



## **Crescimento econômico, desigualdade e condições de vida**

### **-estudo do interior fluminense nos anos 90-**

*Alberto de Oliveira\**

*Jorge Luiz Alves Natal\*\**

---

#### **Resumen**

La adopción de las políticas económicas con foco en el mercado en los años 90, produjo efectos diferentes en el territorio brasileño. Algunas áreas habían sido beneficiadas en comparación con otras, como es el caso del estado de Rio de Janeiro. Los programas de privatización habían atraído las inversiones para las áreas específicas de Rio de Janeiro en algunas ramas industriales (principalmente en la industria petrolera) y de la infraestructura (transporte). El objetivo de este estudio es verificar si la adopción de estas políticas económicas mejoró las condiciones de vida de la población residente en las áreas donde hubo desarrollo económico. Para esto, los indicadores del mercado del trabajo y de las condiciones de salud de la población, son comparados con el funcionamiento de la economía.

**Palabras clave:** Crecimiento económico, desigualdad, condiciones de vida, Brazil.

\* Universidade Estadual Paulista – UNESP. Rio de Janeiro, Brasil.  
E-mail: alberto@ourinhos.unesp.br

\*\* Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). Brasil. E-mail: natal@ippur.ufrj.br

## Economic Growth, Inequality and Living Conditions

---

### **Abstract**

The adoption of the economic policies focused on the market, in the 1990s, produced differentiated effects on the Brazilian territory. Some areas have been benefited more than others, as was the case in the State of Rio de Janeiro. Privatization programs had attracted investments for specific areas of Rio de Janeiro in some industrial branches (mainly in the petroliferous Industry) and in infrastructure (transport). The objective of this study is to verify whether or not the adoption of these economic policies improved the conditions of life of the resident population in the areas where there was economic growth. For this purpose, the indicators of the job market and of health conditions of the populations have been compared with the performance of the economy.

**Key words:** Economic growth, inequality, living conditions, Brazil.

### **Introdução**

A economia fluminense vem registrando taxas de crescimento maiores em relação à média nacional, notadamente na segunda metade dos anos noventa recentes. Esse desempenho, pelo menos em parte, reflete a "rationalle" governamental prevalecente na década passada, a saber: o favorecimento de espaços com potenciais econômicos julgados capazes de integrar o país aos novos rumos da economia mundial, a adoção de ações pró-mercado como a do programa de privatização e da abertura comercial que, dentre outros aspectos, incentivaram a entrada de investimentos estrangeiros que beneficiaram parcelas específicas do território fluminense, em especial Norte Fluminense, vinculado à Indústria Petrolífera, e o Vale do Paraíba, onde predominam a Indústria Metal-mecânica e a de Transportes.

Em trabalho anterior (Natal e Oliveira, 2003), discutiu-se a possibilidade dessas transformações da economia brasileira estarem modificando a posição relativa ocupada pelas regiões fluminenses na divisão territorial do trabalho. Evidentemente, a Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em especial a capital do estado, vem mantendo sua condição privilegiada e atuando

do como centro polarizador do espaço fluminense, como é o caso do Município-Sede (M-S) no setor Terciário e na prestação de serviços em segmentos de elevado dinamismo, como é o caso das Telecomunicações.

Mas esse último processo não impediu que parcela relevante da população tenha se deslocado em direção aos centros regionais do interior do estado (dinâmica que, como se sabe, também vem sendo observada em outras unidades federativas). O estudo referido logo acima mostrou, também, que o crescimento do emprego nos anos 90 ocorreu preponderantemente no interior em contraposição a capital, o que ajuda a explicar o referido fluxo demográfico.

Dado, portanto, que o interior vem apresentando papel importante no desempenho econômico recente do Estado do Rio de Janeiro, inclusive gerando oportunidades de trabalho em maior volume *vis-à-vis* as que são geradas na capital, colocam-se as seguintes questões: tal movimento vem se traduzindo na melhoria das condições de vida da população interiorana? Há discrepâncias entre as diferentes áreas do estado?

Tais perguntas sintetizam o esforço movido nesse trabalho que, para tanto, foi dividido em quatro seções, além desta Introdução. A primeira trata das transformações da economia nacional nos anos 90 e seus impactos sobre as políticas sociais. Na seção seguinte discute-se a situação do Rio de Janeiro quando, então, se mostrará que o crescimento da economia foi diferenciado entre as diversas regiões do território fluminense. Na terceira seção foi dedicada a análise dos indicadores de condição de vida utilizados nesse estudo. Algumas considerações foram apontadas ao final do trabalho.

## **Seção I**

### ***Crescimento econômico, desigualdade e políticas sociais no Brasil***

O avanço da industrialização no Brasil, sobretudo na fase de implantação da *Indústria Pesada* (1956-70), foi comandado a partir de São Paulo, cabendo às demais regiões brasileiras papel complementar nesse processo. A urbanização decorrente da expansão dessa atividade teve reflexos positivos sobre o crescimento do setor Terciário e, conseqüentemente, ao nível da ocupação. No entanto, tal movimento não implicou em melhoria significativa nas condições de trabalho para o conjunto da população, salvo para pequenas frações da força de trabalho engajadas em alguns compartimentos mais dinâmicos e modernos. Em verdade, essa situação resultou da convivência entre as *frações mais modernas do capital industrial* e as *estruturas atrasadas do capital mercantil*, sendo o último representado pela classe dominante da periferia nacional que precisava manter sob seu domínio os

mecanismos de acesso a terra e de intermediação comercial e financeira para assegurar sua influência local (Cano, 1998).

A partir dos anos 70, principalmente diante do excesso de liquidez do mercado financeiro internacional, foi possível avançar na complementação da matriz produtiva nacional internalizando segmentos estratégicos da Indústria de bens intermediários, o que não apenas contribuiu para uma relativa desconcentração econômica (e, principalmente, industrial) em direção às regiões periféricas, com efeitos benéficos sobre o nível de renda e de formalização do trabalho das áreas com baixo grau de desenvolvimento (Natal e Guedes, 1996), como, também, ajudou a minimizar os danos causados pelo aumento do serviço da dívida externa, nos anos 80 (Castro, 1985).

Mas o crescimento e a diversificação da estrutura econômica brasileira não implicou em mudanças na posição relativa das regiões brasileiras na composição do Produto Interno Bruto (PIB), nem, tampouco, na redução dos desníveis da apropriação da riqueza gerada. A Tabela 1 mostra que, entre 1960 e 1980, a diminuição da participação na renda pessoal das camadas pobres da População Economicamente Ativa (PEA) foi contraposta pelo aumento da renda retida pelas porções mais privilegiadas dessa população. A despeito desse caráter regressivo, verificado no período em questão, é preciso ter em conta que a expansão do emprego permitiu a elevação da renda absoluta (Serra, 1982).

**Tabela 1**

Participação da renda pessoal no PIB do Brasil. 1960-1980

PEA (%)	Participação na Renda Pessoal (%)		
	1960	1970	1980
20	3,9	3,4	2,8
30	13,5	11,5	9,8
40	43,0	38,4	36,5
10	39,6	46,7	50,9
5 e mais	28,3	34,1	37,9
1 e mais	11,9	14,7	16,9

Fonte: Serra, 1982.

