

Emprego, Crescimento e Desenvolvimento Econômico: Notas sobre um Caso Regional

José Luis Vianna da Cruz*

Abstract

This article approaches a case concerned to regions with low economical dynamics, which face historical development handicap regarding labour market. It refers to the northern part of Rio de Janeiro State, so-called Fluminense Northern, or NF. In the early 70s of past century, indeed, the traditional economical sector went through a successful modernization process. Today, NF appears as responsible for over 80% of oil produced in Brazil. Also recently, the local budgets of the municípios (counties) have strongly increased due to royalties received as compensatory rights. Nevertheless, NF has remained as an outstanding poor region with a recurrent employment problem. To deal with such questions within the scope of the complex relations between economical growth and development, the author analyses the role of regionalism in the reproduction of social inequalities in NF.

Key-words: Economical Growth; Economical Development; Labour Market; Employment; Research; Petrobras; Rio de Janeiro State; Northern Fluminense.

O lugar do trabalho, do emprego e da renda no desenvolvimento

Recentemente, tem havido uma grande mobilização em torno dos índices que buscam medir o desenvolvimento de um determinado território, às diversas escalas, ou de uma sociedade. Destaca-se, nessa movimentação, a busca da construção de indicadores que dêem conta dos denominados "aspectos qualitativos" do desenvolvimento, aqueles relacionados ao bem-estar, à qualidade de vida, à sustentabilidade, etc. Busca-se, em geral, ir além dos indicadores quantitativos, vagos, como o PIB per capita, cujo volume não define, necessariamente, o grau de distribuição de renda ou de sustentabilidade de uma economia. Exemplo disso é o Brasil, que ao alcançar, na década de 70, a posição de oitava economia do mundo, em volume do PIB, apresentava, e continua apresentando, uma das maiores concentrações de renda do globo terrestre.

Dentre outras finalidades, esses índices são utilizados para medir e orientar a interferência nas conseqüências da nova dinâmica da acumulação capitalista, que têm reforçado as desigualdades sociais e espaciais, agravando as tendências de exclusão social e de descartabilidade de territórios, como acontece na África. Alguns deles colaboram para o diagnóstico dos níveis de distribuição de renda e de sustentabilidade do desenvolvimento. É o caso do IDH e dos índices de pobreza e indigência. Nesses últimos valoriza-se mais a renda familiar média e definem-se patamares de renda mínima, por refletirem com maior precisão a distribuição de renda, componente mais importante do grave fenômeno da pobreza no Brasil. Já o IDH – Índice de Desenvolvimento Humano, da ONU, utiliza, por exemplo, indicadores de escolaridade e de longevidade como medida de sustentabilidade do desenvolvimento.

Esses índices buscam destacar, com maior ou menor sucesso, aspectos considerados fundamentais para medir o grau de difusão, acesso e usufruto dos benefícios da riqueza circulante, bem como acesso a infra-estrutura social e outros direitos de cidadania, característicos da situação de bem-estar social.

Por trás da disputa da eficiência dos indicadores e índices está a velha polêmica entre crescimento econômico e desenvolvimento, ou entre as dimensões econômicas e sociais do crescimento. Embora seja antiga e considerada superada por muitos, na crença de que há um consenso geral em torno dos fatos de que sem crescimento não há desenvolvimento, por um lado, e, por outro, de que não há desenvolvimento sem distribuição de renda, essa polêmica foi recolocada pelos acontecimentos recentes na economia e na política mundiais.

A nova onda capitalista em torno da terceira revolução industrial, de base essencialmente tecnológica; da nova economia; do livre mercado; da globalização financeira e da liberalização do comércio mundial, ressuscitou e fortaleceu velhos mitos e falácias, aos quais muitos que se consideram críticos se renderam, por considerá-los, na sua versão atualizada, realidades "naturais", irrefutáveis e irreversíveis. No centro destes, o mito da racionalidade técnica, na perspectiva da razão instrumental, que aponta o econômico, do ponto de vista do capital, como a variável exclusiva e suficiente para determinação do desenvolvimento.¹ O crescimento, só que agora como sinônimo de integração nas novas condições da globalização, voltou a ser a variável necessária e suficiente do desenvolvimento.

Para fazer a crítica da ressurreição de antigas crenças, em plena retomada da economia como ciência hegemônica na explicação da dinâmica social, encurralando, mais uma vez, a economia política, não bastam os enunciados acima sobre as relações entre crescimento, desenvolvimento e distribuição de renda. É preciso saber ler, nos processos concretos, os mecanismos de produção e reprodução das desigualdades, incorporando as relações entre território e ação social, entre sociedade, economia e política.²

Durante quase trinta anos – da década de 50 ao final da década de 70 – de teorias e de práticas voltadas para a superação do subdesenvolvimento da periferia capitalista, vicejaram teorias desenvolvimentistas, do ponto de vista dos interesses dos países periféricos, em meio a teorias ortodoxas e conservadoras, como a do take-off, de Rostow.³

Ficaram famosas as teorias da dependência como a produzida pela CEPAL – (Comissão Econômica para a América Latina, da ONU, nas décadas de 50 e 60, com Raúl Prebisch e outros)⁴ e algumas voltadas para a busca de caminhos para o crescimento econômico e a superação das desigualdades sociais e espaciais, entre o centro e a periferia capitalista e entre espaços nos interior dos territórios nacionais. Tais teorias, que valorizam o papel do Estado, da intervenção e do planejamento na economia, produziram experiências positivas, se bem que incompletas, ambíguas e polêmicas, como a da política de substituição de importações, que abriu caminho para a projeção mundial da economia brasileira.

