

# Governança Territorial na Região do Médio Paraíba (Rio de Janeiro, Brasil): Experiências Pioneiras no Período 1980-2000

## Territorial Governance in the Middle Paraíba Valley (Rio de Janeiro, Brazil): Innovative Experiments in the 1980-2000 Period

Paulo Pereira de Gusmão<sup>i</sup>  
Universidade Federal do Rio de Janeiro  
Rio de Janeiro, Brasil

**Resumo:** O presente texto foca duas experiências de governança territorial realizadas na Região do Médio Paraíba-RMPB (Rio de Janeiro, Brasil) durante o período 1980-2000. Mais especificamente, essa análise foca os casos da influência exercida pelas cidades de Volta Redonda e Resende nessa Região. O objetivo central é o de estabelecer um marco de referência visando à investigação de experiências mais recentes, particularmente aquelas articuladas ao processo de reestruturação produtiva iniciado na RMPB na segunda metade da década de 1990.

**Palavras-chave:** Desenvolvimento Territorial; Governança Territorial; Diálogo Federativo.

**Abstract:** This article deals with two territorial governance experiments undertaken between 1980 and 2000 in the Middle Paraíba Valley of Rio de Janeiro State. The study focuses on the cases of Volta Redonda and Resende cities and their areas of influence. The objective of the study was to investigate the background of recent experiments related to productive restructuring from the mid-1990s onward.

**Keywords:** Territorial Development; Territorial Governance; Federative Cooperation and Coordination.

### Introdução

As análises aqui apresentadas resultam de investigações desenvolvidas no âmbito de dois projetos de pesquisa, a saber<sup>1</sup>: (i) o projeto *Cidades médias: novos papéis, novas lógicas espaciais*, apoiado pelo MCTI/CNPq/MEC/Capes através da Ação Transversal 06/2011 (doravante referido como Projeto Casadinho/Procad); e (ii) o projeto *Reestru-*

---

<sup>i</sup> Professor Associado do Departamento de Geografia. ppg.gusmao@gmail.com

*turação urbana no Estado do Rio de Janeiro: governança e desenvolvimento territorial no médio Paraíba*, contemplado pelo Edital Faperj 21/2012 do Programa de Apoio às Instituições de Ensino e Pesquisa Sediadas no Estado do Rio de Janeiro.

A temática aqui tratada tem como pano de fundo o processo de descentralização política e administrativa verificado no cenário brasileiro a partir da década de 1980. Contudo, não é nosso propósito (re)fazer aqui o debate desse processo, mas tão somente tomá-lo como ponto de partida. Nesse sentido, importa considerar certo grau de descentralização intergovernamental materializado, por exemplo, pela elevação dos municípios brasileiros à condição de unidades federativas<sup>2</sup>, assim como pela regulação dos mecanismos que permitem o desmembramento dos existentes e, por essa via, a criação de novas unidades dessa categoria. Outro aspecto que interessa à análise aqui realizada é a institucionalização da participação popular, em especial através de fóruns institucionais colegiados (comitês, conselhos, assembleias permanentes etc.) dedicados à formulação e avaliação das políticas públicas tanto em relação a setores (p.ex., conselhos municipais de saúde, meio ambiente, desenvolvimento urbano, transportes) como recortes territoriais (p.ex., comitês de bacias, conselhos gestores de UC's).

Essas mudanças figuram importantes se considerarmos que a administração pública brasileira sempre se notabilizou pela centralização de poderes, relegando aos governos locais (e até mesmo aos estaduais) papéis meramente secundários enquanto instâncias políticas efetivamente decisórias. No caso específico dos municípios, a falta de autonomia contribuiu para explicar o poder das oligarquias e para o estabelecimento de pactos seja com a classe política ou com os gestores públicos das três esferas de governo. O discurso de que os governos locais não estariam (e, para muitos, ainda não estão) preparados para arcar com responsabilidades de maior envergadura serviu para perpetuar, num círculo vicioso, suas históricas limitações financeiras e técnico-administrativas. Conforme assinalado por Almeida (2017, p. 50), “...não basta (para construir o federalismo e produzir a descentralização administrativa e do poder político) distribuir responsabilidades e competências, mas também os recursos, e desconcentrar politicamente; devendo ser essa relação equilibrada e equivalente”.

Como resultado dessa contínua concentração de poderes, parte significativa dos municípios brasileiros descumpram sistematicamente suas responsabilidades constitucionais, inclusive no que diz respeito à gestão/planejamento das cidades e ao provimento de serviços de interesse coletivo. Muitos deles experimentam tais dificuldades mesmo quando lidam com oportunidades criadas por grandes corporações que, ao estruturarem novos negócios e respectivas redes logísticas, geram oportunidades de negócios, emprego e renda e, concomitantemente, pressões sobre a qualidade do ambiente, efeitos que se espraiam sobre as áreas sobre as quais exercem sua influência.

Esse efeito pôde ser percebido ao longo da primeira década e meia do presente século quando alguns municípios brasileiros passaram por processos de reestruturação produtiva e socioespacial em relação aos quais demonstraram suas (in)capacidades de oferecer respostas adequadas. O *desencontro* entre *pressões* (que, muitas vezes, superaram as previsões feitas), *oportunidades* (que, por vezes, ficaram muito aquém das promessas feitas) e a *capacidade de resposta* dos governos locais levaram, muitas vezes, ao desperdício de oportunidades e recursos mobilizados, assim como ao aprofundamento de velhos problemas, dentre os quais figuram os déficits acumulados em matéria de

infraestruturas e serviços, com reflexos negativos sobre a qualidade socioambiental de seus territórios.

Não surpreende, portanto, o resultante agravamento do quadro de desigualdades e injustiças, contrariamente às projeções de frutos do “desenvolvimento” como nunca antes visto. Esse resultado não deve (ou deveria) surpreender ao observador mais atento porque, para garantir a construção de um cenário distinto, seria necessário que os governos locais fossem capazes de agir de forma a combinar dois princípios que não lhe são familiares: mais autonomia e mais solidariedade, o que pode soar contraditório, mas não é. Essas seriam duas condições que levariam tais governos a: (i) pelo lado da autonomia, garantir que as iniciativas tomadas por cada unidade político-administrativa estejam mais ajustadas às suas características e necessidades específicas; e (ii) pelo lado da solidariedade, reconhecer que algumas questões lhes são comuns e demandam ações supramunicipais cooperadas e coordenadas, seja como forma de otimizar recursos escassos ou de considerar as reais dimensões espaço-temporal das mesmas.

Essas não seriam, certamente, as condições suficientes para produzir as mudanças necessárias. Outros desafios precisam ser enfrentados, como o estabelecimento de um ambiente de confiança mútua a partir do qual se estabeleçam os laços de cooperação e cooperação intermunicipal, assim como entre os agentes institucionais, econômicos e sociais em cada unidade ou localidade. A coordenação e cooperação entre os agentes envolvidos (a nível local e regional) são requisitos para a análise-debate de que resultará acordos sobre: (i) as questões-problemas e sua hierarquização (prioridades), e (ii) as ações, objetivos concretos (e viáveis) em várias escalas de tempo e espaço. Por esse caminho, pode-se chegar mais próximo da definição das necessidades/possibilidades em termos de recursos (humanos, materiais, financeiros, institucionais etc.), bem como sua obtenção e gestão. A realização dessa “nova prática” de gestão pública deve ser vista como requisito para que governos locais atuem de fato como entes federados capazes de realizar a autogestão, contrariando o modelo federativo brasileiro verticalizado, hierarquizado e clientelista como tem sido.

Ainda que não se possam considerar um grande sucesso, é forçoso reconhecer que desde a década de 1980 e, particularmente, ao longo da década de 2000, puderam ser observados alguns indicativos na direção do fortalecimento da descentralização e dos instrumentos de participação dedicados à formulação de políticas públicas. Nada que possa ser considerado satisfatório e muito menos definitivo, é bem verdade. Contudo, são indicativos de que algo está em movimento. Como de costume, os caminhos abertos por novos experimentos contribuem com experiências a serem analisadas para daí retirar lições. Não há nada que justifique sentimentos de euforia, mas também não se trata de permanecermos totalmente céticos e pessimistas. Numa perspectiva histórica, ainda que se possa lamentar a velocidade, abrangência e, em alguma medida, a permanência dos resultados obtidos, algumas mudanças avançaram ao longo do período 1980-2010.

## **Base Teórico-conceitual**

Nesse item, procuramos definir a moldura conceitual que envolverá a análise das experiências de governança selecionadas. Esperamos que o leitor entenda que certos con-

ceitos serão aqui tratados muito mais no sentido de situá-los do que de discuti-los. Assim, dentro dos limites de um texto dessa dimensão, para emoldurar conceitualmente o tema objeto desse trabalho, faremos uma recapitulação resumida da discussão realizada por Gusmão (2015) seguindo quatro eixos principais, tratando: (i) do desenvolvimento local x globalização; (ii) dos recursos específicos e o desenvolvimento territorial; (iii) do diálogo interfederativo; e (iv) da governança territorial e das políticas públicas negociadas.

### *Sobre o Aparente Antagonismo entre o Desenvolvimento Local e a Globalização*

Segundo Silveira (2008), o *local* pode ser visto como “um campo de produção de novos fluxos, isto é, articulações sociais de ‘dentro para fora’ ou de ‘baixo para cima’”, que seriam capazes de substituir formas de “inserção subordinada e socialmente excludente” por um “desenvolvimento desde o local” que conduziria a uma “outra globalização”. Segundo esse autor, “é nesse ‘encontro entre lugares e fluxos que reside, talvez, o aspecto mais vigoroso e transformador das formulações contemporâneas sobre desenvolvimento local”. Ele trabalha, portanto, com a hipótese de que “as dinâmicas geradoras de desigualdade e exclusão não podem ser desconstruídas pelo alto, ou por outros sistemas de fluxos apartados dos lugares” (p. 43/44).

Nessa linha de argumentos, Silveira (op. cit.) debate também a reconstrução da *esfera pública*, que envolve a criação de novos padrões de organização e modos de regulação. Esse argumento é por ele identificado com a “gestão compartilhada e participativa, ligada à construção de novas ambiências públicas capazes de conduzir e reconduzir os processos de desenvolvimento local” ou de “novos modos de relacionamento que tornam possível a articulação entre agentes autônomos dos diferentes setores (governo, sociedade civil, mercado) na construção de processos de desenvolvimento” (p. 47). Nessa perspectiva de uma reconstrução da esfera pública, o autor indica ser necessário deslocar o protagonismo e a coordenação políticos dos processos de desenvolvimento na direção de “esferas públicas ampliadas cuja natureza é, essencialmente, local”. Essa seria a condição para que realize a descoberta, reconhecimento e valorização dos “ativos locais”, assim como “dos vínculos que podem ser ativados a partir de cada território” (p. 49).

No seu entender, esses “vínculos” estão intimamente relacionados com a ideia de redes. Sua valorização tem a ver com a passagem de uma perspectiva hierarquizada e verticalizada (piramidal) do processo de gestão pública para outra, que teria como característica principal a capacidade de estabelecer ligações não lineares entre diferentes unidades, componentes e agentes. Ou seja, passando da lógica da dependência para a da interdependência, da interação vertical para a interação multidirecional. De conexões que produzem conexões e novos pontos que conectados incorporam ao sistema as conexões que carregam (p. 50).