A política de investimento levada a cabo pelos governos militares nos setores considerados estratégicos para a consolidação da estrutura produtiva nacional foi complementada pelo achatamento dos níveis salariais e pela expansão do crédito direcionado aos segmentos produtores de bens de consumo durável e à Construção Civil, contribuindo, dessa forma, e decisivamente, para a expansão da capacidade de gasto das camadas média e alta da população.

É preciso ter claro que o crescimento da economia nacional não foi comprometido pelo caráter regressivo da distribuição da renda, como anotado antes e asseveravam os diagnósticos produzidos pela Comissão de Estudos para a América Latina e Caribe (CEPAL), pois o padrão de investimento e de crescimento das economias dependeu da relação que se estabeleceu entre os capitais nacionais e estrangeiros, bem como do comportamento do governo em relação ao processo de tomada de decisão, em especial no que diz respeito às macro-políticas econômicas e de desenvolvimento<sup>1</sup>.

Esse processo, por sua vez, amplificou o desenvolvimento desigual de setores, de espaços, de acesso às oportunidades de trabalho e, por fim, da própria estrutura social do país, ratificando uma dinâmica que é inerente ao comportamento do capital. A pressão social (e política) derivada do aumento da desigualdade em seus múltiplos aspectos foi contida por meio de diferentes instrumentos. Durante a vigência do regime de exceção, as restrições às liberdades individuais, a expansão da fronteira agrícola e o crescimento da economia serviram de anteparo para o acirramento dos conflitos sociais, estratégia que ficou conhecida como a *fuga para frente* (Cano, 1988). Do ponto de vista espacial, as demandas regionais foram contidas através da *política do pires* e dos investimentos das estatais, articulando a comunhão de interesses existentes entre as oligarquias regionais e o planalto central (Afonso e Silva, 1995).

Nos anos 80 e, principalmente nos 90's, o novo panorama da economia mundial estabeleceu barreiras quase que intransponíveis para a superação da desigualdade social e regional sustentada pelo crescimento econômico. As restrições impostas pelo estancamento do fluxo de capitais externos e as políticas ortodoxas definidas pelos organismos internacionais acentuaram as dificuldades enfrentadas pelas camadas menos privilegiadas da po-

1 No Brasil, o auge da fase da política de substituição de importações teria sido marcado pela solidariedade orgânica entre o Estado e o capital estrangeiro no sentido de viabilizar a aceleração do processo de modernização e o estabelecimento de uma nova divisão do trabalho no país. O Estado, ao lado do capital estrangeiro e do nacional, participaram de forma predominante no investimento e na produção dos setores dinâmicos, tendo em vista não existirem contradições relevantes sobre o processo decisório. Com isso, o descompasso entre o crescimento do produto e da renda do trabalho, que rebateu sobre a melhoria das condições de vida da população, não decorreu do aumento da participação dos setores capital-intensivos na economia, mas da forma restringida da circulação dos excedentes gerados nos setores dinâmicos (Tavares e Serra, 1971).

pulação. O sintoma mais evidente foi o crescimento contínuo dos níveis de desemprego que, mais à frente, seria acompanhado pelo acirramento da precariedade das condições de trabalho, alcançando, nos anos 90, parcela expressiva das camadas médias da população que, até então, vinha se mantendo imune a ação discriminatória da política macroeconômica.

É duvidoso que o problema pseudo-universal do desemprego de fato atinja os pobres "antigos", os que há décadas vivem de bicos, do comércio ambulante, de trabalhos sazonais, da prestação de serviços que não exigem qualificação, que incluem a prostituição, a mendicância e assemelhados. É provável, porém, que o desemprego esteja contribuindo para o avultamento da pobreza (Singer, 2000:11).

A crise fiscal e financeira do setor público e o baixo dinamismo da economia brasileira não apenas comprometeram a capacidade do governo federal de sustentar a dinâmica de acumulação do setor privado (e, conseqüentemente, do nível de emprego) - tanto nos espaços dinâmicos quanto na periferia do país-, como 'contribuíram' para a redução sistemática da parcela do orçamento diretamente relacionada à provisão de gastos em bem-estar social, que, historicamente já se encontrava em patamar inferior ao dos países centrais e mesmo de alguns países com níveis de desenvolvimento econômico semelhantes ao brasileiro.

O declínio da capacidade de investimento e de manutenção das políticas sociais, conjugados com a redução das oportunidades de trabalho e a corrosão do poder de compra imposta pelo processo inflacionário, aumentou as desigualdades sociais e, do ponto de vista espacial, serviu de freio para a modesta desconcentração industrial registrada na década de 70. Esse cenário desfavorável seria intensificado, nos anos 90, com a adoção das políticas pró-mercado cujo padrão de ação privilegiaria conceitos como os de *eficiência* e de *competitividade* em lugar da idéia de *equidade* (Cano, 1988)<sup>2</sup>.

- 2 A crise fiscal e financeira do setor público liquidou a estratégia de desenvolvimento por substituição de importações que, embora não fosse destinada para tanto, servia de anteparo para o acirramento dos conflitos sociais, alterando, assim, e 'definitivamente', as prioridades da política social...que passaram a ser pautadas nos princípios do *Consenso de Washington* que fundamentaram o ajuste econômico (recessivo) não apenas no Brasil, mas em diferentes países da América Latina, com suas reconhecidas implicações desfavoráveis às maiorias populacionais no campo social.

Apoiados na suposição de que o desenvolvimento social é o subproduto da ampliação da atividade econômica, as propostas de política social tornaram-se subordinadas às contingências do mercado, eliminando seu caráter de universalização e de busca da redução das desigualdades, princípios que, mesmo durante o período militar, não tinham sido totalmente extintos. Com isso, a ação social deveria estar *focada* nos contingentes populacionais excluídos do mercado ou em situação de pobreza extrema, atenuando as fragilidades impostas pela não adaptação desses indivíduos aos novos condicionantes da economia. E mais: além de tornar seletiva a política social os adeptos dessa nova orientação transferem para as populações socialmente vulneráveis parte da responsabilidade pelo próprio sucesso de suas propostas de combate a pobreza, vulnerabilidade esta que, cumpre lembrar, decorre em grande parte da condução da política econômica implementada não apenas nas últimas décadas, mas, em praticamente toda história econômica do país.

(...) três desafios merecem destaque. Em primeiro lugar, ressaltamos a necessidade de uma política social flexível, uma vez que, apesar da pobreza ser um problema global, sua solução é tipicamente local. Em segundo lugar, chamamos a atenção para a efetividade e, portanto, para o fato de que o sucesso de uma política depende enormemente do grau de cooperação e de engajamento da população pobre beneficiada. Dessa forma, um grande desafio consiste em identificar formas de estimular essa participação. Por fim, ratificamos que qualquer mudança na política social brasileira será incapaz de elevar sua efetividade no combate a pobreza enquanto não se adotar uma clara opção pelos mais pobres. Somente com a garantia de prioridade para esse grupo é que a política social brasileira será capaz de ter o impacto sobre a extrema pobreza que todos nós esperamos (Barros e Carvalho, 2003)<sup>3</sup>.