No entanto, eis que a nova rodada da globalização do comércio e das finanças do capitalismo mundial e a denominada terceira revolução industrial, acompanhados do neo-liberalismo como doutrina e ideologia de construção da hegemonia política, impondo o chamado pensamento único, recoloca no centro da teoria e práticas sociais a reificação da técnica, como razão única e absoluta a mover e dar sentido à ação social, expressa no meio técnico-científico-informacional.⁵

Contrapondo, ideologicamente, o "livre mercado" ao Estado interventor, às políticas sociais e ao controle social, a ideologia neoliberal impôs a idéia de desregulamentação do espaço público, ou do controle social; das relações de trabalho; da concorrência intercapitalista; e do fluxo de capitais e mercadorias, igualando os desiguais, ao colocar lado a lado os que possuem capital, poder de investimento e capacidade monopolística ou oligopolística sobre a inovação tecnológica e o mercado, e aqueles que possuem somente a força de trabalho ou pequenos montantes de capital.

O conceito de livre concorrência foi estendido ao mercado de trabalho. Com isso, os indivíduos tornaram-se responsáveis pelo próprio emprego – a empregabilidade, sem que tenham controle ou acesso aos elementos que ditam a sua dinâmica. Analogamente, ao reificar as idéias de eficácia e produtividade, também os lugares – cidades, territórios, nações – são responsáveis pelo seu desenvolvimento, pelo seu sucesso ou fracasso. Eficácia e produtividade são as palavras de ordem; sucesso ou fracasso, dependendo cada um de si próprio, é o desfecho, aplicado a indivíduos e aos lugares. Nessa guerra entre lugares e entre indivíduos e grupos, há perdedores e ganhadores, seja pessoas ou regiões, cidades e países, numa visão darwiniana da economia.⁶

O divisor de águas é a capacidade de incorporar as inovações tecnológicas no ritmo imposto pelas empresas de TC – tecnologia da comunicação e de TI – tecnologia da informação, tanto no que diz respeito à qualificação profissional quanto ao território.

A idéia de desenvolvimento, que lutara durante anos para se desgarrar da posição de apêndice, ou corolário mecânico e natural do crescimento, voltou a ser atrelada à ideologia da técnica e do crescimento concentrado e polarizado como seus promotores, dos quais seria conseqüência natural e mecânica, só que agora sob responsabilidade dos indivíduos e dos lugares, numa verdadeira guerra fratricida, e não mais das políticas públicas. O desenvolvimento volta a ser considerado tributário do movimento espontâneo decorrente do encontro de indivíduos racionais e livres, movidos pela ambição e pelos interesses, regulados pelo livre jogo das forças do mercado.

Acabaram-se as políticas de desenvolvimento social e territorial, ou regional. Os capitais voláteis e as grandes corporações, premidas pela escalada tecnológica, ditam a forma, o ritmo e os rumos da acumulação. As políticas de emprego e renda, antes atreladas a estratégias de desenvolvimento, passam agora a ser compensatórias, no terreno da ação social focal, emergencial, dirigidas aos excluídos, ou à população de risco. Baseiam-se na premissa de que sua clientela são os perdedores.

Papel do regionalismo na definição e reprodução da estrutura e dinâmica do emprego

O processo de acumulação capitalista gera desigualdades sociais e espaciais. As desigualdades espaciais constituem regiões, espaços diferenciados, decorrentes da concentração espacial do desenvolvimento. A constituição de regiões é um processo contraditório, que encerra uma tensão entre homogeneização e diferenciação no processo de acumulação capitalista.

Numa dimensão, o capitalismo tende a homogeneizar as relações de produção, na medida em que subordina o conjunto das relações e práticas sociais ao padrão de acumulação, concentrado e centralizado nos setores e atividades de ponta. Sob esse ponto de vista, das relações de produção, não se poderia falar em regiões, uma vez que o espaço se torna homogêneo, em termos do padrão de relações de produção e de acumulação.⁷

No entanto, na prática, dois aspectos principais reproduzem e aprofundam as diferenciações e desigualdades espaciais: i) a dimensão concentrada e polarizada do desenvolvimento capitalista, produzindo rugosidades no espaço⁸ e constituindo um padrão espacial formado por centros irradiadores e hegemônicos, de um lado, e periferias subordinadas e pouco dinâmicas, de outro, ou, no limite, centros dinâmicos e ricos e periferias empobrecidas e estagnadas; ii) os conflitos entre classes sociais e os conflitos intraclasse, como entre as frações do capital, inerentes à concorrência intercapitalista, gerando blocos de poder e de interesses hegemônicos que fecham determinadas porções do território, onde se desenvolvem formas próprias de reprodução de relações e de arranjos sociopolíticos e produtivos.⁹

Nesses arranjos e padrões locais de reprodução socioespacial conformam-se formas de expropriação e desqualificação da força de trabalho, bem como determinadas dinâmicas do mercado de trabalho que definem e redefinem ocupação, emprego e renda, sua produção, acesso e distribuição regional. Produzem-se formas e padrões de desenvolvimento diferenciados espacialmente, a serviço das estruturas locais de dominação. Nessa produção e reprodução de espaços regionais, o regionalismo é força fundamental, no campo simbólico.