### *Sobre os Recursos Específicos e o Desenvolvimento Territorial*

Garofoli (apud FRANÇA e GARIBE, 2008) assinala que a transformação da economia e da sociedade local pode resultar de três “grupos de fenômenos” potencialmente determinantes de processos de desenvolvimento. Um desses grupos contempla “as reações a mudanças externas (tecnológicas ou organizativas) por meio de projetos de de-

envolvimento local, prevalecendo o uso de instrumentos de regulação social, e com um processo de valorização de recursos locais que, preponderantemente, não passam pelo mercado, mas por formas de cooperação/colaboração entre empresas” (p. 323).

Agregando uma perspectiva complementar, França e Garibe (2008) destacam que “sendo os territórios diversos, assim como suas condições ambientais e histórico-institucionais, os caminhos do desenvolvimento também o são e, portanto, não devem ser aceitas as interpretações baseadas num modelo único de referência e em trajetórias e estados predeterminados de desenvolvimento” (p. 323). Desse modo, os autores valorizam o território, os recursos específicos nele contidos e os atores locais como elementos constitutivos do desenvolvimento local. A especificidade de cada território (ou local) leva à necessidade de redefinição dos “preceitos em que se assentam a formulação e a implementação de políticas, de forma a permitir que as características da localidade se manifestem” (p. 330). Nesse sentido, destacam o papel indispensável do Estado, pois “o livre jogo do mercado transforma as regiões em algo amorfo, mero receptáculo das decisões otimizadas dos agentes econômicos. A concentração é um requisito do capitalismo global, portanto, cabe ao Estado contrapor-se a tal tendência, reconstruindo espaços de articulação entre a economia e o território” (p. 332).

A propósito, destaca-se o reparo feito pelos autores em relação às distorções a que têm sido submetidas, na prática, os princípios e as teorizações sobre descentralização, integração, coordenação de ações dos agentes públicos etc. Referindo-se especificamente às propostas de ações integradoras e coordenadas, destacam que os mesmos que estes são os temas “mais enfatizados em políticas públicas – e os menos implementados, pois envolvem a perspectiva da mudança da organização do Estado, no sentido de romper com uma lógica verticalizada (*e, acrescentaríamos, setorializada*) ao efetivar ações” (p. 337).

### *Sobre o Diálogo Interfederativo (ou a Falta Dele)*

Ao discutir os limites e as possibilidades do diálogo interfederativo no caso brasileiro, o Ipea (2013) argumenta que a capacidade de alterar a dinâmica territorial – a nível local, regional ou outra escala – provocada pela implantação de grandes empreendimentos não é preocupação recente. Contudo, o Instituto reconhece que esses vetores teriam assumido outra importância a partir de inícios dos anos 2000, quando têm lugar investimentos em número e dimensões inusitadas. Essa condição estaria impondo a necessidade de entendermos “até que ponto a cooperação e coordenação entre agentes públicos é possível, e positiva, para a atenuação desses impactos em casos específicos”, chamando atenção para o fato de o modelo federativo brasileiro garantir autonomia aos entes (no domínio de suas atribuições e competências) ao mesmo tempo que fortalece laços de dependência e antagonismo com rebatimentos territoriais perversos. Nesse sentido, conclui que “da mesma forma que esta configuração de Estado credencia processos de cooperação e de coordenação, permite conflitos e competições entre os entes” (Ipea, op. cit., p. 4).

Essa argumentação do Ipea está muito próxima do que é discutido por Brandão (2011, p. 125) quando afirma que “[...] o pacto federativo brasileiro está esgarçado, carente de mecanismos de coordenação federativa e marcado muito mais por ações

competitivas do que cooperativas”. Segundo esse autor, “[...] é fundamental construir táticas que envolvam um processo delicado de aprendizado conflituoso, que irá requerer o resgate da lógica do projeto e das ações planejadas, participativas e politizadas” (p. 127). Não há como seguir nessa linha sem analisar quem são os agentes que protagonizam e/ou são mais diretamente beneficiados pelos megainvestimentos dessa virada do século. Por outro lado, demanda especial atenção a (in)capacidade de resposta das esferas de governo que, de forma cooperada ou mais frequentemente isoladas, demonstram ter dificuldades de dar respostas às pressões e demandas que deles derivam.

### *Sobre a Governança Territorial e as “Políticas Públicas Negociadas”*

Os brevíssimos argumentos aqui registrados sobre a governança territorial estão próximos dos que foram empregados por Brandão ao discutir a descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado. No texto do autor aqui citado (op. cit., p. 133), ele afirma que seria preciso “[...] construir mesas de diálogo e identificação de problemas e discussão da capacidade coletiva de encaminhamento, buscando a articulação das escalas espaciais, dos níveis de governo e das instâncias de poder [...]”.

Partindo desse ponto e fazendo um paralelo em relação a como Gusmão (2012) trabalha o conceito de gestão ambiental, a governança territorial pode ser entendida como um processo decisório colegiado a ser coordenado por agentes públicos, envolvendo a participação direta e indispensável daqueles movimentos sociais e agentes econômicos que, por estarem presentes e/ou interessados no futuro de um determinado território e dos recursos/processos que ele contém, têm de fazer parte dos processos decisórios que a eles se referem.

Nesse processo colegiado, os diferentes agentes (institucionais, econômicos e sociais) atuam em redes e comparecem com suas distintas *saberes específicos* (ou *leituras*) sobre o território e suas questões, contribuindo para a formação da base de conhecimento e expressão dos interesses a partir dos quais são projetados cenários alternativos e estabelecidos acordos sobre aquele cenário (ou *mix* de cenários) desejado e a ser viabilizado. A governança que visa ao desenvolvimento de um território envolve, assim, uma permanente negociação de interesses divergentes e, conseqüentemente, envolvidos em conflitos (efetivos ou potenciais). Constitui-se, portanto, um processo de contínuo diálogo e aprendizado mútuo.

Desse processo colegiado de governança territorial resultarão *políticas públicas negociadas* que significariam melhores condições de organizar a ação do Estado – nas suas diferentes esferas e setores – e dos demais agentes sociais e econômicos envolvidos.

### **RMPB: Café, Indústria de Base e Reestruturação Produtiva Pós-1990**

Embora esse estudo foque o caso de Resende (e sua região de influência) nas primeiras décadas do século XXI, não seria correto fazê-lo sem situá-la, ainda que brevemente, no contexto da evolução da estrutura produtiva da Região do Médio Paraíba no século XX, a qual apresentaremos dividida em duas partes. A primeira trata da

passagem do arranjo *café /trabalho escravo* para uma economia orientada pelo *projeto desenvolvimentista* identificado inicialmente com a “era Vargas”, do qual resultou a montagem de um parque industrial de base materializado pelo complexo siderúrgico-metal-mecânico localizado inicialmente em Barra Mansa (década de 1930) e Volta Redonda (década de 1940). A segunda aborda o período que começa na década de 1990 e tem como *driving force* a *complementação* do parque industrial siderúrgico-metal-mecânico, marcado pela instalação das modernas montadoras de automóveis e dos serviços logísticos avançados que configuram os efeitos mais notáveis da reestruturação produtiva na RMPB.

Desde já, destacamos que as experiências de governança adiante analisadas situam-se no período 1980-2000 ou seja, poderiam ser vistas como associadas à transição entre essas duas fases da economia do Médio Paraíba.

### *Recapitulando: Traços mais Marcantes da Estrutura Produtiva da RMPB até a Década de 1990*

Ao analisar a evolução da estrutura produtiva do Vale do Paraíba e da RMPB, registramos alguns traços em comum com o processo de “desenvolvimento” brasileiro. A evolução da estrutura econômica do país – assim como do Vale e da RMPB, embora com características específicas e em proporções diferentes – esteve caracterizada pela sucessão de ciclos ao longo dos quais um ou dois produtos representavam, durante um determinado período, a *mola mestra* da economia a nível de certas regiões e, muitas vezes, do país. Em vários casos, esses ciclos foram encerrados de forma a determinar a decadência de estruturas especializadas, arrastando atrás de si a economia das regiões onde tinham assentadas suas respectivas bases produtivas. Esse foi o caso dos ciclos do açúcar, do tabaco, do algodão, do cacau, da borracha e do café, para mencionar os mais importantes. A estruturação/desestruturação dessas economias levou à construção e posterior desativação de infraestruturas e arranjos econômicos, bem como de organizações nos planos social, político-institucional e espacial, causando o desperdício de recursos/opportunidades e uma acentuada instabilidade no que se refere à geração/distribuição, assim como à manutenção de ganhos em termos de padrões de vida. É bom que se destaque que alguns desses ciclos estiveram associados também ao uso predatório do meio ambiente. Efetivamente, a sobreutilização da terra caracterizou alguns deles e contribuiu não só para o colapso da economia local, mas projetou mais longe os impactos socioespaciais negativos derivados desse colapso.

Esse processo cíclico de crescimento, assim como a forma predatória de utilização dos recursos ambientais e a geração de desequilíbrios socioespaciais, também caracterizou o Vale do Paraíba e poderá continuar a fazê-lo. Foi primeiramente no desenvolvimento do ciclo do café que o Vale do Paraíba desempenhou papel relevante. Até o último quarto do século XIX, este ciclo estava aí centrado<sup>3</sup>. Na passagem dos séculos XIX e XX, a produção de café no médio Vale do Paraíba foi virtualmente abandonada por duas razões a destacar: o esgotamento dos solos e a abolição do trabalho escravo. A essas razões somaram-se a disponibilidade de terras aptas e a extensão de logística de transporte, assim como a admissão da mão de obra imigrante, que contribuíram para o

deslocamento da fronteira agrícola do café em direção aos territórios paulista e, posteriormente, paranaense. Iniciou-se então na RMPB um ciclo econômico *tampão* de curta duração constituído pela pecuária leiteira extensiva e seu processamento.

Os primeiros sinais de um processo de industrialização na região são do tipo substituição de importações. Por volta de 1912, começava a operar, em Barra do Pirai, uma indústria têxtil. Na década de 1920, começaram a surgir então outras indústrias de transformação, destacando-se o setor da cerâmica em Pirai e Barra do Pirai, assim como a produção de papel em Pirai (1925). Essa tendência de “industrialização” tomou um rumo mais claro na década de 1930, ao longo da qual indústrias do ramo siderúrgico e mecânico passaram a ser instaladas em Barra Mansa. Esse processo de especialização veio a culminar com a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) no que, à época, era um distrito agrícola do município de Barra Mansa que posteriormente se transformou no município de Volta Redonda. A implantação da CSN significou a consolidação de um ciclo industrial já anunciado.

A mesma siderúrgica que deu origem à criação desse novo município desempenhou papel de importância no cenário da industrialização brasileira do pós-guerra, tornando-se também a base para a proliferação, no Vale do Paraíba, de uma diversidade de atividades relacionadas ao beneficiamento do aço. O período 1950-1960 ficou marcado pela consolidação desse parque siderúrgico-metal-mecânico, que se localizou preferentemente nos municípios de Barra Mansa e Volta Redonda. O período 1970-1980 registrou a chegada de outras indústrias, também de grande porte, mas com importante presença do capital estrangeiro, voltadas para a produção de insumos químicos, produtos farmacêuticos, máquinas de escritório, além de alimentos e bebidas. No que se refere à sua localização, essas unidades deram preferência ao então município de Resende, posteriormente desmembrado nos atuais municípios de Resende, Itatiaia, Porto Real e Quatis. Movido talvez pela disponibilidade de áreas planas e de terras mais baratas, assim como de um ambiente urbano menos denso e poluído, o foco desse crescimento moveu-se rio acima, na direção de Resende e da fronteira com São Paulo.

