>, de modo que possamos também relacionar esses dados com as empresas envolvidas.

No que se refere a Resende, se no início da série (2006), com base nos postos de trabalho, sua produção automotiva, então restrita à MAN/Volkswagen, se resumia à *fabricação de caminhões e ônibus* e suas ramificações na fabricação de peças e acessórios; em 2017, já com a fábrica da Nissan consolidada, se incluiu também a *fabricação de automóveis, camionetas e utilitários* – chegando inclusive a ultrapassar a de caminhões e ônibus do ponto de vista da geração de emprego – conjuntamente com a *fabricação de material elétrico e eletrônico para veículos* e de *bancos e estofados* (gráfico 23)

No caso de Porto Real, restrita à PSA Peugeot-Citroën e às empresas fornecedoras localizadas no tecnopólo<sup>47</sup> do município, o emprego automotivo foi predominante na subclasse de *fabricação de automóveis, camionetas e utilitários*. Ainda que sua participação tenha se reduzido entre 2006 e 2017, se manteve como majoritária, ao passo que a *fabricação de outras peças e acessórios* fez o movimento inverso (gráfico 24)

Itatiaia, caso mais recente, e limitado à Jaguar Land Rover, ainda emprega muito pouco na indústria automotiva quando comparado aos seus vizinhos. A distribuição do emprego praticamente se encerra na *fabricação de automóveis*, com uma diversificação mínima, restrita a 10,2% de *fabricação de outras peças e acessórios* (gráfico 25).

Portanto, a produção automotiva mais diversificada da sub-região das Agulhas Negras é a de Resende, que conta com duas empresas transnacionais desse setor e, mais que isso, abrange não apenas a produção de automóveis como também de caminhões e ônibus. Vale destacar também que a chegada da Nissan trouxe novas expectativas no que se refere à diversificação e aumento dessa produção, tendo seus impactos na geração de emprego sido fortemente sentidos no

---

<sup>46</sup> O recorte temporal começa em 2006 pois é a partir desse ano que se tem início a CNAE 2.0.

<sup>47</sup> Área criada pela prefeitura, destinada à instalação de empresas do setor industrial. Maiores detalhes no último capítulo.

ano de 2017, fomentando o dinamismo industrial no município e rompendo com uma possível dependência em relação à MAN/Volkswagen.

Porto Real, ao contrário, embora tenha se destacado do ponto de vista da geração de emprego durante grande parte do período entre 2002 e 2017, não vivenciou um processo de diversificação de sua produção automotiva, basicamente limitada à fabricação de automóveis, ainda que contando com uma boa quantidade de empresas fornecedoras presentes no tecnopólo. Mais uma vez destoando de Resende, parece que Porto Real, ao estar reduzida à PSA no que se refere ao setor automotivo, vem esboçando certa dependência em relação a essa empresa e suas fornecedoras no seu desempenho industrial. Isso parece ter ficado claro nos últimos anos, quando a transnacional francesa não viveu um bom momento, e isso teve reflexos diretos tanto na produção industrial quanto na geração de empregos no município.

Outro ponto a ser destacado é a ausência de contratação em diversas subclasses<sup>48</sup> presentes da estrutura detalhada da CNAE 2.0, evidenciando que, no conjunto dos três municípios, embora as empresas automotivas matrizes tenham trazido consigo um bom número de empresas fornecedoras, principalmente de peças e acessórios, grande parte dos componentes dos veículos, sobretudo os de maior complexidade – principalmente os relacionados ao motor e aos sistemas de componente – provém de outras localizações, não se integrando à dinâmica industrial da região<sup>49</sup>.

E, mais que isso, embora venham sendo feitas movimentações nesse sentido nos últimos anos através da criação de um cluster na região, o perfil industrial desses municípios ainda se encontra bastante especializado. Embora existam atividades que em tese poderiam se complementar no circuito produtivo automotivo

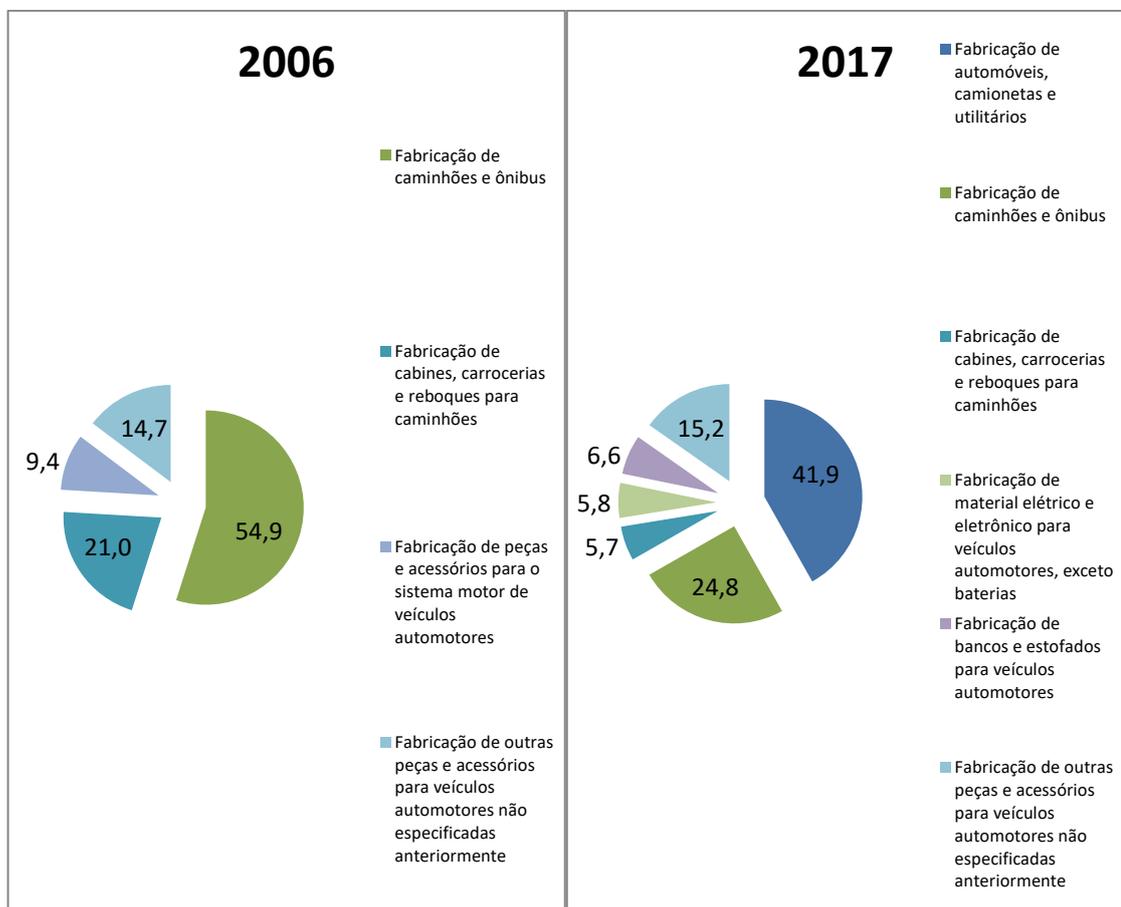
---

<sup>48</sup> Fabricação de chassis com motor para automóveis, camionetas e utilitários; fabricação de motores para automóveis, camionetas e utilitários; fabricação de motores para caminhões e ônibus; fabricação de cabines, carrocerias e reboques para outros veículos automotores, exceto caminhões e ônibus; fabricação de peças e acessórios para os sistemas de marcha e transmissão de veículos automotores e fabricação de peças e acessórios para o sistema de freios de veículos automotores.

<sup>49</sup> Esse dado é curioso pois reportagens de jornais e sites noticiam a fabricação de motores pela Nissan em Resende desde 2014, ano de sua chegada ao município. Ver: <http://www.automotivebusiness.com.br/noticia/28569/nissan-ja-soma-300-mil-motores-produzidos-em-resende>; <https://www.nissan.com.br/experiencia-nissan/noticias-e-eventos/complexo-industrial-de-resende-monta-primeira-carroceria-do-crossover-nissan-kicks.html>; <https://www.brasil247.com/pt/247/rio247/126059/Nissan-anuncia-f%C3%A1brica-de-motores-em-Resende.htm>; <http://g1.globo.com/rj/sul-do-rio-costa-verde/noticia/2014/04/nissan-inaugura-nova-fabrica-em-resende-rj.html>; <https://avozdacidade.com/wp/complexo-industrial-de-resende-amplia-producao-de-veiculos-e-as-exportacoes-da-nissan-do-brasil/>.

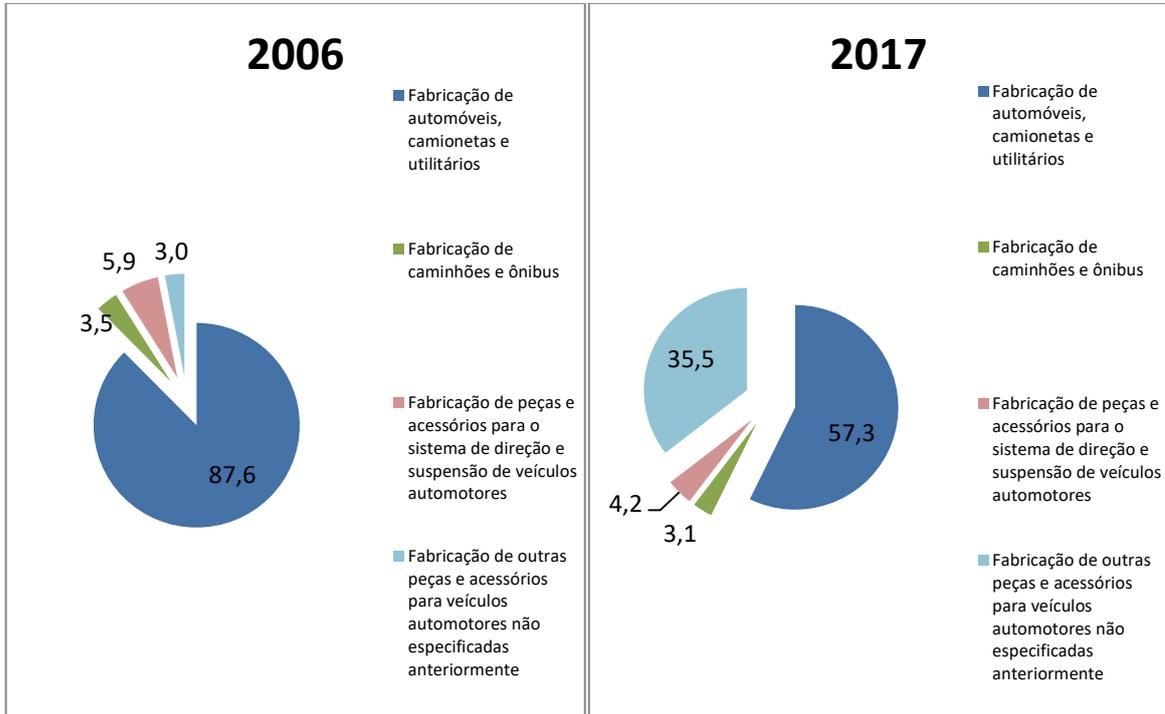
– por exemplo o uso do aço produzido na própria região, uso de pneus da Michelin em Itatiaia, de vidros da Guardian em Porto Real – o fato é que as empresas automotivas da região ainda dependem de muitos componentes fabricados em outros espaços, e que portanto acabam não constituindo uma possível integração produtiva com potencial de alavancar em termos significativos o desenvolvimento da região, não apenas do ponto de vista econômico, como social, a partir por exemplo de um aumento mais significativo do emprego e conseqüentemente da geração de renda e fomento ao dinamismo econômico-industrial no Médio Paraíba.

**Gráfico 23** – Distribuição dos postos de trabalho nas subclasses da indústria automotiva em Resende – (Em %)



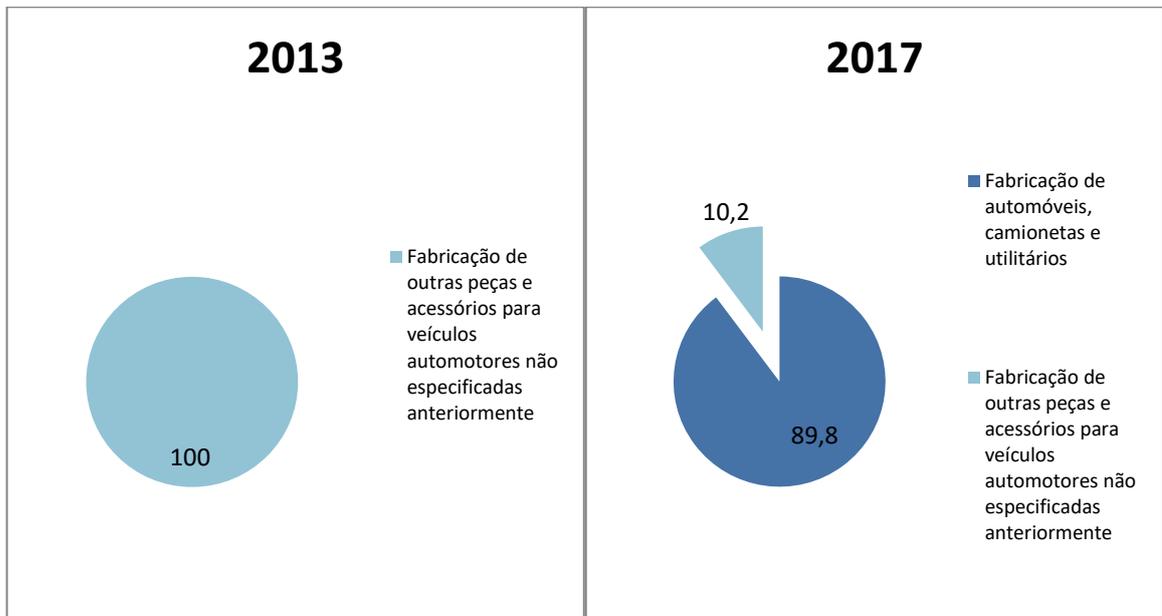
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 24** – Distribuição dos postos de trabalho nas subclasses da indústria automotiva de Porto Real – (Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 25** – Distribuição dos postos de trabalho nas subclasses da indústria automotiva de Itatiaia – (Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

### 3.4. Síntese da reestruturação econômica ocorrida no Médio Paraíba Fluminense

Recuperando o conteúdo do capítulo, a *reestruturação econômica* verificada no Médio Paraíba Fluminense ocorrida nas últimas décadas tem dois aspectos fundamentais. De um lado, é pautada por uma alteração de *caráter setorial*, em meio a uma diversificação da indústria regional, historicamente vinculada ao setor metalúrgico, e que teve a indústria automotiva como expoente. De outro, a reestruturação econômica do Médio Paraíba acaba por manifestar alterações também de *conteúdo territorial*. Até então quem mais se destacava do ponto de vista da atividade industrial na região era basicamente o aglomerado urbano representado pelos municípios de Volta Redonda e Barra Mansa. Após a chegada das empresas automotivas, e em meio ao processo de diversificação setorial ocorrido a partir daí, outro território passa a se destacar numa perspectiva da produção industrial, mais especificamente, a *Sub-região das Agulhas Negras*, nesse caso os municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia.

Ainda que tenha que ser feita uma ressalva, no sentido de que do ponto de vista, por exemplo, do emprego e do VA industrial, como apresentado antes, Volta Redonda – e portanto a CSN e a indústria siderúrgica – ainda mantém elevada importância, sendo o município da região de maior geração de valor na indústria e o que mais emprega no setor industrial, essa condição só vem reforçar o caráter qualitativo dessa alteração do território de dinamismo industrial no Médio Paraíba. Isso se expressa, por exemplo, nas características da mão de obra utilizadas por cada uma dessas atividades, como demonstramos no início desse capítulo através da identificação do perfil da mão de obra do setor siderúrgico e automotivo – extensiva e intensiva, respectivamente – evidenciando certo limite na geração de empregos por parte das empresas automotivas que se instalaram na região.

Sendo assim, podemos concluir que a reestruturação econômica do Médio Paraíba surge através de dois processos principais. Um processo de *ordem qualitativa*, com base numa *diversificação setorial*; e um processo de *ordem territorial*, a partir de uma segmentação da região do ponto de vista produtivo, que tem como pano de fundo a *alteração do território de dinamismo industrial*. Não mais apenas a metalurgia como segmento industrial de destaque; não mais somente a CSN e não mais Volta Redonda, principalmente, como símbolo da indústria da

região. A partir da reestruturação econômica, a indústria automotiva e as empresas transnacionais passam a ocupar também um lugar de destaque nesse cenário. Conseqüentemente, a Sub-região das Agulhas Negras, território em que essa nova atividade industrial se estabelece, adquire uma importância maior para a Região do Médio Paraíba, e até mesmo para o Estado do Rio de Janeiro.

Compreender os impactos do ponto de vista menos tangível, ou seja, investigar quais as alterações se deram não apenas no campo econômico, mas também na dimensão política, se coloca como próximo passo no sentido de compreender as recentes transformações por que passou a região do Médio Paraíba Fluminense. Em outras palavras, partindo do pressuposto de que *a vinda das empresas transnacionais automotivas representa uma alteração significativa dos principais agentes a atuar nesse território* (ver figura 4), identificar os principais impactos nas interações e arranjos entre eles, vindo a configurar, a partir dessa reestruturação econômica, uma reestruturação de caráter também político, é a tarefa que se segue.

**Figura 4** – Implicações políticas a partir das transformações de ordem econômica



Fonte: Elaboração própria

#### 4. REESTRUTURAÇÃO POLÍTICA NO MÉDIO PARAÍBA FLUMINENSE

Após termos tratado das alterações ocorridas nas últimas décadas no Médio Paraíba Fluminense de uma perspectiva econômica, é importante que complementemos essa análise também a partir de uma perspectiva política. As transformações verificadas nesse território, que como vimos, têm origem em desdobramentos ocorridos desde a escala global, até atingir a escala urbano-regional, têm como ponto fundamental as transformações no processo de acumulação do capital – neste caso a partir da produção industrial – que acabam por engendrar um rearranjo geográfico do capital industrial e conseqüentemente uma nova espacialidade em que este se reproduz.

No entanto, essas transformações na geografia da produção industrial no mundo contemporâneo e seus desdobramentos na região que estamos analisando, para serem compreendidas em sua totalidade, necessitam ser encaradas também a partir de outro ponto de vista. De forma mais clara e objetiva, o que estamos querendo dizer é que, a partir de uma reestruturação econômica pautada numa alteração de caráter qualitativo da produção industrial – pois com base numa alteração setorial – ocorre, simultaneamente, uma reconfiguração dos agentes dominantes a atuar nesse mesmo território, sede da reestruturação no âmbito econômico e produtivo.

Em outras palavras, a diversificação da produção industrial ocorrida no Médio Paraíba se expressa numa diversificação dos agentes a atuar nessa região. E, mais que isso, além de apenas diversificar, acaba por reconfigurar a hierarquia e o caráter das relações estabelecidas entre os vários agentes. Assim como as transformações econômicas incidem numa transformação de caráter territorial, constituindo um novo território de dinamismo industrial no Médio Paraíba – caso da sub-região das Agulhas Negras – também as transformações na configuração dos agentes acabam por conformar novas coalizões e arranjos que por sua vez se reproduzem numa nova espacialidade institucional e relacional de ordem política.

Porém, antes de entrarmos numa investigação empírica, convém que façamos uma breve explanação de referenciais teórico-conceituais a serem utilizados como ferramentas no momento de identificar os agentes que atuam no território de análise e a maneira como interagem.

## **4.1. Arranjos e coalizões para o desenvolvimento: da perspectiva nacional, urbana, para a urbano-regional**

### **4.1.1. Nacional**

Por considerarmos que as transformações tanto econômicas quanto políticas ocorridas no Médio Paraíba Fluminense, ao estarem imersas em transformações de ordem bastante abrangentes, não podem ser compreendidas a partir de uma perspectiva puramente local, inserir uma discussão que leve em conta, simultaneamente, a atuação de agentes e a escala nacional, nos parece um caminho obrigatório para que possamos posteriormente introduzir essas problematizações numa escala mais reduzida. Nesse sentido, um conceito que vem sendo frequentemente utilizado nesse campo de estudo é o de coalizões, mais especificamente: *coalizões para o desenvolvimento*.

O tema da coalizão a ser abordado aqui por nós não se refere à ciência política pura e simples, mas sim a um conceito de coalizão que tem na economia política seu ponto de destaque. Em outras palavras, a coalizão a ser aqui tratada procura ir além das relações do campo político e, para tanto, pretende dar um passo adiante, procurando considerar os movimentos dos agentes – não só políticos, como de toda a sociedade civil, mas em especial dos agentes econômicos – em direção a um projeto que objetiva promover certo grau de desenvolvimento, ou ao menos um crescimento, que, inclusive, porém não apenas, pode representar um projeto de poder político.

Gaitán e Boschi (2015), por exemplo, trouxeram algumas contribuições nesse sentido. Para estes autores, pode-se afirmar que o desenvolvimento está diretamente relacionado com, de um lado, a *dimensão institucional* – leia-se, o papel do Estado e das instituições públicas – e, de outro, com o perfil dos *atores estratégicos*, os que têm a capacidade de influenciar no ciclo de formulação e implementação das políticas públicas. Ou seja, para eles, é da articulação entre Estado-instituições-atores estratégicos que se configuram as diferentes modalidades e padrões de desenvolvimento, culminando com a definição de *coalizão desenvolvimentista enquanto uma “ação convergente de diferentes atores em torno de uma dinâmica de crescimento”* (GAITÁN e BOSCHI, 2015, p. 5).

A respeito do Estado, e da dinâmica de funcionamento do aparelho estatal, este se apresenta como uma espécie de arena de conflitos dos distintos interesses representados, sobretudo pelo capital, pelo trabalho organizado e por outros atores coletivos – tanto dentro quanto fora do aparelho estatal – de modo que, para analisá-lo, é necessário tomá-lo enquanto um conjunto de estruturas, atores e procedimentos inseridos num contexto do modo de produção capitalista (GAITÁN e BOSCHI, 2015, p. 10).

De outro lado, compondo a formação das coalizões, merece destaque o conceito de *elites estratégicas*. Estas atuam como peças fundamentais para a promoção da dinâmica de desenvolvimento. Basicamente, essas elites se constituem enquanto grupos sociais que ocupam posições privilegiadas em distintos campos, destacando-se o econômico, o político, o intelectual e o do mundo do trabalho, exercendo uma posição-chave no processo de produção das políticas públicas no sentido de favorecer tanto os investimentos necessários para colocá-las em prática, quanto de estabelecer as regras que deverão ser seguidas na fase de sua implementação.

Portanto, para que obtenha sucesso, a dinâmica de uma coalizão desenvolvimentista depende de processos políticos que sejam capazes de envolver, simultaneamente, diferentes líderes e elites representativas dos grupos de atores predominantes, assim como suas organizações e seus interesses, de modo a resolver seus principais conflitos e contradições e assim garantir a continuidade e sustentação desse processo, conformando-se, desse modo, o desenvolvimento num problema de natureza política, e não meramente econômica.

No entanto, para que se torne político, o projeto de desenvolvimento econômico com base na coalizão deve buscar sua viabilidade em três aspectos distintos: em *termos econômicos*, manifestando a capacidade de solucionar problemas concretos; em *termos políticos*, por meio da habilidade das elites políticas em construir alianças e coalizões capazes de oferecer as condições necessárias para a execução das propostas; e em *termos administrativos*, composto pelo entendimento das condições efetivas de implementação das políticas derivadas das ideias por parte dos tomadores de decisão, basicamente uma burocracia competente para tal fim.

Nesse sentido, pode-se afirmar que uma coalizão desenvolvimentista deve ser capaz de gerar capacidades estatais em alguns fatores considerados

especialmente centrais. Em primeiro lugar, no que se refere à *formulação de um projeto coerente*. Este projeto deve se dar a partir da articulação de interesses, e ser capaz de contar com grupos funcionais ao desenvolvimento, garantindo o bloqueio de interesses potencialmente contrários à formação dessas coalizões. Para tanto, é imprescindível promover sinergias entre o Estado e os demais atores estratégicos, eventualmente sendo necessária, inclusive, a formação de novas instituições que possam garantir as condições para a promoção de tal projeto, assim como de arenas destinadas à mediação e concertação com o mercado.

Em segundo lugar, deve-se procurar mecanismos que possam garantir *estímulos aos atores econômicos* no sentido de que o façam tomar atitudes inovadoras. Nesse caso o *empresariado se coloca como um ator central*, e, portanto, o *ambiente institucional* em que esses empresários operam tem o potencial de conduzi-los à busca pela inovação por meio da realização de investimentos, ou, numa situação contrária, a ausência de um ambiente institucional confiável, tende a repelir os investimentos e fazer com que o empresariado adote um comportamento conservador, muitas vezes visando lucros a curto prazo, ou até mesmo preferindo investir em negócios de caráter financeiro e não produtivo, acarretando em prejuízos diretos para o pacto desenvolvimentista.

Por fim, e não menos importante, está a capacidade de *alocação de recursos* para o desenvolvimento. Neste caso acrescenta-se também a possibilidade da promoção de financiamentos produtivos com a finalidade de se incrementar os ciclos de expansão econômica. Gaitán e Boschi (2015) dão como exemplo o papel exercido pelo BNDES e pelos bancos públicos, que de alguma forma atuam no sentido de dar sustentação a setores considerados estratégicos.

Concluindo, a formação das coalizões para o desenvolvimento, embora intimamente ligadas com a questão econômica, e portanto não limitadas à dimensão política, passam necessariamente por esta última, no sentido de que é através dela que os principais atores envolvidos nesse processo se colocam em condições necessárias para a garantia da viabilidade de um processo de desenvolvimento econômico. O papel desempenhado pelos atores empresariais é fundamental, e muitas vezes a dinâmica de conciliação de interesses pode fazer com que os grupos mais organizados e poderosos economicamente tenham maiores condições de atuar no direcionamento das políticas públicas do que os próprios representantes políticos, neste caso, os atores estatais.

## 4.1.2. Urbano

### 4.1.2.1. Regimes Urbanos

Quando inserimos a discussão sobre as coalizões para o desenvolvimento dentro de uma perspectiva urbana, um referencial teórico se destaca, o da *teoria dos regimes urbanos*<sup>50</sup>.

Basicamente, a teoria dos regimes urbanos se coloca como um instrumental para a compreensão das articulações entre o mercado, representado pelos agentes empresariais, e o Estado, mediada por diversos outros agentes da sociedade civil em um dado território urbano. Desse modo, seu foco não é o Estado-nacional e sim a cidade, entendida como uma escala por si só plena de tensões e contradições.

Nesse sentido, como eixos de abordagens, quatro dimensões de ordens distintas e complementares se destacam: (1) as *questões históricas*, manifestada nas transformações que evidenciam um processo de mudança dos regimes ao longo do tempo; *questões políticas*, como as articulações entre os níveis de poder intergovernamentais, no mercado e na sociedade; *questões econômicas*, evidenciando os fatores decisivos que sustentam a existência do próprio regime urbano; e *questões culturais*, tendo no simbolismo da identidade, do pertencimento e do status um campo de análise.

Parte-se também da leitura de três elementos básicos da política urbana: o *poder*, a *relação Estado-mercado*, e a *participação democrática*. Em outras palavras, a abordagem da teoria dos regimes urbanos está assentada na articulação entre governo-mercado-sociedade, onde os atores tendem a trabalhar de modo conjunto para garantir a governabilidade e o alcance dos objetivos tidos como comuns pelos agentes promotores das políticas urbanas. Procura, então, responder a algumas questões básicas referentes à economia política da cidade e do urbano, por exemplo: *Quem decide? E, Como decidem?*

---

<sup>50</sup> É importante ressaltar que essa teoria surgiu a partir de contribuições desenvolvidas com base numa realidade socioeconômica, política e cultural bastante distinta da qual estamos tratando no caso do Médio Paraíba Fluminense. Por essa razão, deixamos claro que nosso objetivo é apenas de introduzir o debate já realizado na literatura a respeito deste tema, ao passo que identifiquemos os aspectos que possam nos servir de ferramenta para analisar e caracterizar as particularidades do nosso objeto empírico.

Portanto, a teoria dos regimes urbanos representa um circuito de autoalimentação de questões referentes a *dados empíricos gerais*, compreendidos como as variáveis econômicas, políticas e sociais, e *apropriações teóricas específicas*, por meio de diferentes enfoques no que diz respeito ao poder, à cultura política e à economia urbana. Esse tipo de abordagem permite, ou ao menos se propõe permitir, a construção de uma espécie de histórico do poder nas cidades, atentando-se para questões referentes às variações manifestadas na dimensão das formações tanto sociais quanto espaciais, podendo-se afirmar que “o estudo das cidades pelos regimes urbanos assemelha-se a um modelo mais analítico do que teórico, posto que suas diferentes abordagens, em estudos de caso, encontram limitações a depender do contexto social e econômico pesquisado” (SILVA, LIVRAMENTO, ALMEIDA, 2017, p. 5).

De modo geral, podemos dizer que dois conceitos-chave da ciência política norteiam a temática dos regimes urbanos, sendo estes os conceitos de *poder* e de *coalizão*. Sendo o poder tido como o motor que impulsiona a reprodução social e a produção socioespacial da cidade, pode-se considerar inclusive que a acumulação de capital é decorrente da capacidade de se agregar poder por meio da construção de coalizões capazes de deliberar sobre políticas de investimento urbano. Através de arranjos de poder procura-se gerar uma agenda com condições de realizar transformações em dois sentidos principais: em manter a coalizão estruturada por mais tempo, ou seja, na sua permanência; e no de manter a coalizão com uma agenda de desenvolvimento econômico pelo urbano.

As coalizões constituem-se em formações (arranjos) de grupos com algum poder, seja decisório ou de pressão, com capacidade de direcionar uma agenda de transformações na Cidade com foco no desenvolvimento econômico, ou melhor, um desenvolvimento econômico pelo urbano (SILVA, LIVRAMENTO, ALMEIDA, 2017, p. 9).

Nesse sentido, agentes se organizam em grupos, formando as coalizões, com o objetivo de transformar uma agenda particular, ou seja, interesses privados, em uma agenda política pública, “vendida” como interesses gerais e coletivos. As coalizões, portanto, se manifestam como um arranjo, tanto de indivíduos como de grupos ou classes, direcionados a um objetivo em comum, geralmente orientado ao crescimento econômico privado.

Stone (1993), partindo da realidade dos EUA, identifica quatro tipos de regimes urbanos: os de *manutenção*, os quais se caracterizam por certa estabilidade e ausência de conflitos e mudanças econômicas e sociais significativas; os *progressistas de classe média*, geralmente vinculados com demandas de proteção ambiental, preservação histórica, qualidade estética, ações afirmativas, onde a relação entre governo e negócios costuma sofrer certas contestações, sendo necessárias, muitas vezes, medidas de coerção; os *destinados às classes baixas*, com foco em melhorias na educação, formação profissional, acesso aos transportes, casa própria; e, ao qual se aproxima mais do nosso caso empírico, os *regimes para o desenvolvimento*.

Como características principais dos regimes para o desenvolvimento, estes geralmente envolvem um número reduzido e coeso de atores pautados por uma coordenação das elites locais que tendem a promover uma articulação entre o investimento privado e a ação pública, de modo que esta última atue no sentido de viabilizar o primeiro, por exemplo, através da aquisição e doação de terras, na construção de infraestruturas, na concessão de subsídios e isenções fiscais, ou por meio de mecanismo regulatórios. Podem representar também mudanças e interrupções que, ao passo que geralmente se pautam por ações isoladas do controle popular, acabam muitas vezes por promover o surgimento de movimentos de oposição com o potencial de representar riscos às autoridades públicas. Nesse sentido, quanto mais a população se mostrar passiva diante das políticas praticadas, em tese, maior é a facilidade do regime avançar. Em contrapartida, até mesmo como uma estratégia para administrar os conflitos e dividir a oposição, não raras vezes as atividades de desenvolvimento podem também gerar benefícios para parcelas da população, como por exemplo através da criação de empregos, crescimento da arrecadação de taxas e impostos, construção de novas unidades educacionais, parques e outros tipos de equipamentos urbanos.