O regionalismo é um discurso apoiado numa aliança de forças e grupos sociais que forja uma identidade referida a um espaço; forja uma idéia de história e de práticas comuns; apresenta uma leitura do passado, do presente e projeta um futuro em cima de interesses gerais remetidos a uma circunscrição territorial. Ele legitima a hegemonia de um determinado bloco de poder e o seu monopólio da representação dos interesses gerais numa determinada região, outorgando autoridade aos seus membros de porta-vozes para exercer essa representação.¹⁰

Esse grupo dominante, através da reivindicação de um tratamento diferenciado por parte das diversas escalas de poder supralocais, busca monopolizar a interlocução com essas instâncias e exercer o controle sobre os recursos fundamentais que interferem na reprodução das condições locais de desenvolvimento. Com isso, determinado espaço do território – a região – serve de base legítima para a obtenção de tratamento diferenciado por parte dos poderes públicos, em geral sob a forma de subsídios ou regimes fiscais especiais. O regionalismo sempre foi fundamental na reprodução de espaços dominados por oligarquias tradicionais, como é o caso do Nordeste, podendo também ocorrer a escalas menores do território.¹¹

O caso do Norte Fluminense

O norte do Estado do Rio de Janeiro-ERJ, onde se localiza a região Norte Fluminense-NF, é conhecido pelo paradoxo de ter sido área tradicionalmente grande produtora de cana e açúcar, com grande projeção nacional e de ser, hoje, responsável por mais de 80% da produção brasileira de petróleo, por um lado; por outro, de figurar entre as regiões de menor desenvolvimento do país, considerando-se os aspectos das desigualdades de renda, da qualidade de vida e bem-estar, dos níveis e condições de pobreza e de emprego, e do dinamismo da sua economia.

A maior expressão dessa assertiva é o fato de seus municípios figurarem entre os de maior quantidade de famílias pobres e indigentes, os de piores índices de qualidade de vida e os de piores colocações no IDH, em termos do ERJ, com destaque negativo para o seu pólo tradicional, Campos dos Goytacazes, e positivo para o município-sede do complexo petrolífero, Macaé.¹²

De acordo com estudos da FGV-Fundação Getúlio Vargas,¹³ o norte do ERJ e os seus municípios-pólo apresentavam os seguintes dados sobre o índice de indigência, ou o percentual da população com renda per capita inferior a 80 reais:

■ Em 1970, os índices eram de 30,80% em Campos e 17,91% em Macaé. Em 80, Campos passou para 38,13% e Macaé para 33,24%, refletindo o período de expansão e modernização da agroindústria açucareira na região, que eliminou antigos cultivos e gerou um contingente de milhares de bóias-frias, expulsos do campo para a cidade, vivendo em condições precárias de vida e de renda;

■ Em 1991, o índice de indigência de Campos disparou para 52,34% e o de Macaé caiu para 31,88%. No período coberto, a década de 80, a extração do petróleo se consolidou na região, tendo o complexo se estabelecido em Macaé, enquanto Campos continuou sediando o complexo da agroindústria açucareira, que reproduziu um mercado de trabalho polarizado e restrito, em virtude da modernização, entrando em crise ao final da década.

■ Em 2000, para um percentual médio de 14,68% de indigentes no ERJ, o NF se situava na porção do território do estado com as proporções mais altas, com taxa média de 23,93%. O pólo tradicional agroindustrial – Campos dos Goytacazes – apresentava 28,88%, acima, portanto, da média regional, e Macaé, 6,52%, bem abaixo da média regional, um dos três melhores índices do estado. Tudo leva a indicar que os benefícios diretos do petróleo em termos do emprego e da renda, se concentraram no entorno de Macaé. Já Campos parece se ressentir das conseqüências da dinâmica dos últimos 30 anos da agroindústria açucareira, apesar de ter havido progressos na diminuição da indigência, nos anos 90. Seus índices representam, no entanto, o dobro da média do estado.

No NF, a monocultura da cana e a estrutura da agroindústria açucareira condicionaram, historicamente, a dinâmica econômica, social e política, monopolizando o mercado de trabalho. Consolidou-se, na década de 70 do século passado, um mercado sazonal, em que o grosso da força de trabalho alternava o trabalho na agroindústria, particularmente na cana, com os serviços domésticos e outros, considerados não-qualificados.

Na verdade, tratava-se de um mercado de trabalho em que o biscate nos serviços de baixa remuneração, predominantemente serviços ligados a unidades habitacionais ou comerciais, era a única alternativa de ocupação em relação ao trabalho na cana. Fora disso, era a migração para o Rio de Janeiro, principalmente – em caráter mais ou menos definitivo – e para a Região dos Lagos, área litorânea entre o norte do estado e o município do Rio de Janeiro, em geral, temporária, no verão, onde predominam as atividades turísticas, coincidente com a entressafra da cana de açúcar.¹⁴

Dados de 1983, do PECPM-Projeto Especial Cidades de Porte Médio, referentes a Campos dos Goytacazes, revelam que 63,2% da população de baixa renda residente nas favelas, alternavam o trabalho na cana com o biscate nos serviços domésticos e na construção civil.¹⁵

A polarização econômica – quase monopólio – do complexo açucareiro, possibilitada pelo arranjo de poder sustentado no regionalismo, reproduzia, em decorrência da concentração espacial e centralização dos recursos, um excedente de força de trabalho desqualificada, disponível para o capital agroindustrial em situação frágil de barganha, o que mantinha relações precárias de trabalho.¹⁶

Apesar de contar com uma forte e tradicional estrutura de formação e qualificação profissional – o Sistema S, escolas técnicas estaduais e uma Escola Técnica Federal, hoje CEFET, em Campos, com uma extensão em Macaé – voltada para os setores industrial e de comércio e serviços, a renda era extremamente concentrada e o mercado consumidor de baixo poder aquisitivo, o que restringia o emprego na

indústria, no comércio e nos serviços. O excedente de mão-de-obra, por sua vez, rebaixava as exigências de qualificação do mercado de trabalho nesses outros setores e os salários. A agroindústria açucareira e o emprego público, nos órgãos das três esferas de poder alocados na região, respondiam pelo grosso do emprego.¹⁷

Modernização e mercado de trabalho no NF a partir da década de 70 do século passado

Tal situação foi conseqüência da modernização do setor econômico dominante – a agroindústria açucareira – na década de 70, proporcionada pela entrada de fartos recursos do IAA-Instituto do Açúcar e do Alcool, e de outras áreas do Governo Federal, principalmente através do Plano de Racionalização da Indústria Açucareira e do Proalcool-Programa Especial do Alcool, ambos implantados na década de 70.¹⁸