### *Reestruturação Econômica na RMPB: Construindo um Novo Perfil Industrial na Década de 1990, Perspectivas dos Anos 2000 e Nova Crise*

Conforme assinalado por Gusmão (2000), o Vale do Rio Paraíba do Sul desempenhou papel estratégico no âmbito do processo de industrialização brasileira, particularmente no esforço visando à constituição de um parque industrial de base. Por um bom período, o Vale representou elemento físico de articulação estratégica entre as metrópoles Rio de Janeiro e São Paulo. O(s) complexo(s) urbano-industrial-tecnológico aí consolidado(s) até o fim do século XX compreenderam unidades das áreas de biotecnologia, telecomunicações, aeronáutica e militar, no trecho paulista, assim como de alimentícia, química fina, automobilística, siderurgia, metal-mecânica, no trecho fluminense. Esses complexos estiveram, primeiramente, integrados ao dinamismo econômico das duas metrópoles e, posteriormente, à forma como a região se inseriu no processo de reestruturação produtiva em escala mundial verificada, sobretudo, na década de 1990.



Albuquerque (1999) assinalava que uma avaliação do Vale do Paraíba não pode ignorar a presença, dentre os serviços, de redes distributivas utilizadoras de novas tecnologias de transportes, comunicações, intermediação financeira, vendas a varejo e no atacado, e produção e disseminação de informações. Os chamados serviços modernos, intensivos em conhecimento, como os de assistência e consultoria em áreas como engenharia, economia, contabilidade, auditoria, direito, gestão de negócios, publicidade estão também presentes, bem como os que envolvem a interpenetração das manufaturas com os serviços avançados, como ocorre através da logística. Merece destaque ainda, especialmente na década de 2000, o número e a diversidade de instituições de ensino (públicas e privadas, de ensino técnico e terceiro grau) dedicadas à formação de mão de obra de nível médio e superior.

A reestruturação econômica verificada na região do Médio Paraíba a partir da década de 1990 derivou de um cenário econômico internacional *aquecido* e em franca reestruturação. No que se refere ao município de Volta Redonda e sua região de influência, destacam-se os efeitos gerados pelo processo de privatização do setor siderúrgico, o que incluiu a Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em 1993, e o aquecimento do mercado internacional do aço. No que se refere ao município de Resende e sua região de influência, o período envolveu o fechamento e/ou transferência de algumas indústrias (pertencentes aos ramos mais *modernas* ou *menos sujos* como as químicas, farmacêuticas e alimentícias) e a conformação de um novo vetor centrado no setor automotivo. Isso significa que, ainda que mais moderno e limpo, o perfil das indústrias que assumem o espaço antes ocupado pela química-farmacêutica-alimentícia é, outra vez, na linha da siderurgia-metal-mecânica. Ainda que dividido em dois setores (mais limpo/moderno em Resende e mais sujo/antigo em Volta Redonda), há uma unificação da RMPB que passa a ter, toda ela, um perfil mais *uniforme*.

Por um lado, o setor siderúrgico (com a CSN à frente) continuava tendo um peso muito grande na determinação do que se passaria (ou não) com a economia da Região. Os planos de expansão/diversificação da linha de produtos da Usina Presidente Vargas (UPV), assim como a implantação de uma nova unidade da Votorantim em Resende (2005), estão a dizer que o setor não perdeu seu protagonismo na Região. Por outro lado, a reestruturação produtiva (da RMPB como um todo) e produtiva/urbana (de Resende e sua região de influência) verificada a partir de meados da década de 1990 está marcada pela presença das montadoras e do setor de logística avançada que as acompanharam. A instalação da fábrica de caminhões da Volkswagen (hoje Mann) na Grande Resende, seguida pela Peugeot-Citröen, Nissan, Hyundai e outras, formam hoje a nova face do setor industrial na Região.

Esses novos “eventos” deram lugar a vários efeitos político-administrativos e socioespaciais, como o que resultou na criação do município de Porto Real, que já havia sido precedido pela criação de Quatis. A criação desse município foi a forma encontrada para “acomodar” uma solução locacional para a Volkswagen (hoje Mann) de forma a atender aos interesses dos agentes econômicos e políticos, assim como de outras instâncias de governo envolvidas. Também devemos lembrar os efeitos produzidos em decorrência da ampliação-modernização-concessão do Porto de Itaguaí que redefiniu, em certa medida, o ordenamento da ocupação urbano-industrial da Baixada de Sepetiba, assim como as

relações que se estabelecem entre esta e o restante da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (sobretudo depois da implantação do Arco Metropolitano) e a Região do Médio Paraíba (através da rede logística que interliga a produção industrial realizada na mesma e o terminal marítimo de Sepetiba).

A análise das perspectivas da RMPB obriga a pelo menos duas outras considerações. A primeira refere-se à permanência da dependência dessa Região em relação a empresas (sobretudo industriais) que atendem ao mercado global ou, quando menos, nacional. Por outro lado, precisa ser considerado o perfil dessas empresas que indica um grau elevado de especialização (siderurgia-metal-mecânica-automobilística) e sujeita a economia da Região às oscilações originadas em outras escalas (global e nacional), pouco importando o que seja do peculiar interesse local. Em momentos ascendentes das atividades globalizadas, essa inserção econômico-social subordinada (ou “dependente”) pode representar uma oportunidade a ser explorada. Contudo, essa condição tende a estar presente somente enquanto a economia mundial não der um dos seus “soluços”. Nos momentos dos “soluços”, quando os efeitos negativos da produção desterritorializada se mostram mais visíveis, os agentes locais não tem como intervir sobre essas oscilações e suas consequências. Nesses momentos, os frágeis laços de cooperação-coordenação entre agentes locais (públicos, econômicos e sociais) resultam em condições sociais e econômicas locais ainda mais vulneráveis e, portanto, ainda menos resilientes.

É certo que não faz sentido imaginar uma estrutura econômico-social para a RMPB que não esteja articulada com a dinâmica estabelecida por agentes exógenos em outras escalas (os *global players*). Ainda mais se considerarmos a evolução histórica dessa estrutura, conforme traçamos antes. Contudo, por outro lado, é também verdade que os agentes locais têm melhores condições (e deveriam se aplicar mais no sentido) de revelar e desenvolver os recursos específicos do território da Região, de forma a garantir que, em tempos de “vacas magras”, ela possa contar com uma certa “imunidade” ou com um “colchão de amortecimento” às oscilações globais/nacionais.

A segunda consideração diz respeito a um traço característico da estrutura produtiva da Região, qual seja: o predomínio de empresas de grande porte, com o agravante de que parte importante dela é comandada por grupos internacionais ou, quando não, pelo capital nacional cuja lógica é definida em função de um mercado não nacional. A experiência nos indica que o fechamento de uma grande empresa em uma dada localidade pode produzir efeitos negativos significativos como, por exemplo, ao gerar a desmobilização de seu cinturão de fornecedores e clientes. Os efeitos produzidos pela transferência, para São Paulo, da alta direção/setor comercial da CSN após sua privatização em 1993 é suficientemente ilustrativo. Isso apesar de a Usina Presidente Vargas ter passado, depois de sua privatização, por ampliações e diversificação<sup>4</sup>. Faz parte da lógica decisória de muitos setores e grandes empresas (em especial as *global players*, figura bastante comum na RMPB) a definição de estratégias mercadológicas e práticas operacionais que privilegiam critérios ajustados às escalas nacional e global. Segundo essas estratégias, os novos cenários e arranjos comerciais/tecnológicos – que podem implicar o fechamento e transferência de unidades – independem, em larga medida, de interesses vinculados de forma específica à microrregião onde certas unidades estão localizadas. Essas são

decisões sobre as quais os agentes (econômicos, políticos e sociais) locais têm pouca ou nenhuma ingerência.

Admitimos, portanto, que ainda que não seja uma regra geral o *grau de resiliência* de dada estrutura econômica em relação a oscilações conjunturais (decorrências de movimentos cíclicos ou de crises do sistema capitalista, conforme prefira o leitor) tende a depender da sua diversidade tanto no que diz respeito a tipologias, portes e graus de integração em relação às redes/fluxos situados em diferentes escalas espaciais. Esse parece ser, portanto, um fator de vulnerabilidade da RMPB em médio/longo prazo. Na medida em que o poder decisório da “economia regional” é (ou está) predominantemente associado a agentes e lógicas exógenas à Região, cresce proporcionalmente a necessidade de fortalecer ações políticas locais que tenham por base laços de cooperação e coordenação entre os agentes (públicos, econômicos e sociais), ampliando assim a possibilidade de contemplar as especificidades microrregionais tanto no que se refere a recursos disponíveis como no que diz respeito à possibilidade de transformá-los em ativos.

A capacidade do parque automotivo de Resende de fazer frente a oscilações do mercado (nacional e global) parece ser maior pelo fato de serem indústrias organizadas dentro de um processo produtivo mais flexível, menos fordista ou mais claramente toyotista. Contudo, na emergência de uma fase adversa – como a que se apresenta hoje –, os arranjos industriais modulares tendem a reduzir ou interromper suas atividades na expectativa de melhores dias. Mas tanto a mão de obra (desempregada) como os fornecedores de bens/serviços (destinados às indústrias ou às famílias) e seus clientes pagam o preço da crise a curto prazo.

Assim, a economia da RMPB que já experimentou as consequências de uma especialização na cadeia da siderurgia-metal-mecânica, experimenta agora um outro cenário marcado pela ampliação dessa cadeia e da dependência em relação ao setor automotivo mundializado. No primeiro caso, verificam-se reflexos diretos sobre a Grande Volta Redonda, enquanto agora estes se abatem também sobre os municípios de Resende, Itaitiaia, Quatis e Porto Real. Somam-se assim os dois “Médios Paraíba”; enquanto a “crise” de 2008, no plano mundial, interferiu na RMPB através da forma como reage a cadeia da siderurgia-metal-mecânica, a “crise” de 2013 afeta o segmento mais moderno da sua economia, que reage de forma distinta através da cadeia automotiva e as redes/fluxos aos quais ela está conectada<sup>5</sup>. A consequência comum, tanto para o “Médio Paraíba” arcaico como para o moderno, é que expectativas se frustram e disparidades socioambientais permanecem (ou se ampliam) como consequência de cenários futuros construídos sem que os agentes locais tivessem a possibilidade de opinar e que os recursos específicos fossem trabalhados no sentido de transformados em ativos a serviço do desenvolvimento desse território.

## **Resende como Cidade Média**

Como já assinalamos, embora o cenário mais amplo desse texto seja a RMPB, seu foco de investigação é Resende e sua região de influência. Por outro lado, o leitor deve ser lembrado de que essa investigação é parte do projeto *Cidades médias: novos papéis*,

*novas lógicas espaciais*, fato que justifica a inclusão desse item dedicado a esclarecer a situação de Resende como cidade média.