O tratamento da pobreza passa a ser *naturalizada* perdendo seu caráter político e social, cujas causas muitas vezes são associadas a determinan-

3 Note-se que tal raciocínio parece não estar circunscrito à gestão do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, mas alcança, também o atual governo. Documento divulgado pelo Ministério da Fazenda assegura *que a possibilidade de ampliação dos recursos destinados aos brasileiros mais pobres e de fornecer uma verdadeira rede de proteção social, capaz de amparar a população mais vulnerável, depende de forma decisiva de realização de reformas estruturais que reduzam os privilégios concedidos pelo atual sistema (...) a grupos de renda mais alta, e, além disso, as reformas devem melhorar a qualidade do gasto social também em termos de eficiência* (Ministério da Fazenda, 2003).

tes que escapam do espaço de manobra da ação governamental como é o caso, por exemplo, das inúmeras e regulares crises da economia mundial<sup>4</sup>.

A política social perde assim seu caráter universal e o objetivo último do desenvolvimento econômico cede lugar para intervenções pontuais, assistencialistas e pontuais que são desligadas de um projeto amplo que articule e lhes imprima algum sentido político<sup>5</sup>. No bojo desse movimento dissemina-se a idéia de que os gastos sociais devem ser pautados pela focalização e pela descentralização. Ainda que tais ações possam minimizar situações localizadas de pobreza extrema, sua abrangência e seu alcance (no tempo e no espaço) são questionáveis na medida que causalidades amplas e estruturais deixam de ser enfrentadas<sup>6</sup>.

- 4 *“A política social é fixada como paisagem, como algo que não diz respeito às opções e aos parâmetros que regem as relações sociais e que, por isso mesmo, não se reporta ao problema das injustiças e das iniquidades inscritas na ordem social. Desconhecendo as suas determinações políticas e sociais, o discurso oficial e dominante trata a pobreza como um dado inevitável da realidade (algumas vezes associado aos efeitos temporários da inserção do país no processo de globalização), como um problema sistêmico sobre o qual não há como ter uma maior influência e controle, pois, em curto prazo, ele não tem solução”* (Carvalho, 2001).
- 5 Note-se que as propostas voltadas à questão do trabalho não têm seguido lógica diferenciada; pautadas na idéia da inevitabilidade do avanço da globalização, os adeptos das soluções pró-mercado recomendam investimentos públicos de requalificação da mão-de-obra e incentivo ao chamado *empreendedorismo*, conjugadas com medidas de *simplificação* e de *flexibilização* da legislação trabalhista. Tais sugestões são justificadas com o argumento de que as empresas, uma vez expostas a um maior grau de concorrência, são obrigadas a modificar seus níveis e linhas de produção no menor tempo possível para que possam ajustar-se aos condicionantes do mercado. E prosseguem, afirmando que essas alterações seriam obstadas pelo excessivo aparato regulatório do mercado de trabalho, fruto da organização taylorista/fordista de produção, ultrapassada e que, por isso, exigiria atualização (Pochmann, 1998).
- 6 *“(A lógica da ação governamental) centra-se, agora, não na solidariedade, na redistribuição e na extensão dos direitos da cidadania, mas num cálculo econômico entre o possível e o necessário, privilegiando o equilíbrio das contas públicas e outras metas acordadas com os organismos multilaterais”* (Carvalho, 2001 apud Cohn 1998 e 2000).



Outro elemento relativamente novo incorporado ao 'cardápio' das políticas públicas e que também merece atenção são as chamadas parcerias (com o setor privado). Tal instrumento vem se disseminando no Brasil (com o amparo das agências internacionais) desde meados dos anos 90, baseado na premissa de que os serviços públicos estatais são pouco eficientes e bastante perdulários. O modelo de privatização, levado a cabo no Brasil durante a gestão do Presidente Fernando Henrique Cardoso, apoiou-se largamente nessa lógica e enfatizou que as restrições orçamentárias impostas pelo ajuste fiscal impediam o investimento em infra-estrutura necessário à inserção competitiva do país no mercado internacional (era o chamado *Custo Brasil*).

No campo das políticas sociais, tais ações estão fundadas na premissa de que o financiamento, o desenho, a execução e o controle das políticas e serviços sociais podem ser separados e implementados tanto pelo Estado como por outras instituições (Organizações Não-Governamentais -ONGs, entidades filantrópicas, privadas, etc.). Os beneficiários desses serviços devem, na medida de suas possibilidades, também arcar com parte dos custos de forma a atender os requisitos da focalização e de estimular o engajamento dos envolvidos. Por fim, os adeptos dessas políticas acreditam que a competição entre os diversos prestadores contribuiria para ampliar a eficácia e a qualidade das ações ao mesmo tempo minimizaria seus custos.

Os críticos deste ideário/proposições rebatem afirmando que a retirada dessas tarefas da órbita governamental não garantiria a adoção de ações inovadoras e mais racionais de gestão e nem, tampouco, asseguraria a eliminação da possibilidade de desvios ou do uso indevido dos recursos públicos. Além da falta de tradição no país do setor privado substituir o Estado nos serviços de assistência social, a administração de ações dessa natureza pelo setor privado requereria o aporte o sistemático de recursos pelo setor público, seja através do financiamento direto, seja por meio de renúncias fiscais. Mesmo que parte dos gastos diretos do governo nos programas sociais viesse a ser reduzida com a participação do setor privado, que isso, também, não impediria o surgimento de novas despesas decorrentes da formação de aparato fiscalizador dos serviços prestados, sem o qual tornar-se-iam enormes as chances de desvio do erário público.

Já as iniciativas que contam com desembolso quase que exclusivo do setor privado, como ocorre com os programas de *responsabilidade social* e de incentivo ao *voluntariado*, difundidas nos meios de comunicação, é sabido que elas não chegam a ocupar posição relevante no contexto das políticas sociais. Pesquisa recente constatou que a elite brasileira reconhece a importância da questão da desigualdade e da pobreza, mas atribui ao Estado a responsabilidade por sua resolução (sem sequer pressioná-lo politicamente

nesse sentido), eximindo-se da responsabilidade coletiva (Carvalho, 2001 apud Reis, 2000).

O apelo do Estado à *comunidade* para dividir suas atribuições sociais em nome de princípios humanitários e de solidariedade vem resultando num processo de *refilantropização* da pobreza. Já as políticas focalizadas, além de aprofundar a desigualdade histórica presente do país, através da criação de uma divisão artificial que separa os pobres dos miseráveis, não asseguram direitos nem instâncias nas quais esses possam ser reivindicados. Tais ações levam à desmontagem da própria idéia de bem público e de responsabilidade pública, noções que nunca chegaram a se constituir plenamente no Brasil (Carvalho, 2001).

A despeito da orientação adotada nas políticas públicas brasileiras, que vem privilegiando ações focalizadas, cumpre lembrar que uma parcela importante da população de baixa renda é atendida por ações empreendidas pelos governos federal, estadual e municipal. Durante o primeiro governo do presidente Fernando Henrique Cardoso (1995-97), o ritmo crescimento dos gastos sociais foi mais intenso que a expansão da atividade econômica e da população. Já a partir do segundo governo (1998-2001), a evolução dos gastos sociais oscilou de acordo com o nível da atividade econômica, demonstrando claramente que o controle das contas públicas foi priorizado em contraposição às ações sociais.

Durante esse período, o governo federal concentrou seus esforços na área previdenciária, no atendimento das demandas do mercado de trabalho e no atendimento da população de baixa renda através de gastos vinculados ao saneamento e a assistência social. Especificamente em relação a assistência social, o período marca o início da implementação de ações de caráter redistributivo atrelado a contrapartidas por parte da população carente<sup>7</sup>. Os valores despendidos pelo Brasil na área social, no período em foco, alcançaram patamar (em comparação com o PIB) àqueles observados nos países da América Latina que realizaram importantes aportes em ações na área social (Castro *et alli*: 2003).