Portanto, como identificado por Stone (1993), de um modo geral, para obter sucesso, um regime urbano que visa o desenvolvimento deve contar com: boas relações com agentes empresariais dispostos a realizar investimentos; *expertise* no corpo técnico da administração pública a fim de viabilizar as políticas e ações governamentais; articulação entre os setores empresariais e fundos públicos, muitas vezes oferecendo subsídios; e o suporte de recursos por parte dos governos

estaduais e federal a fim de viabilizar os investimentos de origem privada e assim garantir o sucesso dos empreendimentos a compor o regime urbano em vigência.

Analisando as consequências políticas, Davies (2002), com base em Stone, ressalta a existência de um conflito entre *grupos favorecidos*, preocupados com o crescimento econômico, e *grupos desfavorecidos*, formados pelos interessados em políticas de redistribuição. Acontece que, por estarem em posse dos recursos produtivos, os agentes empresariais são suscetíveis a exercer influência privilegiada na agenda das políticas urbanas, sendo essa uma característica das sociedades de mercado, onde os governos, de modo geral, estão predispostos a atender os interesses dos líderes empresariais.

Essa visão dialoga com a de Fainstein and Fainstein (1983), que identifica como principais linhas de distinção dos regimes urbanos a existência de duas características estruturais da economia política: enquanto, por um lado, o *governo local depende da cobrança de taxas e impostos* para, digamos, sobreviver – este precisa atrair investimentos para manter a existência dessa fonte de recursos e assim garantir o pagamento de suas contas; de outro lado, *o controle da produção é privado*, o que coloca os agentes empresariais numa posição de controle e domínio da situação ao condicionar a saúde financeira da cidade à sua capacidade de realizar ou não investimentos.

Como se vê, se estabelece uma relação hierárquica e assimétrica onde o Estado, representado pela principalmente pela administração municipal, se encontra numa condição de dependência em relação ao empresariado, de modo que o *regime* – ao se caracterizar como o organismo responsável por mediar a disputa entre o controle popular do processo político e o controle privado da economia – ao ter uma “predisposição” de pender para o atendimento dos interesses empresariais, coloca em xeque o próprio conceito de democracia na formulação das políticas públicas, e neste caso em particular, da agenda urbana.

#### **4.1.3. A coalizão na escala urbano-regional**

Após termos analisado as contribuições a respeito das coalizões para o desenvolvimento tanto de uma perspectiva nacional – ou supralocal – quanto urbana e local, uma importante questão se coloca no caminho: considerando as particularidades do nosso caso empírico, como podemos ajustar essas contribuições

para a compreensão do que vem ocorrendo no Médio Paraíba Fluminense do ponto de vista da formação de coalizões e de arranjos políticos? E mais, em termos territoriais, *de que escala estamos tratando?*

Considerando que o Médio Paraíba comporta um apanhado de municípios de médio e de pequeno porte, uns conformando uma aglomeração urbana – caso de Barra Mansa e Volta Redonda – e outros distribuídos espacialmente de modo mais esparsos – Resende, Porto Real e Itatiaia –, sem contar os demais, é perfeitamente natural que nos questionemos de que escala se trata esse território.

O termo *local*, por exemplo, foi muito utilizado pela literatura que aborda a questão do desenvolvimento econômico local. Disseminado a partir do processo de globalização e consequente acirramento da competição na dimensão espacial, esse termo, muito identificado com o conceito de *localismo*, se pautou num discurso de ênfase na articulação entre as escalas *global* e *local*, na qual as instituições de base local necessitariam oferecer respostas capazes de lidar com os desafios que estavam sendo então colocados (COX, 2011). Considerando que este não é precisamente nosso foco, nem muito menos o ponto de partida de nossa investigação, não seria o mais apropriado absorver a palavra local apenas para se enquadrar nesse campo de estudo do desenvolvimento econômico.

Por outro lado, o termo *local* poderia facilmente ser empregado se estivéssemos analisando: (1) o caso de um município de forma isolada; ou (2) – pelo menos, se estivéssemos tratando, por exemplo, de Volta Redonda e Barra Mansa – a partir de um tema que envolvesse os dois municípios do ponto de vista urbano – mobilidade urbana, talvez – ou seja, a partir de uma abordagem que considerasse a questão urbana a partir de um viés local. Nesse caso em específico o urbano se confundiria com o local. E no primeiro, o local se confundiria com o município, ou seja, ao invés de se pautar por uma discussão de ordem teórica numa perspectiva urbana, o termo local estaria fundamentado com base num entendimento de caráter político-administrativo de ordem institucional – neste caso a divisão dos municípios enquanto entes federativos. Como se vê, ao passo que o Médio Paraíba comporta diversos municípios, de diferentes espaços urbanos, nenhuma dessas duas possibilidades serviria para o território de que estamos tratando, por isso, encontraríamos dificuldade de utilizar o termo *local* e/ou meramente *urbano* para definir essa escala.

De outro lado, apesar de partirmos do pressuposto de que para analisar os processos de reestruturação econômica e política no Médio Paraíba Fluminense não podemos nos restringir à análise deste território de forma restrita – e que, portanto, devemos considerar também uma observação a respeito de fenômenos e processos ocorridos numa perspectiva escalar mais abrangente – é evidente que não podemos classificar esse nosso *território-objeto* como uma escala nacional, e nem mesmo estadual. Entretanto, vale destacar, ainda que não possa ser considerada nacional, podemos afirmar que é *supralocal*, ou seja, que extrapola a escala meramente local.

Isso nos conduziria inevitavelmente para o termo *regional*. No entanto, ainda assim, não nos pareceria o mais apropriado. Regional, por si só, já é um termo que remete a muitas discussões. Pode ser utilizado tanto para se falar de escalas supranacionais de base geográfica, como referentes, por exemplo, aos hemisférios norte e sul, ao Sudeste Asiático, à África Austral, à América Latina; como do ponto de vista político-econômico, como no caso dos blocos comerciais como o Nafta, o Mercosul e a União Europeia; como também pode ser utilizado para se referir à região de um país, como a região Nordeste, um estado, uma província, ou, numa escala ainda mais reduzida, a uma porção de um estado e a um agrupamento de municípios e cidades que compõem essa eventual porção de estado.

Essa última percepção do conceito de região pode inclusive ganhar um caráter mais técnico e se desdobrar em termos como os adotados pelo IBGE, de meso e microrregiões, ou podem também adquirir uma dimensão mais ideológica ou do senso comum, sendo utilizada na linguagem corrente e até mesmo como parte de discursos de teor político e jornalístico. Diga-se de passagem, tratando-se do caso do Médio Paraíba, é muito comum referir-se a esse território como uma região. Na verdade, segundo a divisão adotada pelo Estado do Rio de Janeiro, é exatamente disso que se trata: a região do Médio Paraíba. A imprensa e a população também têm o hábito de se referir a esse território – com algumas diferenças geográficas muito pequenas – utilizando os termos, por exemplo, região Sul Fluminense e região do Vale do Paraíba Fluminense, além do próprio termo Médio Paraíba. Nesse sentido, portanto, para se referir ao Médio Paraíba, o termo regional parece nos servir.

No entanto, uma questão ainda parece fazer persistir o questionamento se de fato esse é o termo mais apropriado para o nosso caso. Quando analisamos no capítulo anterior, sobre o processo de reestruturação econômica ocorrido no Médio

Paraíba, partimos do método de identificar particularidades que poderiam eventualmente sinalizar um processo de segmentação territorial. Nesse sentido, chegamos à conclusão de que ocorreu um processo de alteração do território de dinamismo industrial no Médio Paraíba, fundamentado numa transformação de ordem qualitativa e setorial das atividades produtivas ali instaladas. Essa segmentação se manifestou na constituição de dois agrupamentos municipais principais: de um lado Volta Redonda e Barra Mansa, e, de outro, os municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia.

Sendo assim, podemos afirmar que, levando em consideração que “a acumulação ocorre necessariamente no espaço<sup>51</sup>” (COX, 2011, p. 273), o ponto de partida para a segmentação territorial de que nos utilizamos se estabeleceu a partir do enfoque no processo de acumulação do capital – representado neste caso pela produção industrial. Entretanto, essa dimensão econômica – como ressaltamos no início deste capítulo – se expressa também numa dimensão política. Melhor dizendo, a reestruturação econômica engendra um processo de reestruturação política em meio a uma dinâmica com desdobramentos de ordem territorial, ao passo que a chegada de novas atividades industriais – neste caso a indústria automotiva – pode ser interpretada também como a chegada de novos agentes, e não qualquer agente, mas um agente até então inexistente a atuar nesse território e, mais que isso, um agente sobretudo de natureza econômica, global e representante direto do processo de acumulação do capital – de capital industrial, ou seja, de *capital produtivo*.

É, portanto, a partir dessa condição imposta pelas particularidades do nosso objeto, o método utilizado para sua análise, e os processos nele verificados, que a definição da escala de que estamos tratando se impõe como um tema relevante e que, desse modo, deve estar bem resolvido. Em outras palavras, para que possamos avançar na caracterização de um processo de reestruturação política ocorrido no Médio Paraíba Fluminense, é importante que tenhamos em mente em qual escala se reproduzem as eventuais coalizões e arranjos políticos entre os agentes que configuram esse território. Ou, ainda, podemos dizer que, partindo do princípio de que “o capital se desdobra no espaço, criando várias soluções institucionais (...) o crucial é identificar as tensões, muitas vezes com fortes reflexos espaciais, que serão geradas pelo processo de acumulação, e como elas

---

<sup>51</sup> “(...) *accumulation necessarily occurs over space.*”

contribuem para a formação de novas soluções institucionais<sup>52</sup> (COX, 2011, p. 280), sejam elas de ordem estatal ou privada.

Portanto, essas soluções de ordem institucional e política podem se manifestar em escalas diferentes, às vezes num cenário mais local, outras numa escala mais abrangente, ou, ainda, em camadas (COX, 2011), mas é certo que num dado território. Assim, ainda que não tenhamos por ora definido qual o termo utilizar para caracterizar a escala de que estamos tratando, está evidente que a importância de sua discussão reside na própria importância de considerar o território como o espaço onde esses ajustes, e a interação entre os agentes, se reproduzem.

Então, retrocedendo um pouco, ao segmentarmos a região do Médio Paraíba Fluminense em dois territórios principais, e, ao fazermos isso, termos selecionado apenas alguns municípios do total de 12 que conformam a região, segundo o que é adotado pelo governo estadual – sendo estes municípios selecionados os que mais se destacam do ponto de vista da atividade industrial – e sendo essas atividades industriais o centro de nossa análise ao considerarmos o processo de acumulação do capital como o principal fator definidor da configuração dos agentes de maior relevância e poder político num dado território, quando nos referimos ao Médio Paraíba não estamos considerando a região como um todo, com todos seus municípios, mas sim uma porção destacada de municípios onde esses agentes atuam de forma mais incisiva.

Portanto, ao considerarmos a geografia de influência dos principais agentes que estamos identificando como aqueles de caráter econômico e representantes do principal processo de acumulação de capital, estamos definindo como nosso território de análise os municípios de Volta Redonda, Barra Mansa, mas, principalmente, os municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia.

Nesse sentido, é interessante notar que essa segmentação que estamos adotando reflete alguns estudos que vem sendo desenvolvidos pelo IBGE nos últimos anos. É o caso da REGIC<sup>53</sup>, que classifica o arranjo populacional Volta Redonda/Barra Mansa como uma *Capital Regional B*, enquanto Resende é tida como *Centro Sub-regional A*. É o caso também de outro estudo desenvolvido pelo IBGE, onde foi elaborada uma *Divisão Urbano-Regional* do Brasil, em que o território

---

<sup>52</sup> “*Capital unfolds over space, creating various institutional fixes (...). What is then crucial is to identify the tensions, often with strong spatial reflections, that will be generated by the accumulation process, and how they contribute to the formation of new institutional fixes (...)*”

<sup>53</sup> Regiões de Influência das Cidades.

mais próximo do que é o Médio Paraíba – segundo a classificação do governo fluminense – e que comporta os municípios nos quais estamos concentrando nossa investigação, tem novamente o arranjo populacional Volta Redonda/Barra Mansa como centro do que é denominado como *Região Intermediária de Articulação Urbana*. No entanto, num nível maior de segmentação, tido como *Região Imediata de Articulação Urbana* (ver anexo, figura 10), o que é informalmente tido como ‘Região das Agulhas Negras – os municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia<sup>54</sup> – se encontra separado de Volta Redonda e Barra Mansa, divisão esta similar da que nós adotamos no decorrer do capítulo sobre a reestruturação econômica.

Essa segmentação é ainda reforçada por meio da Divisão Regional do IBGE, que basicamente se diferencia da divisão citada anteriormente pelo fato dessa respeitar os limites estaduais, enquanto a divisão urbano-regional, ao contrário, pode compreender mais de uma unidade federativa<sup>55</sup>. Nesse caso, novamente Volta Redonda/Barra Mansa são o centro do que é tido como *Divisão Geográfica Intermediária*; enquanto Resende, Porto Real e Itatiaia fazem parte de uma *Divisão Geográfica Imediata* (ver anexo, figura 11) diferente da qual se encontram os outros dois municípios.

Desse modo, tendo como referências esses estudos desenvolvidos pelo IBGE e o que foi exposto até aqui, consideramos que a escala interposta entre o urbano e o regional seria a mais apropriada para caracterizar nosso território-objeto. Sendo assim, o território do qual estamos tratando pode ser classificado como uma escala *urbano-regional*. Urbano, porque tem no espaço urbano o território onde os arranjos e coalizões se expressam tanto na forma de políticas quanto de intervenções físicas – seja a partir da instalação das indústrias e seus impactos, seja com base nas infraestruturas desenvolvidas para recebê-las. Regional, porque compreende uma rede de municípios que em conjunto formam um agrupamento territorial que compartilha da atuação de agentes específicos e de dinâmicas próprias, manifestando, ao mesmo tempo, certa hierarquização das inter-relações e influências exercidas entre esses municípios. Urbano-regional, justamente porque assimila as características de ambos os conceitos, de modo que não poderia ser

---

<sup>54</sup> Em alguns casos também se considera o município de Quatis, embora este também ainda mantenha forte relação com Barra Mansa, do qual foi distrito até 1990.

<sup>55</sup> No caso da Região Intermediária de Articulação Urbana que tem Volta Redonda como centro, abrange os municípios Passa Vinte e Santa Rita de Jacutinga, de Minas Gerais, e os municípios paulistas Bananal e Arapef.

compreendido em sua complexidade se apenas considerando um em detrimento de outro<sup>56</sup>.

Essa nossa opção pelo termo urbano-regional é ainda reforçada teoricamente por alguns autores que vem se debruçando nos últimos anos sobre o tema dos regimes urbanos numa aplicação escalar mais abrangente, em meio a um processo que estaria ocorrendo, chamado de *regionalização do urbano*.

Soja (2015), por exemplo, afirma que nos últimos tempos o urbano e o regional vêm se sobrepondo de tal modo que provavelmente tendem a definir algo novo, conseqüentemente motivando uma articulação dos estudos urbanos com os estudos regionais. Nesse sentido, em sua opinião, estaríamos entrando numa “nova era urbana<sup>57</sup>”, uma “era urbana distintamente regionalizada<sup>58</sup>”.

*We are witnessing an unprecedented period in which the urban and the regional, formerly quite distinct from one another, are blending together to define something new and different. (...) Never before have regional approaches been more important in urban research, and urban emphases more influential in regional development theory and planning. This increasing fusion of the urban and the regional in theory, empirical analysis, social activism, planning and public policy is creating many new pathways for innovative critical and comparative research (...)*<sup>59</sup>. (SOJA, 2015, p. 372)

Esse processo de regionalização do urbano de certa forma se expressa no campo dos regimes urbanos a partir da contribuição de Bafarasat (2017). Este procura considerar a existência de agentes que atuam no sentido de não se limitar aos governos e às articulações meramente locais, contribuindo para estabelecer uma influência capaz de abranger um território mais amplo de colaboração, numa escala urbano-regional<sup>60</sup>:

*(...) the [regime] theory suggests that there is conflict between the individual and collective interests of localities but **that there are actors who have a***

<sup>56</sup> É com base ainda nesses estudos do IBGE que ao invés de adotarmos o uso do termo *região* para nos referirmos à Região das Agulhas Negras, preferimos – a partir da classificação de Resende como Centro Sub-regional que exerce influência em relação aos municípios de Porto Real e Itatiaia – utilizar o termo *Sub-região das Agulhas Negras*. Precisamente composta, segundo nossos critérios, por Resende, Porto Real e Itatiaia.

<sup>57</sup> “new urban age”.

<sup>58</sup> “distinctly regionalized urban age”.

<sup>59</sup> Estamos presenciando um período sem precedentes, em que o urbano e o regional, antes bastante distintos um do outro, estão convergindo para definir algo novo. (...) Nunca antes a abordagem regional teve tanta importância para a pesquisa urbana, e a ênfase urbana teve maior influência na teoria do desenvolvimento e do planejamento regional. Essa crescente fusão entre o urbano e o regional na teoria, na análise empírica, no ativismo social, nas políticas públicas e de planejamento estão criando muitos novos caminhos para inovações críticas e pesquisas comparativas (...). (tradução nossa)

<sup>60</sup> O termo utilizado pelo autor é *city-regional*, que nós estamos traduzindo para urbano-regional.

***genuine stake in the city-region and wield the influence on localities that will induce their collaboration***<sup>61</sup> (p. 2)

Desse modo, destaca, com base em estudos de outros autores, o papel exercido pelos atores empresariais, que atuariam como principais agentes promotores desse processo de regionalização, principalmente através da formação de *clusters*. Os fatores, portanto, motivadores desse processo seriam baseados tanto na lógica da concorrência intercapitalista, portanto, inseridos na *dimensão da acumulação do capital*, quanto na *dimensão política*. Em outras palavras, a partir da formação desses agrupamentos de negócios (*clusters*), os atores empresariais confeririam maior poder de negociação para si em relação aos agentes estatais, por exemplo, no momento de influenciar na elaboração de políticas que possam, por ventura, dar sustentação à atividade econômica dessas empresas numa condição mais atrativa de competitividade.

*In today's market, businesses need to expand, merge, and network in order not to shrink in an increasingly bigger scale of competition (Rugman & Verbeker, 2004). **Currently, city-region is the level at which these tactics are most applied in competition with other business clusters** (Enright, 2000; Rosenfeld, 1997). City-region is the so-called constituency of business where it seeks specialization and interdependency (Amin, 1999; Miller & Cox, 2015). **At this level, business seeks similar collaboration between different localities to ensure that public policy supports its cluster, and short-term parochial incentives in business rates and land use do not threaten the cluster with the devaluation of some of its assets and activities** (Gainsborough, 2003; Hamilton, 2002; Hoyler, Freytag, & Mager, 2006)<sup>62</sup>. (BAFARASAT, 2017, p. 3)*

Portanto, isso conduziria o regime para uma situação em que os agentes promotores do processo de regionalização seriam justamente aqueles agentes de natureza supralocal. Ao passo que os governos e os agentes políticos locais ficariam subordinados às decisões e às demandas colocadas de fora para dentro,

---

<sup>61</sup> A teoria [do regime] sugere que há um conflito entre interesses individuais e coletivos, mas que existem atores que tem uma participação genuína no urbano-regional e que exercem influência nas localidades que induzirão sua colaboração.” (tradução nossa)

<sup>62</sup> No mercado atual, as empresas precisam se expandir, fundir e interagir para não encolherem em uma escala cada vez maior de concorrência (Rugman & Verbeker, 2004). *Atualmente, o urbano-regional é o nível em que essas táticas são mais aplicadas em concorrência com outros clusters de negócios* (Enright, 2000; Rosenfeld, 1997). O urbano-regional é o chamado distrito dos negócios, onde se busca especialização e interdependência (Amin, 1999; Miller & Cox, 2015). *Nesse nível, as empresas buscam uma colaboração semelhante entre diferentes localidades para garantir que a política pública apoie seu cluster*, e incentivos locais de curto prazo nas taxas de negócios e uso da terra não ameacem o cluster com a desvalorização de alguns de seus ativos e atividades (Gainsborough, 2003; Hamilton, 2002; Hoyler, Freytag, & Mager, 2006). (tradução nossa)

conformando, de certa forma, um processo de expansão da escala de atuação do regime, porém por meio de um processo de centralização das decisões, constituindo uma hierarquia bem definida, e disposta em camadas, com os agentes regionalizadores no centro, e os agentes locais na órbita.

*What follows will indicate that city-regional regimes gain “power to” from “power over.” Therefore, the identification of patterns in which the state and business drive local governments toward collaboration would be essential for the application of regime theory at the supralocal level<sup>63</sup>.*  
(Bafarasat, 2017, p. 2)

Sendo assim, tendo chegado até aqui, parece-nos que a opção feita por adotar a escala urbano-regional para se referir ao nosso território-objeto encontra, de fato, respaldo teórico. Cabe-nos, a partir desse momento, à luz dessas contribuições que procuram articular a dimensão econômica do processo de acumulação do capital com a dimensão política de interação entre agentes de natureza diversa, introduzirmos nosso estudo empírico, de modo a avançarmos na caracterização do que estamos considerando como processo de reestruturação política ocorrida no Médio Paraíba Fluminense.

#### **4.2. Período de transição: rearticulações políticas decorrentes da reestruturação econômica em meio à segmentação urbano-regional do Médio Paraíba Fluminense**

Recuperando uma contribuição da teoria dos regimes urbanos, um importante eixo de abordagem para a investigação de um caso empírico se refere às *questões históricas*, ou seja, *questões manifestadas nas transformações que evidenciam um processo de mudança dos regimes ao longo do tempo*. Nesse sentido, ao tomarmos o caso do Médio Paraíba Fluminense de uma perspectiva histórica, podemos considerar os anos 1990 como uma espécie de período de transição, um momento em que a reestruturação econômica iria adquirir contornos mais bem definidos e de implicações tanto territoriais quanto políticas.

---

<sup>63</sup> “O que se segue indicará que os regimes urbano-regionais se estabelecem de fora para dentro. Portanto, a identificação de padrões nos quais o estado e as empresas direcionam os governos locais para a colaboração seria essencial para a aplicação da teoria do regime no nível supralocal.

Dois acontecimentos parecem ter se destacado nesse processo: de um lado a privatização da CSN, no município de Volta Redonda; e de outro a chegada da Volkswagen na cidade de Resende.

No primeiro caso, intimamente ligada com políticas econômicas adotadas no âmbito nacional, em meio a um então recém-processo de neoliberalização, a privatização da CSN fez parte de um bloco de decisões e políticas que visavam reestruturar a economia nacional às novas condições do capitalismo internacional globalizado. Nesse caso, a privatização da histórica Companhia Siderúrgica Nacional, com todo seu simbolismo e importância para o processo de industrialização do país, fazia parte de uma diretriz maior de redução da participação estatal na produção industrial, transferindo empresas outrora públicas para a propriedade do capital privado.

Em termos locais, isso gerou impactos significativos, especialmente para o município de Volta Redonda que se viu diante de uma situação completamente nova. A privatização da CSN significava sobretudo uma reorientação administrativa da empresa que se contrapunha fortemente com os padrões até então estabelecidos de cumplicidade entre a administração municipal e a companhia. Uma das consequências mais imediatas – a partir de sucessivas políticas de redução do quadro de funcionários da empresa – foi o desemprego e uma conseqüente crise econômica da cidade, que acabou por se dar também em meio a uma reconfiguração das relações entre a CSN e as empresas locais que estavam de alguma forma integradas com a produção da ex-estatal.

Isso afetou, portanto, tanto a administração municipal, que teve que se adequar à nova realidade e à redução de sua arrecadação, quanto os empresários locais, seja do setor industrial, seja de comércio. Da parte da administração municipal, através dos principais agentes políticos locais, isso foi o ponto de partida para a tentativa de novas soluções institucionais. A cidade não poderia mais se ver voltada para a indústria siderúrgica, representada pela CSN, e precisava diversificar sua economia. Optou-se, por um lado, fomentar o setor de serviços, e por outro, buscar uma articulação regional, ou seja, a construção de um canal de diálogo e cooperação entre as diferentes prefeituras do Médio Paraíba no sentido de construir uma rede que pudesse levar a cabo um projeto de *desenvolvimento local*. A intenção, portanto, fazia parte de uma readequação das administrações municipais a um novo regime, onde a competitividade de viés localista se apresentava como uma

estratégia para a atração de novos investimentos que pudessem se colocar como uma resposta ao esgotamento do antigo regime, vinculado à atuação da CSN, ainda enquanto empresa estatal. A essa tentativa se deu o nome de *Mercovale*, como veremos mais a frente.

Da parte do empresariado local, a desarticulação das interações entre pequenas e médias empresas e integrantes do encadeamento produtivo siderúrgico com a CSN, gerou também uma resposta, motivada pelo conceito de *arranjos produtivos locais*, no sentido de construir novas institucionalidades que de alguma forma fomentasse uma readequação dessas empresas locais ao novo regime que então se constituía. Destacou-se nesse sentido a criação do *APL*<sup>64</sup> *Metal-mecânico*, que teve como agente de maior iniciativa o sindicato patronal MetalSul, composto pelo empresariado local desse setor industrial, tendo suporte técnico do Sebrae.

Já em Resende, o marco desse período de transição se deu com a instalação da fábrica de caminhões e ônibus da Volkswagen, que acabou por representar o início de um novo ciclo de investimentos industriais com base no capital privado transnacional, sobretudo de empresas do setor automotivo. A partir daí se verificaria um processo de alteração do território de dinamismo industrial no Médio Paraíba, tendo como protagonista a indústria automotiva, e portanto reconfigurando os agentes predominantes neste território.

Em outras palavras, esses dois marcos que conformam o período de transição expressam a segmentação territorial que identificamos no capítulo da reestruturação econômica. Se de um lado a privatização da CSN representou o fim do protagonismo isolado da indústria siderúrgica do ponto de vista do Médio Paraíba, e da alteração do perfil econômico de Volta Redonda no sentido de reforçar o setor de serviços em detrimento do industrial, do outro, a chegada da Volkswagen em Resende significou o primeiro passo para as posteriores instalações de outras indústrias na Sub-região das Agulhas Negras, constituindo assim um novo território de dinamismo industrial no Médio Paraíba Fluminense.

Vejamos agora, com mais detalhes, e a partir da contribuição de outros autores, como se desdobrou esse período de transição.

---

<sup>64</sup> Arranjo produtivo local.

#### 4.2.1. Da privatização da CSN às tentativas de rearticulação

“Ancorado em um discurso que o apresentava como condição para uma ‘modernização’ que se tornava inadiável” (OLIVEIRA, 2008, p. 189), o processo de privatização da CSN trouxe consigo uma série de consequências para a região do Médio Paraíba Fluminense, sobretudo para a cidade de Volta Redonda e seu entorno, sendo a principal delas o enxugamento da operação industrial da empresa, que resultou na redução de milhares de postos de trabalhos.

Na verdade esse foi um processo que já vinha sendo desenhado mesmo antes da privatização. Só para se ter uma ideia, se em 1982, em meio ao primeiro estágio de ampliação da empresa, o quadro de funcionários era de cerca de 30 mil trabalhadores, em 1987, após o fim das obras do terceiro estágio, a CSN possuía 23 mil funcionários. E esse movimento se veria ainda mais intensificado nos anos seguintes, quando tiveram início as dispensas no setor da produção (OLIVEIRA, 2008).

Em 1990, a usina empregava cerca de 18 mil trabalhadores; em 1991 já eram apenas 15 mil, e no ano da privatização, 1993, o efetivo de trabalhadores diretos na empresa era de somente 12 mil funcionários. Daí em diante, os cortes de pessoal não pararam: a empresa atingiu o patamar de 10.995 trabalhadores em 1997; em 2001, empregava apenas cerca de nove mil trabalhadores; e em 2005 contava somente 7.500 diretos. (OLIVEIRA, 2008, p. 193)

Como estratégias adotadas pela direção privada da empresa para esse enxugamento da mão de obra na produção, foram realizadas a modernização do seu sistema produtivo por meio da ampliação do uso da tecnologia e da substituição da força de trabalho e a promoção de um intenso processo de terceirização do trabalho, atingindo cerca de oito mil de seus funcionários, parte metalúrgicos e parte voltados às atividades de serviços no interior da própria empresa (OLIVEIRA, 2008).

Para piorar a situação, a redução do número de empregos não se deu apenas no interior da CSN, mas acabou atingindo também o conjunto de empresas fornecedoras de equipamento e manutenção da região – conhecidas como “cinturão de fornecedores da CSN” – que mantinham cerca de 3.500 postos de trabalho até antes da privatização, chegando a aproximados mil trabalhadores pouco mais de 10 anos depois. Esse fato foi consequência direta da nova política adotada pela nova administração da empresa, que decidiu transferir seu setor de compras e

encomendas para São Paulo, optando por substituir seus fornecedores locais por empresas de outros estados (LIMA, 2012) mantendo apenas poucas encomendas de serviços e equipamentos com empresas componentes desse “cinturão”, movimento este que seria completado com a transferência, em 2003, do escritório central do Rio de Janeiro para São Paulo, inclusive fechando sua sede em Volta Redonda (OLIVEIRA, 2008).

Outro episódio que ilustra esse período de transformações se deu também com empresas da região que utilizavam produtos da CSN como insumos. Com a nova política de vendas adotada pela empresa, as indústrias de pequeno e médio porte do segmento metal-mecânico da região se viram inviabilizadas.

No ano da privatização, eram 26 empresas que consumiam o aço produzido pela CSN. Após a privatização elas formaram uma associação, a AÇOSUL, para adquirir o aço por meio de encomendas conjuntas. Mas, com o tempo, nem isso pôde ser mantido, já que a Companhia instituiu a venda por intermédio de suas distribuidoras, que não privilegiam as empresas locais. (OLIVEIRA, 2008, p. 195)

Portanto ficava clara a nova orientação da CSN. Ao ser privatizada a empresa simplesmente rompia com todas as amarras do antigo regime de vínculo direto à cidade de Volta Redonda, da qual fazia parte, e passava a adotar políticas compatíveis às novas demandas de um mundo produtivo globalizado e competitivo, sem qualquer compromisso com seu entorno, tendo que responder somente aos desejos de seus acionistas e conseqüentemente impondo à força a reestruturação econômica na região.

Instalou-se então uma crise na cidade de Volta Redonda e uma série de incertezas para as outras cidades da região. As demissões da CSN, a fragmentação do cinturão de fornecedores e a dificuldade das empresas locais em obter seus insumos desarticularam todo o arranjo produtivo até então estabelecido, causando um forte desemprego que por sua vez acabou por ter seus efeitos transbordados para toda a cidade. Com a redução do emprego o comércio também se viu prejudicado, da mesma forma a administração municipal.

Foi justamente nesse contexto de crise que teve início um processo de rediscussão do papel não só da cidade de Volta Redonda mas de toda região. Entidades patronais, associações comerciais, políticos locais e sociedade civil passaram a ir em busca de soluções.

#### 4.2.1.1. Tentativa de articulação dos agentes políticos locais – o Mercovale

Da parte das autoridades políticas locais, uma das primeiras ações nesse sentido se deu a partir de 1994, através da realização de encontros e reuniões de secretários de planejamento dos 12 municípios integrantes da região de governo do Médio Paraíba, que viria a culminar na criação do Fórum de Secretários Municipais de Planejamento do Médio Paraíba (SANTOS, 2006). Esse Fórum, em meio ao processo de reestruturação econômica da região, tinha como propósito trocar informações e experiências em direção à criação de uma nova instância articulatória capaz de colaborar para a construção de uma governança de caráter regional (LIMA, 2012).