Segundo Corrêa (2007), a construção de um quadro teórico sobre as cidades médias deve pesquisar três elementos principais que nos ajudam a esclarecer o papel de Resende no âmbito da definição de sua região de influência: (i) a presença nelas de uma elite empreendedora; (ii) a sua posição/localização relativa dentro da rede de cidades; e (iii) as interações espaciais que estabelece. Esses três elementos parecem estar presentes no caso de Resende, pois: (a) ainda que não represente sua “marca”, a cidade (e sua região de influência) conta com uma elite empreendedora capaz de estabelecer a diferença em relação a outras cidades com a mesma dimensão demográfica, pois apresenta “uma relativa autonomia econômica e política [...], criando interesses locais e regionais, competindo em alguns setores de atividades com as grandes cidades e centros metropolitanos”; (b) ela tende a uma posição central na hierarquia regional face à circulação de pessoas, capitais, informações e mercadorias/serviços; e (c) ela apresenta “interações espaciais intensas, complexas, multidirecionais e marcadas pela multiescalaridade” que seriam dadas pelas conexões com a rede global de cidades através de grandes corporações multinacionais (*global players*). Ainda que não tenhamos mostrado evidências a ponto de provar essa tese, partimos do suposto de que Resende ocupa um “lugar central” em relação à sua região de influência e mais além, já que concentra a “oferta dos bens e serviços para uma hinterlândia regional”.

Contudo, não se está afirmando que ela venha a ocupar a posição de uma “capital regional” ou “metrópole regional”, muito embora a condição de “centro de atividades especializadas” possa ser considerada como uma hipótese bastante provável. De fato, Resende concentra atividades que geram interações espaciais a longas distâncias, mantendo assim conexões crescentes com os mercados nacional e internacional que podem levar a um processo de especialização.

A rigor, essa condição de “lugar central” representa uma questão a ser analisada com mais cuidado. A região de influência de Resende compreende o conjunto formado pelo somatório dos territórios dos municípios de Resende, Itaíia, Porto Real e Quatis, sendo que os três últimos resultaram de processos relativamente recentes de desmembramento do primeiro. Contudo, esses processos *emancipatórios* não resultaram nem em autonomia nem em cooperação, mantendo-se um quadro contraditório em que tais unidades podem se apresentar como unidades mutuamente dependentes (nos planos econômico, administrativo e social) dispostas à cooperação-coordenação de ações, ao mesmo tempo que são vistos como competidores disputando oportunidades e, portanto, avessos à cooperação/coordenação.

O enquadramento de Resende como uma cidade média é reforçada pela importância das oportunidades e pressões a que vem sendo submetidas como decorrência “[...] da presença de novos atores econômicos, na maior parte dos casos empresas de grande porte econômico e/ou respondendo a interesses de inovação tecnológica” (Projeto Procad/Casadinho, 2011). Esse eixo orientador da pesquisa está assim alinhado com a análise dos “processos de reestruturação urbana, considerando as funções das cidades médias, seus papéis regionais na rede urbana, assim como sua articulação em circuitos e redes que extrapolam a escala regional, para âmbitos nacionais e, inclusive, globais,

avaliando em que medida mudanças recentes têm desdobramento na estrutura de seus espaços urbanos, bem como em suas morfologias urbanas” (SPOSITO, op. cit., p. 29). No caso de Resende, as articulações em curso (ou em gestação) que extrapolam os limites político-administrativos de vários municípios se traduzem em iniciativas, por parte dessa municipalidade, na direção do estabelecimento de arranjos de governança territorial que poderão resultar na realização de potenciais locais que se somem (ou contraponham) às dinâmicas impostas por agentes exógenos à região.

Obedecendo à mesma orientação dada aos esforços desenvolvidos no âmbito desse Projeto, a discussão aqui iniciada representa a primeira de uma série de avaliações através das quais se pretende gerar resultados que permitam comparar o caso de cidades médias situadas em diferentes regiões brasileiras.

Como já mencionamos, Resende deve ser analisada na perspectiva de um espaço de relações que extrapolam os limites político-administrativos de vários municípios. Assim, o objeto de análise a que se faz referência como sendo a cidade média de Resende (ou a cidade e sua “região de influência”) corresponde a um conjunto articulado de áreas urbanas descontínuas que incluem o primeiro distrito de Resende e outras áreas urbanas situadas nos municípios de Itatiaia, Quatis e Porto Real. A todo rigor, referimo-nos a um espaço que recompõe a formação original do antigo município de Resende, do qual foram sendo desmembradas sucessivamente as porções territoriais que vieram a formar esses outros municípios (Itatiaia, Quatis e Porto Real). Mais do que isso, se o foco de análise estiver voltado para as atividades/infraestruturas ligadas ao setor de turismo, a abrangência espacial do objeto de análise terá de ser ampliado ainda mais pela incorporação de espaços pertencentes a municípios situados nos estados de Minas Gerais (Bocaina de Minas, p. ex.) e São Paulo.

Essa abordagem está alinhada com os argumentos assinalados por Sposito (op. cit.) sobre o fato da cidade média guardar “[...] relação direta com a área sobre a qual ela é capaz de exercer influência [...]”. Argumentos que levam a autora a destacar que as relações espaciais de uma cidade média “[...] não estruturam áreas ou regiões, mas sobrepõem a áreas e regiões, organizadas por lógicas territoriais, outros fluxos que podem ultrapassar essas áreas ou regiões de comando de uma cidade média e o fazem, gerando estruturas espaciais em rede, cuja morfologia não contém (necessariamente) continuidade territorial” (p. 38).

A região de influência de Resende é conhecida hoje por duas fisionomias principais associadas aos perfis de polo industrial e de polo de ecoturismo. Como já assinalado na abordagem do caso, ficará evidente que não são apenas os *agentes mundializados* que estão determinando a reestruturação da cidade e sua região de influência. Empreendedores locais têm sido capazes de revelar recursos responsáveis por uma fisionomia mais endógena. Como também já mencionado, admite-se a hipótese de que existam arranjos de governança que combinam vetores exógenos (as grandes corporações produtivas ou, em outras palavras, os *agentes mundializados*) e endógenos (empreendedores locais, em especial aqueles ligados aos serviços, com destaque para o ecoturismo e turismo de negócios), resultando daí condições específicas favoráveis ao desenvolvimento local, desde que sejam apropriadas e exploradas por um processo *inteligente* de governança.

Há indicações de que, além do parque industrial mais “moderno”<sup>6</sup>, merece igual destaque a presença de “novos elementos”<sup>7</sup> que também produzem efeitos no que diz

respeito à reestruturação urbana de Resende no período pós década de 1990. Entre eles, desponta o setor imobiliário moderno, o de serviços diversificado e sofisticado, em especial o segmento do turismo de negócios ao qual se junta o turismo ecológico, já consagrado desde há muito.

Efetivamente, o turismo ecológico já está presente na área de Resende/Itatiaia através de três elementos principais, a saber: (i) o Parque Nacional de Itatiaia, primeiro parque nacional brasileiro criado na década de 1930; (ii) o distrito de Penedo (Itatiaia-RJ) e seus ativos naturais, gastronômicos e culturais associados a traços de “colonização” finlandesa; e (iii) a área de Visconde de Mauá (Itatiaia-RJ) e Bocaina de Minas (em Minas Gerais) onde se desenvolveram também os ativos naturais e culturais ligados à “colonização” alemã e aos fluxos/trocas com áreas do estado de Minas Gerais. Admite-se, como hipótese, que os “roteiros” e “produtos turísticos” da região poderiam ser tidos como *recursos específicos* (BENKO e PECQUEUR, 2001). A partir deles, a combinação das ações dos agentes endógenos (empreendedores locais) combinados com as ações dos agentes exógenos (identificados com o parque industrial e o setor de serviços/logístico avançado) poderia ajudar a produzir uma economia, em Resende, mais diversificada e resiliente que aquela experimentada, por exemplo, em Volta Redonda e Barra Mansa.

### **Experiências de Cooperação-Coordenação Intermunicipal na RMPB: Período 1980-2000**

Para analisar a disposição à cooperação-coordenação intermunicipal na RMPB, selecionamos duas experiências realizadas no período 1980-2000. O primeiro caso diz respeito ao Consórcio para o Desenvolvimento Integrado de Municípios do Estado do Rio de Janeiro, no Vale do Paraíba (CODIVAP-RJ), formalmente criado no início da década de 1980 envolvendo, em tese, todos os municípios fluminenses integrantes da bacia do rio Paraíba do Sul. A segunda experiência trata de uma iniciativa realizada na década de 1990, concebida por um grupo de secretários de planejamento de municípios da Região do Médio Paraíba; o Mercado Comum do Vale do Paraíba (MERCOWALE). As duas experiências diferem em vários aspectos, mas sobretudo no que se refere às respectivas escalas, pois enquanto a primeira envolve toda a parte fluminense da bacia do Paraíba do Sul, a segunda envolvia apenas os municípios do médio curso (que à época eram bem menos numerosos do que hoje).

Além da pesquisa documental/bibliográfica e idas a campo, a composição desse item foi beneficiada pelas entrevistas realizadas com personagens que tomaram parte direta na concepção e desenrolar dessas experiências<sup>8</sup>.

#### *Consórcio para o Desenvolvimento Integrado de Municípios do Estado do Rio de Janeiro, no Vale do Paraíba – CODIVAP<sup>9</sup>*

O CODIVAP-RJ foi criado em 1983 com a finalidade de “planejar, adotar e coordenar medidas destinadas a promover e acelerar o desenvolvimento socioeconômico da região compreendida no território dos Municípios consorciados”. A ele deveriam aderir os municípios da parte fluminense da bacia do rio Paraíba do Sul. Independente do número que

tenha aderido, na prática do Consórcio, o protagonismo foi exercido por lideranças políticas dos municípios que compunham a Região do Médio Paraíba (RMPB), sempre nucleada por Volta Redonda (Pinheiral ainda era distrito deste último), Barra Mansa, Barra do Pirai e Resende (Itatiaia, Quatis e Porto Real eram distritos deste último). Ao longo do período em que o Consórcio alcançou alguma expressão (1983-1990), verificou-se uma espécie de rodízio dos prefeitos de Volta Redonda e Resende na presidência do mesmo.

Embora seja difícil dissociar o CODIVAP-SP e o CODIVAP-RJ é fato que eles tiveram gêneses e adotaram práticas muito distintas. Algumas diferenças deixaram marcas como é o caso, destacado por BASTOS (2013): (i) da ênfase dada pelo governo paulista ao planejamento regional; e (ii) ao espaço concedido aos municípios que integravam o Consórcio de SP. Como referência, o entrevistado cita Jorge Wilhelm (Secretário de Economia de Planejamento do Estado de São Paulo no período 1975-1979) “que tinha uma presença muito marcante no CODIVAP-SP, aonde o ânimo era diferenciado, com expectativa de planejamento integrado, com uma presença efetiva dos prefeitos na discussão de projetos estaduais que incidissem sobre a região do Vale do Paraíba Paulista”.

Como assinalado por CARVALHO (1987), “as prefeituras do vale do Paraíba paulista foram as primeiras a se organizar politicamente em torno da questão do planejamento (*de uma bacia hidrográfica ou porção desta*). Contribuiu para isso o fato de as prefeituras do Vale do Paraíba paulista serem majoritariamente do MDB (e depois do PMDB). Em outubro de 1970, fundaram o Consórcio de Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba (CODIVAP-SP). As do Rio de Janeiro somente em fevereiro de 1979 davam os primeiros passos com vistas a fundação do CODIVAP-RJ [...]” (p. 21).

No caso paulista, o peso da orientação partidária na determinação dos resultados obtidos em matéria de cooperação-coordenação intermunicipal não pode ser visto como um “pequeno detalhe”. Deve-se lembrar que no período (1970/1980) o país tratava de superar o bipartidarismo e resgatar o direito de eleger (de forma direta) os governadores (o que só veio acontecer a partir de 1982). À época, representou uma *mudança de cenário* o fato do PMDB apresentar como candidatos nas eleições de 1982: Franco Montoro (SP), Tancredo Neves (MG) e Miro Teixeira (RJ). Também representava uma mudança (quase uma afronta) o fato do governador eleito no Rio de Janeiro ter sido Leonel Brizola (PDT).