A expansão da lavoura e as mudanças técnicas no setor canavieiro e açucareiro, sob um padrão subordinado ao capital industrial produtor de insumos, máquinas e equipamentos sediado em São Paulo, dentre outros fatores, resultaram em profundas alterações na demanda por trabalho: i) diminuiram e quase desapareceram as lavouras de subsistência e os cultivos tradicionais, como a mandioca; ii) generalizou-se a figura do bóia-fria, trabalhador temporário residente nas favelas urbanas e rurais, expulso da terra e trabalhando em condições precárias e em regime de clandestinidade no vínculo, alternando o trabalho rural com o biscate urbano; iii) praticamente desapareceram o complexo metal-mecânico e metalúrgico integrante da cadeia produtiva do açúcar, bem como as indústrias ligadas a insumos, subprodutos e produtos da cana, como a do melado, a da cachaça e a de doces, como a famosa goiabada cascão.¹⁹

A ação regionalista das elites açucareiras, nesse período, ou o fechamento da região, ou, ainda, o seu monopólio no acesso e uso dos recursos canalizados, viabilizou a reprodução de uma economia regional extremamente concentrada e polarizada em termos da renda e do mercado de trabalho. A modernização tecnológica e a expansão da atividade tradicional aumentaram o desemprego, ou o excedente de mão-de-obra. Isto criou barreiras à especialização e à qualificação da força de trabalho, pois constituía um imenso mercado de força de trabalho desqualificada, pressionando os salários e preços dos serviços para baixo e precarizando as condições de exercício do trabalho.

A reprodução desse padrão produtivo e de relações só foi possível porque uma aliança entre as elites açucareiras, técnicos e imprensa local, logrou monopolizar o acesso e controle do uso dos recursos oriundos das políticas setoriais, tais como o Proalcool, realizando um verdadeiro fechamento da região. Com isso, a estrutura que condicionava a hierarquia, a diferenciação e as desigualdades sociais se reproduziu em meio à modernização da economia.²⁰

Em 1991, o percentual da população de baixa renda de Campos dos Goytacazes que trabalhava na cultura da cana, nos serviços domésticos, na construção civil e como "serventes em geral" – em regime de biscate, uma vez que eram ocupações intermitentes – totalizava cerca de 46% dessa faixa da população.²¹ Embora tenha apresentado redução em relação aos dados de 1983, apresentados anteriormente neste artigo, o índice da população oriunda da cana vivendo de biscates indica que o perfil e a dinâmica do mercado de trabalho sofreram poucas alterações nas décadas de 70 e 80, como, aliás, apontam os dados sobre indigência, também já mencionados aqui.

O caso do NF nos permite relativizar e complexificar os nexos entre crescimento, desenvolvimento, trabalho, emprego e renda. O caso do NF é representativo dos espaços do território nacional herdeiros de práticas produtivas e políticas tradicionais, sob domínio de oligarquias rurais, com estruturas de poder e de relações sociais preservadas pela modernização conservadora realizada no país. Tais arranjos e dinâmica permitem que um processo de crescimento profundo e contundente, acompanhado de modernização tecnológica, signifique reprodução e aprofundamento do subdesenvolvimento, da estagnação, da pobreza e do desemprego.

Este foi o saldo, em termos de desenvolvimento, que a região colheu ao final da década de 80. O fim da ditadura e da estrutura política, institucional e financeira que sustentava o fechamento do NF, o predomínio do capital paulista ao final do ciclo de reestruturação do setor açucareiro, no plano nacional e com presença no NF, juntamente com o capital de outras regiões, na aquisição de usinas, descortinou uma região de população pobre e pouco dinâmica em termos da geração, acesso e distribuição de emprego e renda. A extração de petróleo, apesar de ter gerado um número significativo de empregos no início das suas atividades, não apresentava sinais significativos dos seus impactos em meados da década de 80, restringindo-se estes, praticamente, a Macaé e seu entorno.

O NF passou a ser objeto de programas e projetos de cunho social, em substituição à longa história de intervenção do Estado em benefício do setor açucareiro. Exemplos disso foram o PECPM – Projeto Especial Cidades de Porte Médio, voltado para o fortalecimento do setor informal, e o tradicional PRODENOR – Programa Especial do Norte Fluminense, que, de sustentáculo do setor econômico tradicional, voltou-se para os pequenos produtores rurais e urbanos e para os assentamentos de Reforma Agrária, constituídos, em grande parte, de ex-trabalhadores rurais de usinas, em terras desapropriadas dessas últimas.²²

O fim do domínio das oligarquias tradicionais do açúcar, ou a abertura²³ do NF, foi marcado pelas greves de trabalhadores rurais; pela reforma agrária, em que terras de usinas falidas ou em processo de falência foram distribuídas aos seus antigos trabalhadores; pela concentração de unidades industriais dominadas pelo capital de fora da região; pelo desmembramento de parte do antigo NF, vindo a constituir o atual Noroeste Fluminense-NOF; e pelo deslocamento das elites açucareiras do centro do poder político-administrativo.²⁴

A produção de cana e açúcar, ao final da década de 90, realizada, agora, em usinas altamente tecnificadas, passou a ser metade da do auge, nos anos 80, ou seja, de quatro milhões e meio de toneladas de açúcar, contra quase dez milhões atingidos naquela década. O emprego no setor caiu, entre meados de 80 e 2001, de cerca de 50.000 para cerca de 15.000.²⁵ Foram 35.000 postos de trabalho perdidos e praticamente o mesmo tanto de mão-de-obra deslocada para o mercado de trabalho urbano, desqualificada, em virtude dos baixos níveis de instrução e de educação formal, e das condições precárias de vida.