A questão regional torna-se um ponto obrigatório na pauta de discussão de todos os sujeitos sociais na região. (...) Esse processo de discussão e tentativa de mobilização para ações conjuntas se consolida com as experiências acumuladas de todas essas administrações, que percebiam a necessidade de novos instrumentos e formas de gestão dos municípios, caracterizando uma aproximação de um modelo de *gestão mais compartilhada*. É claro, isso não elimina a competitividade e o sentido de preservação da “autonomia” municipal, mas estabelece princípios de “cooperação competitiva”, em alguns casos, e de *associação induzida*, em outros, que merecem atenção, pois parecem dirigir as tensões e os conflitos para o delineamento de formas conjugadas, ainda que de forma sutil. (OLIVEIRA, 2012, p. 236-7)

Articulada sobretudo por agentes políticos locais, a iniciativa do Fórum contou ainda com certo apoio de outros atores, como o IBAM, o Sebrae/RJ, a Federação Fluminense de Micros, Pequenas e Médias Empresas (Flupeme), universidades e ONGs (OLIVEIRA, 2008), “que pretendiam realizar na região uma experiência-piloto de uma metodologia de construção de redes de desenvolvimento local” (SANTOS, 2006, p. *apud* AMARAL, 2001, p. 11) e estavam implementando uma campanha em prol da sensibilização em torno do tema do “desenvolvimento econômico local”. Nesse sentido, por iniciativa do IBAM, foram realizados seminários ao longo de 1994 que viriam a detectar uma ineficiência dos sistemas de informações das administrações municipais e – influenciados naquele momento pelo Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro, que trouxera consigo todo o ideário de parcerias entre entidades públicas e privadas construídas entre agentes econômicos

e sociais em prol do desenvolvimento a partir da elevação da competitividade e fomento às potencialidades locais – acabaram por fomentar a elaboração de um projeto de planejamento estratégico em Volta Redonda, em 1995, além do oferecimento de um curso com este fim no município de Resende, em 1996, em parceria entre as prefeituras da região e o Sebrae (OLIVEIRA, 2008).

Da experiência do Fórum surgiu a ideia de se realizar no início de 1997 uma série de encontros envolvendo os prefeitos e vereadores recém-eleitos e os secretários municipais, recebendo o nome de “Caravana I”. E foi a partir dessa iniciativa, encabeçada pelos secretários de Planejamento de Volta Redonda e Barra Mansa, que se decidiu pela elaboração do que ficou denominado como Mercado Comum do Vale (Mercovale), entidade inspirada na ideia de cooperação do Mercosul, que consistiria, nas palavras de Amaral, numa “estratégia de desenvolvimento regional, voltada para o aumento da competitividade da região, através da atração, retenção e multiplicação de investimentos externos, bem como pela integração das economias dos [...] municípios” (2001), tendo portanto como objetivo, segundo Lima, tornar-se “uma marca do desenvolvimento integrado da região, almejando construir um planejamento estratégico capaz de descobrir e fomentar as potencialidades dos municípios da região” (2012, p. 441). Foi considerada inclusive a possibilidade de criação de uma agência de desenvolvimento regional que fosse capaz de fomentar a articulação dos agentes locais, sobretudo estatais e empresariais:

Quando veio a ideia, a gente imediatamente pensou na criação de uma agência de desenvolvimento regional. A agência seria um tripé entre governo, sociedade organizada e iniciativa privada. Esta agência teria um caráter privado e inspirado no modelo do ABC, que nós fomos conhecer e trouxemos. (Ex-secretário de planejamento de Barra Mansa. Volta Redonda, 15/05/08). (LIMA, 2012, p. 442)

Chegou-se a ser assinada uma Carta de Intenções por parte dos governos municipais envolvidos, de entidades representativas de classe, clubes de serviços e lideranças comunitárias com o intuito de formar um Conselho de Desenvolvimento Regional que trabalhasse na atração e direcionamento de investimentos para a região (LIMA, 2012). No entanto, ainda que algumas demandas geradas no âmbito das reuniões e encontros que culminaram no Mercovale tenham sido conquistadas, como por exemplo o melhoramento da infraestrutura e serviços da região,

particularmente de comunicação e energia por meio da instalação de redes de fibra ótica e canalização de gás, ainda assim, aos poucos, “o fórum foi se esgotando, e cada administração passou a estabelecer sua própria pauta de ações, mesmo sabendo que seu crescimento econômico (...) [estava] estruturalmente ligado ao conjunto das ações e políticas públicas que se desenvolvem na região como um todo” (OLIVEIRA, 2008, p. 265).

Como principais fatores que contribuíram para minar essa iniciativa de caráter regionalizado pode-se destacar o pouco interesse por parte dos agentes empresariais, principalmente dos grandes atores, como a CSN, que via o Mercovale com certa desconfiança; a heterogeneidade dos municípios envolvidos (LIMA, 2012); a diversidade dos interesses políticos e partidários, tendo em vista inclusive a alternância política, principalmente dos prefeitos e secretários; a nula participação do governo do Estado do Rio de Janeiro; e a ausência de agentes moderadores com credibilidade política e institucional que fossem capazes de se desvencilhar de uma única estratégia empresarial (SANTOS, 2006).

Havia então, o [...] temor de alguns governos municipais de que a criação de uma instância supramunicipal terminasse por limitar a sua autonomia, além de os desqualificar como interlocutores junto a agentes externos à região (governo estadual e federal, empresas, etc.). De certa forma, o fato da campanha em favor do Mercovale passar a ser liderada por Volta Redonda ajudou a acentuar esse temor, na medida que foi interpretado como uma tentativa do principal polo econômico e político da região em reforçar a sua “hegemonia”, em detrimento do peso e influência dos demais municípios. (SANTOS, 2006, p. 144 *apud* AMARAL, 2001, p. 15)

Em meio a essas condições, em 1998 o Mercovale perdia seu dinamismo. Porém, ainda que brevemente, no ano seguinte retornaria à pauta, dessa vez sob a tutela do governo do Estado. O recém-eleito governador Garotinho, então no PDT, junto de seu secretário de planejamento Jorge Bittar, do PT, decidiram implementar uma política de construção de Consórcios Regionais de Desenvolvimento nas regiões de governo do estado, em parte estimulados pelo próprio Mercovale, como também inspirados na experiência italiana da região de Emilia Romagna e nas agências de desenvolvimento regional da Espanha (SANTOS, 2006).

Porém, mais uma vez, em decorrência principalmente de questões de caráter político, essa nova tentativa durou pouco. Em 2000, Jorge Bittar, até então um dos maiores defensores da aliança política do PT com o governo Garotinho, deixa a Secretaria de Planejamento junto de sua equipe e seu partido, rompendo com o

governo do estado e desencadeando uma nova involução do projeto do Mercovale a partir de seu esvaziamento político (SANTOS, 2006), deixando-o praticamente estancado a partir de 2001.

#### **4.2.1.2. Tentativa de articulação dos agentes empresariais locais – APL Metal-Mecânico**

Influenciado pela literatura sobre a *Terceira Itália*, pautada na predominância de pequenas e médias empresas com capacidade de adaptação às incertezas do mercado globalizado através de estímulos às relações de cooperação, confiança e troca de informações, ganhou-se destaque no Brasil, entre os anos 1990 e 2000, o conceito de *Arranjos Produtivos Locais* (APL) enquanto agenda pública para a promoção do desenvolvimento regional.

Governo federal, governos estaduais e locais, junto de entidades empresariais e paraestatais adotaram e incentivaram a estratégia de fortalecimento dos APLs com o objetivo de identificar e fomentar as características dos aglomerados industriais, dos mais diversos setores e segmentos produtivos, com o potencial de levá-los a ciclos virtuosos de crescimento e promover o desenvolvimento (LIMA, 2015).

Foi nesse contexto que a partir de 2002 e 2003 no Médio Paraíba Fluminense, em especial em Volta Redonda e Barra Mansa, em meio às incertezas trazidas pela privatização da CSN e seus impactos no setor metal-mecânico, os agentes empresariais locais começaram a se articular com o objetivo de encontrar caminhos capazes de alavancar a reestruturação produtiva da região e assim atualizar as empresas às novas exigências do mundo produtivo competitivo e globalizado.

Caracterizada por abrigar um importante aglomerado de empresas siderúrgicas e metalúrgicas, tendo a CSN como destaque – além de grandes grupos nacionais e internacionais, como a Votorantim, Saint-Gobain e Michelin – junto da presença de pequenas e médias empresas (PMEs) de metalurgia, geralmente voltadas a serviços de manutenção às grandes empresas (LIMA, 2015), foi formado o projeto do APL Metal-Mecânico do Médio Paraíba.

Através de iniciativa do sindicato patronal representante das pequenas e médias empresas regionais do segmento metal-mecânico, MetalSul<sup>65</sup>, com o objetivo de estancar ligeiramente a crise dos fornecedores da CSN pós-privatização, essa iniciativa contou também com o apoio de entidades empresariais e do poder público, com destaque para a representação regional da Firjan no Sul Fluminense, o Sebrae e o Governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços (LIMA, 2015).

Como agentes mais atuantes podemos destacar principalmente o MetalSul, que foi quem procurou o apoio da Firjan; e o Sebrae, que ofereceu o suporte técnico através da elaboração de estudos e de programas de capacitação dos fornecedores, integrando o que pode ser chamado de “governança do APL” (LIMA, 2015, p. 108), como se depreende da entrevista concedida em 2012 pela então analista do Sebrae no Sul Fluminense, que afirmou que a “governança” dessa experiência se dava basicamente por meio da participação do Governo do Estado, através da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, da Firjan, Sebrae e o MetalSul, destacando que o foco da participação do Sebrae se dava na capacitação dos fornecedores, enquanto que a Firjan se ocupava mais das questões relacionadas à mão de obra e inovação (LIMA, 2015).

No entanto, apesar dessa iniciativa por parte dos agentes empresariais locais, e da tentativa de articulação entre poder público e iniciativa privada com o intuito de promover maior competitividade das empresas regionais, o APL metal-mecânico do Médio Paraíba esbarrou em algumas limitações, sobretudo quando confrontado com o conceito original de arranjo produtivo, que se fundamenta principalmente nas pequenas e médias empresas e sua capacidade de inovação e cooperação para atender às demandas do mundo globalizado e competitivo.

No caso do Sul Fluminense a realidade era bastante diversa. O protagonismo não era das pequenas e médias empresas, e sim da CSN. As PMEs da região não se caracterizavam por uma tradição de cooperação, muitas vezes se enxergando muito mais como concorrentes, geralmente empresas antigas, de cultura familiar, passando de pai para filho, com baixa qualificação técnica e empreendedora, arraigadas a um perfil industrial de baixo dinamismo e de pouca inovação, muito vinculado ainda aos tempos pré-reestruturação produtiva (SANTOS, 2006).

---

<sup>65</sup> Composta por companhias ligadas ao fornecimento de serviços de manutenção industrial e atividades afins para as grandes empresas, com destaque para a CSN (Lima, 2015, p. 109).

Portanto, como se vê, o APL do Médio Paraíba, ao contrariar as exigências de constituição de um arranjo produtivo local, que preza antes de tudo por uma produção descentralizada e organizada em redes, se apresentou muito mais como uma tentativa do que um projeto efetivo. Seu principal agente, o sindicato patronal MetalSul, ao estar em termos produtivos submetido à CSN e às demais grandes empresas, pareceu não ter o poder e influência política suficiente para liderar esse processo de abrangência regional. Mesmo contando com o apoio da Firjan e do Sebrae, que de algum modo tentaram alterar a cultura empresarial dos associados ao sindicato patronal e melhorar a capacitação profissional dessas empresas, não foi possível gerar a partir dessa iniciativa uma condição na região próxima do que poderia ser considerado um arranjo produtivo local.

#### **4.2.2. A chegada da indústria automotiva à região do Médio Paraíba Fluminense e a criação do Cluster Automotivo Sul Fluminense**

Paralelo à privatização da CSN, outro acontecimento de grande impacto para a região do Médio Paraíba Fluminense se deu com a chegada, em 1996, da fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen ao município de Resende, inaugurando um novo ciclo de investimentos e reconfigurando o perfil econômico da região.

Como fatores que motivaram a instalação da Volkswagen em Resende podemos citar: a localização estratégica da cidade, próxima dos dois maiores mercados consumidores do país, Rio de Janeiro e São Paulo; certa acessibilidade ao mercado sul-americano, lembrando que o Mercosul havia sido criado há poucos anos; e a chancela política do governo federal, por meio do novo regime automotivo<sup>66</sup>, que permitiu ao governo do Estado do Rio de Janeiro participar de um “leilão” (RAMALHO, 2005) com o objetivo de atrair as grandes montadoras para o território fluminense enquanto estratégia para fomentar o desenvolvimento econômico do estado em meio à crise pela qual passava desde os anos 1980.

---

<sup>66</sup> O lançamento do *Novo Regime Automotivo* em 1994 foi um fator preponderante para a viabilização da reestruturação produtiva do setor automotivo no Brasil. Basicamente, esse novo regime surgiu a partir de discussões que se deram na Câmara Setorial da Indústria Automobilística, reunindo empresariado, trabalhadores e Estado, e que tinha como objetivo definir uma nova política industrial para o setor que fosse capaz de responder ao regime automotivo argentino, que entrara em vigor em 1991, e à exposição que a indústria nacional havia sofrido com a abertura comercial e consequente concorrência externa, caso principalmente da indústria de autopeças. Nesse sentido, ao enxergar no setor automotivo uma possibilidade de manter certo dinamismo industrial no país, essa regulamentação de caráter federal foi “extremamente favorável às transnacionais do setor ao proteger a sua estrutura produtiva e possibilitá-las se modernizar tecnologicamente” (LIMA, 2016, p. 5036-7).

As negociações começaram por volta de 1994, e envolveram representantes do governo do Estado, que ofereceram isenções fiscais, infraestrutura, financiamento e compra de ações da fábrica; a administração municipal de Resende, que concedeu isenções em tributos municipais e investimento em infraestrutura; e empresário local, Luiz Eduardo, do Grupo Porto Real<sup>67</sup>, que ofereceu, sem qualquer contrapartida, terreno próprio para instalação da indústria, tendo em vista que este visava a valorização de seus outros terrenos próximos ao local onde a Volkswagen viria a ser implantada (OLIVEIRA, 2008). Essas condições levariam Ramalho e Santana (2006) a afirmar que a chegada da Volkswagen e das outras empresas automobilísticas que viriam a se instalar na região anos depois se deram por meio de *motivações oportunistas*, ao passo que visavam antes de tudo um local em que conciliassem a obtenção de isenções fiscais, investimentos públicos, baixos salários e terrenos baratos – e neste caso sem qualquer custo.

Um episódio curioso em meio a essa negociação acabou inclusive modificando a configuração territorial da região por meio do surgimento de mais um município. Desde 1994 havia na Assembleia Legislativa do Rio de Janeiro (ALERJ) um projeto de emancipação do então distrito de Porto Real, até aquele momento pertencente à Resende. No entanto, enquanto a negociação para a instalação da Volkswagen avançava, as autoridades políticas de Resende trabalharam para reter o processo de emancipação na ALERJ. Quando ficou acertado, em junho de 1995, que a fábrica se instalaria em Resende, porém em terreno que fazia parte do distrito de Porto Real, a prefeitura de Resende negou a emancipação. Com esse impasse foi necessário chegar a um acordo. Resende concederia a emancipação de Porto Real, em contrapartida Porto Real teria que ceder a Resende parte de seu território, mais precisamente o território correspondente à futura planta industrial da Volkswagen. Feito o acordo, em dezembro de 1995, por meio de um decreto do então governador Marcelo Alencar, Porto Real obteve a emancipação (OLIVEIRA, 2008), fazendo emergir mais um município na região.

Anos depois, em 2001, motivada pela presença da Volkswagen e os investimentos em infraestrutura que a haviam viabilizado, chegou na região mais uma empresa automotiva, a Peugeot-Citroen, que viria a se instalar no município de

---

<sup>67</sup> Na época sua principal empresa era o Banco Porto Real de Investimentos, a quem pertenciam praticamente todas as terras do antigo distrito de Porto Real, além da concessão da multinacional The Coca-Cola Company, também localizada em Porto Real (OLIVEIRA, 2008).

Porto Real, também contando com doação de terrenos e incentivos fiscais por parte do município e do governo do Estado. Enquanto a Volkswagen trouxera consigo um sistema novo de produção baseado em um “consórcio modular”<sup>68</sup>, o grupo PSA, controlador das montadoras francesas, chegou na região junto de outras cinco empresas fornecedoras de equipamentos, criando um “distrito industrial” que mais tarde seria ampliado, vindo a contar com mais oito empresas, fornecedoras de peças para os motores e veículos produzidos na fábrica da PSA, formando assim um tecnopólo (OLIVEIRA, 2008).

No final dos anos 2000 uma nova rodada de investimentos industriais chegou à Sub-região das Agulhas Negras. A Votorantim inaugurou em 2009 uma usina siderúrgica em Resende, destinada à fabricação de aços longos. A Michelin, localizada em Itatiaia, expandiu sua fábrica de pneus, enquanto a MAN (fábrica de ônibus e caminhões da Volkswagen) e a PSA Peugeot-Citroen anunciaram planos de expansão para suas unidades. Em 2013 a Hyundai Heavy Industries instalou uma fábrica em Itatiaia, destinada à produção de máquinas para construção pesada, sendo a primeira unidade de equipamentos pesados da empresa fora da Ásia. No ano seguinte, com participação do governo do estado por meio da CODIN, mais uma montadora de peso chegou à região, a Nissan Motor Company, que em aliança com a Renault desde a década de 1990, inaugurou um complexo industrial em Resende composto por fábrica de automóveis e de motores com expectativa de gerar 2 mil empregos diretos e 2 mil empregos indiretos. E por fim, em 2016 seria a vez de mais uma montadora, a Jaguar Land Rover, localizada em Itatiaia, (LIMA, 2012) (FERREIRA, 2012) (LIMA, 2016) (PAULA, 2015).

Ao passo que mais investimentos foram chegando à região, se estabeleceram também novas demandas por parte das empresas, que se viram na necessidade de se organizar cooperativamente a fim de angariar maior poder de influência e garantir

---

<sup>68</sup> Sistema produtivo que terceiriza todo o processo de produção da empresa dividindo-o em diferentes fases, cada uma sob responsabilidade de uma empresa fornecedora organizada em cooperativa e considerada como *parceira* (OLIVEIRA, 2008, p. 190). “Dos 1500 funcionários empregados pela fábrica, cerca de 1300 estariam trabalhando nas sete subcontratadas encarregadas da linha de montagem. Seriam elas: Iochpe-Maxion (chassis); Meritor (eixos e rodas); Remon (pneus); Powertrain (motores); Siemens-VDO (cabine); Delga (estamparia); Carese (pintura). Anos depois, em 2008, com a passagem do controle da fábrica para a MAN Latin America, houve um reajustamento da lista de fornecedores. AKC Aethra, Benteler, BMB, Continental, CSN Galvasud, Faurecia, MA Automotive, e Suspensys se juntaram a Carese Maxion, Meritor, Powertrain e Remon.” (LIMA, 2016, p. 5038).

certo nível de competitividade para si. Foi nesse contexto que surgiu a ideia de se criar um *cluster industrial*<sup>69</sup>.

No caso da região do Médio Paraíba, a iniciativa de criação do *cluster* partiu num primeiro momento da empresa PSA Peugeot-Citroën, sendo posteriormente endossada pela MAN Latin America (Volkswagen) e suas respectivas fornecedoras de primeiro nível que compõem o condomínio industrial dessas empresas (LIMA, 2016). As principais motivações para a constituição do *cluster* se deram com base na identificação por parte desses agentes de que o crescimento econômico da região acabou não acompanhando o crescimento e o desenvolvimento industrial, traduzindo-se numa defasagem na infraestrutura de suporte à indústria, principalmente no que se refere à malha rodoviária para o escoamento da produção, à habitação e deslocamento dos funcionários, ao fornecimento de energia, e à qualidade da formação da mão de obra, como fica claro no depoimento da então secretária de Planejamento Estratégico do Cluster Automotivo, Juliana Guiguet:

Então você tinha questões importantes; no contexto macro: uma crise de oportunidades que a gente passa de 95 até 2010, 15 anos. Duas montadoras, relativamente confortáveis na região, conseguiram crescer, atingir as faixas de mercado que gostariam e aí quando você chega numa economia de crescimento com a crise na região. O crescimento econômico da região não acompanhou o crescimento e desenvolvimento da indústria. O tipo de formação que se tinha antes continuou 15 anos depois, você não tem universidades com grande desenvolvimento. Surgiram algumas formações nas faculdades particulares voltadas para a capacitação técnica, o SENAI montou novos cursos de formação. Mas o Estado, as montadoras, os fornecedores, etc., ninguém olhou para frente e de repente uma crise de oportunidade se impôs. (LIMA, 2016, p. 5040)

Nesse sentido, inspirada numa experiência do próprio grupo PSA em Vigo, Espanha, com o *Cluster de Empresas de Automoción de Galicia* (CEAGA) – tendo sido inclusive realizada uma visita por parte dos executivos das montadoras do Médio Paraíba – se chegou à decisão de elaborar um cronograma que possibilitasse

---

<sup>69</sup> O conceito de cluster “se refere à importância de uma concentração geográfica e setorial de empresas, a partir da qual são geradas necessidades externas produtivas e tecnológicas que induzem a um nível maior de eficiência”, de modo que assim, por meio da constituição da aglomeração se estimule um processo de interação local que tenha o potencial de aumentar a eficiência produtiva e a competitividade dos agentes integrados a esse arranjo produtivo (LIMA, 2016, p. 5034). O Sebrae ajuda definir melhor esse conceito ao dizer que “as empresas que compõem um cluster, além da proximidade física e da forte relação com os agentes da localidade, têm em comum uma mesma dinâmica econômica” (LIMA, 2016, p. 5034). “Embora em muitos sentidos seja semelhante ao conceito dos arranjos produtivos locais, o cluster se diferencia deste por não focar tanto no papel das pequenas e médias empresas, sendo sua característica mais marcante a forte concentração e aglomeração produtiva em uma mesma região” (LIMA, 2016, p. 5035).

impulsionar a criação do Cluster no Sul Fluminense. Ficaram definidas por meio desse cronograma as seguintes prioridades: no curto prazo, a *manutenção das condições de competitividade* das empresas, tendo como maiores pontos de preocupação questões referentes à educação, energia, transporte e habitação; e a médio e longo prazo, o *desenvolvimento da competitividade estrutural da região*, através do fomento à cooperação, da troca de conhecimento, aprendizado e a abertura cultural, junto do aumento de investimentos estruturais e do incentivo à mobilidade sustentável (LIMA, 2016).

Paralelamente, foram feitas aproximações com outros agentes a fim de viabilizar o projeto, casos do governo federal e estadual, das prefeituras, agências de fomento, BNDES, Companhia de Desenvolvimento Industrial (CODIN), universidades e a FIRJAN, que se mostrou a principal parceira institucional do projeto do cluster (LIMA, 2016). Em 2013, por interesse da própria Firjan, o cluster se tornou uma subcomissão da mesma, sendo assim oficialmente instituído o Cluster Automotivo Sul Fluminense, tendo como integrantes as montadoras, seus fornecedores, e mais a Michelin, todas localizadas na região das Agulhas Negras, contando com o suporte do Governo do Estado, principalmente por meio da CODIN, do SENAI, através da adequação de sua grade curricular às demandas do segmento automotivo, e das prefeituras, através de incentivos econômicos.

Fica claro, portanto, que, se nós estamos pretendendo investigar a reconfiguração de ordem política que se estabelece no Médio Paraíba a partir da reestruturação de ordem econômica, convém que tenhamos como foco de nossa análise muito mais o que consideramos como *novo território de dinamismo industrial* – representando pela Sub-região das Agulhas Negras – do que o Médio Paraíba como um todo, ou, ainda, a aglomeração urbana representada por Volta Redonda e Barra Mansa.

Dito de outro modo, se queremos de fato compreender como o processo de acumulação representado pelo capital industrial, proveniente, principalmente das empresas transnacionais do setor automotivo, se manifesta na composição dos agentes a atuar no território e nos consequentes arranjos de ordem política que caminham na direção de produzir novas institucionalidades de instância urbano-regional – ou seja, novas geografias institucionais (COX, 2011) – é evidente que devemos nos concentrar no estudo da Sub-região das Agulhas Negras. E é exatamente isso que faremos a seguir.

## **5. O CASO EMPÍRICO: ARRANJOS E COALIZÕES DE INTERESSES NA SUB-REGIÃO DAS AGULHAS NEGRAS E O REGIME<sup>70</sup> DE CRESCIMENTO URBANO-REGIONAL**

A Sub-região das Agulhas Negras, território que apresentou o maior dinamismo industrial do Médio Paraíba na maior parte dos anos nas últimas décadas, teve na liderança desse processo, como vimos no terceiro capítulo, as empresas transnacionais automotivas. Se em Itatiaia a chegada de uma empresa desse setor é bem mais recente, e com menor agregação de fornecedores do que nos seus municípios vizinhos, nos casos de Resende e Porto Real é notório o protagonismo dessas empresas no processo de dinamização industrial verificado em seus territórios. Mesmo que esse dinamismo tenha se dado de forma não restrita à produção automotiva, acompanhado por uma tendência também verificada no setor sidero-metalúrgico – além de outras atividades de menor peso – ainda assim, é possível afirmar que a chegada das indústrias automotivas de certa forma exerceu um papel indutor na vinda de outras empresas, de outros setores<sup>71</sup>.

Entretanto, embora contasse com uma infraestrutura por si só já atrativa – margens da rodovia presidente Dutra, proximidade com três mercados consumidores importantes (Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais), proximidade com ferrovias e portos, terrenos planos, presença do rio Paraíba do Sul – foi necessário que se fizessem investimentos importantes no sentido de dotar os municípios de infraestruturas ainda não existentes para viabilizar a implantação das novas empresas. Nesse sentido, outro agente importante nesse processo de dinamização industrial da Sub-região das Agulhas Negras foi, sem dúvida, o Governo do Estado do Rio de Janeiro, principalmente por meio de duas iniciativas de teor mais econômico – investimento em infraestrutura urbana e isenções fiscais no ICMS –, e

---

<sup>70</sup> Desde já fazemos a ressalva de que o termo regime será aqui utilizado num sentido mais aberto, portanto de forma menos rigorosa do que se considera pelo termo, por exemplo, quando usado nos regimes urbanos. O que destacamos aqui como regime é uma confluência de interesses que acabam por moldar um padrão de relações entre diferentes agentes em prol de um objetivo, dentro do campo da economia política.

<sup>71</sup> A MAN *Latin América* (Volkswagen) parece ter tido o papel mais importante nessa tarefa de impulsionar a industrialização desse território, tendo sido a pioneira, ainda em 1995.

outra de dimensão mais política – através da atuação da Codin<sup>72</sup> no papel de intermediar a comunicação entre as empresas interessadas em se instalar na sub-região e as prefeituras.

Não menos importante nesse processo foi a atuação do governo federal, através principalmente dos bancos públicos que, ora financiaram as novas fábricas então instaladas, por exemplo com compra de ações por parte do BNDES; ora financiaram obras, através da Caixa Econômica Federal e do Banco do Brasil, no sentido de ampliar a capacidade da infraestrutura dos municípios que se viram diretamente impactados pela presença dessas indústrias.

De outro lado, além das empresas automotivas e dos governos federal e estadual, se encontram as administrações municipais, principalmente de Resende e Porto Real, mas também de Itatiaia. De um modo geral, as políticas adotadas por essas prefeituras acabam complementando as ações promovidas pelo governo do Estado, principalmente através de isenções de tributos por determinado período de tempo, como o ITBI, ou ISS, além de outras políticas de incentivo para que as empresas decidam se instalar em seus respectivos territórios.

Nesse sentido, se formos construir uma espécie de mapeamento da composição dos principais agentes a atuar na Sub-região das Agulhas Negras, é possível classificarmos três tipos que mais se destacam: os *agentes globais*, representados pelas empresas transnacionais do setor automotivo; os *agentes intermediários*, principalmente governo do Estado e Federal; e os *agentes locais*, casos das administrações municipais e de entidades localizadas nesse território.

Com o objetivo de investigar de modo mais aprofundado as relações e interações que se estabelecem entre esses três grupos de agentes, nos utilizamos de entrevistas<sup>73</sup> com representantes de secretarias das administrações municipais envolvidas diretamente nesses arranjos. Embora, como veremos, estes não sejam os agentes mais atuantes e imprescindíveis para o recente dinamismo industrial que ocorreu na sub-região, é certo que eles têm uma participação nesse processo. E mais que isso, embora possam não exercer um papel de protagonismo nas decisões

---

<sup>72</sup> Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro, “sociedade de economia mista, de administração indireta do Estado do Rio de Janeiro, vinculada à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Energia, Indústria e Serviços - SEDEIS. A CODIN foi criada em 1967, com o objetivo de criar e comercializar distritos industriais. Em 1982, foi transformada em Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro e, em 1995, reorientou suas atividades, apoiando a implantação de indústrias no Estado” (Site da Codin, acessado em 17 de janeiro de 2019 - <http://www.codin.rj.gov.br/Paginas/Codin/Historia.aspx>.)

<sup>73</sup> As entrevistas foram realizadas entre outubro de 2018 e janeiro de 2019.

decorrentes dessas interações, por fazerem parte de alguma forma desses arranjos acabam tendo algum conhecimento a respeito da atuação dos outros dois grupos de agentes – globais e intermediários. Soma-se a isso, a escolha destes é reforçada pelo fato de que são as administrações municipais as maiores representantes do poder público na escala urbano-regional – a qual estamos focando –, de modo que assim podemos compreender melhor possíveis deficiências nos arranjos político-institucionais e nas políticas de desenvolvimento e planejamento de caráter urbano-regional do ponto de vista das políticas públicas de ordem municipal. Em outras palavras, o que nos motiva conduzir a investigação a partir das administrações municipais é justamente compreender qual o papel estas exercem nas coalizões que se formam com o objetivo de promover a acumulação do capital nesse território por meio da produção industrial do setor automotivo.

Para realizarmos essa tarefa, foi elaborado um questionário base utilizado com os diferentes entrevistados representantes das administrações municipais<sup>74</sup>. Cada pergunta-chave desse questionário se tornou um eixo de investigação, que será apresentado a seguir por meio de tópicos, sendo eles:

- (1) Relação das empresas automotivas com a administração municipal, principais demandas e características;
- (2) Relação com, e atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro;
- (3) Relação com, e atuação do Governo Federal;
- (4) Principais ações e políticas promovidas pelas administrações municipais;
- (5) Relação entre os municípios da Sub-região das Agulhas Negras;
- (6) Agentes auxiliares e capacitação da mão de obra;
- (7) Relações com agentes empresariais locais;
- (8) Impactos da presença das indústrias automotivas para os municípios e expectativas.

Vejamos.

---

<sup>74</sup> Ver mais detalhes no anexo metodológico.

### **5.1. Relação das empresas automotivas com a administração municipal, principais demandas e características**

As principais demandas das empresas automotivas são passadas ao poder público a partir dos diagnósticos realizados pelo *Cluster Automotivo Sul Fluminense*, criado em 2013. A partir dos depoimentos colhidos com os secretários de Governo e de Indústria, Comércio e Turismo de Resende, foi dito que o *cluster* realiza reuniões periódicas, geralmente mensais, contando com a participação, principalmente, das empresas que o compõem e da Firjan, sendo que, no que se refere ao poder público, representantes das prefeituras participam apenas em ocasiões mais específicas, enquanto o governo do Estado do RJ não vêm participando nos últimos tempos.

A existência das reuniões também foi confirmada pelo Fiscal de Tributos da prefeitura de Itatiaia, vinculado à Secretaria de Desenvolvimento Econômico do município, que relatou que participou das últimas duas reuniões promovidas pelo *cluster*, tendo ocorrido na sede do Senai de Resende, destacando que, segundo ele, seria uma característica do cluster promover não só a relação entre as empresas como também das empresas e as prefeituras.

Na opinião do atual secretário de Governo de Resende, a criação do cluster foi bastante positiva, pois facilita a comunicação entre a administração municipal e as empresas, não necessitando que ela seja feita de forma individual, parecendo haver uma relação bastante próxima entre o governo de Resende e a presidência do Cluster Automotivo: “a reunião com o presidente do Cluster facilita porque você acaba ouvindo todas as indústrias ao mesmo tempo”.