Na gestão do presidente Luis Inácio Lula da Silva, a gestão do gasto social manteve as características e o patamar herdados do governo anterior. Al-

7 O exemplo típico dessas políticas é o programa *Bolsa-escola*. Os repasses mensais de recursos diretos às famílias de baixa renda tinham como contrapartida a exigência de iniciativas de inclusão social, como a apresentação de comprovação da manutenção na escola das crianças em idade escolar.

gumas inovações vêm sendo introduzidas na tentativa de racionalizar o direcionamento e a operacionalização das ações ligadas à assistência social. Dentre essas iniciativas destaca-se a busca de parcerias com os governos estadual e municipal, o cadastramento das famílias atendidas (de forma a ampliar a base de distribuição) e o agrupamento das diferentes linhas de assistência em torno de estruturas operacionais unificadas, como é o caso do programa *Bolsa-família*.

Dentre as diferentes ações realizadas pelo atual governo o programa *Fome Zero* é certamente aquele que alcançou maior notoriedade, seja no plano interno, seja no internacional. O *Fome Zero* é um conjunto de ações que visa promover a segurança alimentar e nutricional, pois considera-se que a ausência das condições mínimas de acesso a alimentação pela população de baixa renda é uma das causas estruturais da grave situação de pobreza do país. O programa está articulado em três eixos: a implantação de políticas públicas, a construção de política alimentar e nutricional e o mutirão contra a fome. As diferentes ações que compõem o programa *Fome Zero* podem ser observadas na Tabela 2.

Evidentemente, as políticas assistências desenvolvidas pelas diferentes esferas de governo não se restringem ao atendimento da população com extrema vulnerabilidade social. Parcela expressiva do orçamento público é destinada aos gastos de manutenção dos sistemas de previdência social, de saúde e de educação. Entretanto, ainda que a legislação brasileira estabeleça repasses de verbas baseados em porcentagens fixas sobre a arrecadação, a instabilidade da economia nacional e a política macroeconômica de estabilização não têm permitido que a expansão da rede de proteção social ocorra de acordo com as necessidades da população.

## **Seção II**

### **A economia fluminense nos anos 90**

O Estado do Rio de Janeiro vem registrando, desde meados dos anos noventa, desempenho superior ao do conjunto da economia nacional, como atesta a Tabela 2. Ainda que a orientação macroeconômica, que privilegiou fortemente as ações voltadas ao mercado, tenha atingido negativamente importantes segmentos da estrutura produtiva nacional e debilitado a capacidade de expansão do mercado interno com desdobramentos diferenciados entre as diversas regiões do país, alguns domínios econômicos registraram comportamento favorável no período, como é o caso do Rio de Janeiro.

### Quadro 1

#### Ações desenvolvidas que compõem o programa Fome Zero

<b>Projeto</b>	<b>Ações desenvolvidas</b>
Restaurantes populares	Unidades de fornecimento de alimentação com preços reduzidos que atendem a população de baixa renda de áreas urbanas de médio e grande porte
Agricultura urbana	Implantação de hortas comunitárias que contribuem para a expansão da oferta de alimentos e para a geração de emprego e renda
Cozinhas Comunitárias	Fornecimento de infra-estrutura para a preparação de alimentos destinados à população de baixa renda
Merenda escolar	Manutenção e ampliação de programa de fornecimento de refeições aos alunos da rede pública
Cestas básicas (grupos específicos)	Fornecimento de alimentos a grupos específicos com elevada carência alimentar (acampamentos de trabalhadores rurais sem terra, quilombolas e populações indígenas)
Compra de alimentos da agricultura familiar	Programa de aquisição pelo governo de alimentos produzidos por pequenos produtores rurais que são usualmente destinados ao fornecimento de merenda escolar, grupos específicos, entre outros.
Registro Civil Gratuito	Fornecimento gratuito de documentos pessoais para a população de baixa renda que agiliza o cadastramento de famílias nos programas de proteção social do governo e reduz os riscos de evasão fiscal.
Ações nas áreas de secas	Programas de construção de cisternas e demais equipamentos utilizados para a reserva de água nas áreas usualmente atingidas por longos períodos de estiagem. Tais ações também contribuem para a elevação dos níveis de renda das áreas alvo.
Bolsa família	Agregação de quatro outros programas (bolsa-escola, bolsa-alimentação, auxílio-gás e cartão alimentação) visando a transferência de renda para as famílias de baixa renda. Em 2003, foram atendidas 3,6 milhões de famílias em 5.461 municípios brasileiros.
Banco de Alimentos	Programa que visa a redução do desperdício de alimentos através da intermediação entre as empresas produtoras de alimentos e as instituições assistenciais.
Ações locais	Estabelecimento de convênios com as administrações locais para o empreendimento de ações sociais conjuntas como a distribuição de alimentos, o apoio ao extrativismo, a formação de cooperativas produtoras de alimentos, etc.
Parcerias	Estabelecimento de convênios com órgãos governamentais e do setor privado que visam a implantação de políticas assistências.

Fonte: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate a Fome.

**Tabela 2**

Varição Percentual do Produto Interno Bruto Brasil e Estado do Rio de Janeiro. 1995–1999.

Ano	Taxa de variação (%)	
	Rio de Janeiro	Brasil
1995	5,08	4,22
1996	7,17	2,66
1997	1,71	3,60
1998	2,78	(-) 0,12
1999	2,21	1,01

Fonte: CIDE e IBGE.

Tal desempenho é explicado, entre outros motivos, pelo volume expressivo de investimentos diretos que entraram no país atraídos pelas oportunidades de lucro geradas pelo programa de desestatização implementado na gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso. O Estado do Rio de Janeiro foi beneficiado pela localização da Bacia de Campos, em razão do volume expressivo de suas reservas e da quebra do monopólio do petróleo, atraindo montante importante dos investimentos (mormente estrangeiros) realizados no período. Ao lado disso, a crise fiscal e financeira do setor público intensificou a disputa federativa materializada na *Guerra Fiscal* quando, então, estados e municípios passaram a competir pelos escassos recursos do setor privado<sup>8</sup>.

O Estado do Rio de Janeiro ocupa posição importante na distribuição espacial da estrutura econômica brasileira. Do ponto de vista intraestadual, a economia fluminense apresenta elevada polarização em torno do município do Rio de Janeiro (sede do estado), pois parte expressiva das unidades de negócios está localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e nas regiões adjacentes. Nas regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas, a evolução favorável da atividade econômica é explicada pelo crescimento expressivo das atividades ligadas a Indústria de Petróleo. Além dos investimentos industriais e em infra-estrutura, as cidades dessas regiões contam com uma importante fonte de recursos advinda do recebimento de *royalties* que amplifica a capacidade de gasto do poder local e o nível de renda disponível para o consumo (Tabela 3).

8 Para maior detalhamento dessa re-dinamização econômica, vide Natal (2003).

**Tabela 3**

Evolução da Produção de Petróleo Brasil e Estado do Rio de Janeiro. 1985–1999.