Diferentemente do caso paulista, a criação do CODIVAP-RJ (1983) foi condicionada pela prática de políticas federais que marginalizariam iniciativas do governo estadual e de eventuais novas lideranças locais. O Consórcio serviria assim como instrumento de manutenção do controle federal sobre uma região de interesse estratégico mesmo após o restabelecimento das eleições para governadores e prefeitos. A propósito, BASTOS (op. cit.) lembra que “[...] Benevenuto dos Santos Neto, último prefeito de Volta Redonda a ser nomeado pelo Governo Federal (1982-1986), acordara com o Ministro do Interior, Mario Andreazza (1979-1985), que o CODIVAP-RJ operaria de forma que os recursos da União chegassem aos municípios do Vale do Paraíba sem ter de passar pelas mãos do então Governador do Rio de Janeiro, Leonel Brizola”. Esse seria um arranjo que beneficiaria ambas essas partes, pois manteria um canal de diálogo direto entre União e municípios, permitindo que “[...] Benevenuto Neto se apresentasse aos demais prefeitos da região (*estes eleitos*) como um elemento de ligação com o Governo Federal, o que o colocava na condição de uma potencial liderança regional”.

Por outro lado, CARVALHO (op. cit.) levanta outra hipótese ao argumentar que as prefeituras fluminenses estariam na necessidade de reagir à criação do Comitê Executivo de Estudos Integrados da Bacia do Rio Paraíba do Sul – CEEIVAP, que dava corpo à política do governo federal de gerenciamento integrado de bacias hidrográficas iniciada no final do governo Ernesto Geisel com a criação do Comitê Especial de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas – CEEIBH<sup>10</sup>.

Conforme CUNHA (2013), diferentemente do CODIVAP-SP, o Consórcio fluminense foi uma experiência que produziu *mais espuma que resultados* ou, nas palavras do entrevistado, “tinha muito mato e pouco macaco”. Na sua opinião, “[...] o CODIVAP fluminense envolvia ideias que estavam além da compreensão política local [...]”. A propósitos do papel jogado de uma maneira geral pelos políticos locais o entrevistado amplia em muito suas dúvidas:

“[...] eu tenho minhas dúvidas se os políticos são as lideranças que devem conduzir essas experiências, ou se na verdade eles funcionam como meros apropriadores dessas ideias. Num determinado momento elas (*as experiências*) podem interessar para dar consistência ao discurso deles (*dos políticos*), alimentando sua relação de poder imediato num determinado momento, sem ter uma noção exata da extensão do compromisso que teria de ser estabelecido [...]” (Cunha, 2013.)

Dentro da linha de entendimento de CUNHA (op. cit.), o ‘tema’ CEIVAP-RJ pode ter emprestado ao projeto de lideranças políticas locais (sobretudo de Resende e Volta Redonda, como Noel de Carvalho e Paulo Cesar Baltazar) uma perspectiva de discurso regional, “uma condição que teria permitido falar para a região como candidatos à condição de seus representantes no cenário político estadual e nacional [...]”. Mas, na verdade, segundo essa fonte, caberiam dúvidas em relação a “[...] quanto desse discurso iria sustentar uma prática? A prática existiria ou tudo se resumiria ao discurso de candidato? A prática que fica era a anunciada pelo discurso ou era outra?”.

Nas palavras de BASTOS (op. cit.) “[...] essas coisas que nascem meio de cima para baixo são complicadas. Não havia chances de sucesso para o Consórcio na medida em que havia uma carência de lideranças e também porque não havia nos prefeitos da região outro interesse que não fosse obter recursos (*e manterem ou fortalecerem suas respectivas lideranças*). Eles não pensavam em planejamento do desenvolvimento regional”. Segundo essa fonte, é possível que Noel de Carvalho, que veio a ser Presidente do CODIVAP-RJ quando no exercício do mandato de Prefeito de Resende, fosse uma exceção à regra pois “tinha outra matriz de intenções, pertencia à ala jovem do PMDB, tinha origem no Vale do Paraíba, mantinha contatos com os prefeitos do CODIVAP-SP e pensava dentro de uma matriz regional, de desenvolvimento do Vale”. Contudo, essa teria sido uma liderança que não teve herdeiro ou sequência. Mais adiante, Paulo Cesar Baltazar foi eleito prefeito de Volta Redonda e passou a exercer o cargo de Presidente do CODIVAP-RJ. Problemas internos da aliança PT/PMDB que lhe dera sustentação acabaram por fazer com que a Prefeitura de Volta Redonda (assim como a de Barra Mansa) retirasse seu apoio ao Consórcio que ficou abandonado à própria sorte<sup>11</sup>.



O histórico de realizações do CODIVAP-RJ inclui poucos resultados concretos ao longo da década de 1980. Em matéria de iniciativas que visassem efetivamente o desenvolvimento da região (ou da bacia), destaca-se, em 1982, a conclusão e promulgação do Macrozoneamento do Comitê Executivo de Estudos Integrados do Vale do Paraíba do Sul (CEEIVAP). Contudo, essa foi uma iniciativa federal realizada, através do Centro Executivo de Estudos Integrados de Bacias Hidrográficas (CEIBH do Ministério do Interior), no âmbito do modelo de gestão de bacias hidrográficas então ensaiado e que foi materializado através da Lei da Política Nacional de Meio Ambiente (LF 6938/81) e, posteriormente, da Lei da Política Nacional de Recursos Hídricos (LF 9433/97). A iniciativa não contou, portanto, com o envolvimento direto do CODIVAP. Houve um forte envolvimento dos governos estaduais – do RJ, SP e MG – e de uma pálida representação dos municípios que compunham a bacia. Em 1986/1987, o Macrozoneamento do CEEIVAP foi objeto de detalhamento, sob a liderança da Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente, restrito ao trecho do Médio Vale e com foco limitado às zonas de uso industrial. Essa iniciativa estava prioritariamente voltada para uma estratégia de controle da poluição do Rio Paraíba do Sul. Esses trabalhos se deram sob a liderança da FEEMA e reduzido interesse/envolvimento dos municípios da RMPB. Foram realizadas audiências públicas, mas com pouco sucesso/interesse local seja das prefeituras, dos agentes econômicos ou da sociedade civil. No início da década de 1990, sob a liderança da Superintendência para a Região Sudeste (SERSE, do Ministério do Interior) e coordenação da Geógrafa Lysia Bernardes, contando com a participação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Urbano (SEDUR RJ), o trabalho de detalhamento elaborado pela FEEMA foi retomado como parte de um esforço conduzido pelo governo do estado do Rio de Janeiro com o objetivo de identificar espaços físicos visando à nova onda de expansão industrial inaugurada com a chegada da Guardian (vidros especiais para a indústria automotiva), Volkswagen e outras montadoras que vieram se instalar em Resende e sua região de influência (Itatiaia, Porto Real e Quatis).

## **Mercado Comum do Médio Vale do Paraíba (MERCOWALE)**

Diferente da escala assumida pelo CODIVAP-RJ, a abrangência geográfica do MERCOWALE estava restrita aos municípios que formavam a Região do Médio Vale do Paraíba, que, à época, era constituído por Resende<sup>12</sup>, Barra Mansa, Volta Redonda<sup>13</sup> e Barra do Pirai.

A proposta do MERCOWALE resultava da combinação de quatro elementos. O primeiro corresponde à proposta de criação de um *fórum regional de secretários de planejamento*, uma “entidade” informal de caráter “mais técnico que político”, com representação das prefeituras dos municípios da RMPB através dos seus respectivos secretários municipais, sobretudo de planejamento e desenvolvimento urbano. Membros desse grupo ocupavam (e ocuparam por várias administrações) posições de secretários municipais (planejamento, obras, desenvolvimento social etc.), tendo um deles sido eleito Prefeito de Quatis.

O relato de SALDANHA (2013) confirma o MERCOSUL como uma resultante de uma “[...] iniciativa de alguns Secretários municipais na direção de um formato institucional voluntário, de um fórum regional não oficial no sentido de que não seria uma

estrutura de governo, algo como uma iniciativa público-privada com participação destacada da academia [...] Não teria presidente, funcionaria como uma espécie de assembleia permanente que se reuniria em sistema de rodízio nas cidades que integravam o MERCOVALE, como hoje funcionam os Conselhos de Saúde. O presidente de cada reunião seria o prefeito anfitrião da vez. Não haveria sede, estrutura ou equipe [...].”

O segundo componente está associado ao trabalho de consultoria contratado pelo Prefeito Paulo Cesar Baltazar (PSB, Volta Redonda – 1993/1996) e realizado pelo ex-prefeito Celso Daniel (PT, Campinas-SP) objetivando a preparação de um Plano Estratégico para o município de Volta Redonda. A experiência do Consórcio do ABC Paulista serviu assim como referência, até porque havia uma certa semelhança entre as situações criadas pelas decisões que vinham de ser tomadas pela CSN, no caso de Volta Redonda, e pela mudança de parte do setor automobilístico para outras regiões brasileiras, no caso do ABC Paulista. Por meio desse Plano, pretendia-se dar resposta ao cenário gerado a partir da privatização da CSN e seus efeitos sobre a economia de Volta Redonda e o conseqüentemente deterioro da cidade e da sua região de influência. A proposta tinha o respaldo dos agentes econômicos da região, especialmente daqueles que compunham a cadeia de fornecedores e clientes da CSN, que demandavam uma saída para empresas cuja situação se alterara de forma importante com mudanças promovidas pela CSN, como a transferência do seu setor comercial para a cidade de São Paulo.

Bastos (op. cit.) confirma esse componente ao afirmar que “[...] segundo Roberto Procópio Lima Neto, presidente encarregado de encaminhar o processo de privatização da empresa, a CSN tinha um cinturão de fornecedores vicioso [...]”. A privatização representaria, portanto, a possibilidade de rompimento desse arranjo que era importante para os municípios da região, embora visto como pernicioso à lucratividade da empresa privatizada. Dessa forma, o MERCOVALE representava, em certa medida, uma resposta apresentada pelo “pessoal desse cinturão” envolvendo o interesse de compensar a perda desse “mercado cativo, tão próximo, tão fiel”. A intenção primeira era, portanto, a de estabelecer mecanismos de cooperação intermunicipal que ajudassem a preservar o mercado regional onde trocas realizadas pelas pequenas, médias e grandes empresas garantissem uma certa sustentabilidade para a economia do aço e, portanto, da região [...].”

Ainda segundo Bastos (op. cit.) a nova estratégia industrial-comercial da CSN privatizada teve um impacto regional amplo, pois “[...] essa cadeia havia se espreado pelo médio vale do Paraíba como um todo, alcançando desde Resende, à montante, a Barra do Piraí, a jusante, já que Volta Redonda não tinha capacidade física de abrigar todas as unidades que compunham o complexo. Contudo, esse espreado não se deu apenas por força da disponibilidade de espaço físico, mas respondeu também aos efeitos de uma legislação urbanística e ambiental menos rígida no caso dos municípios periféricos a Volta Redonda, como era o caso de Barra Mansa”. Bastos coincide em dizer que o MERCOVALE “[...] foi uma iniciativa montada a partir de interesses fundamentalmente econômicos ligados ao setor siderúrgico e metal-mecânico, como uma tentativa de resposta às novas condições e ameaças associadas ao processo de privatização da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN)”. A ponto dessa iniciativa não dialogar com outros segmentos industriais também presentes na região como o farmacêutico e químico, assim como com outros setores econômicos relevantes como o turismo e serviços.