Segundo o atual secretário de Indústria de Resende, as reuniões promovidas pelo *cluster* tratam sobretudo de promover debates sobre o momento da economia e os avanços conquistados, no sentido de estabelecer parcerias entre as empresas e as prefeituras para apoiar a indústria na sub-região, principalmente tendo em vista a situação ruim da economia nos últimos anos. Foi destacado o trabalho na Firjan nesse processo, tanto no momento da criação quanto de desenvolvimento do *cluster*, que se somou à iniciativa das empresas. Na opinião do secretário, o cluster tem a função de “pensar o futuro da indústria, sentir a economia, o momento, e a região”, e inclusive foi dito que são realizadas, por sua parte, visitas constantes nas principais indústrias, não só de Resende, mas também dos municípios vizinhos,

tendo sido citadas a Michelin (Itatiaia), a PSA Peugeot-Citroën (Porto Real), e as indústrias químicas, a Nissan e a MAN, em Resende, com o propósito de manter a administração do município em permanente diálogo e sintonia com essas empresas.

Questionados sobre quais seriam as principais demandas colocadas pelo *cluster* às prefeituras, o secretário de Governo de Resende relatou que as preocupações das empresas se referem basicamente à infraestrutura de abastecimento e ao escoamento da produção. O “grande pleito atual”, no entanto, não compete à prefeitura, que é a construção de uma terceira pista da rodovia presidente Dutra, uma pista marginal, que teria a função de reduzir o engarrafamento constante do trecho dessa rodovia próximo aos acessos às plantas industriais, sendo este, portanto, um problema de responsabilidade do governo federal, a partir da atuação da ANTT<sup>75</sup>, e da concessionária Nova Dutra<sup>76</sup>.

Indagado sobre a demanda por habitação, que foi colocada como um dos principais pontos de preocupação a curto prazo pelo CASF no momento de sua criação – junto de energia, transporte e educação – o secretário disse que essa demanda foi suprida nos últimos anos, pelo menos no município de Resende, sendo a oferta por habitação maior que a própria demanda, atualmente.

Na questão dos transportes, incluído aí a mobilidade dos funcionários das indústrias tanto no momento de saída quanto de entrada do trabalho, foi destacada pelos secretários de Resende a obra em andamento da estrada Surubi-Bulhões, que sai de dentro do município e chega até o parque industrial, contando inclusive com uma ponte que deve começar a ser construída no ano de 2019. Essa estrada, que já existia, porém está sendo qualificada em sua infraestrutura, tem a finalidade de evitar que os funcionários das empresas do *cluster* que moram em Resende tenham que passar pelo centro da cidade e pela rodovia presidente Dutra, evitando assim o engarrafamento e facilitando a chegada e saída dos funcionários nos momentos de início e fim dos turnos. Segundo o secretário de Indústria essa obra é uma ideia antiga que foi viabilizada na atual administração municipal.

Outras demandas, ainda que menores, solicitadas pelas empresas automotivas e que também envolvem o abastecimento e o escoamento da produção, além do transporte dos funcionários, é a iluminação e a manutenção do asfalto das vias de acesso das plantas industriais. O secretário de Indústria de Resende citou

---

<sup>75</sup> Agência Nacional de Transportes Terrestres.

<sup>76</sup> Empresa que tem a concessão da rodovia presidente Dutra.

uma política adotada pelo município chamada de “operação tapa buraco”, que tem como uma de suas preocupações manter as vias de acesso ao parque industrial em condições satisfatórias. Esse foi um problema também relatado pelo atual secretário de Obras e Serviços Públicos de Porto Real, que afirmou que até hoje não foi instalada iluminação em parte das vias de acesso do tecnopólo do município, onde estão localizadas a PSA Peugeot-Citroën e seus fornecedores<sup>77</sup>, porque nem as empresas nem a prefeitura chegaram num acordo sobre os recursos para sua instalação. Nesse sentido, foram destacados por ele os impactos nas vias internas do município, que por ser de pequeno porte, não tem a infraestrutura desejada para comportar o fluxo contínuo das carretas bitrem que constantemente causam danos que são reparados com recursos do próprio município, sem qualquer tipo de ajuda das empresas.

O secretário, ao ser indagado sobre a relação entre a PSA, principal empresa a atuar em Porto Real, e a prefeitura, a classificou como “boa, porém de pouca parceria”. De modo geral, pode-se dizer que a empresa tem muitas exigências e demandas com relação à administração municipal, porém sem oferecer muito auxílio na resolução de problemas que são de interesse direto das indústrias, principalmente em obras de infraestrutura. Destacou o consumo de água potável pela PSA, que chega a 4 milhões de litros por mês, sendo pagos apenas cerca de R\$ 1.400,00 por mês ao município<sup>78</sup>.

Outro tipo de facilidade que as empresas gozariam é em relação à renovação da licença ambiental com o Estado do RJ. A certificação ambiental é uma exigência para que a empresa possa exportar seus produtos, e há sinais de uma facilitação para que elas a obtenham, mesmo quando as exigências não são plenamente atendidas<sup>79</sup>.

Sendo assim, parece ficar claro que a prefeitura de Porto Real acaba ficando muito dependente da PSA, pois grande parte da arrecadação do município provém dela e suas fornecedoras. Desse modo a PSA exerce um domínio muito forte, sempre apresentando demandas a serem resolvidas pelo município sem qualquer tipo de contrapartida ou ajuda com investimentos.

---

<sup>77</sup> Avenida Renato Monteiro.

<sup>78</sup> Para efeito de comparação, foi citado o caso de Resende, que receberia cerca de 100 mil reais pelo mesmo serviço.

<sup>79</sup> Esse tema tem bastante repercussão na região, por exemplo com o caso da CSN em Volta Redonda, que corriqueiramente levanta discussões a respeito do rigor por parte da fiscalização pública com os impactos ambientais da siderurgia para a população da cidade.

Nesse sentido, Resende parece ter uma relação menos dependente e de maior troca que seu vizinho. O secretário de Desenvolvimento Urbano citou que quando a Nissan se instalou na cidade foi criado um fundo com recursos da empresa além de investimentos em creches e escolas. Questionado se isso seria uma espécie de contrapartida em relação aos incentivos fiscais concedidos à empresa pela prefeitura o entrevistado preferiu classificar mais como uma “política de boa vizinhança”, ressaltando inclusive que grande parte dos recursos desse fundo não foi sequer mexido pelo município. O secretário também citou uma expectativa de equiparar a frota municipal de transporte público com os ônibus produzidos pela MAN na própria cidade, porém não parece claro ainda se essa política de parceria será realmente adotada.

Quanto às principais características das empresas automotivas foi ressaltada a política de atração dos fornecedores para o entorno da matriz. Essa parece ser uma política mais adotada pela PSA e Nissan do que a MAN, que embora ainda o faça de algum modo, tem um sistema produtivo um pouco mais enxuto, adotando a produção em módulos, com um número mais reduzido de empresas fornecedoras, denominadas “parceiras”. O secretário de Obras de Porto Real afirmou inclusive que algumas fornecedoras da PSA também o fazem para as outras empresas automotivas da sub-região, citando a Nissan, a Land Rover e a MAN. Caso semelhante ocorre em Itatiaia, onde está instalada uma empresa fornecedora de autopeças plásticas, FastPlas, mas que está integrada à produção da MAN em Resende. Já a Jaguar Land Rover, de todas as grandes empresas montadoras automotivas da sub-região, parece ser a que menos exerce uma política de atração de fornecedores.

No caso de Itatiaia, que tem como integrantes do Cluster Automotivo as empresas Jaguar Land Rover e a Michelin – com a Hyundai em processo para também fazer parte – o fiscal de tributos procurou definir a relação entre as empresas e a prefeitura como uma parceria. Segundo ele o “desenvolvimento econômico do município (...) é uma grande parceria da prefeitura com as instituições privadas, que são as empresas”. De um lado a prefeitura estimula a chegada das empresas através de incentivos fiscais, e de outro elas trazem a arrecadação para o município e projetos sociais, como fez questão de frisar:

E a gente considera a questão da arrecadação o item principal nessa questão do desenvolvimento econômico. (...) Em contrapartida, com a arrecadação, as empresas tem focado numa questão dos projetos sociais. As empresas são empresas muito boas, são empresas que tem uma consciência de evolução. Muitas delas já colaboram com alguns projetos sociais de forma espontânea, e também tem a questão dos *projetos sociais vinculados à lei de incentivo*.

Portanto, esses projetos sociais parecem funcionar como uma espécie de contrapartida das empresas ao município em troca das políticas de isenção fiscal e demais incentivos por parte da administração pública. Em Itatiaia, em meio ao novo ciclo de investimentos ocorrido no município nos últimos anos, essa prática parece estar bastante presente. O fiscal da secretaria de Desenvolvimento Econômico apresentou alguns casos, como por exemplo uma reforma do centro de fisioterapia e doação de equipamentos como um mamógrafo, além da “doação” de consultório de odontologia e de uma UTI móvel por parte da empresa Hyundai Heavy Industries Brasil, instalada no município em 2016, e fabricante de máquinas pesadas. A empresa automotiva inglesa Jaguar Land Rover, que também chegou em 2016, em parceria com a Fundação Bachiana Filarmônica e a prefeitura, realiza um projeto de ensino de música para crianças e jovens do município, chamado “A Música Venceu”, além de promover um projeto esportivo de *Rugby*, trazendo técnicos britânicos para difundir a prática do esporte entre os jovens e crianças de Itatiaia; e a empresa P&G – *Procter & Gamble*, atuou em parceria com a prefeitura na construção de uma praça.

Desse modo, o que se tem é que a prefeitura abre mão do imposto e do seu papel de oferecer políticas sociais universalizantes e as empresas deixam de pagar impostos e atuam em políticas sociais de modo restrito, ganhando a simpatia da população por sua intervenção social.

## **5.2. Relação com, e atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro**

A atuação do governo do Estado do Rio de Janeiro, entre as outras instâncias do poder público, parece ser a mais efetiva na atração de indústrias para a Sub-região das Agulhas Negras. Basicamente, a principal política adotada para esse fim é a isenção fiscal na cobrança do ICMS, seja através da diminuição da alíquota, seja por meio da postergação da cobrança do imposto. Esse procedimento foi adotado com praticamente todas as empresas que se instalaram nessa sub-região nas

últimas décadas, tendo sido citadas pelo secretário de Governo de Resende a MAN, a PSA, Nissan, Hyundai e a Jaguar Land Rover.

Além desse incentivo de natureza fiscal, outra atuação por parte do governo do Estado se dá através da CODIN. Vinculada à secretaria de Estado e Desenvolvimento Econômico, ela tem o papel de atrair novas indústrias para o território fluminense, muitas vezes intermediando a relação entre as empresas interessadas e as prefeituras dos municípios nos quais desejam se instalar.

Como principais estratégias utilizadas pela CODIN, o secretário de Desenvolvimento Urbano de Resende citou o que é denominado de *propostas permanentes* – basicamente cartas de incentivo que levam em conta as atribuições das indústrias interessadas, por exemplo, expectativas de empregos a serem gerados, nível tecnológico – além da propriedade de *distritos industriais*, como é o caso de Queimados, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro onde a CODIN é proprietária, e Porto Real, onde, embora não seja proprietária, tem participação.

Outra parceira estadual no fomento à industrialização das Agulhas Negras foi a AgeRio, uma sociedade de economia mista vinculada à secretaria da Casa Civil e Desenvolvimento Econômico, criada no ano de 2002, que participou através de financiamentos, por exemplo, da compra dos terrenos nos quais algumas indústrias decidiram se instalar – conforme dito pelo secretário de Governo de Resende, não sabendo especificar exatamente quais empresas foram beneficiadas.

Por fim, outra atuação também importante do governo do Estado se deu na fase inicial de atração das primeiras empresas automotivas para a região através do investimento em infraestrutura. No caso de Porto Real, o secretário de Obras informou que entre 1998 e 2000 o governo do Estado, além de entrar com a lei de incentivo fiscal, estendeu a rede de gás natural até o polo industrial do município, além de ter participado diretamente com recursos para oferecer a infraestrutura necessária para a implantação não apenas da PSA Peugeot-Citroën, como também da Guardian e da CSN GalvaSud. Já em Resende, as vias de contorno da Nissan e de acesso à fábrica da MAN foram feitas em parceria entre prefeitura e Governo do Estado.

Diante dessa atuação decisiva do governo estadual na atração das indústrias para os municípios das Agulhas Negras, os secretários mostraram certa preocupação com a crise pela qual o governo fluminense vem passando nos últimos anos e destacaram a importância de estabelecer uma boa relação entre as

administrações municipais e o palácio da Guanabara<sup>80</sup>. Na opinião do secretário de Governo de Resende, essa relação “tem que ser a melhor possível, [tem que] se zelar por essa boa relação. Contudo [isso] depende muito da política, da afinidade partidária” – ressaltando em seguida sua esperança de que o novo governador que iniciou seu mandato a partir de janeiro de 2019, embora de partido diferente do atual prefeito de Resende, faça um bom governo e tenha condições de ajudar o município na tarefa de atrair novos investimentos e de repassar maiores recursos. Basicamente, a ajuda esperada é de que

o governo do Estado se reestruture, se fortaleça, e possa voltar a atender os municípios com recursos que não vem mais, que deixaram de ser enviados ao município e que devem e podem ser repassados pelo Estado. (...) Estando em vigor os planos de incentivo do governo do Estado, o prefeito poderia participar, mas o *grande agente político é o governador*, porque ele que pode falar, pode prometer, pode combinar, e a CODIN pertence ao Estado e fazia esse papel. Então isso acontecia mesmo. A Hyundai e a Jaguar Land Rover vieram com a interferência direta da CODIN.

Opinião semelhante tem o fiscal de tributos de Itatiaia, que destacou a importância de se estabelecer uma boa relação com o Governo do Estado, principalmente com a Codin, que acaba exercendo o papel de comunicar aos municípios o interesse de empresas em se instalar na região. Porém, a fim de conseguir atrair novas empresas para o município, o momento de crise atual também foi citado, sendo essa uma preocupação para a prefeitura:

A gente está sempre em conversa com a Codin porque a *Codin*, realmente, eu acho que *é a empresa dos contatos*. Ela nos ajudou muito na instalação das empresas. Porque é uma empresa, uma companhia de desenvolvimento industrial do Estado e não tem como ficar distante dela. (...) A gente estava fazendo esse trabalho [de atração de empresas] e se deparou com a crise, e o grande desafio é conseguir as empresas para se instalar. Então a gente procura ficar com um elo forte com a Codin, com a Secretaria de Estado.

Em meio à crise, o governo estadual parou de promover incentivos fiscais para atrair novas empresas e até mesmo cortou alguns em vigor, e esse também foi um ponto abordado pelo secretário de Indústria de Resende. Segundo ele, diante dessa situação, algumas indústrias pensaram até mesmo em deixar o Estado do RJ, no entanto na sub-região das Agulhas Negras nenhuma se manifestou nesse

---

<sup>80</sup> Sede do governo do Estado do Rio de Janeiro.

sentido. Com a troca de governo a expectativa é de que a isenção fiscal no ICMS volte a ser aplicada como política para atração de novas indústrias, mas para isso terão que ser feitas novas reuniões e discussões.

Mas vai trocar governo, então algumas coisas devem mudar, devem ter reuniões sobre isso, então no momento está tudo paralisado, até porque a lei de incentivo do Estado foi cortada, então é muito difícil você ‘brigar’ com outros estados e municípios sem você ter uma lei de incentivo. Porque você não tem no RJ, aí ele vai pra SP ele tem a lei de incentivo automaticamente porque o investimento é grande, os valores são altos, ele vai para outro estado, outro município. (...) *com certeza o [governo do] Estado é uma peça muito importante pra gente atrair esse tipo de indústria, do porte de uma Nissan, uma MAN. Só o município incentivando a gente não consegue.* Então é um trabalho municipal, estadual e às vezes até o governo federal também. (...) Com o [governo do] Estado voltando a incentivar com certeza facilitaria a vinda de novas [indústrias], não só do ramo automobilístico que é o mais forte aqui, mas em outros ramos.

Portanto, a atuação do governo do estado através de incentivos fiscais, da atuação da CODIN e dos investimentos em infraestrutura foram de fato imprescindíveis para a dinamização industrial da Sub-região das Agulhas Negras, sendo o mais importante de todos os entes federativos nesse processo e, desse modo, se colocando como fator decisivo para os municípios desejarem manter uma boa relação com o governo fluminense. Entretanto, ainda que o governo do Estado tenha sua importância, não podemos desconsiderar a participação do governo federal que, ainda que de forma menos intensa, também exerce seu papel.

### **5.3. Relação com, e atuação do Governo Federal**

Diferente do caso do Governo do Estado, com o qual os municípios devem manter uma boa relação, quando se trata do governo federal essa articulação não é tão direta. Segundo o secretário de Indústria de Resende, a atuação do Governo Federal “é mais com o Governo do Estado”, de modo que “o município não participa tanto”. E, indagado sobre a participação do Governo Federal no processo de atração das indústrias para o município, o fiscal de tributos de Itatiaia disse desconhecer, segundo ele “se teve alguma participação do governo federal, foi do governo federal perante essas empresas e autarquias do estado”, com o município ficando “no final da fila”.

Porém, é inegável a importância do Governo Federal para o processo de dinamização da indústria ocorrido na sub-região das Agulhas Negras a partir da chegada das empresas automotivas. Em primeiro lugar, embora não tenha sido citado pelos entrevistados, através do *novo regime automotivo*, implantado em território nacional a partir de meados dos anos 1990 a fim de dar as bases para a instalação de novas empresas transnacionais no país e pela maior autonomia dos governos estaduais em formular suas políticas de isenção fiscal. E, em segundo lugar, através da atuação de seus bancos públicos, no caso, o BNDES, Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal.

Como dito pelo secretário de Obras de Porto Real, o BNDES atuou diretamente na viabilização da vinda justamente das duas primeiras empresas automotivas a se instalarem nas Agulhas Negras – MAN e PSA –, seja através de empréstimos ou até mesmo com compra de parte das ações. Muitas vezes esses empréstimos vieram acompanhados de contrapartidas, onde as empresas se comprometiam a retornar algum benefício para a população dos municípios em que se instalava – por exemplo, na área da saúde. Também foram citados pelo secretário de Fazenda de Porto Real decretos federais com o objetivo de atrair investimentos para a sub-região, não dando maiores detalhes. Outro modo de atuação do BNDES, como disse o secretário de Governo de Resende, foi através de recursos para a compra dos terrenos privados pelos quais as empresas se interessaram, neste caso, atuando em parceria com a AgeRio.

Já o Banco do Brasil e a CEF, dito pelo mesmo secretário, no que se refere à ajuda na atração de novas indústrias para as Agulhas Negras, embora tenham alguma participação através de financiamentos e liberação de recursos, esta se dá de forma mais indireta do que o BNDES. Sua atuação fica mais voltada às linhas de crédito e financiamento que alcançam os municípios de modo geral, na condição de que estes apresentem projetos. Isso parece ficar claro no caso de Resende, onde recentes obras que estão sendo realizadas na cidade tem financiamento destes bancos, como é o caso da estrada Surubi-Bulhões, há pouco mencionada.

Por isso, embora não tenham atuado diretamente como o BNDES, parece que o BB e a CEF atuam no sentido de viabilizar as condições para que os municípios possam desenvolver sua infraestrutura urbana, muitas vezes exigida e sobrecarregada pela própria presença das indústrias, que acabam, por exemplo, por fomentar maior oferta de moradias, ou por meio do impacto no tráfego da cidade e

seu entorno a partir do abastecimento e escoamento da produção ou pela circulação dos seus funcionários.

#### **5.4. Principais ações e políticas promovidas pelas administrações municipais**

No que se refere às administrações municipais, sua participação poderia ser classificada como *complementar* às ações promovidas pelos Governos Estadual e Federal. Basicamente, resumem-se a isenções em tributos municipais, acordos com as empresas e parcerias com governos do Estado e Federal para destinação de recursos para obras de infraestrutura. A fim de dar suporte jurídico a essas ações, geralmente são elaboradas legislações, não apenas destinadas a regulamentar os mecanismos de incentivo econômico-fiscal, como também para ajustar o planejamento do município à nova condição imposta, entre outras coisas, pelos impactos do ponto de vista urbanístico trazido pela chegada das indústrias.

No caso de Resende – que é bem elucidativo, e por isso o dedicaremos maior atenção, tendo como referência não apenas as entrevistas, mas também uma análise da legislação municipal – as principais políticas para atração das indústrias se deram por meio de dois programas de incentivo, o REINVEST<sup>81</sup>, a partir de 2005, e o REINDUSTRIA<sup>82</sup>, a partir de 2011.

O primeiro, a *Lei 2545/2005*, como exposto no seu Art. 1º, tinha como objetivo “fomentar o desenvolvimento econômico e social, mediante a concessão de incentivos fiscais”, tanto para empresas interessadas a se instalar no município, quanto para aquelas já instaladas, porém com projetos de ampliação. Os *critérios* para o enquadramento das empresas nesse programa se davam com base no montante de investimento e na geração de emprego<sup>83</sup> esperados; enquanto que os *benefícios* se davam através da isenção de IPTU<sup>84</sup> e ISTI<sup>85</sup> por um prazo de 8 anos, além de uma adoção mínima na alíquota do ISS, de apenas 0,05%. Também ficava acertado que, caso a empresa beneficiária de isenções no ISS, IPTU e ISTI se retirasse do município antes de decorridos 16 anos da data da concessão do

---

<sup>81</sup> Programa de atração de investimentos estruturantes.

<sup>82</sup> Programa de atração de investimentos industriais.

<sup>83</sup> Para os casos das novas empresas interessadas em se instalar no município, 70% do postos de trabalho criados deveriam ser preenchidos com mão de obra local.

<sup>84</sup> Imposto Predial e Territorial Urbano.

<sup>85</sup> Imposto Sobre Transmissão de Imóveis, que viria a ser posteriormente substituído pelo ITBI.

benefício, esta deveria “recolher os impostos relativos ao período de fruição, com os acréscimos legais”.

No ano de 2010 houve uma alteração nessa lei<sup>86</sup> no sentido de ampliar os benefícios concedidos às empresas interessadas, passando a se adotar uma isenção total do ISTI, e mais um mecanismo de *repasso proporcional* de recursos da prefeitura às empresas segundo o aumento de participação do município de Resende no ICMS pelo prazo de até 10 anos, com a definição da porcentagem desse repasse sendo estabelecida a partir da geração de emprego. Também foi estendida às “empresas distribuidoras, atacadistas e operadores logísticos” a redução da alíquota do ISS, passando a ser de 2%, sendo o prazo para esse benefício também estabelecido com base na expectativa de geração de empregos. Além disso, ficou instituído que parte do repasse proporcional do ICMS deveria ser destinado ao Centro de Capacitação Profissional da Prefeitura de Resende, variando de 3% a 5%, segundo a quantidade de empregos gerados.

Em 2016, por meio de nova alteração na lei, após ser substituída pela REINDUSTRIA, retornaram os benefícios por meio de repasse proporcional do incremento do ICMS ao município, sendo estendidos também às empresas distribuidoras atacadistas e operadoras logísticas, no entanto, como critérios para que fossem enquadradas no programa, as empresas deveriam se comprometer a permanecer no município por no mínimo 15 anos e a devolução dos repasses se dariam pelo período de até 5 anos. Entretanto, em nova alteração, feita menos de 4 meses depois da anterior, o parágrafo que tratava deste tema foi revogado.

Quanto ao Programa de Atração de Investimentos Industriais, o REINDUSTRIA, na forma da Lei 2876/2011, este veio a substituir o REINVEST entre os anos de 2010 e 2016. Destinou-se, conforme o Art. 1º, a “fomentar o desenvolvimento econômico e social” do município, “mediante a concessão de incentivos” às empresas que se interessassem a se instalar em Resende. O parágrafo único desse mesmo artigo considerou como critérios para enquadramento das empresas nesse programa o “interesse público” por projetos “estratégicos para o desenvolvimento, o aumento de arrecadação e a diversificação da economia do município”. Os benefícios se assemelhavam bastante aos adotados pelo REINVEST, basicamente alíquotas de 0,05% no ISS, isenção no IPTU por prazo de 20 anos, e

---

<sup>86</sup> Lei 2780/2010.

isenção total do, agora, ITBI<sup>87</sup>, porém, o repasse proporcional do ICMS foi substituído pelo “subsídio anual de natureza orçamentária, em razão do incremento das empresas ao Valor Adicionado do Município (...) a ser transferido às empresas (...) durante o período de até 20 anos”. Como dito acima, esse programa seria substituído pela alteração da lei do REINVEST cinco anos depois, retornando com o repasse proporcional com base no aumento da participação do município no ICMS do Estado do Rio de Janeiro.

Retomando a contribuição com base nas entrevistas, o secretário de Fazenda de Porto Real afirmou que geralmente “as leis de incentivo são feitas para atender a chegada de uma empresa específica”, de modo que no momento de sua elaboração já é sabido por parte do poder público do interesse de determinada empresa em se instalar no município. Ele também frisou a diferença entre o incentivo fiscal e o que considera como *incentivo econômico*, muito praticado pelas prefeituras da sub-região das Agulhas Negras, explicando que o primeiro se restringe à redução da alíquota do ISS e isenção do IPTU ou ITBI, enquanto que no segundo caso

o custo do investimento é restituído à empresa [por um determinado período], mediante um percentual do incremento na arrecadação do município. A partir [do momento] que as empresas começam a funcionar, geralmente após o segundo ano começa entrar o valor adicionado. Ela começa a incrementar o índice de participação do município na distribuição do ICMS. E um percentual desse incremento que ela dá na arrecadação do município, o município retorna para empresa, para a cobertura do investimento. Então isso aí não é um incentivo fiscal, é um incentivo econômico, para o *desenvolvimento econômico do município*. O ICMS vem para o município, e o município retorna à empresa – num período – um percentual desse incremento para cobertura dos investimentos. É o que acontece em Itatiaia, aconteceu em Resende com a Nissan. Em Porto Real somente com a Guardian houve esse procedimento, o restante [Peugeot e Galvasud] têm uma postergação, uma isenção do IPTU por um período. (...) [Em Itatiaia], tem lá uma legislação, um programa de desenvolvimento do município, que há um incentivo econômico com o retorno de parte do incremento que eles [as empresas] dão na arrecadação, até cobrir o investimento que eles fazem em infraestrutura. (...) [Então] eles têm uma legislação própria, que estabelece percentuais, e isso está sendo muito usual nos municípios.

Esse programa de desenvolvimento adotado pela prefeitura de Itatiaia é o PRODEMI<sup>88</sup>, instituído através da Lei Complementar n° 18, em junho de 2009, posteriormente regulamentando através do decreto n° 1.810 de dezembro do

---

<sup>87</sup> Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis.

<sup>88</sup> Programa de Desenvolvimento Econômico do Município de Itatiaia.

mesmo ano, que tem como objetivo “fomentar o desenvolvimento econômico e social, mediante a concessão de incentivos fiscais” (Art. 1º da Lei Complementar nº 18). Os critérios e benefícios são bastante similares aos da legislação de Resende, procurando enquadrar os empreendimentos segundo o valor do investimento e a expectativa de geração de emprego e utilizando-se de isenções na alíquota do ISS (variando entre 2% e 2,5%), no ITBI e no IPTU. Também prevê o repasse proporcional, citado pelo secretário de Fazenda de Porto Real, instituindo através do decreto que, caso “o valor do benefício referente ao repasse proporcional de ICMS, a ser realizado pela Prefeitura Municipal de Itatiaia à empresa beneficiária do incentivo previsto neste artigo, superar o custo máximo da locação ou do leasing imobiliário do imóvel”, o “valor referente ao excedente (...) deverá ser tratado da seguinte forma”: 50% para a prefeitura e 50% para as empresas, devendo este valor ser aplicado pela empresa em projetos sociais, ambientais, educacionais e culturais, dentro do município de Itatiaia, explicando assim a existência dos projetos sociais citados pelo fiscal de tributos. Outra contrapartida foi prevista na Lei Complementar, segundo a qual “as empresas beneficiárias do repasse de que trata este artigo deverão, obrigatoriamente, destinar 5% dos valores repassados pela Prefeitura Municipal de Itatiaia, ao Centro Municipal de Capacitação Profissional”.

No caso de Porto Real, o secretário de Fazenda frisou que o município se utilizou da legislação de Resende na época de sua emancipação no qual o incentivo econômico foi adotado com a empresa Guardian, fabricante de vidros. O município arcou com os recursos dispendidos com infraestrutura para sua implantação – cerca de 1,8 milhões de reais – através do repasse proporcional no incremento na participação do município no ICMS proveniente da produção da empresa. Disse que, além de Itatiaia, com as indústrias que lá se instalaram nos últimos anos, Resende também adotou esse mesmo procedimento com a Nissan.

Ou seja, no mecanismo de repasse proporcional tratado como incentivo econômico pelo secretário, o que ocorre é que a empresa banca o investimento em infraestrutura para se instalar no município, porém a prefeitura com o tempo vai repassando à empresa o que foi gasto por esta. De modo que no fim das contas a prefeitura é quem pagou a infraestrutura, com recursos provenientes do incremento do valor gerado – que se traduz em maior fatia do ICMS – no município a partir da instalação da empresa. A diferenciação que o secretário faz entre incentivo fiscal e econômico parece ser mais de caráter superficial, pois no fim das contas o incentivo

que se está concedendo à empresa tem origem numa redução da participação do município em um tributo, ou seja, é um incentivo com base fiscal, ainda que de forma indireta.

Curiosamente, o secretário de Governo de Resende afirmou que no caso da MAN quem tem isenção fiscal é somente a Volkswagen. Ele explicou a questão do sistema produtivo modular, onde vários parceiros exercem funções modulares, porém disse que essas empresas parceiras não estão isentas de impostos, apenas a matriz. E no caso da Nissan, que não é um modelo modular de produção, a isenção, segundo ele, não é total, mas parcial, ressaltando que “mesmo havendo a isenção, um benefício parcial, ainda assim aumenta a arrecadação [do município]. Por exemplo, de uma alíquota de 20% pode se passar para 10%”. Em sua opinião

O incentivo tem que ser inteligente, ele tem que trazer algum ônus e algum bônus. Se eu incrementar, se eu estiver com a Nissan, incremento um ICMS de mais 10%, e se ela gerar, por exemplo, 1.500 empregos, eu tenho uma injeção na economia. Esses 1.500 vão ao mercado, o mercado vai vender mais comida, mais gênero alimentício, e aí o aumento de ICMS vem por aqui também, farmácia, mercado, bebida, shopping, diversão, tudo. Porque a via é indireta, é indireto. Então esses 10% seriam direto, o resto indireto através dessa geração de empregos. Então de todo jeito ganha. Às vezes não ganha tanto, mas de todo jeito ganha.

O secretário de Indústria de Resende afirmou que no momento uma nova lei de incentivo fiscal está na câmara para ser votada. Assim como as anteriores, os critérios para a concessão desses incentivos vão se dar com base no valor do investimento e na capacidade de geração de emprego com mão de obra local. Ressaltou que apesar de já existir uma lei nesse sentido, tendo sido utilizada para atrair a Nissan, esta acabou ficando desatualizada, por isso a necessidade de uma nova.

Além dessas políticas de isenção adotadas pelos municípios, o secretário também destacou as vantagens competitivas da Sub-região das Agulhas Negras, como a boa localização – no eixo RJ-SP-MG –, uma boa infraestrutura, terras planas com fácil acesso à rodovia presidente Dutra e próximo à ferrovia, que em sua opinião contaram a favor para que essas empresas automotivas se interessassem por se instalar no município.