Ano	Produção de petróleo (10 <sup>3</sup> m <sup>3</sup> /ano)		Evolução Rio de Janeiro/ Brasil (%)
	Brasil	Rio de Janeiro	
1985	31 710	19 227	61
1990	36 590	23 171	63
1991	36 145	23 486	65
1992	36 538	23 197	63
1993	37 329	24 358	65
1994	38 766	25 626	66
1995	40 156	27 128	68
1996	45 603	31 294	69
1997	48 832	34 662	71
1998	56 585	41 647	74
1999	60 116	49 110	82

Fonte: PETROBRÁS

$$\text{barril} = \frac{m^3}{0,158984}$$

Outra importante área fluminense é a Região do Médio Paraíba, tradicional pólo metal-mecânico cujo desenvolvimento se deve à instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, nos anos 50. Esta região abriga importantes unidades de produção do setor automotivo como a fábrica de caminhões da Wolkswagen, em Rezende. A Região Serrana é conhecida pela concentração de indústrias do setor têxtil e de bebidas, enquanto que na Centro-sul fluminense, além dessas indústrias, há, também as de madeira e mobiliário.

Além da estrutura produtiva, o Estado do Rio de Janeiro conta ainda com diferentes pólos turísticos, além do município do Rio de Janeiro. Na Região Serrana existe um importante acervo arquitetônico e cultural, além das atividades de lazer vinculadas ao clima de montanha. Já a Baixada Litorânea e a Baía de Angra dos Reis (Região da Ilha Grande) possuem uma rede hoteleira relevante e estrutura de lazer voltada aos esportes náuticos. O Quadro 2 sintetiza as principais características das atividades presentes no Estado do Rio de Janeiro.

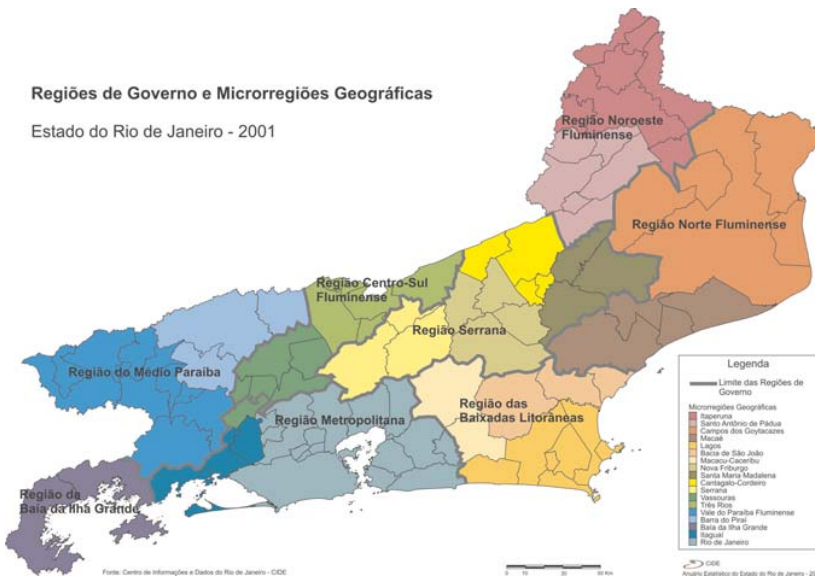
## **Quadro 2**

### **Caracterização regional da estrutura econômica do Estado do Rio de Janeiro**

<b>Regiões</b>	<b>Caracterização Econômica</b>
RMRJ	Importante participação industrial, notadamente do segmento Químico e Petroquímico (Refinaria de Duque de Caxias). Além dessas indústrias, a região conta também com atividades ligadas aos ramos de Alimentação e Bebidas, Têxtil, Madeira e Mobiliário de Metalurgia. O município do Rio de Janeiro (capital do estado) é um dos importantes agregados urbanos do país e concentra parcela expressiva da renda e das atividades terciárias do estado.
Região da Baixadas Litorâneas	Além das indústrias de Alimentação e Bebidas, e de Têxteis, a região apresenta importante posição no setor Terciário em razão das atividades ligadas ao turismo, sobretudo nos municípios de Búzios, Araraial do Cabo e Cabo Frio, entre outros.
Região Noroeste	É uma das mais pobres do estado. Sua estrutura produtiva é formada principalmente por atividades agrícolas (não exportáveis) e por indústrias de baixa valor agregado (Alimentação e Bebidas, Têxteis, etc). Em período recente, tem havido iniciativas de incentivo ao desenvolvimento de atividades agroindustriais.
Região Serrana	Além das atividades culturais e de turismo ligadas ao aproveitamento do clima de montanha e do acervo arquitetônico presente nessa região, destaca-se a presença de atividades ligadas às indústrias de Madeira e Mobiliário, além das Têxteis e de Alimentação, e de Bebidas.
Região do Médio Paraíba	É um importante pólo metal-mecânico do estado com a presença da Companhia Siderúrgica Nacional e de importantes indústrias do complexo automobilístico e de autopeças.
Região Norte	O dinamismo da região se deve principalmente aos investimentos vinculados à Indústria Petrolífera, visto que essa região é o ponto de partida para a exploração da Bacia de Campos, o maior reservatório petrolífero do Brasil. Além disso, vale anotar que o pagamento de royalties vinculados ao referido setor gera efeitos multiplicadores relevantes, seja em termos de gastos públicos, seja devido à elevação da renda disponível para o consumo
Centro Sul Fluminense	Apresenta atividades ligadas às indústrias de Madeira e Mobiliário, além das Têxteis e de Alimentação, e de Bebidas
Região da Ilha Grande	O expressivo crescimento do valor adicionado dessa região está associado ao comportamento favorável das atividades ligadas a Indústria do Petróleo. Além disso, a região se destaca pela importância pela presença de importante pólo turístico (Parati e Ilha Grande)

Fonte: elaboração dos autores.

Entretanto, cumpre lembrar que a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) concentra parte importante da estrutura industrial. Além disso, a maioria das atividades com maior conteúdo tecnológico e, portanto, as mais dinâmicas do ponto de vista econômico, estão localizadas no município do Rio de Janeiro. Dentre os segmentos presentes nessa área destaca-se o de telecomunicações e de informática, conhecido por reunir as sedes das principais companhias de telefonia fixa do país. A despeito da posição central ocupada pela RMRJ, as dificuldades para a obtenção de um posto de trabalho e o desempenho favorável observado em algumas regiões do interior contribuíram para a redução da participação da RMRJ na distribuição do emprego estadual (Natal e Oliveira, 2003). A Tabela 4 mostra a distribuição regional da arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICM) para o ano de 2002.



**Mapa 1.** Divisão Administrativa do Estado do Rio de Janeiro.



**Tabela 4**  
Distribuição de Arrecação de ICM Estado do Rio de Janeiro  
2002

Regiões de Governo e municípios	Arrecadação do ICM (1 000 R\$) 2002
<b>Total</b>	<b>10 073 513</b>
Região Metropolitana	9 024 399
Município do Rio de Janeiro	6 543 408
Região Noroeste Fluminense	11 956
Região Norte Fluminense	178 492
Região Serrana	180 246
Região das Baixadas Litorâneas	34 565
Região do Médio Paraíba	488 027
Região Centro-Sul Fluminense	23 707
Região da Ilha Grande	132 120

Fonte: Secretaria de Estado da Receita.