O terceiro elemento contradiz em parte essa ideia de que a montagem de uma agenda de ações se limitava a uma resposta meramente industrial dada pela siderurgia-metal-mecânica à privatização da CSN. O trabalho de consultoria realizado por Celso Daniel para Volta Redonda não foi o único. As consultoras DIALOG e ANDERSON CONSULTING, de “trânsito internacional”, passaram também a explorar “oportunidades de negócio” associadas à elaboração de um Plano Estratégico visando ao desenvolvimento regional do Médio Paraíba. Tais oportunidades estavam alinhadas com experiências desenvolvidas em outros contextos e escalas, como no caso das “regiões ganhadoras da nova Itália”. Assim, a iniciativa do MERCOVALE pode ser entendida não só como uma resposta à uma situação da crise gerada pela privatização da CSN, mas também como consequência de iniciativas que procuravam pensar uma saída estratégica para a região no contexto de uma *economia mundial sem fronteiras*. Importa lembrar que ela foi contemporânea, por exemplo, à criação do MERCOSUL, que não por acaso inspirou seu nome. Nesse contexto a proposta era que o MERCOVALE envolvesse a produção de uma “marca da região” que seria vendida no plano internacional. Segundo o depoimento de Saldanha (op. cit.) essa agenda era muito mais abrangente e compreendia uma série de outros; “[...] a intenção era de integrar nossas políticas urbanas dentro de uma visão regionalizada e não localista, considerando-se, por exemplo, a questão da mobilidade que é muito séria. Os municípios teriam controle sobre o sistema de transporte, tentando fugir da Dutra, que virou uma via urbana, e buscar a alternativa de linha férrea que faria a interligação regional já que integra todos os municípios e viabilizaria os movimentos feitos pela população para ir à escola/universidade, ao shopping, ao médico etc.”

O quarto elemento esteve ligado à apropriação da proposta de criação do MERCOVALE por agentes que se moviam no cenário político na esfera estadual em três momentos e situações distintas da década de 1990: (i) a primeira esteve ligada à pessoa do ex-prefeito Baltazar (VR) que incorporou o discurso do MERCOVALE à sua plataforma de candidato a deputado, apresentando-se assim como uma voz da região e superando a imagem de um candidato “municipal” muito ligado a Volta Redonda; (ii) a segunda data da administração do governador Marcelo Alencar que, em parceria com o governo federal, através da Superintendência para o Desenvolvimento da Região Sudeste (SERSE/MINTER), retomou o detalhamento do Macrozoneamento do CEEIVAP/MINTER em relação ao uso industrial no trecho correspondente à RMPB. Essa iniciativa foi coordenada pela Geógrafa Lísia Bernardes (Superintende da SERSE) e pelo Arquiteto Mauricio Nogueira Batista (pela Secretaria de Desenvolvimento Urbano do estado – SEDUR/RJ); e (iii) a terceira situação envolveu a gestão do governador Anthony Garotinho (1998/2002), através da Secretaria de Planejamento do Estado, na gestão Jorge Bittar, que liderava um programa de governo visando à formação de consórcios intermunicipais para o desenvolvimento regional, fazendo o movimento endógeno nascido na RMPB sair do controle dos agentes locais/regionais e perder sua identidade e coesão original.

Entretanto, barreiras associadas à disputas políticas locais/provinciais estiveram presentes desde o início da gestação da ideia. Na verdade, elas já estavam presentes quando da experiência do CODIVAP-RJ. Na fase inicial das tratativas sobre o MERCOVALE já havia surgido a ideia de o Prefeito de Paulo Cesar Baltazar (VR) ser seu primeiro presidente. Segundo SALDANHA (op. cit.) isso foi “[...] coisa que veio lá de VR e que acabaria por

politizar (*termo usado no sentido de partidizar*) esse fórum, o que contrariava a ideia original de promover a cooperação em torno de políticas públicas formuladas com a participação de todos (prefeituras, empresariado e cidadania) no interesse do desenvolvimento da região. É lamentável que essa história tenha se encerrado dessa forma”.

Além de disputas políticas as dificuldades de levar adiante tais propostas também se alimentavam do “[...] fato de não ter havido continuidade político-administrativa, o que pode ser atribuído também à precariedade dos quadros técnicos das prefeituras que, com exceção de VR, que tinha o Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano (IPPU), acabou por representar um dos fatores determinantes do fato das ideias não terem seguido adiante [...]” (SALDANHA, op. cit.).

Referindo-se ao plano político da região Bastos (op. cit.) afirma que “[...] depois de Noel de Carvalho deixou de existir uma liderança política com foco na região. Os prefeitos sempre estiveram comprometidos com ações locais, setoriais e de curto prazo, sempre dispostos a disputar as oportunidades que surgiam e quase nunca se mostraram inclinados a cooperar/coordenar suas ações. Se apreciarmos como até hoje têm sido debatidos projetos de interesse regional (tais como o Trem Bala ou o Aeroporto Regional) ficará evidente o clima de disputa que sempre predominou na região”. Argumento com o qual parece concordar Saldanha (op. cit.) quando este registra “[...] não termos mais uma liderança regional, seja política, empresarial ou cidadã, capaz de conduzir a ideia de um projeto regional. A região tem sido preterida pelos investimentos federais, apesar do volume de arrecadação realizada a partir do conjunto de atividades aqui localizadas. Não temos retorno. Não há gente pensando desse tamanho, só há gente pensando no agora. Precisa pensar à frente [...]”.

### **Considerações Finais: Referências para o Aprofundamento e Ampliação da Análise de Experiências de Governança Territorial Verificadas da Região de Influência de Resende**

A análise das iniciativas de que tratamos nesse texto permite tecer algumas considerações finais, assim como encaminhar indicações sobre a necessidade de dar continuidade aos trabalhos. A primeira consideração é de que os arranjos políticos-institucionais analisados foram infrutíferos no que diz respeito à promoção da governança territorial. Nenhum deles pode ser enquadrado como uma experiência de governança visando ao desenvolvimento territorial da região. Embora possam ser tidas como propostas de coordenação-cooperação intermunicipais, o seu conteúdo real de “desenvolvimento” não era capaz de esconder as suas reais inspirações “desenvolvimentistas” e/ou “industrialistas”.

A frustração dessas experiências pode ser atribuída, em boa medida, ao fato de elas resultarem de decisões tomadas por agentes econômicos e políticos externos aos interesses específicos da região. As *driving forces* atuantes na RMPB no período 1940-1995 obedeciam a uma gênese alheia à região. Elas ajudaram a forjar processos liderados por agentes políticos locais que agiam no interesse de suas respectivas “carreiras”, alguns movidos pelo interesse de projetar seus nomes visando *voos políticos mais elevados*. As oportunidades geradas por agentes públicos (vinculados a outras esferas de governo) e privados (sejam nacionais ou estrangeiros) exógenos foram, assim, apropriadas pelas

disputas locais e pelos discursos de certas lideranças políticas. Dessa forma, as possibilidades de desenvolvimento associadas aos recursos específicos da região/local ficaram muitas vezes à margem, sem serem revelados e transformados em ativos a serviço desenvolvimento territorial.

Fazer um percurso diferente não seria simples. Nem estaria garantido se a postura dessas lideranças fosse outra. Entretanto, é fato que, ao falharem, as iniciativas fortaleceram a estrutura econômica que já era caracterizada por um elevado grau de especialização. Daí, resultando uma baixa resiliência expressa pela vulnerabilidade às oscilações colocadas por decisões das empresas e/ou dos mercados aos quais se destinam os bens e serviços.

A confirmação de que a governança territorial na RMPB não passou de teoria, nos vinte anos cobertos pela análise aqui apresentada, remete-nos a Christoffoli (2008) quando este argumenta:

“seria ótimo ter um discurso que aglutinasse todas as forças sociais de uma dada região, que possibilitasse construir alternativas equitativas para o desenvolvimento socioeconômico, combinando antagonismo e cooperação, e que nos tirasse do atraso secular em que nos encontramos... Mas será isso possível?” (p. 232).

Entretanto, convém admitirmos que tais experiências fazem parte de um contexto espaço-temporal próprio e muito específico. As condições que condicionaram as experiências do CODIVAP e do MERCOVALE no período 1980-1999 não são as mesmas verificadas na primeira década dos anos 2000. As forças e os elementos protagonistas não permanecem os mesmos, prevalecendo um quadro que pode ser condutor de mudanças e novas experiências a serem consideradas.

As experiências do CODIVAP e do MERCOVALE devem ser vistas como respostas específicas a um conjuntura política, econômica, urbana e ambiental específica da RMPB no período 1946-1993. Dessa conjuntura, faziam parte muitas e peculiares facetas. Dentre elas, desponta o protagonismo da cidade de Volta Redonda, que passou da condição de uma *Company Town* (1940) à de *Capital Regional B* (REGIC/IBGE, 2007), ocupando ao final do período a condição de centralidade assegurada pelo fato de alajar e gerir o maior complexo siderúrgico-metal-mecânico do país. Do ponto de vista político-administrativo, fazem muita diferença também as relações que, oscilando entre parcerias e conflitos, envolviam a CSN (ainda uma empresa estatal), os governos locais (sobretudo, mas não somente, o de Volta Redonda), os movimentos sindicais (sobretudo dos metalúrgicos), as organizações sociais (comunidades eclesiais de base e ONG's ambientalistas, por exemplo) e os partidos políticos (sobretudo o Partido dos Trabalhadores, criado no início da década de 1980). A criação, em 1977, de uma instituição da importância do Instituto de Pesquisas e Planejamento Urbano (IPPU VR) é fato emblemático dos resultados dessa junção de tensões e esforços no tocante à capacidade de resposta face aos desafios da gestão dos muitos problemas da capital-regional da RMPB.

O restabelecimento das eleições diretas nas esferas estadual e municipal na década de 1980 também faz parte da diferença de contextos. Em especial durante o período em que o governador do estado eleito (no caso Leonel Brizola – PDT, em 1982) era obriga-

do a conviver com a figura do prefeito-interventor<sup>14</sup>, o que representava outro foco de tensões e elemento de manobras políticas peculiares do período e da Região. A elevação dos municípios à condição de unidade federativa a partir da CF 88 foi outro vetor de mudanças que tende a transformar a capacidade de resposta e potencializar a autonomia dos governos locais. Ainda que essas transformações sejam lentas e graduais demais, é fato que o contexto político-administrativo tende a algum nível de mudança já que está assentado sobre normas bastante diferentes.

Do ponto de vista da rede urbana, não devem ser negligenciadas as mudanças introduzidas ao longo da década de 1990 na RMPB e, particularmente, na região de influência de Resende. O fato de essa cidade ser classificada como Cidade Média pela RECIME e como Centro Sub-Regional “A” pela REGIC/IBGE (2007), reflete mudanças que certamente têm a ver, mas que não estão limitadas à instalação do polo automobilístico/logístico integrado no plano global. Há todo um conjunto de mudanças que tomam partido também da presença de uma elite empreendedora, da posição de Resende dentro da rede de cidades, assim como das interações espaciais que se estabelecem a partir dela.