Ao final da década de 80, a extração de petróleo passou a canalizar recursos financeiros para as administrações municipais e um novo bloco

de poder, contrapondo-se ao bloco tradicional, assumiu a hegemonia político-administrativa na maior parte dos municípios da região.

O NF hoje: petróleo, diversificação e mercado de trabalho problemático

A extração de petróleo foi o grande fator de diversificação e diferenciação internas à economia e sociedade da região, a partir de meados da década de 70. Gerou, já na primeira década, a de 80, 10.000 empregos diretos na Petrobras, embora os processos de reestruturação da empresa a tenham integrado no padrão atual de aumento da eficiência e produtividade. Houve redução no número de trabalhadores diretos, utilizando-se, também, da terceirização na contratação da força de trabalho. Após 25 anos de fantástico crescimento no volume de produção de petróleo, a Petrobras emprega hoje cerca de 7.000 trabalhadores diretos.

Trata-se de um complexo que emprega mão-de-obra qualificada, nos níveis técnico e superior, o que provocou um redirecionamento das ações do complexo de formação e qualificação profissional da região, ante as perspectivas de retenção de grande parte da força de trabalho semi-qualificada e qualificada que migrava para outros centros. Na recessão desencadeada nos anos 80 o mercado de trabalho nacional havia restringido as oportunidades.

No plano do território, o complexo se concentrou, em termos de infra-estrutura e de logística, no município de Macaé. Os impactos, em termos urbanísticos e sobre o mercado de trabalho, foram mais significativos naquele município, onde circula a maior parte do dinheiro mobilizado pela atividade extrativa petrolífera.

Os investimentos da Petrobras em capital fixo, em Macaé, incluem o complexo da sede, o parque de tubos, o porto de Imbetiba e o terminal de Cabiúnas, com 4.000 km de tubos submarinos; em Campos, há o aeroporto do Farol de S. Tomé. Os equipamentos consistem em dezenas de plataformas e quase 170 embarcações. Não há nada nessa escala, no mundo, operada por uma só empresa. Os impactos negativos reconhecidos, porém, abarcam a favelização, a degradação da infra-estrutura e a imigração. Os empregos diretos na Petrobras somam 6.900 e nas prestadoras de serviço, cerca de 28.000, num total de 34.900 empregos diretos. São 3.500 empresas fornecedoras, sendo que 1.800 delas fazem comércio eletrônico – o **e-commerce** – com a Petrobras. Das fornecedoras, 1.200 são microempresas. Os gastos com custeio, a maior parte efetivados na região, chegam a 5,38 bilhões de reais; os investimentos em 2002 representaram 2,6 bilhões de dólares. Quanto aos tributos recolhidos em 2002, os **royalties** constituíram 2,282 bilhões de reais; para os municípios foram destinados cerca de 1 bilhão de reais, sendo que a Campos couberam 23% e a Macaé, 18%. Sessenta municípios do ERJ recebem **royalties** e participações especiais.²⁶

O impacto mais significativo para a região é, porém, a injeção maciça de **royalties** e outras participações especiais nos orçamentos dos municípios da região, uma vez que proporciona poder de fogo e autonomia para investimentos em políticas públicas, dentre as quais as de fomento às atividades econômicas. Desde a década de 80 passada, os municípios vêm recebendo reforço dos **royalties** da extração do petróleo regional, embora só a partir de 1999, em decorrência de modificações na legislação quanto aos critérios e cálculos dos valores, esses recursos passaram a ter um peso fantástico nos orçamentos municipais.

Com isso, alguns municípios concentram esses recursos, como Campos, Quissamã e Macaé. Quissamã possui a maior relação benefícios (**royalties** e participações especiais)/população do país. Juntamente com Macaé, ambos figuram entre os municípios de maior nível de orçamento per capita do país. Segundo Siqueira,²⁷ Macaé passou, no ranking da revista Exame das melhores cidades brasileiras para negócios, do 89º lugar, em 2000, para o 39º em 2002.

O município de Campos dos Goytacazes e seu entorno, em termos de atividades produtivas, continuam girando em função da agropecuária e da agroindústria do açúcar, agora bem mais moderna, enxuta e restrita, em termos de tecnologia e emprego. A indústria de cerâmica – as olarias – e uma produção de fruticultura compensam, em parte, essa polarização. O mesmo ocorre com o crescimento significativo do setor de serviços ligados ao ensino superior e às instituições privadas de saúde.

Houve, portanto, diferenciação e diversificação no perfil econômico e produtivo da região, embora de natureza, peso e significado diferentes para as áreas de influência dos pólos de Campos e de Macaé.

No entanto, uma análise da diferenciação interna da força de trabalho e do perfil da ocupação pode ajudar a detectar por que a região permanece campeã de pobreza, indigência e exclusão social, apesar da introdução de novas atividades.

A mão-de-obra liberada pela agroindústria sucro-alcooleira tem um perfil que não a credencia para os novos setores e atividades que respondem pela maioria dos postos de trabalho criados nos últimos 20 anos. O emprego no ensino superior exige níveis de qualificação que barram o seu acesso, o mesmo acontecendo com as unidades privadas de saúde. São cerca de 1.500 empregos nas 13 unidades de ensino superior, atendendo a, aproximadamente, 18.000 alunos, somente em Campos dos Goytacazes.²⁸

O emprego de nível técnico e superior do complexo da Petrobras beneficia principalmente uma classe média cujos filhos migravam para outros centros regionais e nacionais, mas, ainda assim, sofre a concorrência da mão-de-obra de outros estados e regiões que migram para o NF em busca do emprego no complexo de extração de petróleo. O emprego público permanece significativo, mas, não sendo criador de riquezas, beneficia, com limites, somente o comércio e os serviços.