O secretário de Desenvolvimento Urbano destacou que a criação do polo industrial de Resende foi fruto de uma ação de planejamento, tendo o Governo do

Estado exercido o papel de condutor desse processo. Frisou que os terrenos em que as empresas decidiram se instalar eram privados, e que o governo fluminense atuou na compra destes, posteriormente repassando às empresas. Disse que “quem escolhe o terreno é a empresa, que entra em contato com o Governo Estadual, que por sua vez viabiliza a chegada da fábrica”, também destacando a topografia como um dos atrativos e o fato de que foi o próprio estado que arcou com os custos para a infraestrutura do polo. Essa informação também foi reforçada pelo secretário de Governo. Segundo ele, as vias de contorno da Nissan e o asfaltamento da via de acesso à MAN foram feitas com base na parceria entre a prefeitura e o Governo do Estado. E quanto aos terrenos, confirmou que os terrenos eram privados, e afirmou que foram adquiridos pelo BNDES e a AgeRio.

Outras ações por parte da prefeitura se deram no âmbito da legislação urbanística. O secretário de Desenvolvimento Urbano destacou o Plano Diretor de 2013, Lei 3.000/13, que instituiu as Macrozonas Industriais e previu a elaboração de Leis Complementares como as de zoneamento, parcelamento, parcerias público-privada, outorga onerosa e operações urbanas consorciadas, que segundo ele foram desenvolvidas a partir de 2017, atualmente aguardando votação na câmara. E destacou os impactos urbanos causados pela presença industrial, relatando, por exemplo, que nos horários de saída do trabalho, em decorrência do intenso fluxo de ônibus privados que transportam os funcionários das empresas, o trânsito da cidade fica congestionado, sendo uma preocupação do planejamento municipal alocar zonas habitacionais mais próximas das áreas industriais.

Nesse sentido, o secretário de Governo frisou a importância da Lei do Zoneamento para a cidade, detalhando que ela “pretende reorganizar as zonas comerciais, residenciais, de serviços, mista, neutra, de expansão urbana e zona rural”, confirmando que atualmente está para ser votada na Câmara Municipal, sendo esta uma necessidade diante do crescimento e expansão urbana a partir da chegada das indústrias, que acabou modificando a realidade de algumas áreas da cidade, citando a presença de condomínios fechados, caso do Alphaville, que se instalaram em Resende nos últimos anos.

A própria obra já citada de qualificação da estrada Surubi-Bulhões parece entrar nesse contexto. Ela foi lembrada pelos secretários de Indústria e de Governo, este último informando que os recursos para a pavimentação asfáltica – na ordem de R\$ 24 milhões – foram conseguidos em convênio com a Caixa Econômica

Federal, e que atualmente se encontra “em fase de execução, quase acabando”. Também foi citada a ponte – deverá ser a terceira da cidade – que se integrará com a estrada e que já obteve a liberação dos recursos através de emenda parlamentar federal, atualmente se encontrando em fase de licitação. “O ganhador da licitação do projeto vai elaborar o projeto de engenharia e infraestrutura, e depois vão fazer outra licitação para executar”, afirmou o secretário de Governo, ressaltando a importância dessas obras para a melhor articulação viária no território do município, inclusive a partir da conexão entre umas das faculdades da cidade com o polo industrial:

O objetivo [das duas obras – estrada Surubi-Bulhões e a terceira ponte] é ligar a região das Barras à região de Surubi. Estão dentro do contexto da rodovia do contorno, que vai contornar o município. Quando estiver toda completa pode sair da faculdade Dom Bosco e chegar à VW ou Nissan em 8 min.

Quanto aos recursos e créditos concedidos ao município para realizar obras e readequar sua infraestrutura urbana, o secretário de Desenvolvimento Urbano destacou o Governo Federal, por parte do BNDES, BB e CEF; o Governo do Estado, através principalmente da AgeRio; além de bancos privados. “Esses empréstimos geralmente são vinculados a políticas públicas, devem ser convertidos em atendimento a demandas públicas”, afirmou. Ressaltou que o município de Resende acaba tendo certa facilidade no acesso a crédito por conta do próprio dinamismo industrial em seu território. Disse que “é parecido quando uma pessoa é avaliada ao pegar um empréstimo, precisa passar segurança aos credores”. Indagado se as isenções fiscais não prejudicariam o município nesse sentido, afirmou: “Isenções têm prazo, então a prefeitura se utiliza dessa estratégia de pegar empréstimos para serem pagos quando as isenções acabarem”. Sendo assim, o secretário relatou que no que se refere às arrecadações municipais, mesmo com as isenções, “Resende tem as finanças mais saudáveis da região”, dificilmente atrasando o salário dos servidores, mesmo num momento de crise como o atual.

No caso de Porto Real, com base em depoimentos colhidos com o corpo técnico da secretaria de Obras e seu secretário, por este ser um município recente, pequeno, e que demorou pra se organizar administrativamente, o primeiro Plano

Diretor só foi aprovado em 2013<sup>89</sup>, e no presente momento estão em andamento estudos referentes à elaboração de LUOS<sup>90</sup> e Código de Obras, que serão importantes para ordenar o território da cidade, que ainda apresenta uma ocupação urbana bastante dispersa e com vários vazios urbanos.

No que se refere à atração das indústrias, a diretora do Departamento de Arquitetura e Urbanismo destacou a Lei 014/97, que aprovou a mudança de área rural para urbana, bem como autorizou sua classificação como Zona Industrial, dando as bases para a delimitação do Polo Urbo-agro-industrial e a constituição posterior do Tecnopolo do município, onde se viriam se instalar a PSA e suas fornecedoras. O secretário de Obras afirmou que a infraestrutura do tecnopolo foi realizada com recursos do Governo Estadual, casos, por exemplo, da duplicação e qualificação da avenida Renato Monteiro, a principal da Zona industrial do município, além de um viaduto que foi construído com o intuito de interligar plantas industriais distintas, eliminando assim a cobrança de imposto de circulação de mercadorias e serviços.

Assim como Resende, o terreno onde a PSA se instalou era de propriedade particular, no caso, da Porto Real Empreendimentos, dos empresários locais Geraldo Osório e Luiz Eduardo M. da Costa, que além de possuírem grande parte dos terrenos da cidade eram também proprietários da fábrica da Coca-Cola, instalada na cidade desde 1946, e que mais recentemente foi vendida para um grupo mexicano. Esses empresários, visando a valorização de suas propriedades fundiárias colaboraram com a instalação da PSA no município através da doação do terreno e são vistos como importantes parceiros da prefeitura.

Em Itatiaia, pelo menos segundo depoimento do fiscal de tributos da prefeitura, não houve participação do Governo do Estado na aquisição dos terrenos. As empresas se instalaram em terrenos privados, com as próprias empresas as adquirindo diretamente com os proprietários, em áreas previamente previstas pelo Plano Diretor municipal como zonas industriais. A infraestrutura, segundo ele, também foi feita com recursos das empresas, como o caso da avenida Industrial Alda Mendes Bernardes, a qual dá acesso por exemplo a Jaguar Land Rover e ao Grupo SEB, grupo francês fabricante de pequenos eletrodomésticos, que teve sua

---

<sup>89</sup> Ressalta-se que Porto Real não chega a ter 20 mil habitantes, a quantidade mínima de população exigida pelo Estatuto da Cidade para que o município passe a ser obrigado a elaborar seu Plano Diretor, porém ainda assim este foi desenvolvido diante da percepção da sua importância.

<sup>90</sup> Lei de Uso e Ocupação do Solo.

pavimentação bancada pelo setor privado, enquanto a prefeitura ficou encarregada de instalar a iluminação. Essa área inclusive possui um condomínio industrial, de controle de uma empresa imobiliária, a Pátria, que tem promovido uma expansão da infraestrutura do condomínio a fim de poder receber novas empresas, sobretudo do setor de logística.

### **5.5. Relação entre os municípios da Sub-região das Agulhas Negras**

Quanto à relação e articulação entre os municípios da Sub-região das Agulhas Negras, os secretários foram praticamente unânimes em dizer que em termos práticos simplesmente não existe; embora reconheçam a importância de pensar do ponto de vista supralocal e apesar do fato de que nas legislações urbanísticas, como nos Planos Diretores, sempre ser citada a necessidade de se pensar a cidade a partir da integração com os municípios vizinhos.

O secretário de Governo de Resende afirmou que não há nenhum canal de comunicação institucionalizado entre as prefeituras no sentido de atrair indústrias e tornar a sub-região mais competitiva desse ponto de vista. Ele disse que “os prefeitos são amigos e conversam abertamente, mas não existe nenhuma organização nesse sentido. Cada município tem sua política para atração de investimentos e indústrias.”

Opinião semelhante tem o secretário de Obras de Porto Real, que afirmou que na área de infraestrutura e de projetos urbanos não há praticamente nenhuma articulação. Para ele “cada município procura o que é melhor para si”, e destacou que muitas vezes conflitos de ordem política atrapalham essa integração. Essa ideia é reforçada pelo secretário de Fazenda também de Porto Real, que, apesar de reconhecer que algumas agências do Médio Paraíba já tentaram desenvolver algum tipo de articulação de caráter regional, essa foi uma prática que acabou não se efetivando, confessando que, no fim das contas, o que prevalece mesmo é a disputa intermunicipal, e não sua integração.

O desenvolvimento regional é sempre buscado aí por algumas agências, até pelo governo do estado, que vem procurando desenvolver a região. Mas cada município busca fazer a melhor oferta pra poder...Essa guerra fiscal está para ser revista, exatamente pra acabar com essa competitividade que cada município procura oferecer alguma vantagem possível para poder

atrair para o seu território. *Então a disputa acaba existindo, acaba desenvolvendo a região, mas há disputa para que cada um atraia para o seu território.*

O depoimento que mais destoou foi o do secretário de Indústria de Resende, que embora tenha reconhecido que não há canais institucionalizados por parte das prefeituras, apenas conversas informais, e que cada município procura conduzir suas políticas conforme suas demandas, citou que muitas vezes a tarefa de atrair investimentos e novas indústrias para o município não se limita à administração municipal, sendo mesmo necessária uma abordagem mais regional. Essa condição fica ainda mais forte para o caso da Sub-região das Agulhas Negras, pois durante muito tempo Porto Real e Itatiaia faziam parte do município de Resende, de modo que ainda hoje esta última exerce importante influência sobre seus vizinhos, principalmente na oferta de comércio e serviços.

*Hoje você acaba que tem que fazer, além de uma administração municipal, uma administração regional. Porque a região estando bem é bom pra todo mundo. E há alguns anos atrás tudo era Resende – Porto Real era Resende, Itatiaia era Resende –, então só se dividiu o limite dos municípios, se emanciparam, então a região tem que estar bem. Então a gente tem sempre conversas, sempre fala sobre por onde caminhar, quais são os objetivos. Mas claro que cada município tem o seu gestor e a questão local cada um toca do seu jeito. Mas tem uma conversa em questão regional, de desenvolvimento, de atração [de investimentos].*

Essa relação próxima entre os três municípios é ainda reforçada pelo relato do fiscal de tributos de Itatiaia, que ressaltou a questão da empregabilidade, e como a instalação de uma empresa num município pode também ser positiva para o seu vizinho, ao passo que gera emprego em ambos e contribui para o desenvolvimento da região.

*Essa questão da empregabilidade a gente não vincula só à questão de Itatiaia, porque os municípios vizinhos, eles também estão sendo beneficiados com essa vinda das indústrias, basicamente Resende, Quatis, Porto Real, assim como tem gente de Itatiaia também nas cidades vizinhas. (...) Quando se fala em desenvolvimento econômico, a gente é de Itatiaia, mas a gente também tem que puxar para a região, ter os olhos grandes para a região.*

Sendo assim, ainda que seja reconhecida a importância por maior articulação de caráter urbano-regional, até mesmo para desenvolvimento da competitividade na

atração de investimentos para os municípios, fato é que isso ainda está longe da realidade, onde muitas vezes os interesses e rivalidades políticas falam mais alto, e o Governo Estadual, que poderia ser um agente incentivador desse processo, parece ainda não ter tomado medidas consistentes nessa direção.

### **5.6. Agentes auxiliares na capacitação da mão de obra**

Em relação às ações adotadas para garantir a capacitação da mão de obra utilizada pelas empresas automotivas, de acordo com o depoimento do secretário de Governo de Resende, o principal ator é o SENAI<sup>91</sup>. A prefeitura parece pouco atuar nesse sentido, não se envolvendo tanto, ficando essa tarefa mais a cargo da relação estabelecida entre a Firjan e as empresas do *cluster*.

O Senai de Resende inclusive, instalado somente a partir da chegada das empresas automotivas, é um dos mais recentes no Médio Paraíba, que anteriormente tinha seus cursos de capacitação mais voltados para o setor metalúrgico, especialmente de Volta Redonda e Barra Mansa, e se readequaram com a vinda na MAN e PSA, inserindo cursos voltados à operação na indústria automotiva. Os municípios de Porto Real e Itatiaia não têm até o momento cursos do Senai, de modo que seus moradores tem que se deslocar para Resende se quiserem se capacitar profissionalmente. Consta inclusive no Plano Direto de Porto Real a intenção de levar o Sistema S para o município, sendo essa uma forma de amenizar a carência de qualificação profissional de sua população, praticamente não aproveitada pelas empresas automotivas, caso, por exemplo, da PSA e suas fornecedoras, instaladas em seu território. E em Itatiaia, como já foi mencionado, o município tem o projeto de desenvolver um centro de capacitação profissional a partir da destinação de recursos das empresas como contrapartida pelos incentivos fiscais. Segundo o fiscal de tributos, uma empresa do município, IBR-LAM, recentemente doou um terreno onde deverá ser instalado o centro de capacitação.

Então Itatiaia também usa as instalações do Senai de Resende. Mas a gente também já está pensando no nosso centro de capacitação. Já tem um terreno que a [empresa] IBR-LAM doou, onde quem deve financiar essa construção é a própria lei de incentivo fiscal. Hoje, para pequenos cursos de capacitação a gente tem o espaço, que é o nosso centro de capacitação

---

<sup>91</sup> Serviços Nacional de Aprendizagem Industrial.

modesto que a gente tem. Agora, a nível de dois andares, tipo em Resende, a gente já tem um terreno onde serão as futuras instalações que a gente de repente visualiza como um espaço comum de capacitação para todas empresas instaladas.

Segundo o secretário de Indústria de Resende, a estrutura do Senai na cidade é muito boa, e a prefeitura estaria estabelecendo algumas parcerias, a partir de conversas e visitas, a fim de implementar alguns cursos gratuitos e estimular a capacitação em mais áreas com o objetivo de suprir o máximo possível da mão de obra demandada pelas empresas com pessoas do próprio município, já que, como dito pelo secretário, muitas vezes os melhores cargos nas empresas acabam sendo supridos por pessoas de fora, sendo esse uma preocupação por parte da prefeitura.

Ainda segundo ele, uma das parcerias que estariam sendo buscadas entre prefeitura e Senai seria a de promover palestras de desenvolvimento pessoal para a população de baixa renda, a fim de informá-los sobre “como se preparar para entrevistas, como se comportar, como fazer um currículo, dar dicas para se desenvolver, para encontrar trabalho”. Essa seria uma necessidade diante do fato de que, conforme disse o secretário, muitas pessoas da cidade não conseguem se inserir no mercado de trabalho. Nesse sentido, foi lembrada a atuação do Sine<sup>92</sup>, que é mais voltado para empregos de pouca qualificação técnica e profissional e não apenas na indústria, mas em outros setores, como serviços e comércio.

Outro meio de capacitação profissional que atende as empresas automotivas se dá através das faculdades privadas localizadas em Resende, sendo elas a Dom Bosco e a Estácio, com cursos de engenharia automotiva e logística; ou por meio da UERJ, com o curso de engenharia mecânica, que também adequaram sua grade a fim de atender a demanda por emprego qualificado nas indústrias automotivas e suas fornecedoras.

Desse modo, podemos afirmar que o principal agente no território da Sub-Região das Agulhas Negras a atuar na capacitação profissional é a Firjan através do Senai. Sendo assim, diante do protagonismo das empresas automotivas, da decisiva atuação dos Governos Estadual e Federal, e das ações complementares por parte das administrações municipais, pode se dizer que a Firjan, por meio do Senai, atua como espécie de *agente auxiliar*, tendo colaborado não apenas para a criação do CASF, como também na garantia de formação de mão de obra para as indústrias

---

<sup>92</sup> Sistema Nacional de Emprego.

automotivas e suas fornecedoras,. Entretanto, sua presença ainda é limitada a Resende, sem atendimento direto nos municípios de Porto Real e Itatiaia.

Outra importante atuação da Firjan se refere ao desenvolvimento de estudos e propostas de uma agenda regional para o desenvolvimento a partir dos interesses e da ótica empresarial. O fiscal de tributos disponibilizou um material elaborado pela Firjan, chamado de Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, onde estão presentes propostas das indústrias para o período 2016-2025. Basicamente, os pontos de maior atenção desse estudo são (1) a criação, preservação e adequação das zonas industriais e empresariais; (2) a adequação da logística e da mobilidade urbana; (3) a disponibilidade e qualidade de energia , telefonia e banda larga; (4) o ordenamento habitacional; (5) o sistema de saneamento ambiental e; (6) a educação e qualificação da mão de obra.

Seu conteúdo procura fomentar o que é chamado de “ambiente de negócios” através de medidas ligadas: ao sistema tributário, por meio da redução da carga tributária; ao mercado de trabalho, frisando a necessidade de se reduzir o custo com o trabalho e “flexibilizar e simplificar” a legislação trabalhista; à infraestrutura; à gestão e às políticas públicas, no sentido de ampliar a participação da iniciativa privada nos setores da economia e “diminuição da burocracia”; e à gestão empresarial.

A respeito da construção de uma agenda regional, tem propostas concretas para o caso do Sul Fluminense, onde está inserido o Médio Paraíba. Para o caso que estamos focando na nossa pesquisa, alguns pontos se destacam. O primeiro é a proposta de criação de um *Plano Diretor Regional de Desenvolvimento Integrado*; e o segundo a criação de uma entidade consorciada para gerir o planejamento e as ações de impacto regional, atentando-se principalmente para a proposição de obras de infraestrutura, demonstrando que a Firjan é um agente que tem atuado no sentido de promover uma visão regional no Médio Paraíba, em meio a uma situação em que, como abordamos a pouco, o poder público parece pouco atuar, podendo representar, portanto, uma condição de privatização do planejamento regional no Estado do Rio de Janeiro.

### **5.7. Relações com agentes empresariais locais e agentes auxiliares das prefeituras**

Ao contrário do que ocorria no caso de Volta Redonda e Barra Mansa, com a formação de certo cinturão de pequenas e médias empresas locais no entorno da produção, principalmente da CSN, mas também de outras indústrias do setor metalúrgico, no caso da Sub-região das Agulhas Negras, isso parece não ocorrer tanto devido às particularidade e características dos circuitos automotivos, que dificultam a integração de empresas locais, devido à alta tecnologia e do grande capital demandado. Essa situação fica clara na fala do secretário de Indústria de Resende, que explica a situação, e no fim pontua a importância das empresas automotivas na geração de emprego e imposto para o município, de certa maneira justificando a falta de possibilidades em se construir uma rede produtiva com empresas locais.

Os fornecedores não são do tamanho da fábrica mãe, mas são empresas grandes também, empresinhas menores, mas também com uma estrutura. Pra você ser fornecedor de uma MAN da vida, de uma Nissan, você tem que ter uma estrutura forte. Então são empresas de fora que vêm e se instalam no município. Igualzinho na Peugeot, é a mesma coisa. Vai vir aí a Nissan. Ela traz um fornecedor que faz só o banco pra ela, aí vem outro que faz só a roda, traz um outro que faz só o câmbio. E ela se instalou ali, junto com elas, são empresas menores, mas estão ali dentro. Mas é o que eu te falei, traz também emprego, traz também imposto. As empresas automobilísticas são todas assim.

Segundo ele, diante dessa dificuldade de integração entre as empresas transnacionais e as locais, a prefeitura vem tentando desenvolver algum tipo de relação, porém, mais restritas a atividades marginais e fora do processo produtivo, mais no sentido de potencializar a presença dessas indústrias na economia do município, destacando que o que as empresas transnacionais mais utilizam dos municípios acaba sendo mesmo a mão de obra.

A verdade é que o tipo de trabalho deles, eles já tem...Por exemplo, a matriz, você pega uma Nissan, ela já acaba trazendo, vem outras menores já que são fornecedores dela, então eles vêm e montam essas empresas no município também.m(...) Justamente por serem [demandados] produtos específicos. [Por exemplo,] às vezes é a fabricação de uma peça de carro, o empresário local não tem nem o know-how pra poder fazer isso. Eles não têm nem a estrutura, fabricam vários carros por dia, então se ele não tiver uma estrutura forte no trabalho. (...) Mas o que eles [empresas automotivas]

*mais utilizam é a mão de obra local mesmo. Mas pra fornecer, são produtos específicos. Então é difícil. Mas a gente tem feito um trabalho, por exemplo, pra que eles façam um trabalho em conjunto com o empresariado. Ah eles vão comprar – que seja coisa pequena – produto de limpeza para a fábrica. Que seja feito um trabalho em parceria com um fornecedor daqui, pra que a gente estimule aqui, que o dinheiro gire aqui dentro do município. A gente tem feito esse trabalho, conversado muito, e tem acontecido alguma coisa nesse sentido. (...) Então eles acabam fazendo mais esse trabalho: mão de obra, produto de limpeza, etc. Porque às vezes tinha indústria que comprava em São Paulo, entregava de caminhão aqui. E tendo aqui você compra aqui e para a própria empresa o custo dela diminui e ela ainda valoriza quem é do município. Então o dinheiro fica aqui, e o próprio empresário pequeno, ele vendendo mais ele contrata mais. Isso é uma cadeia, não é? Você faz a roda girar e todo mundo ganha e o município ganha com isso.*

Desse modo, a entidade patronal MetalSul, por exemplo, que liderou algumas tentativas de pensar a produção numa perspectiva intermunicipal – arranjos produtivos locais, em parceria com a Sebrae –, e que tem certa influência nos municípios de Volta Redonda e Barra Mansa, segundo o secretário, não tem nem nunca teve praticamente nenhuma atuação no caso dos municípios das Agulhas Negras.

Ainda sobre a tentativa da prefeitura de Resende em estabelecer maiores relações interempresariais no município, o secretário de Governo afirmou que geralmente as empresas locais que acabam se integrando de alguma forma às empresas do *cluster* são as voltadas para serviços de limpeza, manutenção predial, higiene e dedetização, por exemplo. “Ou seja, tudo o que a VW consome que não é tecnologia ela consome aqui [Resende], serviços. Agora, o que é tecnologia não há. Depende de transferência de tecnologia, ou de um fornecedor específico, então ela não tem como consumir.”

Situação semelhante ocorre em Itatiaia, onde, segundo o fiscal de tributos, a prefeitura procura integrar de alguma forma as grandes empresas que se instalam no município com sua política de incentivo ao micro e pequeno empreendedor, porém os serviços que geralmente são destinados à população local são muito restritos, muitas vezes nem mesmo podendo ser chamado de algo ligado ao empreendedorismo, se aproximando muito mais de um trabalho informal de serviços esporádicos e eventuais.

A gente, como acho também que em todo município, tem essa sala do empreendedor. Aqui a gente tenta formalizar, tenta deixar o empreendedor da forma mais legal possível até chegar esse momento que ele possa ser

convidado para prestar serviços para essas grandes empresas. Em todos os nossos encontros, em todas as nossas falas com as empresas essa é a nossa plataforma: 'convidem os microempreendedores, chamem, a gente tem uma lista de microempreendedor, a gente pode indicar, de vários setores, de várias atividades'. A gente tinha em mente um encontro com as empresas, e nesse encontro não tem como a gente deixar os microempreendedores de lado. Não só as empresas, a própria prefeitura também, na compra, na aquisição de alguma coisa. Passar a comprar dos microempreendedores pra essa questão, pra esse fluxo circular nas veias do município. (...) Às vezes, tipo aqui, tem um campo aqui, tem uma jardinagem aqui, 'ué, quem pode fazer essa jardinagem? Quem pode cortar essa grama? Ah, vamos entrar em contato com a prefeitura de Itatiaia? Óh, nos indique um microempreendedor regularizado, um jardineiro.' É tipo assim, é parte de formiguinha. 'Ah, quebrou uma vidraça na portaria dessa empresa. Tem um vidraceiro aí, um microempreendedor aí? Temos.' É por aí.

Outro ponto importante mencionado foi a respeito da participação do Sebrae. Segundo o secretário de Governo de Resende, essa instituição desenvolve projetos com as prefeituras do Médio Paraíba, geralmente voltados para temas como "organização e reorganização, reengenharia interna, procedimentos internos, processos e planos direcionados ao município", além de outras práticas com o objetivo de "melhorar a relação dos municípios com seus fornecedores, clientes e comunidade".

O secretário de Indústria reforçou essa informação, dizendo que "o Sebrae é um grande parceiro das prefeituras", tendo um histórico de parcerias, citando inclusive um projeto atual chamado "Líder":

Até tem um trabalho agora pra região, que é um trabalho em parceria até com o Sebrae. Ele chama 'Líder', 'Projeto Líder'. É justamente esse Projeto Líder, ele reúne todos os municípios da região, com alguns secretários, alguns prefeitos, para o desenvolvimento da região mesmo como um todo, e esse trabalho está sendo desenvolvido agora. Vai até Volta Redonda, Itatiaia, Resende. É pra toda área, infraestrutura, comércio, indústria, turismo.

Portanto, além da Firjan/Senai, que atua como auxiliares das empresas do *cluster* com o objetivo de formar a mão de obra necessária para a produção automotiva, o Sebrae parece ser o caso de um agente auxiliar de atuação direta com as prefeituras, com o objetivo de melhorar a capacidade administrativa, e de fomentar uma visão de caráter mais regional, inclusive contando com a atuação do empresariado local nesse processo.

### **5.8. Impactos da presença das indústrias automotivas para os municípios e expectativas em meio à crise**

A presença das empresas automotivas trouxe impactos para os municípios em que elas se instalaram. Mesmo, como frisamos, que os agentes mais atuantes não tenham sido as administrações municipais, é inegável que estas desempenharam um papel nas coalizões e arranjos institucionais constituídos para promover a chegada da indústria automotiva na Sub-região das Agulhas Negras.

Segundo as entrevistas realizadas, dois tipos de impactos parecem ter ficado mais evidentes, os de *dimensão econômica* e os de *dimensão urbana* – muitas vezes estabelecendo uma relação entre ambos. Quanto ao primeiro, ainda que contando com isenções fiscais, os relatos são de que ainda assim os municípios tiveram um aumento de *arrecadação* considerável, com impactos maiores nos casos de Porto Real e Itatiaia, que se tratando de municípios pequenos, os serviços e infraestruturas demandadas pela população são bem menores do que em Resende, por exemplo.

No caso de Itatiaia, com base em informações disponibilizadas pelo fiscal de tributos, a arrecadação do município parece ter aumentado principalmente a partir dos anos 2010 e 2011. A arrecadação de ICMS em Itatiaia teria passado de cerca de R\$ 22 milhões em 2010 para cerca de R\$ 77 milhões em 2017; já a arrecadação do ISS aumentou, porém num ritmo muito menor, provavelmente por conta das isenções, passando de cerca de R\$ 6 milhões para mais de R\$ 15 milhões em 2017. Esse aumento na arrecadação foi destacado pelo fiscal como um dos impactos mais positivos para o município:

O ponto principal para a cidade foi a questão da *arrecadação*. Com a vinda de grandes indústrias, algumas até multinacionais, incrementou a arrecadação do município. Por que o município hoje, ele precisa de arrecadação para tudo, né. (...) E a *gente considera a questão da arrecadação o item principal nessa questão do desenvolvimento econômico*.

Em Porto Real esse aumento na arrecadação se refletiu numa capacidade maior para o pagamento dos servidores municipais, fazendo com que o corpo técnico do município fosse de nível mais elevado que nos seus vizinhos. Segundo o secretário de Obras, a média salarial melhorou muito de 2005 em diante, tendo em sua equipe profissionais pós-graduados, com mestrado e doutorado, principalmente

nas áreas de urbanismo e de meio ambiente, relatando que muitas vezes pessoas de fora se surpreendem com a qualidade do quadro técnico, justamente por se tratar de um município muito pequeno.

Já em Resende – uma cidade de médio porte –, segundo o secretário de Desenvolvimento Urbano, devido às isenções fiscais adotadas, apesar de ter ocorrido um aumento na arrecadação do município, acabou surgindo um *passivo urbano*, principalmente a partir do aumento da demanda por mobilidade e infraestrutura, ressaltando que muitas vezes a prefeitura não tem recursos suficientes para suprir essa demanda, por isso a necessidade de utilizar linhas de crédito e de estabelecer parcerias com os governos Federal e Estadual. Entretanto, se na arrecadação Resende pode não ter se beneficiado tanto quanto seus vizinhos, no que se refere à *dinamização da economia municipal*, parece que foi o município mais favorecido. Até pelo fato de Porto Real e Itatiaia terem redes de serviços e comércio ainda bem incipientes, pra não dizer mínimas, Resende parece ter se afirmado como um centro sub-regional nas Agulhas Negras, vivenciando a chegada de empreendimentos importantes no setor de serviços, e inclusive no de habitação, como foi mencionado a pouco, a partir da chegada de condomínios fechados, como no caso do Alphaville.

Esse papel polarizador de Resende em relação a seus vizinhos foi confirmado pelo fiscal de tributos de Itatiaia, destacando inclusive o caráter regional dessa relação, e apontando uma questão positiva para o município, que foi o aumento do turismo de negócios, muito por conta de Penedo.

Realmente Resende é o polo para comércio. A gente tem tentado desenvolver o comércio de Itatiaia com campanhas, com eventos, mas essa questão do comércio de Itatiaia é historicamente dependente de Resende. É por isso que a gente, quando fala em desenvolvimento, não pode pensar em cidade, tem que ser regional. Assim como o comércio de Itatiaia é fraco, mas o turismo de Itatiaia é forte, até mais que Resende. Então aqui a gente tem muito a questão do turismo de negócio. Às vezes vem aqui um japonês para poder fazer um trabalho na Nissan em Resende, aonde ele vai ficar? Em Penedo (distrito de Itatiaia conhecido pelo turismo e gastronomia), porque tem uma rede hoteleira vasta.

E retornando para Resende, e a questão da arrecadação, como dito pelo secretário de Governo, “mesmo que a empresa tenha isenção ela soma com pessoal, emprego, injeta dinheiro na economia da cidade, e quem não goza de isenção soma no ICMS”. Essa opinião é compartilhada pelo secretário de Indústria,

ao afirmar que, mesmo com as isenções, as empresas dão retorno, destacando o papel da Volkswagen como pioneira no processo de desenvolvimento da cidade:

São indústrias que mudam a cidade. Você pega Resende 20, 30 anos atrás, com indústrias pequenas, quando veio a Volkswagen a cidade se transformou. *A Volkswagen foi um marco para a cidade se desenvolver como um todo na área industrial*, veio emprego, veio desenvolvimento, mais comércio. Uma coisa puxa a outra, é uma corrente, isso vai, gruda uma na outra e a roda gira. *E com certeza, foi a pioneira a Volkswagen, e com isso as outras vieram porque viram que a Volkswagen veio e deu certo*, e a área era boa, foi criando uma infraestrutura. Então, apesar dela ter a isenção durante um período, cada uma na sua época, ela traz muito desenvolvimento, muito. Além de trazer recursos e imposto, ela traz desenvolvimento, emprego, famílias empregadas e isso só desenvolve o município e traz qualidade de vida – a pessoa empregada ela tem qualidade de vida.