Admitindo-se então que as experiências do CEIVAP RJ e do MERCOVALE tenham ocorrido num contexto específico e que estejam próximas do limite de um processo de transição, elas devem então ser tomadas como respostas que se ajustam às condições do período em que vigoraram. Sendo assim, com o objetivo de analisar os processos mais recentes, de forma a produzir comparações e buscar novos esclarecimentos dentro das condições hoje vigentes na Região, recomendamos a sequência aos trabalhos passando-se à análise de arranjos políticos-institucionais instalados a partir da década de 2000.

Nesse sentido, levantamentos bibliográficos e documentais foram iniciados, assim como realizadas entrevistas com agentes políticos locais sobre arranjos institucionais criados na década de 2000<sup>15</sup>. Como resultado dessa varredura preliminar foram identificados quatro arranjos: (i) o *Conselho Regional de Turismo – CORETUR*, um arranjo monotemático que envolve cerca de 10 municípios da região de influência de Resende; (ii) o *Projeto Cercanias* que envolve cerca de 13 municípios (pertencentes aos estados do Rio de Janeiro, São Paulo e Minas Gerais) e previa o tratamento de temas como saúde, educação e segurança; (iii) a *Agência de Desenvolvimento do Médio Paraíba (ADEMP)* que tem sua origem e direção associada a empresas presentes na RMPB, especialmente em Volta Redonda e Barra Mansa; e (iv) o *Consórcio Emprego e Renda* liderado por Resende envolvendo os outros 4 (quatro municípios) que compõem a sua região de influência imediata (Itatiaia, Porto Real e Quatis).

A seleção feita envolveu critérios que visaram: (i) particularizar o caso de Resende e sua região de influência, que resultou na eliminação da Agência de Desenvolvimento do Médio Paraíba (ADEMP); (ii) considerar a diversidade temática e o grau de maturidade das alternativas identificadas, que resultou na eliminação do Conselho Regional de Turismo – CORETUR; e (iii) manter o mesmo procedimento de combinar uma experiência mais “local” e outra mais “regional”<sup>16</sup>. Aplicados esses critérios resultaram selecionadas as experiências do *Consórcio de Emprego e Renda* e do *Projeto Cercanias*, ambas iniciativas lideradas pelo município de Resende.

O foco original do Consórcio Intermunicipal de Emprego e Renda era a promoção da cooperação-coordenação dos municípios da região de influência de Resende bus-

cando otimizar oportunidades abertas a partir da instalação do parque automotivo nessa área, assim como garantir a mão de obra demandada pelo conjunto de atividades ali instalados a partir de meados da década de 1990. A proposta de criação do Consórcio envolvia a participação dos municípios de Resende, Porto Real, Itatiaia e Quatis. Além da temática do emprego e renda, visava-se também o estabelecimento de parcerias intermunicipais nas áreas de saúde, segurança, entre outras. Mesmo sem contar com um Termo de Compromisso finalizado e assinado pelos municípios, a iniciativa resultou na ampliação do Projeto “Pró-Jovem Cidadão” que passaria a atender cerca de 721 jovens (2014). Antes previsto para se instalar apenas em Resende, sua ampliação teria sido garantida nos outros três municípios da região<sup>17</sup>.

Por sua vez, lançado em 2009, o Projeto CERCANIAS envolveria quinze municípios<sup>18</sup> integrantes dos estados de Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Seu objetivo estava centrado na cooperação-coordenação das políticas praticadas pelos mesmos, especialmente nas áreas de educação, saúde, meio-ambiente, turismo e inclusão social<sup>19</sup>. De acordo com o portal da Prefeitura de Resende (2009): “O Projeto Cercanias representa uma mudança na maneira de governar, porque consiste em olhar o entorno, agindo de forma conjunta e promovendo a regionalização das ações governamentais”.

Por se tratarem de experimentos recentes sobre os quais é possível realizar levantamentos de dados primários, os novos arranjos selecionados poderiam ser investigados de uma forma mais sistemática que a adotada exposta no presente texto. A experiência dessa primeira abordagem indica a necessidade/conveniência de uma análise mais profunda sobre a gênese dos arranjos selecionados, procurando-se identificar as ideias-força e lideranças que operaram na tentativa de conceber e operacionalizar os mesmos. As ideias-força, os temas tratados e os objetivos mobilizadores podem explicar o engajamento de alguns agentes por algum tempo, mas não necessariamente todos por muito tempo.

Por vezes, será necessário atentar para mudanças nas lideranças e orientações por elas produzidas. A conduta e condução realizada pelas lideranças, assim como a participação, ainda que eventual ou tangencial, de outros agentes e os papéis por eles desempenhados são, via de regra, linhas essenciais de investigação. As “trajetórias” percorridas por arranjos políticos-institucionais como os consórcios interfederativos também estão sujeitas a variações que podem ser produzidas por fatores como mudanças de temas e ênfases, produção de resultados visíveis/notáveis, assim como mudanças na composição de agentes envolvidos e suas respectivas cotas de poder. Novos agentes (e seus respectivos discursos e cotas de poder) podem significar tanto ganhos como perdas irreparáveis para os envolvidos e a concretização de suas pretensões.

A trajetória de toda experiência, sem exceção, está sujeita a fatores que determinam barreiras ou dificuldades que ao influírem na operação do arranjo interferem, consequentemente, na motivação e mobilização dos parceiros e parcerias, determinando muitas vezes o seu (in)sucesso ou (des)continuidade.

No caso de arranjos que envolvam o diálogo interfederativo, a qualidade/estabilidade das respostas geradas por outras esferas governamentais pode funcionar tanto como fator de coesão como de dispersão, dependendo de para onde apontar a tendência. O relacionamento de trocas/interações com outros arranjos assemelhados ou que se sobreponham à temática ou espaço coberto pelo arranjo em tela é informação a ser levada

em consideração tendo em vista a construção de laços de cooperação-coordenação ou, no sentido contrário, de antagonismos, divergências e conflitos que podem explicar a diferença entre o sucesso e o fracasso de uma experiência.

A estrutura e o processo decisório tendem a definir com clareza as reais possibilidades de um arranjo de governança. A forma como eles são estruturados, a escolha e composição da direção, a existência de formas de deliberação colegiadas (conselhos, assembleias etc.), assim como a existência de câmaras técnicas e ouvidorias, podem revelar pontos fortes e/ou fracos de cada arranjo.

Os recursos disponíveis e sua estabilidade no tempo são obviamente questões estratégicas. O perfil quali-quantitativo e a manutenção de equipes técnicas e administrativas condicionam, como é fácil de entender, a capacidade de resposta do experimento que se trate. As fontes e o fluxo (continuidade/descontinuidade) dos recursos financeiros podem variar no tempo e botar a perder uma iniciativa promissora. Normalmente, essas condições humanas, financeiras e materiais jogam papel crucial e devem ser investigadas com atenção.

Por fim, é necessário estar atentos às perguntas básicas quando se trata de investigar as temáticas da governança e do desenvolvimento territorial. Nesses casos, é preciso verificar qual o grau de aderência entre as ações ditadas ou perseguidas pelo arranjo em questão e a possibilidade de através delas: (i) identificar recursos específicos; (ii) mobilizar e permitir a participação efetiva dos agentes e saberes locais; (iii) combinar/articular o interesse local com os objetivos, questões e processos definidos em escalas situadas além do espaço-tempo sobre o qual o arranjo tem condições efetivas de interferir; e (iv) promover laços efetivos de coordenação e cooperação interagentes nos vários horizontes espaciais e temporais.

## Referências bibliográficas

ALBUQUERQUE, R. C. A região urbana Rio – São Paulo: caracterização. In: REZENDE, F.; LIMA, R. (org.). *Rio – São Paulo cidades mundiais: desafios e oportunidades*. Brasília: IPEA, 1999.

ALMEIDA, K. R. *O poder local no federalismo brasileiro: os processos de emancipação dos municípios de Luis Eduardo Magalhães e Barra do Mendes (Bahia)*. Exame de qualificação oral (Doutorado) – PPGG/UFRJ, 2017.

AMARAL, C. *Reestruturação socioprodutiva e ações de promoção do desenvolvimento local na microrregião do Vale do Paraíba*. Relatório integrado à pesquisa “Redes Técnicas e Redes Sociais – Problemáticas do Desenvolvimento Local, Integrado e Sustentável”, Núcleo de Assessoramento, Planejamento e Pesquisa – NAPP / LABTeC/UFRJ, 2001.

BECKER, B. K. (coord.). *Logística e Ordenamento Territorial (relatório) documento base para a elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial (PNOT)*. Brasília: Ministério da Integração Nacional/CDS-UnB, 2006.

BENKO, G.; PECQUEUR, B. Os recursos de territórios e os territórios de recursos. *Geosul*, n. 32, 2001. v. 16. p. 31-50.



BRANDÃO, C. A. Descentralização enquanto modo de ordenamento espacial do poder e de reescalonamento territorial do Estado: trajetórias e desafios para o Brasil. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

BRASIL – Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Regiões de Influência das Cidades 2007. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE, Diretoria de Geociências, Coordenação de Geografia, 2008.

BRESCIANI, L. P. Tradição e transição: o caso do Consórcio Intermunicipal Grande ABC. *Cadernos Adenauer XII* (2011, n. 4), *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.

BUARQUE, S. *Construindo o desenvolvimento local sustentável*. 4. ed. Rio de Janeiro: Garamond, 2008.

CHRISTOFFOLI, P. I. A luta pela terra e o desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

COCCO, G. Entre conflito e consenso: desenvolvimento local e novo pacto. O legado de Celso Daniel. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

CORRÊA, R. L. Construindo o conceito de cidade média. In: SPOSITO, M. E. B. (org.). *Cidades Médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

DALLABRIDA, V. R. Concepções teóricas que sustentam o debate sobre descentralização político-administrativa. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

FEEMA. *Subsídios ao detalhamento do macrozoneamento do CEEIVAP – Relatório técnico*. Rio de Janeiro, 1987.

FERRÃO, J. Governança, governo e ordenamento do território em contextos metropolitanos. In: ZIBECCHI, R. (tradução Carlos Walter Porto-Gonçalves). *Brasil potência: entre a integração regional e um novo imperialismo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2012.

FERREIRA, A. *Desenvolvimento regional, limites e possibilidades institucionais: um estudo de caso da região do Vale do Paraíba – RJ*. Tese (doutorado), Rio de Janeiro: Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento – Instituto de Economia, UFRJ, 2012.

FILGUEIRAS, C. A. C.; ANDRADE, L. T. Capacidades institucionais dos governos municipais e governança metropolitana. In: CASTRO, E.; WOJCIECHOWSKI, M. J. (org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

FONSECA, I. F.; BURSZTEIN, M. A banalização da sustentabilidade: reflexões sobre governança ambiental em escala local. *Sociedade e Estado*, n. 1, 2009. v. 24. p. 17-46.

FRANÇA, C. L.; GARIBE FILHO, R. Políticas Institucionais para o fomento ao desenvolvimento local. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. *Políticas para o desenvolvimento local*. (org.). São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

GARSON, S. *Regiões metropolitanas: por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Carta Capital – Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, PUC Minas, 2009.

GUSMÃO, P. P. *Eficácia da gestão ambiental urbana na Região do médio curso do rio Paraíba do Sul*. Tese (Doutorado), Rio de Janeiro: PPGG/UFRJ, 2000.