Ao todo, foram criados cerca de 30.000 novos empregos no complexo de extração de petróleo, nos últimos vinte anos, contra a perda de, aproximadamente, 35.000 só no complexo açucareiro, para uma PEA que cresceu em mais de 40.000 pessoas no período, considerando-se somente o município de Campos dos Goytacazes. Teriam que ter sido criados mais de 75.000 empregos nesse intervalo, só em Campos, para dar conta do crescimento vegetativo da PEA e resgatar o saldo negativo das mudanças ocorridas na economia regional, entre 1970 e 2000. O fundamental é que tais postos de trabalho teriam que ser voltados, majoritariamente, para os "deserdados" da cana, o que, na prática, não ocorreu.

Só o emprego nas olarias e a ocupação nos assentamentos, concentrados em Campos, beneficiam diretamente os ex-trabalhadores rurais, não sendo, entretanto, capazes de alterar a dinâmica do mercado de trabalho, pelo pouco peso que possuem. As olarias, em torno de 100, empregam cerca de 3.000 pessoas, segundo o sindicato dos empresários do ramo. Os assentamentos de reforma agrária, apesar de abrigarem cerca de 8.000 pessoas, ainda não colheram frutos positivos da atividade produtiva, para além de ocuparem famílias antes totalmente dependentes do trabalho temporário na cana, alternado com o biscate urbano.

O que interessa, para efeito dos propósitos deste artigo, é assinalar que, para a população de baixa renda da região, constituída basicamente de ex-trabalhadores rurais, o acesso ao trabalho, ao emprego e à renda regionais continua sendo um problema gravíssimo e não atacado pelas ações públicas e privadas, notadamente no entorno de Campos.

Da cana aos royalties: reiteração de um mercado de trabalho restrito

ASSENTAMENTOS DE REFORMA AGRÁRIA NO NORTE FLUMINENSE				
ASSENTAMENTO	DATA DE INSTALAÇÃO	MUNICÍPIO	ÁREA (HA)	CAPACIDADE DE ASSENTAMENTO (FAMÍLIAS)
IMBURO	18/3/1987	MACAÉ	1214,09	142
NOVO HORIZONTE	3/12/1987	CAMPOS DOS GOYTACAZES	4335	336
TIPITY	31/10/1991	SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA	900,07	250
CAPELINHA	23/4/1997	CONCEIÇÃO DE MACABU	1416,47	139
ZUMBI DOS PALMARES	22/12/1997	CAMPOS DOS GOYTACAZES	8025,3	456
BEM DIZIA	22/1/1999	MACAÉ	1465,48	54
CHE GUEVARA	28/2/2000	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1652,61	74
ANTÔNIO DE FARIAS	5/4/2001	CAMPOS DOS GOYTACAZES	1221,02	93
ILHA GRANDE	8/8/2001	CAMPOS DOS GOYTACAZES	822,72	58
TOTAL: 09			21052,76	1602
TOTAL DE PESSOAS = 7209				
TOTAL ÁREA P/ FAMÍLIA = 4,5 ha por família				

Fonte: Superintendência Regional do Inca do Estado do RJ – Divisão de Assentamentos – junho 2002.
Elaboração: CRUZ, José Luis Vianna. Pesquisa de tese de Doutorado, 2002.

Visto desse ângulo de análise, é possível compreender os nexos entre o perfil produtivo e do mercado de trabalho, e o mundo do desemprego e do subemprego, ou o mundo do biscate, que se reproduziu e cresceu, ainda que o setor tradicional tenha se modernizado e o complexo petrolífero seja o grande abastecedor do país, com um forte setor de serviços à extração. Esse é precisamente o mundo dos pobres e indigentes que continua a caracterizar a região rica em petróleo, açúcar e royalties, como região pobre e pouco dinâmica em termos de geração de emprego e renda.

Um dos aspectos que condicionam os estreitos limites da geração de trabalho e renda na economia do NF diz respeito ao fato de o complexo do petróleo limitar-se à extração. O petróleo sai do fundo do mar para os oleodutos que o transportam até as unidades de beneficiamento e distribuição, fora da região; as empresas de serviços a essas atividades, altamente especializados, que concentram os recursos desse setor, são em maioria estrangeiras ou sediadas fora da região, em grandes centros nacionais, como São Paulo. Não houve internalização de etapas de beneficiamento da cadeia produtiva do petróleo no NF, limitando os efeitos a montante e a jusante da atividade, ou a difusão espacial e social dos seus benefícios. Isto explicaria o limitado alcance regional dos seus impactos e a concentração dos mesmos em Macaé.

O mesmo aconteceu, historicamente, na agroindústria açucareira, limitada à produção de álcool e de açúcar cristal, não internalizando a etapa do refino ou o aproveitamento de seus numerosos e estratégicos subprodutos, além de ter parte do seu capital industrial alienado da região, limitando seus impactos, positivos e negativos, a Campos e seu entorno.

Portanto, os recursos do petróleo, com exceção dos recursos introduzidos nos orçamentos municipais, assim como os da agroindústria açucareira, são, em grande parte, drenados da região. Ambos os complexos obedecem ao padrão polarizado, concentrado e restrito, contribuindo para a reprodução do padrão tradicional. As possibilidades de gerar efeitos multiplicadores se restringem ao uso e destino que as Prefeituras dão aos royalties e outras participações especiais, que, com raríssimas exceções, não têm sido utilizados em planos, programas ou projetos de fomento das atividades econômicas capazes de produzir impacto qualitativo no recorrente padrão de desenvolvimento regional.