Indagado se ainda assim a isenção não afetaria a capacidade da prefeitura em suprir o aumento da demanda por infraestrutura urbana a partir da chegada das indústrias automotivas, ele respondeu:

Assim, acho que no começo até pode ser que isso não venha ter tanto benefício da arrecadação, mas depois que acaba a isenção – porque a isenção não é para sempre, depende, são 5 anos, 10 anos, dependendo do tamanho da empresa, depende da negociação. E depois, você vê, a Volkswagen começou anos atrás, menor, hoje ela já praticamente dobrou de tamanho, muitos funcionários, hoje ela já não tem mais a isenção, paga imposto, então o desenvolvimento, a gente não pode pensar no desenvolvimento a curto prazo só né, eu acho que o desenvolvimento é a longo prazo. Então eu acho que é um ganho enorme para o município, tanto é que a gente tenta atrair mais indústrias. Se você traz uma indústria de um porte desse ela te dá 3 mil empregos diretos e fora os indiretos. Isso aí faz uma diferença gigantesca no município. Tanto é que os municípios, quando fala que uma indústria dessa quer montar no Brasil, é todo mundo querendo levar pro seu, mesmo com isenção do imposto todo mundo quer.

Quanto à situação dos municípios em meio à crise do Estado do Rio de Janeiro e do país, os efeitos parecem ter sido distintos entre os municípios. Enquanto Resende e Itatiaia, ao que tudo indica, não sofreram tanto nesses últimos anos, no caso de Porto Real o município parece ter sido o mais impactado, muito por conta do mau desempenho na produção da PSA. O secretário de Obras afirmou que, mesmo com a isenção fiscal tendo vencido nos últimos anos, com a crise a arrecadação do município diminuiu muito, saindo de cerca de R\$ 250 milhões em 2013-14 para algo próximo de R\$ 160 milhões atualmente – destacando os gastos com saúde, que segundo ele representam cerca de 50% do total despendido pela

prefeitura. Essa informação foi acompanhada pelo depoimento do secretário de Fazenda, que citou a crise na Argentina, um dos principais destinos da produção de automóveis da PSA, além da situação difícil enfrentada pelo Governo do Estado, destacando a queda da participação do município no repasse do ICMS.

O caso específico de Porto Real, ele teve uma arrecadação do ICMS, ela impacta diretamente aqui, essas empresas, no índice de participação. E com a queda desse movimento econômico, principalmente na área automotiva, essa crise argentina atualmente, tudo isso impacta, porque diminui a exportação, essa queda do petróleo, essa situação que está o Estado do Rio de Janeiro. Porto Real, por exemplo, saiu de um índice de participação [do ICMS] de 2,3% para 0,9%, caiu muito de 2014 para cá.

Em Resende a situação parece ser diferente. O secretário de Desenvolvimento Urbano afirmou que a cidade foi uma das menos afetadas em meio à crise nacional, chegando a citar uma reportagem feita pelo jornal *O Globo*, em que Resende é destacada como uma cidade “na contra mão da crise”. Isso se deve sobretudo à chegada da Nissan nos últimos anos, que produziu forte impacto na geração de emprego – como foi mostrado no capítulo 3 – compensando uma redução na produção da MAN, porém que não parece ter sido tão intensa quanto no caso da PSA. Inclusive, na véspera da entrevista com o secretário de Indústria, a MAN havia anunciado a contratação de 350 novos funcionários, reativando um turno que havia sido paralisado devido à crise. Enquanto a Nissan, segundo ele, está com a possibilidade de aumentar meio período de produção, o que a levaria contratar cerca de 600 funcionários.

Nesse sentido, questionado sobre a aparente dependência de Resende do ponto de vista industrial à produção automotiva, o secretário de Governo e de Indústria reconheceram que as flutuações no mercado de automóveis impactam diretamente na arrecadação do município, manifestando uma preocupação por parte da prefeitura em promover uma diversificação maior de sua matriz produtiva, de modo a não ficar tão dependente das flutuações desse setor.

Na medida que a Volkswagen, por exemplo, deixa de faturar, deixa de arrecadar, sofre uma queda de arrecadação, porque ela encerrou um turno, ou deixou de produzir um determinado veículo, ou reduziu a produção porque o estoque os pátios estavam cheios, a ausência dessa receita o ICMS que ela paga pro ERJ e reflete na receita do município. (...) A ideia é de não colocar todas as moedas no mesmo pote. Tudo o que é indústria, que vem até o prefeito, pedindo pra se instalar no município, o prefeito apoia, incentiva, mas o momento é de crise, por isso que isso não

aconteceu ainda. Um exemplo de diversificação foi o grupo Votorantim que se instalou aqui e que agora foi vendida, a Arcelor Mital assumiu. É um tipo de diversificação. O prefeito tem vontade de diversificar. Se a crise atingir o setor automobilístico o município não sente tanto (secretário de Governo de Resende)

É um trabalho que eu tenho feito, que o prefeito me pediu. A gente tem conversado, tentado buscar diversificar a matriz econômica do município - não só atuar na área automobilística. Lógico que se vier mais uma automobilística será bem vinda, porque gera emprego, gera imposto, mas não só nessa área. A gente tem trabalhado pra buscar novas indústrias de outros ramos (tecnologia, indústria alimentícia, etc.) Porque quando existe a crise no setor automotivo a gente sofre bastante, o município, as pessoas - porque acabam demitindo muita gente. Então a ideia é a gente transformar um pouco o nosso lado industrial, aumentar a gama de indústrias, pra não ficar tão dependente de um setor só. Pra que quando vier a crise a gente não sofra muito com isso. (secretário de Indústria, Comércio e Turismo de Resende)

Porém, ainda que a administração municipal venha esboçando algumas ações nesse sentido o momento ruim do país e do estado parecem influir diretamente nas expectativas de atrair novas indústrias para o município.

### **5.9. Síntese da configuração dos agentes atuantes no território da Sub-região das Agulhas Negras e a formação do regime de crescimento urbano-regional**

Feita a exposição das entrevistas com representantes das administrações municipais, é importante que façamos nesse momento um exercício de síntese entre essa contribuição de ordem mais empírica e as contribuições teóricas expostas anteriormente, de modo que estas nos possam servir como instrumentais na construção de uma teorização a partir de nosso objeto empírico: as coalizões de interesses constituídas após o processo de reestruturação econômica pautado sobretudo pela chegada das empresas transnacionais automotivas na Sub-região das Agulhas Negras.

Tendo como referência a contribuição de Gaitán e Boschi (2015), o caso de que estamos tratando parece se pautar, em princípio, por um protagonismo bastante evidente exercido por essas empresas do setor automotivo, ao passo que estas poderiam ser enquadradas, senão como elites estratégicas, como *atores econômicos determinantes*, ou seja, em termos de atuação prática, imprescindíveis para o processo de constituição de uma *coalizão para o desenvolvimento* -

relembrando, tida como uma “ação convergente de diferentes atores em torno de uma dinâmica de crescimento” (Gaitán e Boschi, 2015, p. 5).

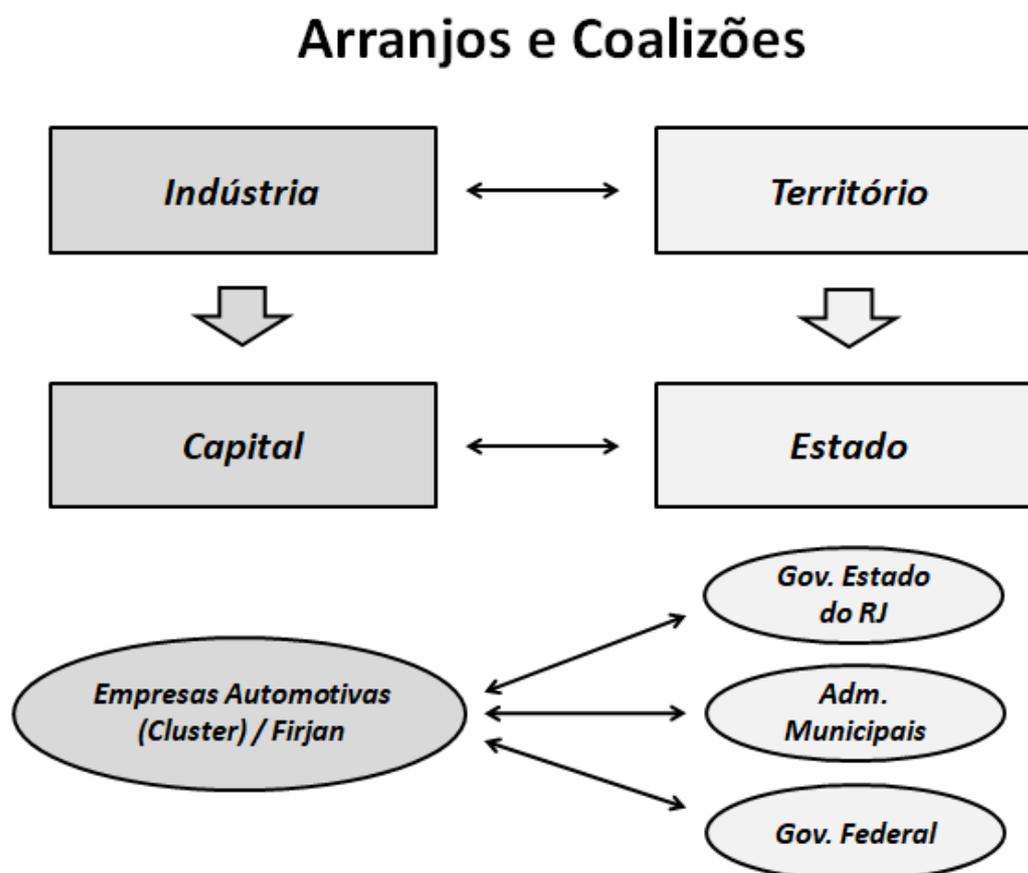
Esse protagonismo exercido pelas empresas automotivas nos arranjos políticos na Sub-região das Agulhas Negras reside sobretudo em sua natureza empresarial e em seu poder econômico. Por serem detentoras dos meios de produção e, conseqüentemente, principais promotoras do processo de acumulação do capital, esses agentes empresariais, conduzidos por uma lógica competitiva globalizada, são impelidos a agir em termos políticos a fim de viabilizar seus investimentos e manter a produtividade de sua atividade econômica. Desse modo, sua posição-chave no processo de acumulação do capital, e sua condição determinante no campo econômico, tornam as empresas automotivas peças fundamentais para a promoção da dinâmica de “desenvolvimento”, se expressando, também, numa posição-chave para a promoção do processo de produção de políticas – ditas – públicas. Ou seja, a fim de ter seus investimentos viabilizados, é necessário que essa atuação de ordem política dos agentes econômicos empresariais se desdobre numa aliança entre eles e o Estado, em suas várias esferas, atuando, simultaneamente, tanto em *termos econômicos* quanto em *termos políticos*.

Essa aliança parece ficar muito clara no nosso caso empírico por meio da atuação dos governos Federal, Estadual e Municipal, cada um a sua maneira, cada qual com sua função. Enquanto o Governo Federal parece ter atuado principalmente através de seus bancos públicos – com destaque para o BNDES, seja através da compra de ações das empresas, seja por meio de financiamentos na compra dos terrenos ou em obras de infraestrutura –, o Governo Estadual exerceu um papel decisivo na viabilização dos investimentos privados por meio de políticas de incentivo fiscal, como no caso do ICMS, e na destinação de recursos para o suprimento de infraestrutura necessária para a instalação das indústrias, por exemplo através da atuação da AgeRio. Já os governos municipais, de modo geral, tiveram suas ações limitadas à adaptação de sua legislação urbana, através da criação de zonas e macrozonas industriais, e da aprovação de leis de incentivo e isenções fiscais, de modo a tornar seus territórios atrativos para a instalação das novas empresas.

Outro aspecto – além dos de dimensão econômica e política – apontado como determinante para a viabilização dessas alianças entre as empresas e o

Estado no sentido de promover uma coalizão para o desenvolvimento reside no que pode ser chamado de *termos administrativos*. Entretanto, diferente do que é proposto por Gaitán e Boschi (2015), que destacam a atuação estatal nesse processo, no caso das coalizões verificadas na Sub-região das Agulhas Negras o que parece haver é muito mais uma *parceria privado-estatal*, onde, os agentes privados, representados pelo Cluster Automotivo Sul Fluminense, junto da Firjan, atuam em colaboração com órgãos do Governo do Estado, em especial a Secretaria de Desenvolvimento Econômico, mas, principalmente por meio da Codin, que muitas vezes exerce o papel de uma espécie de intermediadora entre as empresas e as administrações municipais, ao mesmo tempo em que viabiliza, junto ao Governo do Estado, as demandas colocadas pela classe empresarial a fim de promover a atividade industrial no território fluminense (figura 5).

**Figura 5** – Arranjos e Coalizões na Sub-região das Agulhas Negras



Fonte: Elaboração própria

Essas alianças estabelecidas entre empresas e Estado parecem convergir em direção à formação de capacidades privado-estatais em fatores considerados

centrais, sendo eles: (1) a formulação de um *projeto*, basicamente a promoção do crescimento econômico a partir do fomento à indústria automotiva na Sub-região das Agulhas Negras, que engloba inclusive a criação de novas institucionalidades e novas arenas de mediação – caso da criação do CASF em 2013, que procurou promover não apenas uma mediação de caráter interempresarial como também entre o setor privado e o poder estatal; (2) estímulos aos atores econômicos por meio da criação de um *ambiente institucional*, principalmente por meio de políticas de incentivos fiscais dos governos estadual e municipais – evidenciando a influência dos atores empresariais nas decisões governamentais e na formulação de políticas públicas, oferecendo melhores condições e, portanto, maior segurança para os investimentos privados; e (3) a *alocação de recursos*, a partir do financiamento de bancos públicos e da participação das prefeituras mas, principalmente, do governo do Estado.

Essa articulação que se estabelece entre o investimento privado e a ação estatal caracteriza-se – como apontado por Stone (1993) ao tratar dos regimes urbanos – por uma relação onde o último viabiliza o primeiro. Ou seja, a atuação do poder estatal, seja a partir da facilitação do acesso à terra, da construção de infraestruturas ou da concessão de subsídios e incentivos fiscais, é feita na expectativa de se criar as condições necessárias para o investimento privado ser concretizado; no nosso caso, para que as empresas automotivas decidam se instalar, ou até mesmo ampliar suas instalações nos municípios de Resende, Porto Real e Itatiaia, dando prosseguimento ao próprio regime.

Segundo Stone (1993), como condições para obter sucesso, um regime deve contar com: (1) o estabelecimento de boas relações com os agentes empresariais dispostos a realizar investimentos; (2) expertise no corpo técnico da administração pública; (3) articulação entre setores empresariais e fundos públicos e; (4) suporte de recursos por parte do Governo Federal e Estadual a fim de viabilizar o investimento de origem privada. Tendo em vista que geralmente as empresas automotivas contam com a parceria do Governo do Estado e das Administrações Municipais para atingir seus objetivos econômicos e produtivos, a boa relação entre eles, sem dúvida nenhuma, é imprescindível para garantia da viabilidade e manutenção do regime. A articulação entre os setores empresariais e os fundos públicos também se faz presente, por meio da atuação, por exemplo, do BNDES e da AgeRio junto à empresas automotivas, assim como o suporte por parte dos

governos federal e estadual. Porém, no que se refere à capacidade da administração pública e seu corpo técnico, mais uma vez pode-se afirmar que no nosso caso empírico esta tarefa não pode ser interpretada como destinada apenas ao poder estatal. Na verdade, muitas vezes essa tarefa fica por conta do próprio CASF, ou da Firjan – como no caso do estudo elaborado no sentido de promover uma agenda regional do Sul Fluminense para o período 2016-25 –, de modo que a participação estatal fica mais por conta da Codin e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro, porém, ao que parece, de forma mais tímida – de conteúdo menos técnico e mais político.

Essa particularidade inclusive nos remete para uma questão importante. O fato de a dimensão administrativa adquirir um caráter mais privado que estatal evidencia o protagonismo político dos atores empresariais enquanto agentes promotores do processo de acumulação do capital. Dito de outra forma, e em termos mais concretos, essa posição dominante das empresas automotivas no regime – institucionalizada através da criação do CASF – se expressa na sua apropriação da agenda “pública” no território que compreende a Sub-região das Agulhas Negras. Portanto, o que parece ocorrer é um processo de *privatização da agenda urbano-regional* em meio a um processo de institucionalização do poder dos atores empresariais através da criação do *cluster* automotivo. Isso nos remete ao princípio utilizado por Cox (2011), de que o capital, ao se desdobrar no espaço, tende a criar novas soluções institucionais, sendo portanto a criação do CASF uma resposta dos agentes empresariais – agentes determinantes para a manutenção do processo de acumulação do capital, consequentemente determinantes para a manutenção e reprodução do próprio regime – às demandas de dimensão econômica orientadas pela racionalidade da competitividade intercapitalista.

Para se manter competitivas no mercado internacional, essas empresas, embora muitas vezes concorrentes, estabelecem uma relação de parceria, de modo que a competição de ordem mercantil induz a uma cooperação interempresarial com base numa afinidade territorial. Em outras palavras, por compartilharem do mesmo território – numa escala urbano-regional –, as empresas, ainda que concorrentes, percebem que necessitam estabelecer uma relação de parceria entre elas para adquirir um maior poder nas interações com os agentes estatais, a fim de influenciá-los e assim garantir que suas demandas de competitividade sejam alcançadas por meio de políticas de viabilização de seus investimentos e de fomento à produtividade

do seu processo de acumulação, portanto, a partir do processo de *privatização da agenda urbano-regional*.

Isso nos leva ao encontro da contribuição de Bafarasat (2017), para quem os atores empresariais, ao atuarem tanto na *dimensão da acumulação do capital*, baseados numa lógica de concorrência intercapitalista, quanto na *dimensão política*, buscando cada vez mais poder de negociação em relação aos agentes estatais, tendem a caminhar para um processo de formação de *clusters*, atuando, de forma simultânea, tanto como um agente do processo de acumulação, quanto de um *processo de regionalização*, e uma regionalização não meramente urbana, mas sobretudo de ordem política. Esse processo de regionalização é, portanto, promovido justamente pelos agentes de natureza supralocal, mantendo os agentes políticos locais subordinados às decisões e demandas propostas de fora para dentro, constituindo uma hierarquia na composição dos agentes bem definida e disposta em camadas, com os *agentes regionalizadores* no centro, e os agentes locais na órbita, numa condição de dependência do segundo em relação ao primeiro.

Essa condição de subordinação dos governos locais, no caso as administrações municipais, em relação às empresas automotivas enquanto agentes regionalizadores, pode ser explicada lançando mão da contribuição de Fainstein and Fainstein (1983), que destaca duas características consideradas estruturais da economia política num dado regime urbano. Primeiro, o governo local depende das taxas e impostos para sobreviver, ou seja, precisa atrair investimentos que sejam capazes de incrementar a arrecadação do município. Segundo, o controle da produção é privado, ao passo que a “saúde” financeira do município depende diretamente dos atores empresariais – detentores dos meios necessários para a promoção do processo de acumulação do capital – e de suas decisões em realizar investimentos no município. Essa questão parece ter ficado bastante clara a partir das entrevistas com representantes das administrações municipais, que em vários momentos das entrevistas destacaram a importância do incremento na arrecadação dos municípios como um dos aspectos positivos a partir da chegada das indústrias.

Porém, é claro que também não podemos deixar de considerar a dimensão ideológica desse discurso. O que parece ocorrer é que a contradição entre os interesses particulares e os interesses coletivos – os quais podem ser chamados de públicos – como, por exemplo, através das políticas de isenção fiscal, parecem ser justificadas no campo ideológico a partir de ações que procuram atuar no sentido de

transformar os interesses privados dos agentes empresariais em interesses públicos do município como um todo. Nesse sentido, o discurso do *incremento na arrecadação*, mesmo em meio à políticas de isenção e incentivo fiscais promovidas pelas administrações municipais, aparece justamente como uma justificação de tais políticas.

O mesmo ocorre com o tema da *geração de empregos*. As facilidades encontradas pelas empresas ao se instalarem nos municípios da Sub-região das Agulhas Negras são de certa forma “explicadas” pelos efeitos positivos que a chegada dessas indústrias acarretam do ponto de vista social. Ao gerar emprego e consequentemente melhorar as condições de vida de seus habitantes, todas as facilidades aos agentes empresariais encontram uma razão para existir. De fato, é claro que essas empresas, ao instalarem suas indústrias no município automaticamente geram empregos, e isso realmente é positivo. Porém, esse tema precisa ser melhor problematizado.

Por exemplo, quando analisamos essa questão no capítulo 3, ficou bastante claro que, embora a Sub-região das Agulhas Negras tenha sido um território muito mais atrativo para novos investimentos que Volta Redonda nos últimos anos, principalmente no setor automotivo, ainda assim, do ponto de vista da geração de empregos, Volta Redonda se manteve muito a frente que seus vizinhos Resende, Porto Real e Itatiaia. Isso se explica pelas particularidades dos diferentes setores industriais instalados em cada um desses municípios, de modo que a geração de emprego a partir da indústria automotiva é bem menor quando comparada à indústria siderúrgica, em especial com a CSN. A maior automação da produção no setor automotivo e a diferença na escala da produção são elementos que interferem diretamente nesse fator de geração de empregos. Além disso, como vimos através das entrevistas, nem sempre as empresas que se instalam num município tendem a gerar empregos nesse mesmo município. Esse parece ser o caso de Itatiaia e Porto Real, que acabam absorvendo mão de obra principalmente de Resende, mas também de outras cidades como Barra Mansa e Volta Redonda. Então o discurso da geração de empregos, embora tenha um fundo verdadeiro, muitas vezes é propositalmente acentuado, adquirindo um caráter ideológico de justificação do regime no qual as administrações municipais estão inseridas.

O mesmo parece ocorrer na questão dos *projetos sociais*. Doações de recursos, reformas de instalações de saúde, de educação, praças, parecem ser tidas

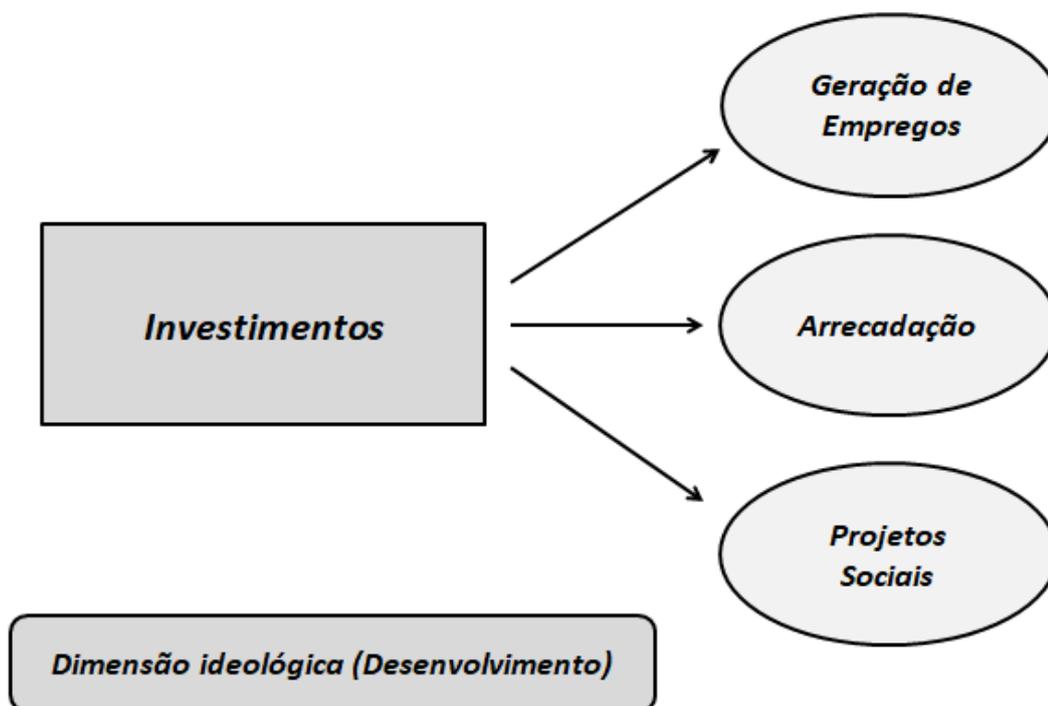
pelos representantes das administrações municipais como uma “política de boa vizinhança” das empresas com o município. É uma espécie de ajuda, uma maneira de as empresas darem um retorno à população, portanto, uma prova da “benevolência” dos atores empresariais. Mais uma vez, de fato, não há como dizer que a reforma de uma escola, a doação de um aparelho para realizar exames médicos não é algo positivo. Óbvio que sim. Mas se analisamos essa prática não de forma isolada, mas do ponto de vista sistêmico, ou seja, do regime, percebemos que as benfeitorias e as políticas de boa vizinhança das empresas na realidade nada mais são que contrapartidas para as isenções e repasses econômicos oferecidos pelas administrações municipais aos agentes empresariais. Em outras palavras, parte do que as empresas deixam de repassar aos municípios em forma de imposto, ou ainda, parte do repasse do incremento na arrecadação que as prefeituras garantem às empresas é revertido em doações e em projetos sociais, de modo que a relação que se estabelece nesse caso entre os agentes privados e os estatais adquire uma carga ideológica, novamente, de justificação do regime, ao passo que os recursos utilizados em tais projetos sociais são na verdade recursos originalmente públicos, ou, pelo menos, que deveriam ser, caso não fossem adotadas as isenções fiscais.

Portanto, assentados em três discursos principais – de arrecadação, geração de empregos e projetos sociais – os agentes políticos locais procuram elaborar suas políticas de adequação da legislação municipal às demandas de competitividade das empresas de modo a apresentá-las como promotoras do desenvolvimento econômico e social do município<sup>93</sup> através de uma agenda que fomente a atração de investimentos (ver figura 6).

---

<sup>93</sup> Isso ficou bem evidente no artigo 1º das leis que instituíram as políticas de incentivo fiscal, caso do REINVEST e do PRODEMI, em Resende e Itatiaia, respectivamente.

**Figura 6** – Atuação dos agentes empresariais na Sub-região das Agulhas Negras



Fonte: Elaboração própria

Dessa forma, abstraído seu teor ideológico, o que estamos considerando como regime constituído a partir de coalizões para o desenvolvimento, parece, na realidade, adquirir a feição de um *regime de crescimento*. Ou seja, os atores, ao promoverem, a partir de suas ações, arranjos políticos, tornam-se agentes que acabam por estabelecer coalizões que visam engendrar um regime que garanta o crescimento econômico das empresas do ponto de vista da racionalidade competitiva intercapitalista no processo de acumulação do capital em direção a uma maior produtividade, preterindo uma abordagem que priorize o desenvolvimento econômico e social do ponto de vista da satisfação das demandas da população dos municípios como objetivo final.

Sendo assim, fazendo uma síntese sobre o que desenvolvemos até aqui, podemos afirmar que a composição dos principais agentes a atuar no território da Sub-região das Agulhas Negras se constitui dentro de uma lógica de promoção do processo de acumulação do capital industrial, tendo a produção automotiva como carro-chefe, em meio a coalizões de interesses que, quando analisadas de uma **perspectiva escalar**, são estabelecidas entre (1) os *agentes empresariais globais*, representados inicialmente de forma isolada pelas distintas empresas transnacionais

automotivas, e mais recentemente através do Cluster Automotivo Sul Fluminense, criado justamente para assegurar maior poder de negociação com o Estado em seus diferentes níveis, e assim garantir a competitividade de sua produção; (2) os *agentes estatais intermediários*, em especial o Governo do Estado, mas também contando com o Governo Federal; (3) as administrações municipais enquanto *agentes estatais locais* e, por fim; (4) Firjan e Sebrae como *agentes híbridos*<sup>94</sup> *supralocais*.

Já de uma **perspectiva qualitativa** em relação à função desse diferentes agentes no regime de crescimento podemos classificar do seguinte modo. Em primeiro lugar se tem as empresas automotivas e o CASF como os *agentes determinantes*, ou seja, aqueles que, enquanto promotores da acumulação do capital, traduzem seu poder econômico em poder político – não podendo ser substituídos nesses termos por nenhum outro agente e comandam o regime de crescimento. Em segundo lugar, o Governo Estadual, que através das isenções fiscais no ICMS e da atuação da Codin na intermediação entre empresas e demais atores, além de investimentos em compra de terrenos – a partir da AgeRio – e da liberação de recursos para promoção de infraestruturas, parece se colocar como um *agente decisivo*, no sentido de que sem sua atuação as empresas não se interessariam por se instalar na Sub-Região das Agulhas Negras, escolhendo qualquer outro território que lhe garantisse maiores vantagens competitivas. Em terceiro, o Governo Federal e as Administrações Municipais como *agentes complementares*, porém, sem dúvida nenhuma, com o primeiro exercendo funções de muito maior impacto, porém mais difusas – através da atuação dos bancos públicos no financiamento das empresas e de obras de infraestrutura e também em compra de terrenos, podendo ser definido como *agente complementar-propositivo* – enquanto que as prefeituras, que atuam basicamente através do ajuste de sua legislação fiscal e urbanística às demandas colocadas a partir de decisões tomadas isoladamente entre as empresas automotivas e o Governo do Estado, podem ser consideradas como *agentes complementares-reativos*. E por fim, como *agentes auxiliares*, parecem agir a Firjan – de atuação direta em relação às empresas automotivas, dando-lhes o suporte necessário, como no caso da criação do CASF, e também por meio da capacitação da mão de obra local através do Senai; e o

---

<sup>94</sup> Adotamos o termo *híbrido* por se tratarem de entidades privadas, porém sem fins lucrativos.

Sebrae, mais voltados para as administrações municipais e o micro e pequeno empresariado local.

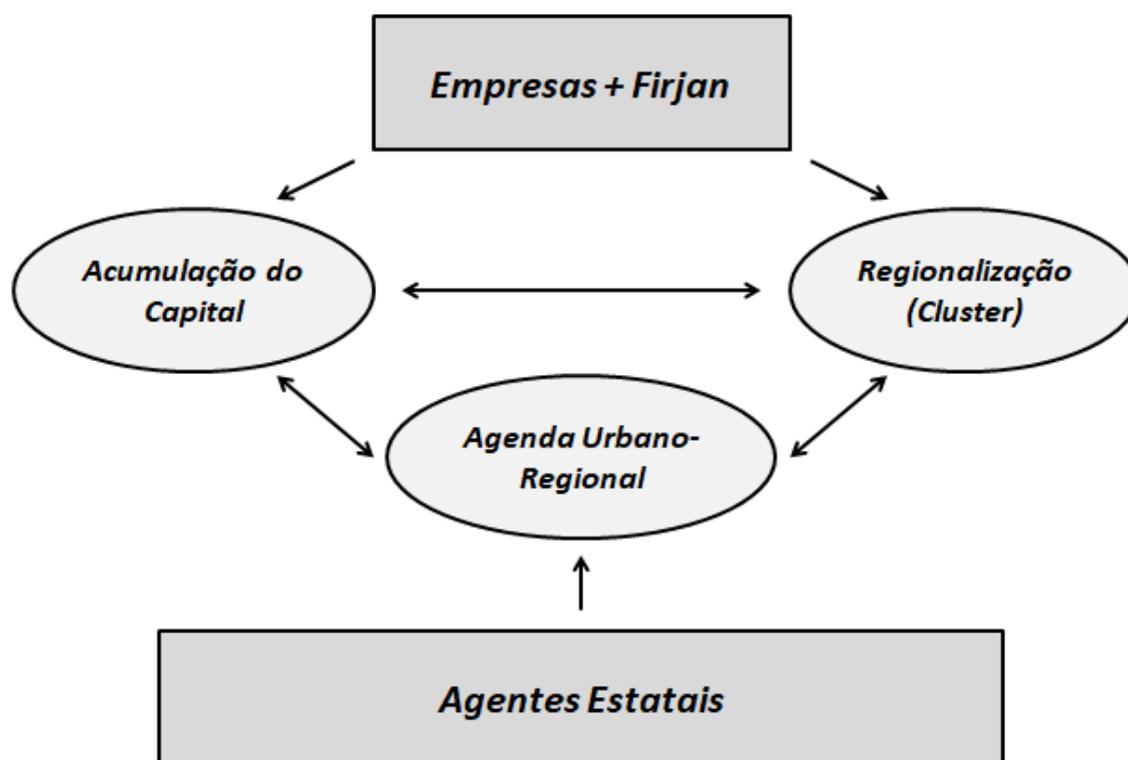
Articulando a dimensão escalar e qualitativa da composição dos agentes e suas interações, temos que os *agentes empresariais globais são determinantes* num cenário onde o *agente estatal intermediário estadual é decisivo*, o *agente estatal intermediário federal é complementar-propositivo*, junto das administrações municipais que, enquanto *agentes estatais locais*, também atuam de modo *complementar, porém reativo*, assessorados a margem, o primeiro e o último, respectivamente, pela Firjan e Sebrae, enquanto *agentes híbridos supralocais auxiliares*.