\_\_\_\_\_. Gestão ambiental do território e capacidade de resposta dos governos locais na área metropolitana do Rio de Janeiro. In: BICALHO, A.M.S.M.; GOMES, P.C. (orgs.). *Questões metodológicas e novas temáticas na pesquisa geográfica*. Rio de Janeiro: Publit, 2009.

\_\_\_\_\_. Elementos para a construção de uma agenda para a gestão ambiental da área de influência do porto de Itaguaí – RJ. In: *Confins* [Online], n. 15, 2012. Disponível em: <http://confins.revues.org/7747> ; DOI : 10.4000/confins.7747.

\_\_\_\_\_.; BARBOSA, G. S. Governança e desenvolvimento territorial: limites e possibilidades dos novos arranjos político-institucionais no Setor Leste da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Política e Planejamento Regional*, n. 2 (jul./dez.), 2015. v. 2.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Região de influência das cidades*. Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. *Relatório de aprimoramento metodológico: projeto Cooperação e Coordenação Federativa em áreas que recebem grandes investimentos: o caso do COMPERJ-Itaboraí/RJ*. Departamento de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (DIEST), Laboratório de Gestão do Território (LAGET/UFRJ) e Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ), Rio de Janeiro, 2013.

KLINK, J. J. A reestruturação produtivo-territorial e a emergência de uma nova agenda metropolitana: o panorama internacional e as perspectivas para o caso brasileiro. In:

\_\_\_\_\_. (org.). *Governança das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume, 2010.

\_\_\_\_\_. Governos e governança metropolitana: o caso do ABC paulista. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

\_\_\_\_\_. Globalização, reestruturação territorial e o desafio da governança metropolitana colaborativa: evidências recentes e perspectivas brasileiras das cidades-região. In: CASTRO, E.; JOHN WOJCIECHOWSKI, M.J. (org.). *Inclusão, colaboração e governança urbana: perspectivas brasileiras*. Vancouver: The University of British Columbia; Rio de Janeiro: Observatório das Metrópoles; Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2010.

MAGALHÃES, H. T. Políticas e estratégias industriais e desenvolvimento regional: um estudo comparativo. In: EGLER, T. T. C.; MAGALHÃES, H. T. (org.). *Política pública, rede social e território*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

MAMEDE, J. A. G., DIAS, N. W.; RICCI, F. O vale do Paraíba e a busca pelo desenvolvimento integrado: uma análise da participação do CODIVAP. In: *Encontro Latino Americano de Iniciação Científica e VII Encontro Latino Americano de Pós-Graduação*, XI, Universidade do Vale do Paraíba – Univap, São José dos Campos – SP, 2007.

PIRES, E. L. S.; FUINI, L. L.; MANCINI, R. F.; PICCOLI NETO, D. *Governança territorial: conceito, fato e modalidades*. Rio Claro: Unesp-IGCE: Programa de Pós-Graduação em Geografia, 2011.

PIRES, L. H. A descentralização do poder e a regionalização das soluções: instrumentos de promoção do desenvolvimento local/regional. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

PORTO-GONÇALVES, C. W. *A globalização da natureza e a natureza da globalização*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

PROJETO PROCAD/CASADINHO. Cidades médias: novos papéis, novas lógicas espaciais – proposta apresentada ao MCTI/CNPq/MEC/Capes através da Ação Transversal 06/2011, Rio de Janeiro, 2011.

SILVA, C. L.; BASSI, N. S. S. Políticas Públicas e Desenvolvimento Local. In: SILVA, C.L. (org.) *Políticas públicas e desenvolvimento local*. Petrópolis: Vozes, 2012.

SILVEIRA, C. Desenvolvimento local e novos arranjos socioinstitucionais: algumas referências para a questão da governança. In: DOWBOR, L.; POCHMANN, M. (org.). *Políticas para o desenvolvimento local*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2008.

SPINK, P. Cooperação e governança interjurisdicional: conceitos em discussão. *CADERNOS Adenauer XII* (2011, n. 4). *Municípios e Estados: experiências com arranjos cooperativos*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, abril 2012.

SPOSITO, M. E. B. et al. O Estudo das Cidades Médias Brasileiras: uma proposta metodológica. In: SPOSITO, M. C. B. (org.). *Cidades Médias: espaços em transição*. São Paulo: Expressão Popular, 2007.

VIEIRA, E. T.; SANTOS, M. J. Industrialização e desenvolvimento regional: política do CODIVAP no vale do Paraíba na década de 1970. *Revista Desenvolvimento Regional em Debate*, Ano 2, n. 2, nov. 2012.

VIEIRA DE CASTRO, E. M. N.; MOREIRA, R. J. Integração regional e iniciativas sustentáveis no Médio Paraíba do Sul – RJ. In: Congresso Brasileiro de Sociologia, XI, UNICAMP, Campinas, Setembro 2003.

ZIMMERMANN, V. J.; DALLABRIDA, V. R. Estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento: a possibilidade dos consórcios intermunicipais. In: DALLABRIDA, V. R. (org.). *Governança territorial e desenvolvimento: descentralização político-administrativa, estruturas subnacionais de gestão do desenvolvimento e capacidades estatais*. Rio de Janeiro: Garamond, 2011.

Recebido em: 25/09/2017      Aceito em: 14/10/2017

---

<sup>1</sup> Essas análises estão alinhadas também, embora de modo mais remoto, com o projeto desenvolvido pelo Ipea, em parceria com a Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (CEPERJ) e o envolvimento do Laboratório de Gestão do Território (LAGET/UFRJ), intitulado *Cooperação e Coordenação Federativa em áreas que recebem grandes investimentos: o caso do COMPERJ-(Itaboraí, RJ)*.

<sup>2</sup> Determinação contida na Constituição Federal de 1988 e que coloca os municípios brasileiros numa condição muito peculiar se comparada a outras repúblicas federativas encontradas no contexto mundial.

<sup>3</sup> Os primeiros cafezais no vale do Paraíba do Sul foram plantados em Resende em 1770, mas só em 1840 a lavoura cafeeira alcançou o apogeu, tendo sido responsável pela quase totalidade da produção nacional.

<sup>4</sup> Além da reestruturação do ponto de vista da gestão a UPV/CSN passou por projetos que alteraram seu perfil produtivo. Vale lembrar, a título de exemplo, os projetos de diversificação de seus produtos tradicionais (laminados de aço) e de novos produtos (passou a contar com uma unidade cimenteira que processa a escória dos autofornos como matéria prima principal). Além da reestruturação

do ponto de vista da gestão, a UPV/CSN passou por projetos que alteraram seu perfil produtivo. Vale lembrar, a título de exemplo, os projetos de diversificação de seus produtos tradicionais (laminados de aço) e de novos produtos (passou a contar com uma unidade cimenteira que processa a escória dos autoforos como matéria prima principal).

<sup>5</sup> A título de exemplo, vale lembrar notícia veiculada na mídia segundo a qual, em outubro de 2015, a comercialização de veículos registrou uma redução da ordem de 40% em relação ao mesmo mês de 2014. O impacto dessa oscilação implicou medidas por parte das montadoras que geraram a interrupção da produção em algumas unidades e a redução do quadro de trabalhadores ou, para os que tiveram mais sorte, a concessão de férias coletivas.

<sup>6</sup> Especialmente se comparado com o modelo fordista da siderurgia que domina Volta Redonda e sua região de influência.

<sup>7</sup> As aspas se explicam pelo fato de que alguns desses elementos não são novos na sua essência, mas sim no seu formato e dinamismo atual.

<sup>8</sup> Dentre eles, destacam-se as entrevistas realizadas com: Ruy Saldanha: ex-Secretário de Planejamento de Resende e Secretário de Planejamento de Itatiaia à época da realização da entrevista (22 Maio 2013); Paulo Gustavo Bastos: ex Presidente do Instituto de Planejamento e Pesquisa Urbana – IPPU da Prefeitura de VR, ex Superintendente do Consórcio para o Desenvolvimento Integrado do Vale do Paraíba – CODIVAP – RJ e consultor privado à época da realização da entrevista (22 Maio 2013); e Lincoln Botelho da Cunha: Secretário de Planejamento do município de Volta Redonda ao longo de cinco diferentes administrações desde 1992, quando ocupou pela primeira vez o cargo no governo do Prefeito Paulo Cesar Baltazar Nóbrega (governo do PSB coligado com o PT), entrevistado em 23 Maio 2013.

<sup>9</sup> CNPJ 27.962.653/0001-08, registrado em 18/11/1983.

<sup>10</sup> Portaria Interministerial # 890 de 20/03/78 dos Ministérios do Interior e das Minas e Energia.

<sup>11</sup> Formalmente o Consórcio ainda existe e mantém ativo seu CNPJ. Contudo, consta no site Jusbrasil informação sobre processo que corre no TRT da 1ª Região movido por antigos funcionários do CODIVAP-RJ que requerem que municípios respondam subsidiariamente pelo descumprimento de obrigações trabalhistas não honradas pelo Consórcio na década de 1980.

<sup>12</sup> Itatiaia, Porto Real e Quatis ainda não tinham se emancipado deste.

<sup>13</sup> Pinheiral ainda não tinha se emancipado de VR.

<sup>14</sup> Entre 1977 e 1985, o cargo de prefeito de Volta Redonda foi exercido por interventores indicados pelo Governo Federal, pois o município era classificado como “área de segurança nacional”.

<sup>15</sup> Durante trabalho de campo realizado no período 2014-2016 foram feitas entrevistas com os seguintes personagens: Alfredo José de Oliveira (Secretário Municipal de Planejamento de Resende); Wilson Oliveira Ribeiro de Moura (Presidente da Agência do Meio Ambiente de Resende); Kiko Besouchet (Secretário Municipal de Trabalho e Renda de Resende); Rogelio Garcia (Consultor da Secretaria Municipal de Trabalho e Renda de Resende); Antônio Leão (Secretário Municipal de Turismo de Resende); Antônio Abrão (Diretor do Sindicato Rural de Resende); Joseli Carneiro Silva (Diretora de Novas Oportunidades da Secretaria de Indústria de Resende); e Jorge Melhem (ex-Secretário de Planejamento de Resende e Secretário Municipal de Governo de Quatis).

<sup>16</sup> Vale lembrar que foram analisados dois arranjos compreendendo recortes espaciais específicos, quais sejam: (i) o CODIVAP RJ que envolvia todos os municípios que integravam a parte fluminense da bacia do Paraíba do Sul; e (ii) o MERCOVALE que era formado apenas pelos municípios que compunham a Região do Médio Paraíba – RMPB, RJ.

<sup>17</sup> Ao que parece, a implementação do Consórcio e das ações por ele patrocinadas encontravam barreiras associadas às dificuldades no que diz respeito à aprovação dos Termos de Compromisso ajustados entre os prefeitos, mas que tinham de ser aprovados pelas câmaras dos municípios envolvidas.

<sup>18</sup> Resende, Itatiaia, Porto Real e Barra Mansa (Estado do Rio de Janeiro); Bocaina, Passa Quatro, Itamonte, Itanhandú e Passa Vinte (Estado de Minas Gerais); Queluz, Areias, São José do Barreiro, Bananal e Arapeí (Estado de São Paulo).

<sup>19</sup> Segundo informações obtidas em campo, duas barreiras têm prejudicado a materialização dos propósitos do Consórcio, quais sejam: (i) contornar os interesses político-partidários de cada município em favor de metas envolvendo interesses comuns; e (ii) conseguir o comprometimento efetivo do maior número possível de prefeitos, especialmente nas reuniões de caráter deliberativo.