Ocorre, atualmente, uma diferenciação marcante entre o entorno de Campos e o entorno de Macaé, configurando dois mercados de trabalho com dinâmicas bastante diferentes. O emprego formal em Macaé apresenta rendimentos e a força de trabalho níveis de educação superiores aos de Campos. Macaé, efetivamente, polariza a economia do petróleo, ou a fração territorial da região quase totalmente dependente dessa atividade. Já existem movimentações regionalistas no sentido da criação de uma região do petróleo, polarizada por Macaé, que se estenderia pelo litoral, até o município de Búzios.

A título de ilustração, entre 1995 e 2000 o volume de royalties recebido por Campos passou de R\$2.500.000,00 para R\$148.700.000,00, ou seja, foi multiplicado por 60. Enquanto isso, o emprego formal foi reduzido de 47.000 para 42.000 postos de trabalho. No mesmo período, em Macaé, enquanto o volume de royalties foi multiplicado por 18 vezes, o emprego formal passou

de 22.669 para 41.989 postos de trabalho, quase dobrando.²⁹

Isto demonstra a sensibilidade do mercado de trabalho de Macaé, diferentemente de Campos, à dinâmica da economia petrolífera e, ao mesmo tempo, a percepção da inexistência, ainda, de uma relação direta e fluida entre uso dos royalties e a geração de emprego no NF.

Ao mesmo tempo, reforça a percepção da existência de uma significativa diferenciação entre a porção do território regional atingido pelo complexo da Petrobras e o entorno de Campos, marcado ainda pela herança da dinâmica açucareira e do padrão de dominação das suas elites. O baixo crescimento do emprego formal em Campos sedimenta a idéia de que o mercado de trabalho local permanece refém da estrutura e dinâmica econômica tradicionais.

Outro exemplo que reforça essa interpretação é o fato de que a média de salários dos empregos formais em Macaé, bem como o nível de escolaridade da força de trabalho, são bem superiores aos de Campos.³⁰

O que se quer assinalar é que, embora de forma diferenciada e polarizada, o emprego no NF apresenta problemas decorrentes da natureza, intensidade e qualidade das mudanças recentes, ao lado da ação política regional sobre a economia. Como agravante, além de não haver internalização na região da cadeia de beneficiamento do petróleo, permanecendo o padrão polarizado e de endave, os royalties, que funcionariam como recursos alternativos para a dinamização do mercado de trabalho e a diversificação da economia, não estão sendo canalizados para preparar a mão-de-obra desqualificada para novos patamares de ocupação e renda e nem para que a economia regional possa absorvê-la em níveis superiores de integração.

Fica mais uma vez evidente, na realidade concreta, que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento. É preciso conhecer a dinâmica do mercado de trabalho, ou seja, quais são os segmentos da força de trabalho, seu grau de expropriação e as possibilidades de integração na dinâmica econômica regional; e identificar quais são as atividades econômicas capazes de mobilizar a força de trabalho e promover a sua inserção enquanto produtora de riqueza, através da sua organização e do provimento dos meios para tal – crédito, conhecimento, técnica, instrumentos de trabalho, informação, políticas públicas urbanas e de bem-estar.

Finalmente, é fundamental identificar, na cultura produtiva e política da região, os elementos que reproduzem os fatores de concentração e exclusão, nas suas diferentes dimensões. O grupo de poder hoje dominante no plano político-administrativo, à escala local, não necessita de desenvolvimento econômico para se reproduzir e manter o domínio, pois tem os royalties para serem utilizados para o clientelismo que rende votos. Alguns componentes políticos fundamentais da estratégia de dominação das elites tradicionais da "era do açúcar", de caráter autoritário e conservador, sobrevivem, apropriados, atualizados e acrescidos de novos elementos e atributos, pelos grupos dominantes atuais, o que explica, em parte, a convivência, no NF, entre atividades econômicas estratégicas no plano nacional, e padrão subdesenvolvido da socioeconomia local.

A região conta com uma massa crítica de técnicos e intelectuais, bem como com um aparato de formação e qualificação profissional, de tal nível que permitiria a plena realização de uma estratégia e política de desenvolvimento regional, tendo como centro a inclusão social das camadas mais pobres da população, o que significa enfrentar as raízes da desigualdade espacial e social, nos planos material e simbólico, econômico e político, que constituem o problema do desenvolvimento do NF.

Além disso, para que esse desenvolvimento seja inclusivo, devem-se estudar as possibilidades de ampliação das cadeias produtivas da cana e do petróleo, com atividades de beneficiamento, voltadas para a difusão territorial dos seus impactos positivos, por um lado; e, por outro, as alternativas de atividades produtivas e de serviços baseadas no acesso da maioria da população aos produtos e subprodutos regionais como matéria-prima – nos ramos dos laticínios, do açúcar e álcool e do próprio petróleo – a partir do provimento das condições estratégicas para a constituição de organizações, associações e pequenas empresas.

Essas são medidas de democratização da economia, que alteram a correlação de forças entre as classes, forças e segmentos sociais, em favor da população mais pobre e dos trabalhadores, e que permitem sua inclusão em melhores condições de barganha por salário e pela integração social como produtores. Incluem, também, políticas públicas cidadãs, que proporcionam condições – de vida, moradia e trabalho – dignas. É sempre bom lembrar o sociólogo Betinho, quando afirmava que não se deve esquecer que a finalidade da economia é a promoção da felicidade das pessoas, envolvendo garantia de bem-estar e cidadania para todos.

Ainda assim, as políticas de geração de emprego e renda, enquanto parte de uma estratégia de desenvolvimento regional, terão que partir da premissa de que o padrão tecnológico e a dinâmica de inovação nos ramos do petróleo e do açúcar tendem à diminuição da oferta de postos de trabalho, o que já vem ocorrendo nessas atividades. É importante não esquecer, ainda, que o esgotamento das reservas de petróleo conhecidas, até o momento, na região, está previsto para daqui a vinte anos, o que demanda a implantação de uma estratégia de desenvolvimento capaz de se sustentar sem o petróleo, para a qual vinte anos é um tempo relativamente curto.