Portanto, numa perspectiva mais sistêmica, e não apenas a respeito da configuração dos atores e suas respectivas atuações enquanto agentes, podemos concluir da seguinte forma: os agentes empresariais se colocam no topo das interações estabelecidas com os demais agentes, protagonizando, simultaneamente, dois processos: o primeiro enquanto fim, o *processo de acumulação do capital*; e o segundo enquanto efeito, o *processo de regionalização* – ainda que inseridos numa relação dialética – onde a articulação de ambos tem como produto a *formação de uma agenda urbano-regional*. Em termos mais concretos, as empresas automotivas, para reproduzirem-se enquanto detentoras dos meios de produção num dado território, acabam por engendrar um processo que tende à constituição de novas institucionalidades que surgem a fim de produzir respostas às demandas do processo de acumulação, neste caso representada pela formação do *Cluster Automotivo*, em parceria com a Firjan, na direção de estabelecer uma atuação mais abrangente do ponto de vista do domínio territorial, tendendo, tanto a se portar como um agente regionalizador – à medida que incentiva as interações entre as empresas que compartilham da escala urbano-regional – quanto a ser capaz de obter uma influência política ainda maior em relação aos agentes estatais na formulação da agenda urbano-regional - à medida que congrega o poder político das empresas, outrora isoladas, numa só instituição<sup>95</sup> (ver figura 7).

---

<sup>95</sup> E não menos importante, a medida que essas empresas se aglomeram institucionalmente, e atuam no território da Sub-região das Agulhas Negras, ou seja, em pelo menos três municípios de forma direta e simultânea, é perfeitamente natural que os desafios colocados às administrações municipais, e portanto aos agentes políticos locais, venham a se assemelhar, sendo mais um fator de regionalização da agenda urbana e municipal.

**Figura 7** – Regime de Crescimento Urbano Urbano-Regional na Sub-região das Agulhas Negras



Fonte: Elaboração própria

Portanto, pode-se dizer que, no caso da Sub-região das Agulhas Negras, essa é a dinâmica da economia política que dá origem ao que estamos chamando de um *regime de crescimento urbano-regional*. Um regime diferente dos regimes urbanos, pois o foco não é o urbano em si, mas sim o processo de acumulação do capital por meio da produção industrial que necessita do urbano, ou melhor, do urbano-regional para se reproduzir enquanto poder e enquanto capital. Nesse caso, a acumulação do capital é em grande medida decorrente da capacidade do agente dominante de agregar poder por meio da construção de coalizões que deliberem sobre políticas de incentivo ao investimento e à produção em condições de competitividade.

Desse modo, não é um regime que tende a um desenvolvimento pelo urbano, mas sim um regime que *visa o crescimento econômico pela produção, com implicações não apenas urbanas, mas sobretudo urbano-regionais*.

## 6. CONCLUSÃO

Motivado pelo objetivo de investigar as implicações de caráter econômico e político no Médio Paraíba Fluminense decorrente da presença das empresas automotivas, a pesquisa aqui desenvolvida procurou, num primeiro momento, inserir este território de análise numa contextualização histórica e de dimensão escalar mais abrangente, de modo que assim fosse possível trazer a discussão urbano-regional sem desconsiderar acontecimentos e transformações ocorridas, por exemplo, na escala nacional e global.

A opção por esse caminho se justifica pelo fato de que um dos pontos centrais da pesquisa se refere ao processo de acumulação do capital, representado neste caso por empresas transnacionais que estiveram diretamente inseridas nos desdobramentos do que apresentamos como processo de alteração do regime de acumulação do capital em escala internacional.

Além disso, essas transformações tiveram impactos diretos também em outro ponto de destaque de nossa pesquisa, que é a indústria. Já numa escala nacional, a partir da alteração do regime de acumulação do capital, um de seus desdobramentos foi a ascensão das políticas neoliberais, que, entre outras coisas, facilitou, ou até mesmo estimulou, a entrada de empresas transnacionais no país – como foi o caso do setor automotivo, que a partir de meados dos anos 1990 vivenciou a chegada de outras empresas até então ausentes do território nacional.

Paralelo a isso, outra implicação do ponto de vista industrial se deu pelo que foi chamado de reestruturação produtiva, ou, sendo mais específico, por um processo de internacionalização dos circuitos produtivos, que alteraram não apenas os sistemas produtivos e sua organização, mas, principalmente, a geografia econômica, ou seja, a localização das atividades industriais. No caso do Brasil, um de seus desdobramentos ocorreu a partir da década de 1970, manifestando-se por um processo de reconcentração industrial que teve como um dos principais fatores motivadores as novas necessidades localizacionais das indústrias, principalmente as de nível elevado de intensidade tecnológica, o que fez com que centros urbanos de porte intermediário passassem a se sobressair em detrimento das regiões metropolitanas como destinos de novos investimentos produtivos.

Ainda que de acordo com o conceito que apresentamos – no caso o desenvolvimento poligonal – o Médio Paraíba não se enquadre do ponto de vista territorial, fato é que a indústria automotiva se caracteriza por ser uma atividade de considerável intensidade tecnológica, e os municípios que o compõem são de médio a pequeno porte, portanto, nesse sentido, pensamos que seria importante citar esse processo de reconcentração e inserir o nosso objeto de pesquisa nesse contexto.

Em relação à aproximação feita a respeito do Estado do Rio de Janeiro, esta também se insere nos desdobramentos da alteração do regime de acumulação do capital em escala global. Primeiro pelos seus impactos, ainda que indiretos, no fim do ciclo nacional-desenvolvimentista nos anos 1980 e na estrutura produtiva do país, que, em meio a uma incapacidade do Estado-nacional em continuar liderando a industrialização nacional através de empresas estatais e de políticas de planejamento, afetou de modo direto o Estado do Rio de Janeiro, como demonstramos, altamente dependente das empresas públicas, sobretudo dos setores industriais intermediários e de base, justamente os de maior controle estatal. Esse foi o caso, por exemplo, da CSN, privatizada nos anos 1990, e que acometeu de forma direta o território do Médio Paraíba Fluminense, em especial o município de Volta Redonda.

De outro lado, ainda como parte do “pacote” neoliberal decorrente das alterações no regime de acumulação do capital, foi estimulado um processo de “guerra fiscal” onde territórios subnacionais passaram a competir entre si a fim de atrair investimentos empresariais. Foi nesse contexto que os governos do Estado do Rio de Janeiro, principalmente a partir dos anos 1990, em meio à crise que enfrentava, procuraram se utilizar de políticas de isenção fiscal para atrair, por exemplo, as empresas transnacionais automotivas para seu território, a fim de estimular o desenvolvimento estadual e romper com a histórica dependência de investimentos estatais em sua estrutura produtiva. Esse foi o caso da chegada da Volkswagen e da Peugeot-Citroën aos municípios de Resende e Porto Real, respectivamente, no Médio Paraíba.

Entretanto, ainda que tenha sido importante realizar essa contextualização histórica e trans-escalar para uma compreensão mais holística do nosso objeto de pesquisa, o que fica de mais essencial neste trabalho são as reverberações de ordem política e econômica que se originam da posição de dominância dos

representantes e detentores do processo de acumulação do capital na escala urbano-regional.

A presença da indústria automotiva no Médio Paraíba Fluminense a partir dos anos 1990 atuou, simultaneamente, numa reestruturação produtiva e econômica, ocorridas em meio a um movimento de acentuação da segmentação territorial numa perspectiva *intrarregional* com fortes implicações políticas.

A introdução de uma nova atividade industrial de características até então inéditas naquela região acabaram por representar uma reestruturação produtiva de teor acima de tudo qualitativo. Embora o segmento siderúrgico – histórico no Médio Paraíba – e o automotivo possam ser considerados como parte do grande setor metal-mecânico, do ponto de vista do sistema produtivo e sua organização existem diferenças importantes entre ambos, sobretudo no que se refere à intensidade tecnológica, ao perfil da mão de obra, distribuição geográfica e interações interempresariais.

Portanto, dentro desse contexto de reestruturação produtiva parece ter ocorrido também uma reestruturação de caráter econômico e territorial. Os municípios onde foram instaladas as indústrias automotivas, casos principalmente de Resende e Porto Real, assumiram uma participação mais destacada, por exemplo, na geração de valor industrial no cenário do Médio Paraíba, além de contar com reflexos nas suas arrecadações – ainda que com fortes isenções fiscais. Isso fez com que esses dois municípios, junto de Itatiaia – que apenas mais recentemente recebeu uma empresa automotiva – compartilhassem de dinâmicas semelhantes quanto às implicações da presença dessas empresas em seus territórios, manifestando uma acentuação do *processo de segmentação territorial do Médio Paraíba*.

Assim, a dicotomia expressa nas diferenciações das atividades industriais (siderurgia-automotiva) se refletiram também numa diferenciação territorial através da emergência dos municípios da Sub-região das Agulhas Negras, que se viram alvo de novos ciclos de investimentos industriais, contrapondo-se ao antigo predomínio de Volta Redonda como município industrial da região – embora este ainda exerça um peso considerável por conta da presença da CSN.

Nesse sentido, a segmentação territorial, ainda que de bases econômicas, parece ficar mais evidente quando analisadas as implicações políticas provenientes da presença das empresas automotivas na região.

Além de tratar-se de uma indústria de montagem, inserida em circuitos de produção altamente internacionalizados e de forte presença de relações interempresariais entre as empresas matrizes e fornecedoras, as empresas automotivas parecem atuar também na constituição de coalizões com o poder estatal, em seus diferentes níveis, mas principalmente com o Governo do Estado, no sentido de assegurar as condições necessárias para a viabilização de seus investimentos, conformando uma espécie de regime de crescimento num território bem definido, nesse caso a Sub-região das Agulhas Negras.

A posição de domínio exercida pelas empresas automotivas no regime, decorrente, principalmente, de sua condição de agente determinante para a promoção do processo de acumulação do capital, as alça, a partir da própria lógica de competição intercapitalista internacionalizada, a uma tendência de aglomeração empresarial pautada na proximidade geográfica ou, sendo mais específico, no compartilhamento da escala urbano-regional como território de realização do processo de produção.

Foi nesse contexto que as empresas automotivas da Sub-região das Agulhas Negras, com suporte direto da Firjan, caminharam no sentido de institucionalizar essa parceria interempresarial que culminou na criação do *Cluster Automotivo Sul Fluminense* no ano de 2013, conseqüentemente conferindo-lhes maior poder político e de influência dentro do regime e em relação aos agentes estatais.

Nesse sentido, além de atuar como agente promotor do processo de acumulação, as empresas automotivas, agora organizadas em *cluster*, parecem atuar também como *agentes promotores de um processo de regionalização*, ao passo que exercem seu poder de influência na agenda urbano-regional, exercendo forte domínio em relação às administrações municipais, que têm que se adequar às demandas impostas pelas empresas a fim de se tornarem, ou se manterem, como territórios atrativos.

Essa condição de subordinação dos agentes estatais locais, representados pelas prefeituras, junto de uma lacuna do poder estatal na divisão político-administrativa do Brasil numa escala urbano-regional, parece acentuar um *processo de privatização da agenda urbano-regional*, ao passo que, ao que parece, as discussões voltadas para o desenvolvimento econômico desse território tem sido gestadas, principalmente, no âmbito do próprio CASF, através de suas reuniões, e da Firjan, por meio de estudos que indicam as maiores demandas das empresas ali

instaladas, representando, portanto, os interesses privados, politicamente mais poderosos e organizados, assim sendo, numa posição de dominância em relação ao poder público no que se refere à capacidade de influenciar na agenda urbano-regional.

Portanto, parecem ficar evidentes as limitações dos municípios na tarefa de promover o desenvolvimento econômico e social, ainda mais quando pautado na atração de investimentos industriais. Ao mesmo tempo, o Governo do Estado, que eventualmente poderia trabalhar no sentido de criar instâncias urbano-regionais e regionais de planejamento e de fomento à elaboração de um projeto de desenvolvimento a partir de uma agenda pública de, por exemplo, organização da produção industrial no território do Médio Paraíba, e no estado como um todo, parece esbarrar: (1) na falta de interesse dos últimos governos – visto que as empresas automotivas, agentes protagonistas do regime de crescimento, atuam de forma bastante estreita com representantes do Governo Estadual; (2) nas limitações impostas pelo fato de que o controle do processo de acumulação do capital é de domínio privado e transnacional; e (3) na ausência de um projeto nacional de desenvolvimento econômico – quanto mais de um comprometido com as verdadeiras demandas públicas – com o qual as atividades produtivas fluminenses e do Médio Paraíba poderiam eventualmente estar articuladas.

Sendo assim, a municipalização das políticas de desenvolvimento, de certa forma, pode favorecer as empresas ao estimularem a competitividade intermunicipal – ironicamente, em meio a um contexto de fortalecimento da cooperação interempresarial através do *cluster*.

Se de fato, nos próximos anos, essa experiência de criação do CASF irá se efetivar no sentido de afirmar-se como agente regionalizador, nada garante que isso venha a fortalecer uma cooperação intermunicipal ou a criação de uma institucionalidade estatal de âmbito urbano-regional. Para as empresas basta que suas principais demandas de manutenção e promoção da competitividade urbano-regional dentro de sua lógica capitalista sejam atendidas e que o regime de crescimento seja mantido. E para isso, um poder público fragilizado e subserviente não é de todo mal, afinal, como dito por um dos secretários nas entrevistas, e contrariando o que vimos até aqui: “o privado por si só se desenvolve”. A questão que fica é: *desenvolve o quê, e para quem?*

## REFERÊNCIAS

AMARAL, C. **Reestruturação sócio-produtiva e ações de promoção do desenvolvimento local na microrregião do Vale do Paraíba (RJ)**. NAPP, 2001.

BAFARASAT, Abbas. Theorizing” regime theory: A city-regional perspective. **Journal of urban affairs**, Florida, v. 39, n. 1, p. 1-14, 2017. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1080/07352166.2017.1360729>>. Acesso em: 10 set. 2018.

BENTES, Júlio Cláudio da Gama. Origens e evolução do processo de dispersão urbana no Vale do Paraíba Fluminense. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 12, n. 21, p. 359-399, 2015.

CANO, Wilson. **Desconcentração produtiva regional do Brasil 1970-2005**. 1ª Edição. São Paulo: UNESP, 2008.

CANO, Wilson. **Questão regional e urbanização no desenvolvimento econômico brasileiro pós 1930**. VI Encontro Nacional de Estudos Populacionais, v. 2, n. 1, p. 67-99, 1988.

CARVALHO, Nelson Rojas. Urban politics in Brazil and the US: state, economic actors and local development scenarios. São Paulo: **Cadernos Metrópole**, v. 19, n. 39, p. 583-608, 2017.

CHESNAIS, François. **A teoria do regime de acumulação financeirizado**. Campinas: Economia e Sociedade, v. 11, n. 1, p. 1-44, 2002.

COX, Kevin. Institutional geographies and local economic development: Policies and politics. Ed.: PIKE, Andy; POSE, Rodríguez; TOMANEY, John. **Handbook of local and regional development**. New York: Routledge, p. 272-282, 2011.

DAVIES, Jonathan. Urban regime theory: a normative-empirical critique. **Journal of Urban Affairs**, University of Warwick, v. 24, n. 1, 2002.

DICKEN, Peter. **Mudança global: mapeando as novas fronteiras da economia mundial**. 5ª Edição. Porto Alegre: Bookman, 2010.

DINIZ, Clélio Campolina. **Desenvolvimento poligonal no Brasil: nem desconcentração, nem contínua polarização**. Belo Horizonte: Nova Economia, v. 31, n. 1, p. 35-64, 1993.

DINIZ, Clélio Campolina. **A Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas**. Brasília: IPEA, texto para discussão, n. 375, 1995.

FAINSTEIN, N., e S. FAINSTEIN. Regime strategies, communal resistance, and economic forces. In: FAINSTEIN, N.; FAINSTEIN, R.; HILL, R.; JUDD, D; SMITH, M. (ed.) **Restructuring the city: The political economy of urban redevelopment**. New York: Longman, p. 245-8, 1983.

FERREIRA, André. **Desenvolvimento regional: limites e possibilidades institucionais – um estudo de caso da região do Vale do Paraíba**. Tese, IE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2012.

FERREIRA, André; LEOPOLDI, Maria Antonieta e AMARAL, Marcelo. **Instituições locais e desenvolvimento regional**: um estudo de caso na região Sul do Estado do Rio de Janeiro. XXVIII APDR Congress Innovation and Regional Dynamics, University of Algarve, p. 1-22, 2012.

GAITÁN, Flavio e BOSCHI, Renato. **Estado, atores predominantes e coalizões para o desenvolvimento**: Brasil e Argentina em perspectiva comparada. Brasília: IPEA, texto para discussão 2098, 2015.

HARVEY, David. **Condição pós-moderna**. São Paulo: Loyola, 1993.  
IANNI, Octavio. **Estado e planejamento econômico no Brasil**. Rio de Janeiro: UFRJ, 2009.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICAS (IBGE). **Contas Regionais**: 2002 a 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 20 out. 2018.

\_\_\_\_\_. **PIB Municipal**: 2002 a 2015. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/contas-nacionais/9088-produto-interno-bruto-dos-municipios.html?=&t=o-que-e>>. Acesso em: 20 out. 2018.

LIMA, Raphael J. da Costa e MONTEIRO, Cristiano Fonseca. **Entidades empresariais e desenvolvimento no Sul Fluminense**: governança, estratégia e estrutura. Repocs, v.12, n.24, 2015.

LIMA, Raphael J. da Costa e PAIVA, Alexandre Duarte de. **O cluster automotivo Sul Fluminense (CASF): arranjo produtivo ou institucional?** In.: Congresso de Administração, Sociedade e Inovação – CASI, Juiz de Fora, p. 5032-5051, 2016.

LIMA, Raphael J. da Costa. **Estratégias integradas de regeneração em regiões industriais:** uma aproximação com a conjuntura pós-década de 1990 no Sul Fluminense. Caderno CRH, vol. 25, n.66, Universidade Federal da Bahia, Salvador, p. 433-449, 2012.

LIMONAD, Ester. **Os lugares da urbanização:** o caso do interior fluminense. 1996. 247 f. Tese (Doutorado em Estruturas Urbanas)– Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 1996.

MELLO, João Manuel Cardoso de. **O capitalismo tardio.** 11ª Edição. Campinas: UNESP, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO (MTE). **Relação Anual de Informações Sociais – Vínculos:** 2006 a 2017. Disponível em: <<http://pdet.mte.gov.br/acesso-online-as-bases-de-dados>>. Acesso em: 11 de nov. 2018.

OLIVEIRA, Floriano José Godinho. **Reestruturação produtiva, território e poder no Rio de Janeiro.** 1ª Edição. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008.

PAULA, Esdras Kênia de. **Polo automotivo Sul Fluminense:** novos rumos para o desenvolvimento econômico da região. 2015. 190 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento)– Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

RAMALHO, J. R.; SANTANA, M. A. Apresentação. In.: RAMALHO, J.R.; SANTANA, M. A. **Trabalho e desenvolvimento regional: efeitos sociais da indústria automobilística no Rio de Janeiro.** In: Apresentação. Rio de Janeiro: Mauad, p. 7-10, 2006.

RAMALHO, José Ricardo. **Novas conjunturas industriais e participação local em estratégias de desenvolvimento.** Revista de Ciências Sociais, vol. 48, nº3, p. 491-524, Rio de Janeiro, 2005.

SANTOS, Rodrigo Salles P. dos. **A construção social da região:** desenvolvimento regional e mobilização sociopolítica no Sul Fluminense. 2006. 169f. Dissertação

(Mestrado em Sociologia e Antropologia)– Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

SILVA, Alexsandro, LIVRAMENTO, Maria do, ALMEIDA, Lindijane. **Regimes urbanos e governança democrática**: abordagens sobre o poder na cidade. XVII ENANPUR. São Paulo, p. 2-21, 2017.

SILVA, Robson Dias da. **Indústria e desenvolvimento regional no Rio de Janeiro 1990-2008**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

SIQUEIRA, Hipólita. **Novo desenvolvimentismo e dinâmica urbano-regional no Brasil (2004-2012)**. EURE: v. 41, n. 122, p. 261-277, 2015.

SOBRAL, Bruno. **Metrópole do Rio e Projeto Nacional**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

SOJA, Edward. Accentuate the regional. **International Journal of Urban and Regional Research**, v. 39, n. 1, p. 372-381, 2015. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1468-2427.12176>>. Acesso em: 5 set. 2018.

STONE, Clarence. Urban Regimes and the capacity to govern: a political economic approach. **Journal of Urban Affairs**, v. 15, n. 1, p. 1-28, 1993.

TAVARES, Maria da Conceição. **Da substituição de importações ao capitalismo financeiro**. Rio de Janeiro: Zahar, 1983.

TAVARES, Maria da Conceição. **Ciclo e crise: o movimento recente da industrialização brasileira**. Campinas: Unicamp, 1998.

## ANEXO

### ANEXO A – Método utilizado nas entrevistas

As entrevistas foram realizadas com representantes das prefeituras dos municípios do Médio Paraíba que possuem indústrias automotivas em seus territórios. Sendo assim, optou-se, quando possível, por entrevistar os secretários de pastas que de alguma forma dialogam com o tema de investigação, ou seja, as implicações políticas a partir da chegada das empresas automotivas numa perspectiva urbano regional.

Nesse sentido, foram entrevistados os seguintes representantes, nessa ordem:

- (1) Secretário de Obras e Serviços Públicos de Porto Real, além de técnicos da mesma secretaria;
- (2) Secretário de Desenvolvimento Urbano de Resende;
- (3) Secretário de Indústria, Comércio e Turismo de Resende;
- (4) Secretário de Governo de Resende;
- (5) Secretário de Fazenda, Receita e Planejamento de Porto Real;
- (6) Fiscal de Tributos da Secretaria de Desenvolvimento Econômico de Itatiaia.

Também foram tentadas entrevistas com outros representantes das prefeituras, porém sem sucesso. Destaca-se o caso da Secretária de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Porto Real, que, mesmo após várias tentativas e muita insistência, foi agendada a entrevista, porém desmarcada na véspera. O Secretário de Trabalho, Emprego e Renda de Itatiaia também foi procurado, porém este não demonstrou interesse, afirmando que não poderia ajudar na pesquisa, pois em sua opinião não trata da sua área, recomendando o pesquisador a entrar em contato com a Secretaria de Desenvolvimento Econômico.

Além dos representantes das administrações municipais, também foi tentado contato com o presidente do Cluster Automotivo Sul Fluminense, porém não foi obtido retorno.

Os contatos foram feitos basicamente através de telefone ou e-mail, e não houve nenhum tipo de contato prévio entre os entrevistados e o entrevistador, com exceção do Secretário de Obras e Serviços Públicos de Porto Real, que teve a

entrevista agendada a partir da intermediação de uma técnica da secretaria, ex-professora do entrevistador; e do Secretário de Desenvolvimento Urbano de Resende, que também teve a entrevista agendada a partir da intermediação de ex-professor do pesquisador.

Com exceção dessas duas entrevistas, que ocorreram em ambiente mais informal, junto de outros funcionários, todas as outras entrevistas tiveram seus áudios gravados, tendo sido os entrevistados previamente avisados, e com termo de autorização de utilização para a pesquisa e reprodução acadêmica concedida.

Optou-se pela identificação dos entrevistados apenas segundo seu cargo ou vínculo institucional, evitando identificá-los pelo nome, pois entendeu-se que assim as entrevistas poderiam ser melhor exploradas, evitando que algum comentário ou informação fosse ocultada com o propósito de evitar maiores problemas para o entrevistado, além de que essa opção é reforçada pelo fato de que o foco da pesquisa não é a atuação dos indivíduos em particular, mas das instituições. Sendo assim, entendemos que a identificação do nome seria uma informação de pouca relevância para os nossos propósitos.

Foi utilizado um questionário-base para todas as entrevistas realizadas, com as seguintes questões:

- (1) Quais as principais ações promovidas pela prefeitura nos últimos anos no sentido de proporcionar a chegada das indústrias para a região? Por que essas empresas escolheram esse município? Foram realizadas políticas para atração dessas empresas? Quais?
- (2) Como é a relação da prefeitura com os municípios vizinhos? Há cooperação e articulação nas políticas públicas desenvolvidas? De quem parte a iniciativa?
- (3) Como é a relação da prefeitura com as empresas? Há canais de diálogo? Quais suas principais demandas em relação à prefeitura?
- (4) Como é a relação com o Governo Estadual? Existe cooperação e comunicação? Foram feitos investimentos e/ou políticas em parceria com a prefeitura? Qual a atuação da Codin?
- (5) O Governo Federal atuou de alguma forma na viabilização da chegada dessas empresas na região? Como?
- (6) Como é a relação da Firjan com a prefeitura? Há alguma articulação, Parcerias?

- (7) Existe alguma representação de empresas locais que interage com as indústrias automotivas? Como é essa relação? A prefeitura participa? Como?
- (8) Quais os principais impactos para o município a partir da chegada de várias indústrias nos últimos anos? Quais os desafios se colocam pros próximos anos?

Essas questões-base funcionaram para estimular os entrevistados, de modo que, eventualmente, conforme as informações e o rumo que a entrevista tomou, o entrevistador também fez outras indagações no sentido de interagir com o entrevistado e de obter respostas com base nas informações adquiridas apenas no momento da entrevista.

Ao final das entrevistas foi perguntado aos entrevistados sugestões de pessoas que poderiam também ser entrevistadas, de modo que essa foi uma forma encontrada para escolher a quem procurar para as entrevistas. O caso do presidente do CASF, por exemplo, foi uma sugestão do Secretário de Governo de Resende, que se mostrou solícito em passar o contato do representante do *cluster* a partir de sua secretária. Porém, mesmo com o número do telefone e o e-mail, ao se fazer contato, até o momento em que se escreve, não foi obtida nenhuma resposta.

Algumas informações que alguns secretários ficaram de passar também não foram obtidas. Durante a entrevista o Secretário de Indústria, Comércio e Turismo de Resende se mostrou disponível para mandar por e-mail informações a respeito das leis de incentivo fiscal adotadas pelo município e a lista das empresas fornecedoras da Nissan e da MAN, localizadas em Resende. Porém, após aguardar o tempo que o secretário disse precisar para obter tais informações, o pesquisador tentou entrar em contato através do telefone da secretaria, não obtendo sucesso.

Situação parecida ocorreu com o Secretário de Fazenda, Receita e Planejamento de Porto Real, que ficou de passar informações também a respeito das leis de incentivo fiscal adotadas pelo município, porém sem resposta. Este secretário, assim como o de Obras de Porto Real, recomendou que se fizesse contato com a Secretária de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda de Porto Real, no entanto, como dito acima, não foi possível realizar tal entrevista.

Um caso a se destacar foi o do Fiscal de Tributos de Itatiaia. Num primeiro momento foi feita uma ligação para o telefone da Secretaria de Desenvolvimento do município a fim de agendar uma entrevista com o secretário responsável pela pasta.

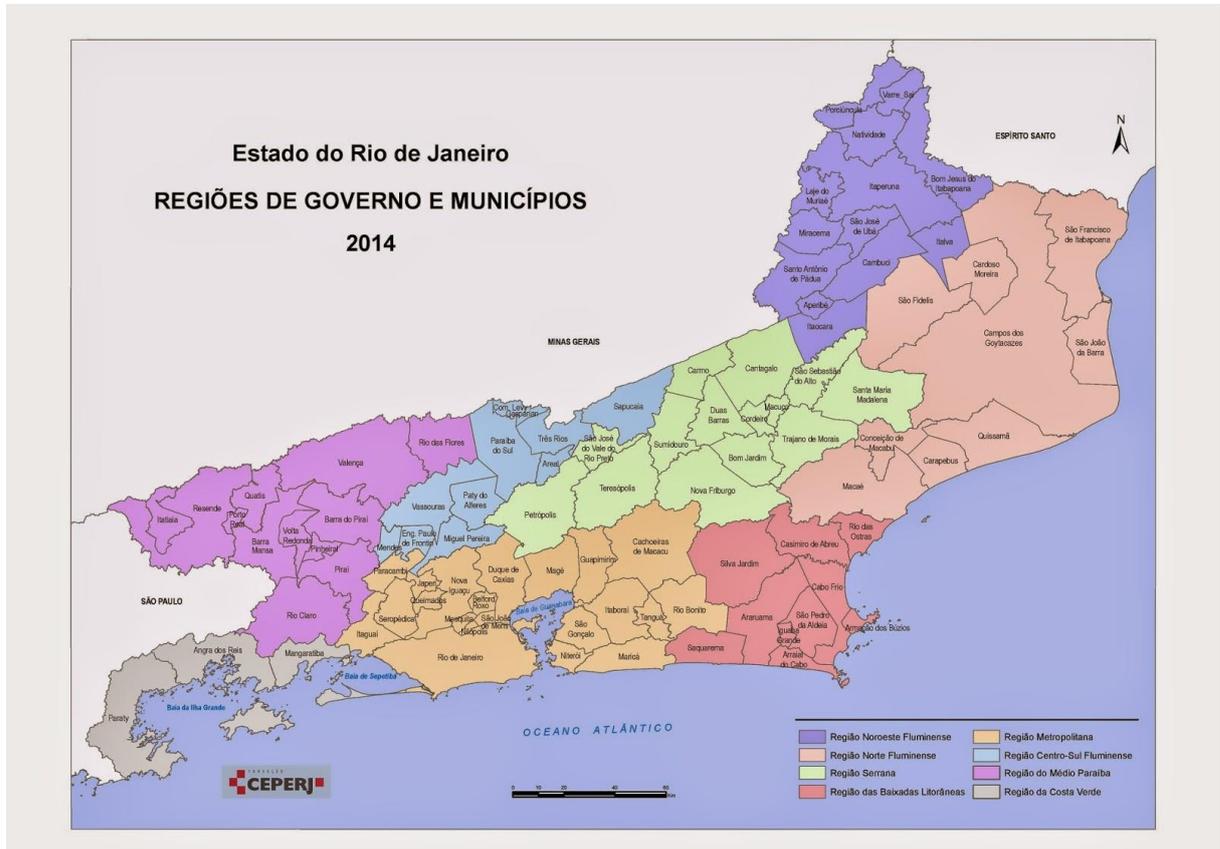
Porém, por recomendação do atendente, foi sugerido entrevistar o Fiscal de Tributos pois, segundo ele, este estava a mais tempo na prefeitura e teria melhores condições de ajudar na pesquisa.

O fiscal se mostrou bastante disponível em ajudar, tendo feito o pedido para que se mandasse através do e-mail quais as perguntas seriam feitas na entrevista, de modo que assim ele pudesse se preparar. Durante a entrevista foi entregue ao pesquisador material desenvolvido pelo próprio, contendo um texto resumo, e gráficos e tabelas a respeito da arrecadação do município, desde sua emancipação, em 1989, até 2017.

Por fim, de modo geral, as entrevistas foram bem proveitosas. Embora uns tenham sido mais solícitos que outros, pode-se dizer que todos contribuíram para a pesquisa com alguma informação importante.