### Seção III

#### **A medida das condições de vida -breves apontamentos metodológicos-**

A avaliação das condições de vida frente ao desempenho da economia revela-se tarefa de difícil execução não apenas em razão da complexidade envolvida na definição dos parâmetros de comparabilidade, o que abre espaço para uma discussão metodológica que está longe de encontrar consenso na literatura, mas, também, devido à dificuldade imposta pela ausência de um conjunto de indicadores que seja efetivamente capaz de captar a heterogeneidade que caracteriza o caso brasileiro.

Muitas vezes a expressão *condições de vida* está associada à capacidade de consumo dos indivíduos. Em outros casos, o conceito carrega a idéia de que o setor público é responsável pelo provimento de serviços sociais básicos (saúde, educação, saneamento básico, etc.) e, nesse sentido, os indicadores devem avaliar o grau de acesso desses serviços. Há ainda metodologias que agregam indicadores que buscam aferir as condições adversas do ambiente, como o nível de violência ou de poluição, por exemplo.

O interesse no desenvolvimento de metodologias capazes de contrapor o crescimento econômico frente às condições de vida ganhou impulso nos anos 90 com a criação do Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) pe-

los economistas Mahbub ul Haq e Amartya Sen, no âmbito do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). Tal indicador buscou superar os estudos que se apoiavam exclusivamente no PIB *per capita* como instrumento de medição do avanço social ao introduzir novas dimensões de análise diretamente relacionadas com o bem-estar da população (saúde, educação, longevidade, etc.).

Na mesma direção, os estudos sobre a pobreza passaram a adotar a prática de estabelecer linhas de pobreza associadas a patamares mínimos de rendimentos exigidos para suportar a vida. Os estudos produzidos no Banco Mundial (BIRD) fixam como rendimento mínimo para superar a condição de pobreza o valor correspondente a 1 (um) dólar diário por pessoa em paridade de poder de compra de 1985 (Banco Mundial, 2000).

A associação entre a pobreza e a quantidade de riqueza produzida (PIB *per capita*) ou consumida (rendimentos mínimos) expressa uma visão positivista acerca dos nexos existentes entre a economia e a sociedade, levando os pesquisadores a privilegiar o desenvolvimento de instrumentos de medição da pobreza e a relegar, a segundo plano, a investigação das causas que criam e perpetuam os quadros crônicos de desigualdade e de carência social (Vigorito, 2003).

Para muchos usuarios y productores de estudios de pobreza, el ingreso incorpora otras dimensiones del bienestar o al menos se considera que la insuficiencia de ingresos estará suficientemente correlacionada con la privación en otras dimensiones para servir como una buena medida de resumen (Vigorito, 2003).

No Brasil, o trabalho pioneiro do PNUD inspirou o desenvolvimento de inúmeras metodologias que buscaram ampliar e adaptar aquele modelo ao contexto brasileiro, inclusive com a introdução de novos indicadores e a desagregação de informações para as escalas municipal e intramunicipal<sup>9</sup>. O estudo sobre as condições de vida no Estado do Rio de Janeiro, que é o objeto desse trabalho, não pretende questionar a validade dessas metodologias, nem, tampouco, propor novas sistemáticas de cálculo. Com objetivos modestos, este estudo pretende apenas analisar a evolução de um conjunto restrito de variáveis (Quadro 3) relacionadas às condições de vida da população em contraposição ao desempenho da economia. Assim, longe de representar um quadro completo e aprofundado das condições de vida da população,

9 Exemplos das variantes do IDH podem ser encontrados nos trabalhos desenvolvidos pelo IPEA, pela Fundação Seade/SP e pela Fundação CIDE/RJ, entre outros.

tal esforço buscará apenas levantar alguns indícios do descolamento (ou não) da evolução econômica frente às condições de vida dos fluminenses residentes no interior do estado.

**Quadro 3**  
**Caracterização dos indicadores selecionados**

Indicador	Caracterização
Evolução do Produto Interno Bruto Municipal	Calculado pela Fundação CIDE, o PIB municipal toma como parâmetro, entre outras informações, a evolução da arrecadação de ICMS nos diversos municípios fluminenses. Nesse sentido, é importante ter em mente que os programas de renúncia fiscal diferenciam-se em termos temporais, setoriais e espaciais, o que tende a gerar alguma distorção no cálculo do PIB. Além disso, deve-se considerar que o nível de informalidade é geralmente superior no Terciário em comparação com a Indústria, o que implica numa certa sobrevalorização do desempenho das áreas com maior densidade industrial em relação às demais. Apesar dessas restrições, o indicador fornecido por aquela fundação pode ser considerado como uma das melhores ferramentas disponíveis para a análise do comportamento da economia no âmbito municipal. Nesse trabalho, foram utilizados os dados referentes ao período de 1996 a 2000.
Taxa de Crescimento Populacional	A análise dos deslocamentos populacionais servirá como elemento balizador do comportamento dos demais indicadores investigados. Se, de um lado, quando os fluxos migratórios se voltam em direção das áreas dinâmicas tal movimento pode ser entendido como um reflexo do crescimento econômico e das oportunidades de trabalho. De outro lado, o descompasso entre o aumento da população e o da infra-estrutura disponível tende a comprometer o acesso e a qualidade dos serviços públicos gerando, com isso, a precarização das condições de atendimento. O mesmo acontece em relação às oportunidades de trabalho: a maior oferta de mão-de-obra tende a depressimar os salários e as condições de trabalho. Nesse trabalho, tomou-se como base a taxa geométrica de crescimento entre 1991 e 2000, fornecida pelo IBGE.
Taxa de Dependência	A taxa de dependência é expressa pela razão entre o total da população e o número de ocupados, mostrando a quantidade média de pessoas que é mantida pela renda individual disponível. Naturalmente, taxas mais elevadas implicam em situações menos favoráveis, pois a renda auferida deve atender às necessidades de um número maior de pessoas. É verdade que há casos nos quais o desemprego de um dos membros da família não reduz substancialmente o nível de renda familiar. Porém, cumpre lembrar que o baixo dinamismo da economia nos últimos vinte anos tem sido acompanhado pelo agravamento do desemprego dos chefes de domicílio (que, em geral, têm os rendimentos mais elevados) e pela redução dos rendimentos do trabalho em praticamente todo o território nacional. Tal movimento tem sido apontado como um dos elementos que explicam o crescimento da participação das mulheres no mercado de trabalho, pois, diante do quadro de crise, vêm-se obrigadas a minimizar os danos causados pelo declínio dos rendimentos disponíveis. O indicador em pauta foi calculado a partir dos resultados obtidos pelos censos demográficos (IBGE) de 1991 e de 2000 <sup>10</sup> .