Portanto, para incluir e integrar o grosso da força de trabalho, numa perspectiva de sustentabilidade, ou de viabilização da sua reprodução social em patamares cidadãos, as maiores perspectivas se ligam às políticas de auto-organização dos trabalhadores, de economia solidária, de fomento aos pequenos negócios, nos três setores da economia, com o provimento de crédito, meios de produção, assistência técnica à organização, produção e gestão, e estímulos fiscais, respaldados no resgate e atualização do saber e da qualificação tradicionais que permitiram um dia que a região se destacasse no país pelos seus produtos típicos, feitos a partir de abundante matéria-prima local. Diversificação e democratização devem contrabalançar o papel da eficiência e da produtividade como motores do desenvolvimento regional do NF. O que implica uma batalha política de enfrentamento e superação dos componentes conservadores das práticas políticas regionais.

1 Para a compreensão do movimento de hegemonia do neoliberalismo, com base na pretensa racionalidade da técnica, como valor absoluto, ver: SANTOS, Milton. A natureza do espaço. Técnica e tempo. Razão e emoção. São Paulo: Ed. Hucitec, 1997. 308 p. Introdução (p.15-22), cap. 5 (p.104-113) e cap. 10 (p.186-201). RIBEIRO, Ana Clara Torres. Conversando sobre o espaço. [S.l.: s.n.]: 1999. 26 p. Mimeo. Trabalho apresentado no Encontro Nacional da ANPUR, VIII..Rio Grande do Sul.

2 Sobre as relações entre território e ação social, ver: RIBEIRO, Ana Clara Torres. (1999), op. cit.

3 ROSTOW, W. W. Etapas do desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Zahar, 1974. 275 p.

4 CEPAL. Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL. Santiago, Chile: Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe, [s.d.] 953 p. 2 v.

5 Para compreensão da etapa recente da dinâmica espacial da acumulação capitalista denominada por Milton Santos como meio técnico-científico-informacional, ver SANTOS, Milton. (1997), op. cit.

6 MALEZIEUX, Jacques. Reestruturação produtiva e nova organização territorial: economia de comunicação e organização do espaço. Rio de Janeiro: IPPUR, 1998. 5 p. Mimeo.

7 OLIVEIRA, Francisco. Elegia para uma re(li)gião: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977. p. 13-38.

8 SANTOS, Milton. (1997), op. cit.

9 OLIVEIRA, Francisco. (1977), op. cit.

10 BOURDIEU, Pierre. O poder simbólico. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998. p.107-132.

11 SILVEIRA, Rosa Maria Godoy. A questão regional, gênese e evolução. Espaço & Debates, São Paulo: NERU. v. 7, n. 20, p. 7-25, 1987; VAINER, Carlos B. Regionalismos: anacronismo ou pós-modernidade? In: GONÇALVES, Maria Flora (Org.). O novo Brasil urbano: impasse, dilemas, perspectivas. Porto Alegre: Mercado Aberto, 1995. p. 163-182.

12 Para uma visão panorâmica desses índices, ver: BOLETIM TÉCNICO do Observatório Econômico da Região Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes/RJ: CEFET, n. 10, março, 2003. 54 p.

13 MAPA do Fim da Fome. Rio de Janeiro: FGV/IBRE/CPS, julho, 2001. 35p. As medidas de pobreza utilizadas nesse estudo se baseiam no conceito de renda domiciliar per capita.

14 CRUZ, José Luis Vianna. Análise do perfil ocupacional da população de baixa renda de Campos/RJ. Rio de Janeiro: PUBLIPUR/UFRJ, 1986. p. 29-47. Seminário Acumulação e Pobreza em Campos.

15 Id. Ibid.

16 Id. Mercado de trabalho e exclusão em Campos/RJ. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 159-178, set./dez., 1992.

17 Id. Ibid.

18 Id. Construção e desconstrução da região Norte Fluminense entre 1970 e 2000. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2003. Mimeo.

19 Id. Ibid.

20 Id. ibid.

21 Id. (1992), op. cit.

22 Id. (2003), op. cit.

23 OLIVEIRA, Francisco. (1977), op. cit.

24 CRUZ, José Luis Vianna. (2003), op. cit.

25 Dados baseados no relatório de Hamilton Jorge de Azevedo, sobre estudo da cadeia produtiva da cana-de-açúcar no NF, na pesquisa Configuração do Mercado de Trabalho da Região Norte Fluminense: Mapeamento das Cadeias Produtivas e Alternativas de Geração de Empregos. Campos dos Goytacazes/RJ: Consórcio Universitário de Pesquisa da Região Norte Fluminense, nov., 2002. 24 p. Mimeo.

26 Todos os dados sobre o petróleo na região foram recolhidos da palestra de Carlos Eduardo Sardenberg Bellot, Gerente Geral das Unidades de Negócios da Bacia de Campos, da Petrobras, no painel A responsabilidade social das empresas do setor petróleo, workshop Impactos sociais da indústria do petróleo na região Norte Fluminense, realização Projeto CTPetro-Tendências Tecnológicas e CEPECAM/UCAM-Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes/RJ, 18 de dezembro de 2002.

27 Palestra de Jorge Tavares Siqueira, secretário de Indústria, Comércio e Turismo da Prefeitura de Macaé/RJ), idem acima.

28 CRUZ, José Luis Vianna. (2003), op. cit.

29 A EVOLUÇÃO do emprego formal na região Norte Fluminense: um enfoque sobre Campos e Macaé. Boletim Técnico: Observatório econômico da região Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes/RJ: CEFET, n. 1, mar., 2001. 17 p.

30 Id. ibid.

*Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professor Adjunto da Universidade Federal Fluminense.

E-mail: josluivianna@uol.com.br.