ANEXO B – Figuras

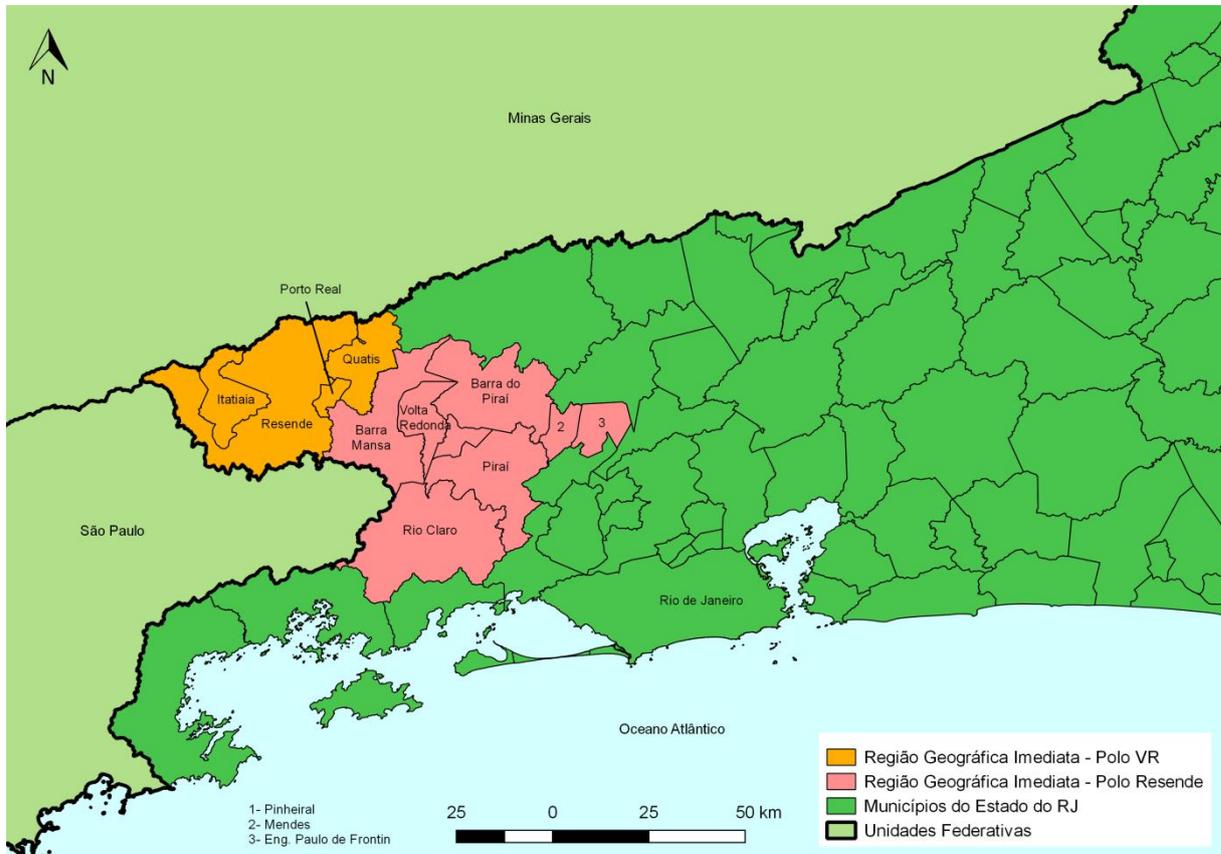
Figura 8 – Regiões de Governo do Estado do Rio de Janeiro



Fonte: CEPERJ

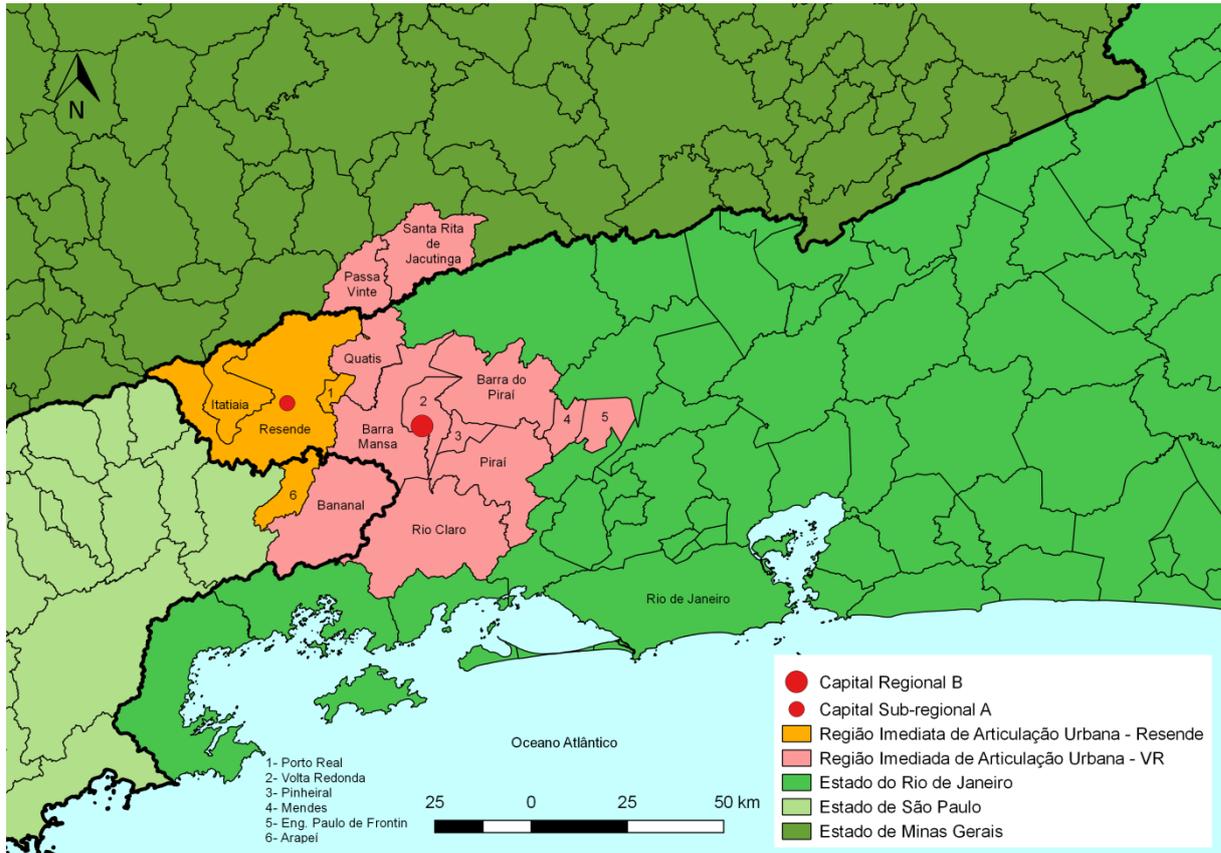


Figura 10 – Regiões Geográficas Imediatas



Fonte: IBGE, elaboração própria.

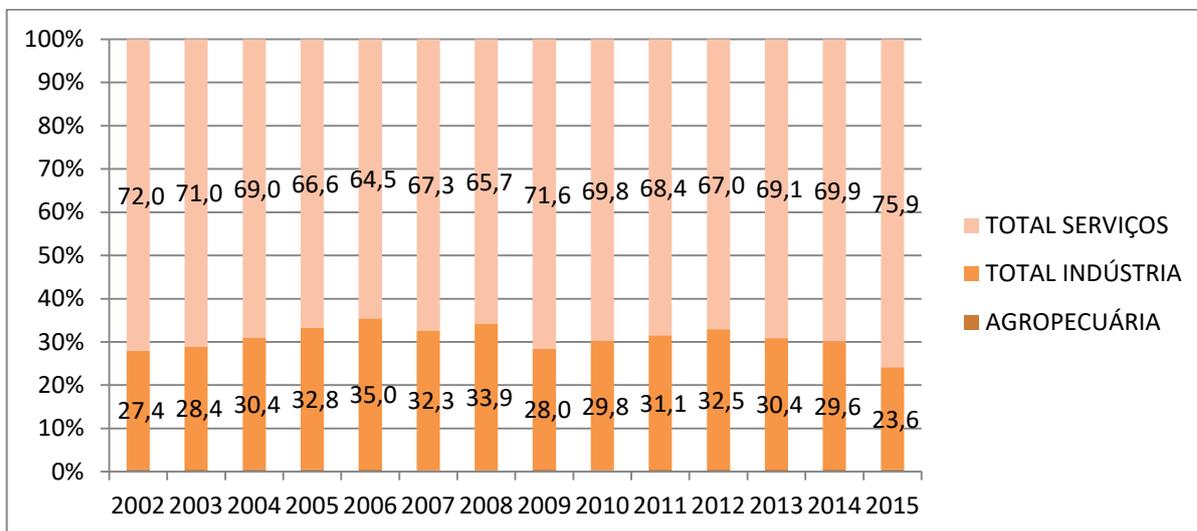
**Figura 11 – Regiões Imediatas de Articulação Urbana**



Fonte: IBGE, elaboração própria.

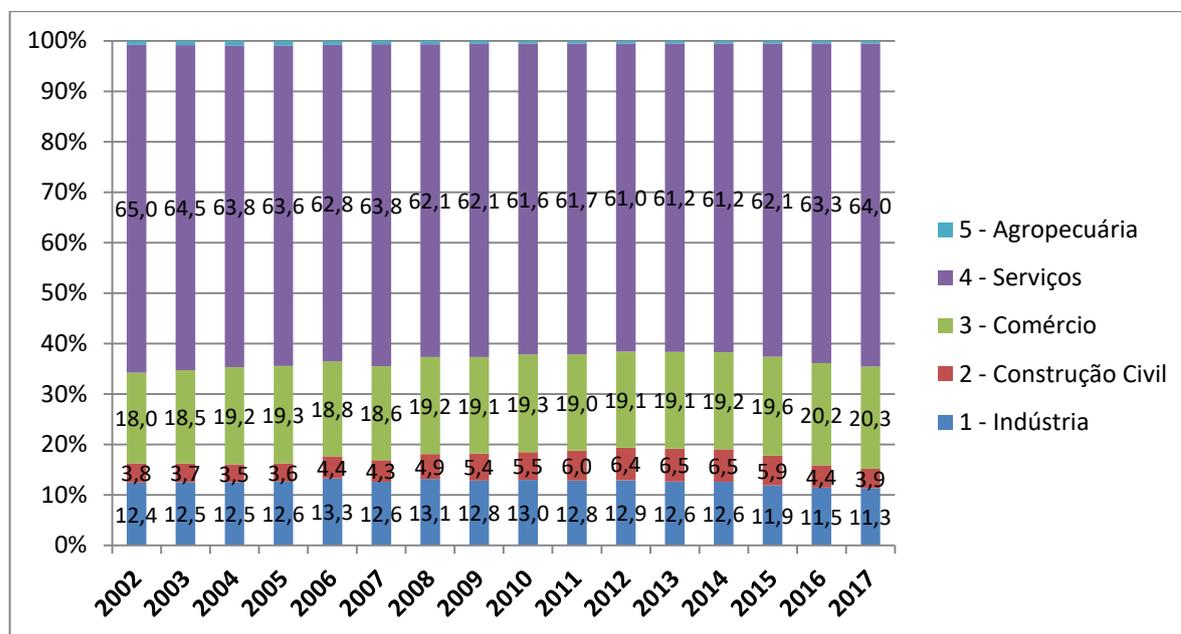
## ANEXO C – Gráficos

Gráfico 26 – Estrutura Econômica Fluminense – (Em %)

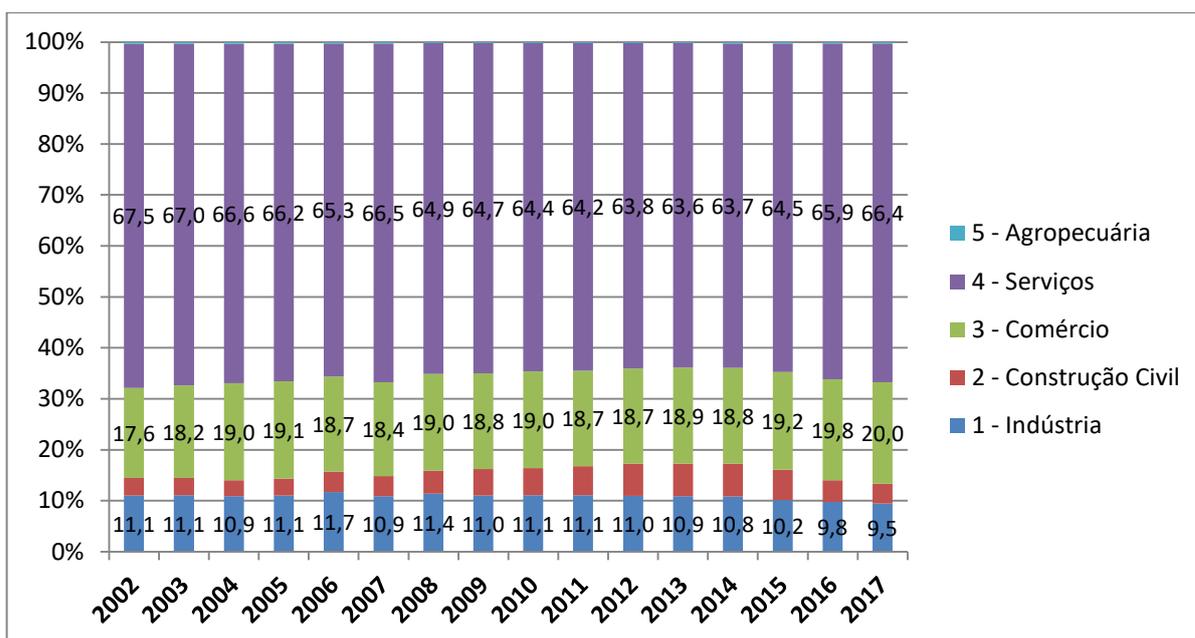


Fonte: Contas regionais, IBGE.

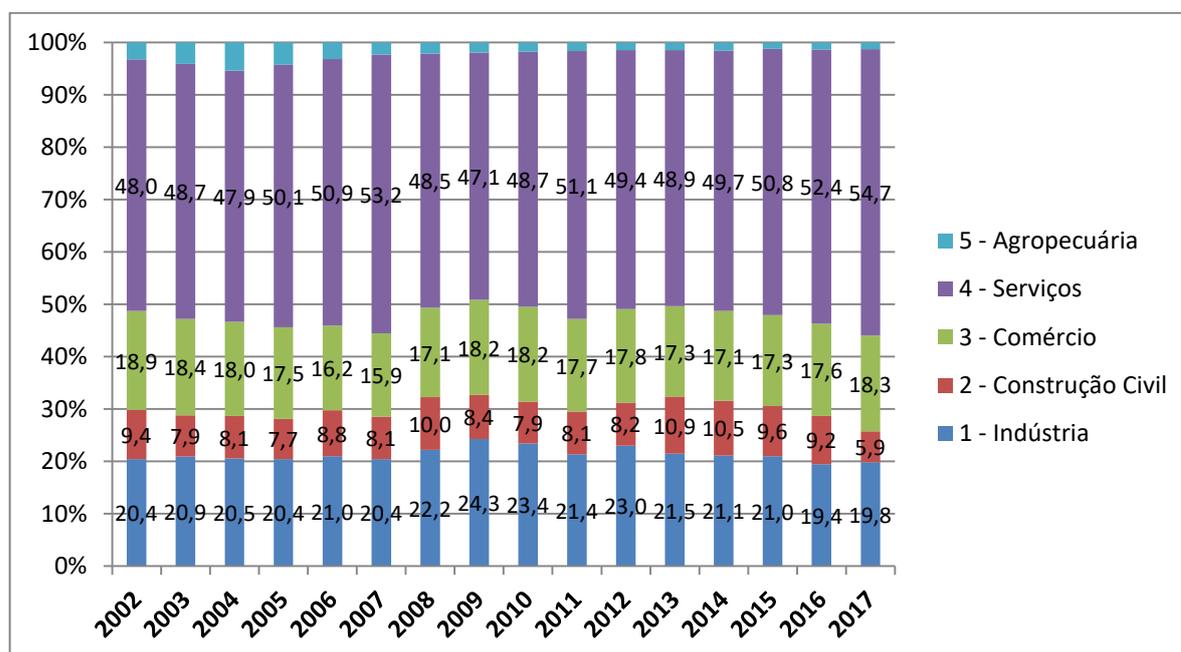
Gráfico 27 – Distribuição do Emprego Formal no Estado do RJ – (Em %)



Fonte: RAIS/MTE.

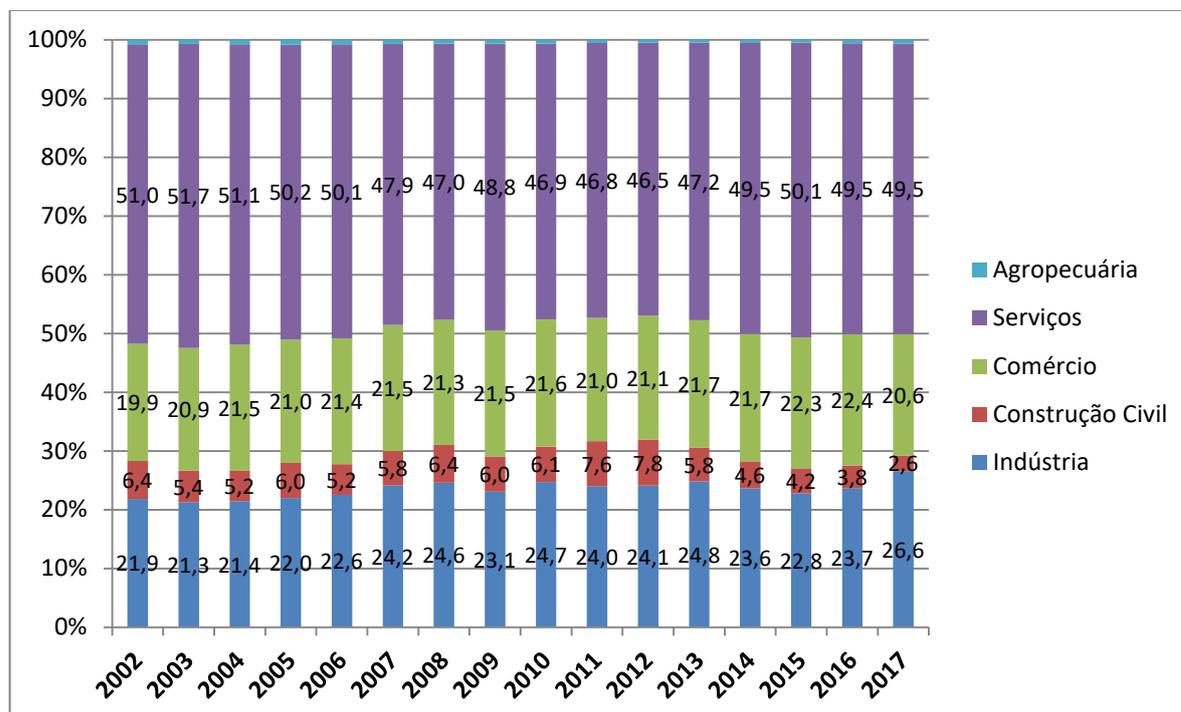
**Gráfico 28** – Distribuição do Emprego Formal na Região Metropolitana do RJ – (Em %)

Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 29** – Distribuição do Emprego Formal na Região Norte Fluminense – (Em %)

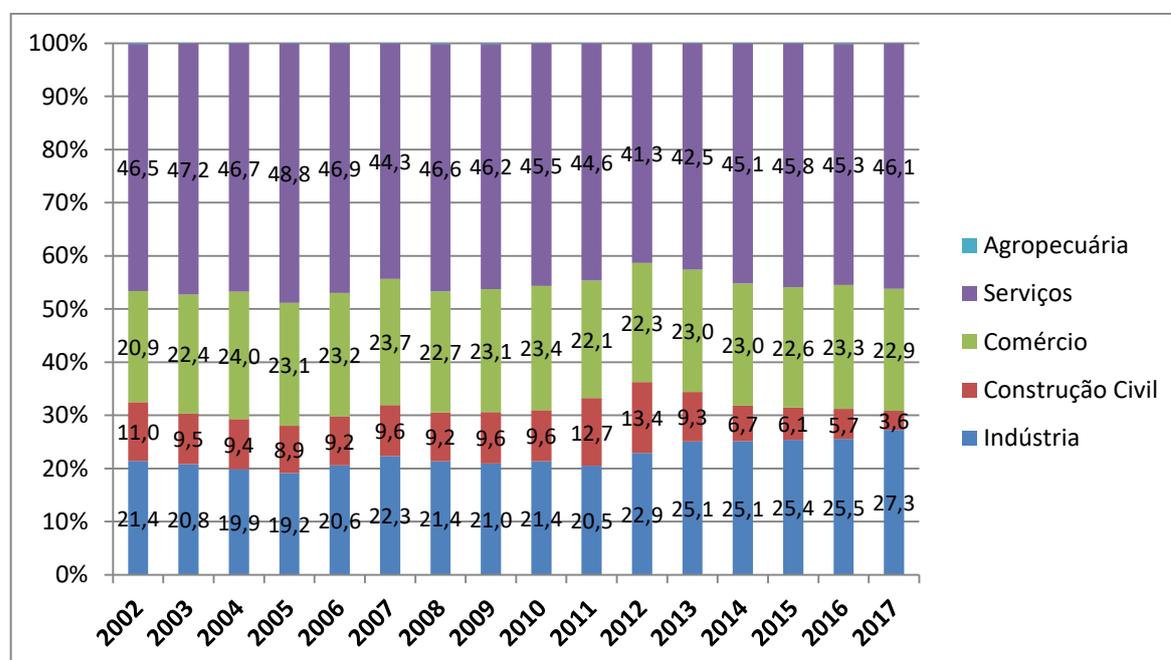
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 30** – Distribuição do Emprego Formal nos municípios selecionados do Médio Paraíba Fluminense – (Em %)

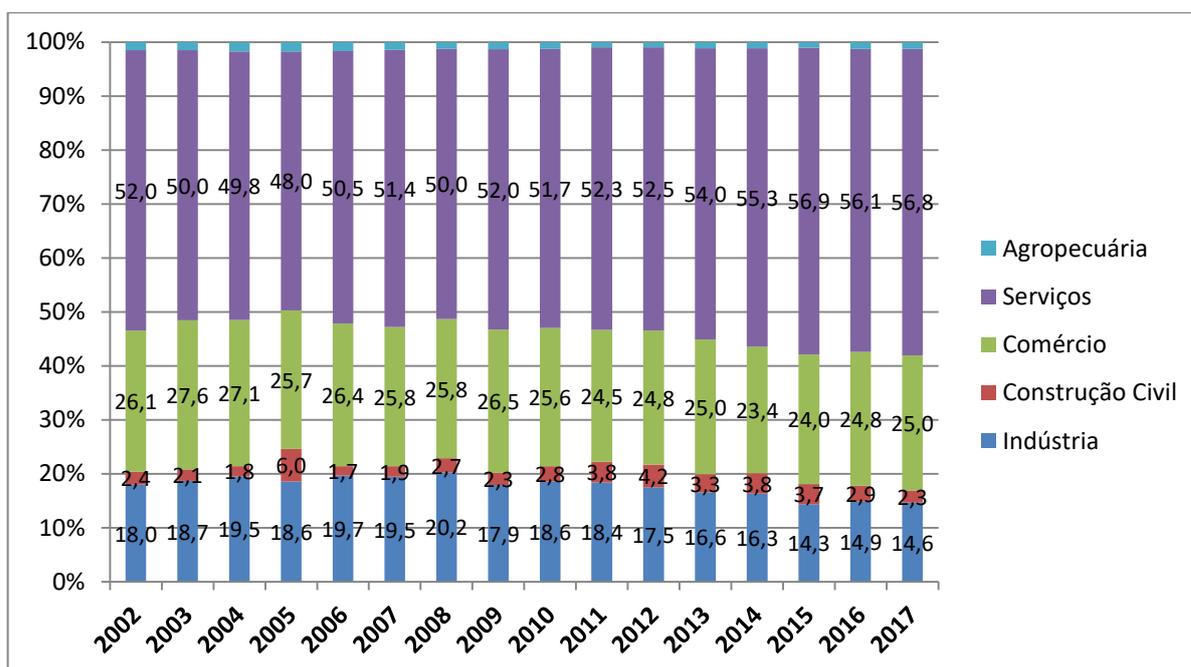


Fonte: RAIS/MTE.

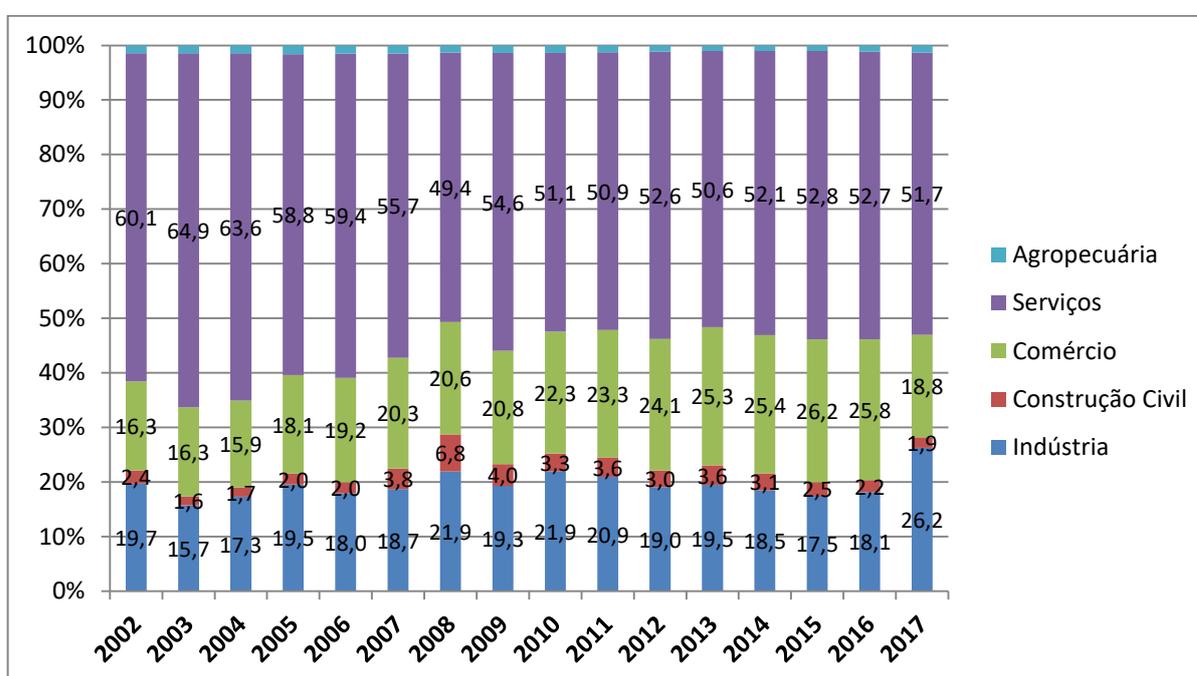
**Gráfico 31** – Distribuição do Emprego Formal de Volta Redonda – (Em %)



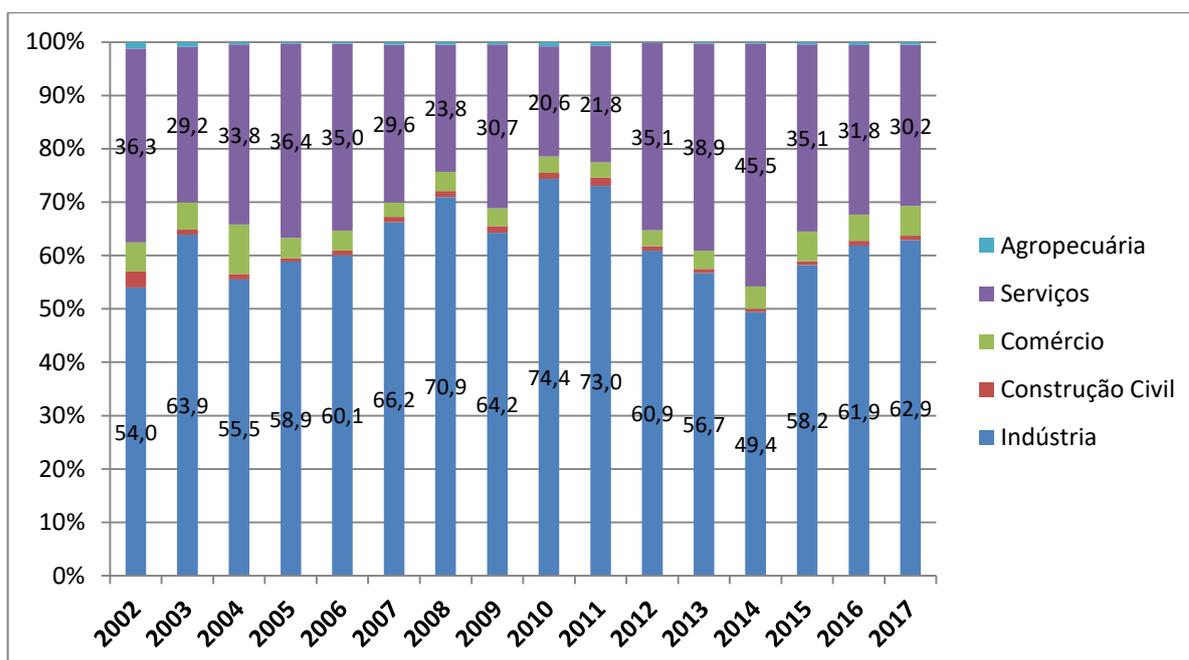
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 32 – Distribuição do Emprego Formal de Barra Mansa – (Em %)**

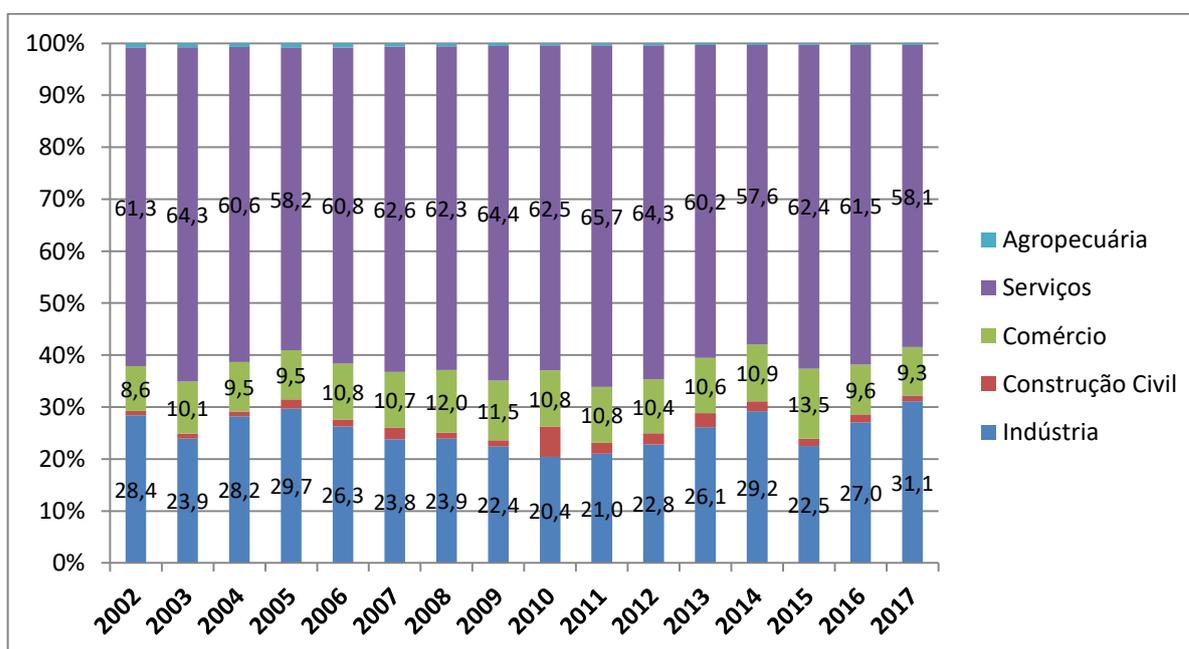
Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 33 – Distribuição do Emprego Formal de Resende – (Em %)**

Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 34 – Distribuição do Emprego Formal de Porto Real – (Em %)**

Fonte: RAIS/MTE.

**Gráfico 35 – Distribuição do Emprego Formal de Itaitiaia – (Em %)**

Fonte: RAIS/MTE.