Subemprego	<p>De forma a complementar a análise do mercado de trabalho no Estado do Rio de Janeiro, notadamente do grau de precarização das inserções no mercado de trabalho, buscou-se mensurar o contingente de pessoas que estariam atuando na condição de subemprego. Tal como a discussão sobre informalidade, o conceito de subemprego também não encontra unanimidade na literatura econômica. Nesse trabalho, optou-se pela definição de subemprego vinculada à produtividade do trabalho e expressa na capacidade do indivíduo de gerar renda suficiente para o seu sustento e o de sua família. Assim, calculou-se a proporção de ocupados com rendimentos inferiores a um salário mínimo (piso salarial estabelecido pela legislação brasileira) e, portanto, quanto mais elevada for essa proporção, maiores serão os indicadores da existência de subemprego do trabalho.</p>
Informalidade	<p>Na literatura econômica é possível encontrar um importante acervo bibliográfico que trata do conceito de informalidade. Para adequar análise à disponibilidade informações optou-se por classificar como trabalho informal as pessoas ocupadas que contam com o acesso aos direitos do trabalho (13º salário, férias remuneradas, etc) estabelecidos pela legislação brasileira, ou seja, comparou-se o contingente de pessoas que trabalham com registro legal (carteira de trabalho assinada) frente ao conjunto de ocupados. Evidentemente, quanto menor for essa proporção, maior serão os indícios de aumento na informalidade no mercado de trabalho.</p>
Taxa de Mortalidade Infantil	<p>A utilização da taxa de mortalidade infantil apresenta algumas vantagens como instrumento de medição das condições de vida de uma área em razão das múltiplas dimensões que afetam esse indicador. Em termos gerais, a taxa de mortalidade infantil pode espelhar, com algum grau de confiabilidade, o nível de renda familiar, pois as famílias cujas condições econômicas são mais frágeis tendem a enfrentar maiores dificuldades de acesso a bens imprescindíveis à vida (como saúde e alimentação), com rebatimentos negativos principalmente sobre os mais jovens.</p> <p>Ao lado disso, cumpre lembrar que programas assistenciais voltados especificamente para a população infantil, principalmente nas áreas com níveis de carência mais elevados, podem criar distorções na associação entre o nível de renda (ou consumo) e a taxa de mortalidade infantil. No entanto, visto por este prisma, esse indicador não perde sua funcionalidade, uma vez que pode expressar também a qualidade dos serviços prestados pela administração pública. O trabalho analisa os dados disponibilizados no DATASUS para os anos de 1994 e 2000.</p>
Inserção no Mercado de Trabalho e proporção das pessoas entre 10 e 14 anos que estão fora da escola	<p>A análise da evolução da entrada de crianças e adolescentes no mercado de trabalho e o percentual desse contingente que está fora da escola pretendeu averiguar em que medida as situações de vulnerabilidade social comprometeram o processo de formação educacional dessas pessoas. Para a realização dessa investigação foram utilizadas as informações disponibilizadas pelo censo demográfico dos anos de 1991 e de 2000 referentes as pessoas com idade entre 10 e 14 anos. Embora as análises sobre trabalho infantil tratem de pessoas com idade inferior a 10 anos, o levantamento do censo (que permite a desagregação na escala municipal) capta a ocorrência de trabalho somente a partir dessa faixa etária. Por isso, esta análise foi restringida para as crianças e adolescentes. Cumpre lembrar que a legislação brasileira não prevê a possibilidade de trabalho para as pessoas com idade inferior a 14 anos.</p>

---

Fonte: elaboração dos autores.

Diferentemente da prática adotada em outros estudos, não se pretende construir um indicador sintético a partir das variáveis selecionadas. Tal decisão visa tangenciar as discussões metodológicas ligadas ao peso atribuído a cada variável o que, de outra forma, poderia desviar o foco do trabalho que é o de investigar o quadro social presente no interior fluminense. Assim, optou-se pelo agrupamento dos municípios de acordo com a divisão geográfica do Estado do Rio Janeiro.

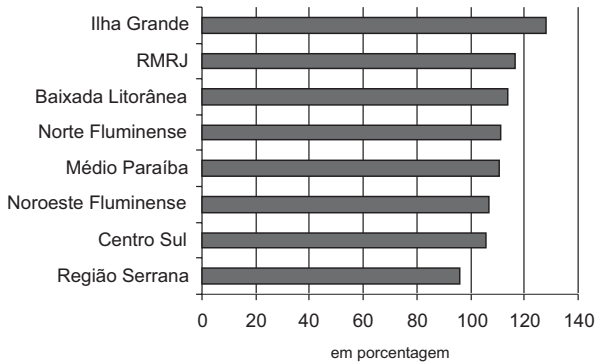
É fácil observar (e os dados comprovaram) que as áreas fluminenses com maior crescimento econômico foram a Norte e a do Médio Paraíba, além da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Como mencionado anteriormente, essas regiões reúnem as atividades econômicas com maior conteúdo tecnológico que, no período analisado, receberam volumes mais expressivos de investimentos. Embora nem todos os municípios presentes nessas áreas tenham apresentado evolução econômica acima da média estadual, o desempenho econômico do conjunto foi superior ao observado nas demais regiões do interior.

Evidentemente, a análise isolada da evolução do PIB é insuficiente para avaliar a capacidade da população em absorver os benefícios oriundos da expansão da atividade econômica. As políticas sociais implementadas pelo poder público são igualmente importantes na determinação das condições de vida da população, pois não apenas é fundamental que a economia apresente desempenho satisfatório, mas é preciso que haja mecanismos de redistribuição capazes de deslocar parte da riqueza produzida em favor de parcelas mais vulneráveis da população. Portanto, por meio desse estudo, será possível avaliar se os pressupostos básicos de melhoria das condições de vida foram alcançados (ou seja, se houve crescimento econômico efetivo nas diferentes regiões). Também torna-se possível levantar alguns indícios sobre o funcionamento dos mecanismos de redistribuição da riqueza no caso do Estado do Rio de Janeiro.

#### **Seção IV**

### **Crescimento econômico e condições de vida no Estado do Rio de Janeiro**

No Gráfico 1, que mostra a variação média do PIB municipal das regiões do Estado do Rio de Janeiro, entre 1996 e 2000, é possível constatar que os crescimentos mais intensos ocorreram nas áreas onde a atividade industrial é mais consolidada. Ainda que a expansão da região da Ilha Grande tenha superado os demais agrupamentos, é importante observar que sua participação na distribuição espacial da indústria fluminense é menor comparada a outras regiões do estado. Ou seja, sua variação percentual elevada



Fuente: CIDE.

**Gráfico 1.** Variação média do PIB entre 1996 e 2000  
Estado do Rio de Janeiro.

está baseada numa menor estrutura industrial e é muito influenciada pelo desempenho da indústria petrolífera.

Já o desempenho da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (que apresentou o segundo maior crescimento do período) é explicado não apenas pela evolução do Terciário nos municípios do Rio de Janeiro e de Niterói, mas, também, por sua estrutura industrial relevante, notadamente aquela localizada nos municípios de Duque de Caxias, Belford Roxo e Nova Iguaçu. Em termos intra-regionais, os municípios que apresentaram crescimento mais intenso no período foram Duque de Caxias e Niterói. O desempenho da cidade do Rio de Janeiro foi semelhante ao observado para o conjunto da região.

O crescimento econômico da Baixada Litorânea e do Norte Fluminense foi influenciado pelo comportamento da indústria petrolífera. Na primeira, há também a influência gerada pelo Terciário ligado ao turismo. Em ambas as áreas houve ampliação do poder de gasto dos governos locais e da renda média disponível para o consumo. No entanto, cumpre salientar que tal desempenho não foi homogêneo. No Norte, o crescimento do PIB de Macaé e de Campos foi quase 40 pontos percentuais mais elevado que o de São Fidelis, um dos mais pobres municípios da região. Diferenças relevantes foram observadas também na região da Baixada: a expansão econômica de Casimiro de Abreu foi pouco mais de 30 pontos percentuais que a de Arraial do Cabo.

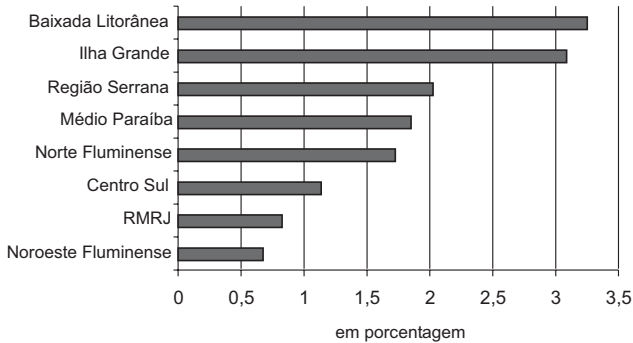
A região do Médio Paraíba registrou evolução semelhante a das áreas anteriormente analisadas. No entanto, sua base industrial voltada para as atividades do segmento a Metal-mecânico foi a principal responsável pelo desempenho econômico favorável. Os maiores crescimentos ocorreram nos municípios de Rezende e Porto Feliz.

Embora apresentando crescimento igualmente expressivo, a estrutura econômica das regiões do Noroeste Fluminense e do Centro-sul são menores que as do restante do estado. Nessas áreas destacaram-se as evoluções dos municípios de Laje de Muriaé e de Engenheiro Paulo de Frontin. O desempenho da região Serrana, o menos favorável dentre as áreas analisadas, é explicado, entre outros motivos, pelas dificuldades impostas pela abertura econômica ao setor Têxtil. Como mencionado anteriormente, registrou-se movimento de recuperação a partir de 1999, quando as mudanças na política cambial criaram diferenciais de preços entre a produção nacional e a importada.

Em termos gerais, os dados mostram que o crescimento econômico do Estado do Rio de Janeiro não apresentou diferenças significativas entre as áreas analisadas, caso sejam analisadas exclusivamente as variações percentuais da média do PIB. Contudo, é preciso ter em mente que a base de comparação entre as regiões não é a mesma. Em outras palavras, as estruturas econômicas (e o valor adicionado) da RMRJ e, em menor proporção, do Norte Fluminense e do Médio Paraíba são as mais complexas e diversificadas do Rio de Janeiro. Por isso, é correto afirmar que a expansão da economia fluminense ocorreu predominantemente devido ao desempenho positivo da indústria do petróleo (puxando o complexo petroquímico) e do segmento metal-mecânico, gerando rebatimentos mais intensos nas áreas citadas anteriormente.

A distribuição espacial das taxas de crescimento do PIB do Estado do Rio de Janeiro é reforçada pelo comportamento da dinâmica demográfica. Através do Gráfico 2 é possível observar que, exceto pela região Serrana e pela RMRJ, os crescimentos mais intensos da população ocorreram nas regiões que haviam apresentado melhor desempenho econômico. Já quanto a RMRJ, os movimentos populacionais mais intensos foram registrados nos municípios de Niterói e no entorno da cidade do Rio de Janeiro (sobretudo em Duque de Caxias). Nas demais regiões do estado, as maiores expansões ocorreram nos municípios que se destacaram economicamente e que, via de regra, são importantes aglomerações urbanas regionais.

Já o comportamento das taxas de crescimento populacional da Região Serrana e da RMRJ podem estar inter-relacionados. Pois, uma das principais cidades da área da Serrana, Petrópolis, está situada a pouco mais de 60 km do Rio de Janeiro, havendo, portanto, importante fluxo de migração pendular entre essas localidades. Ao mesmo tempo, o encarecimento dos gastos com moradia na capital e o incremento da violência têm sido alguns dos responsáveis pela saída de pessoas da capital em direção ao seu entorno imediato e para outras regiões do estado.



Fuente: IBGE.

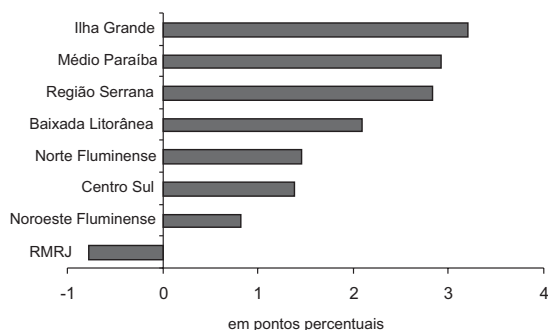
**Gráfico 2.** Taxa média de crescimento populacional entre 1991 e 2000  
Estado do Rio de Janeiro.

A partir desses elementos torna-se possível avaliar o comportamento dos indicadores vinculados às condições de vida da população. Em primeiro lugar, cumpre analisar o comportamento geral do mercado de trabalho. A taxa de dependência, ou seja, a proporção média de pessoas que dependem dos ocupados, aumentou em todo o Estado do Rio de Janeiro, a exceção da RMRJ (Gráfico 3). No entanto, os fatores que explicam tal movimento em cada região são diferenciados.

Na RMRJ, o crescimento econômico pode ter contribuído para o aumento mais intenso da ocupação em relação ao da população. No entanto, tal análise deve ser realizada à luz do movimento migratório pendular mencionado há pouco. Em outras palavras, é possível admitir que parte dos ocupados que trabalha na capital seja oriunda de áreas adjacentes. Isso explicaria a combinação entre alto crescimento econômico e de geração de postos de trabalho com baixo aumento populacional<sup>11</sup>. O mesmo raciocínio (observado no sentido oposto) explicaria a situação da região Serrana: a baixa expansão econômica e a elevação importante da taxa de dependência ocorreram ao lado de um forte crescimento populacional.

11 A existência de fluxos migratórios da região metropolitana em direção as áreas do entorno é um movimento que vem sendo observado não apenas no Rio de Janeiro, mas, também, em outras partes do país.





Fuente: IBGE.

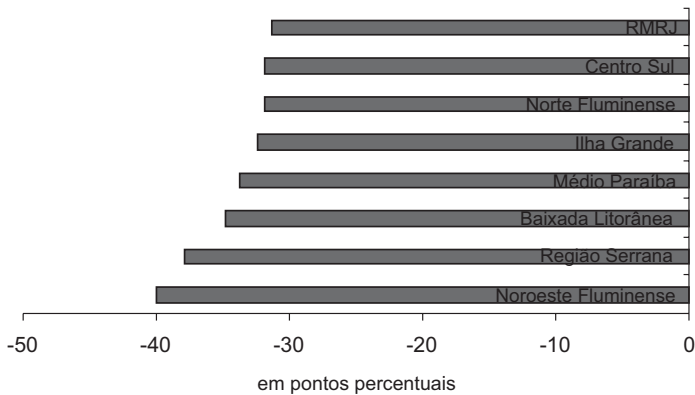
**Gráfico 3.** Variação (em pontos percentuais) da taxa dependência entre 1991 e 2000. Estado do Rio de Janeiro.

O importante crescimento da taxa de dependência na área Serrana vai de encontro com os indicadores analisados anteriormente, ou seja: baixa expansão econômica combinada a um forte crescimento populacional. Já quanto as regiões Centro-Sul e Noroeste, embora tenha havido um crescimento menos intenso da taxa de dependência, isso pode não estar relacionado com o comportamento favorável da economia, pois é preciso lembrar que estas áreas também registraram as menores taxas de expansão populacional. Em outras palavras, o movimento relativamente favorável da taxa de dependência dessas áreas menos pode ter sido o resultado de um pequeno incremento de postos de trabalho de trabalho conjugado a um crescimento ainda menor do fluxo migratório.

Já nas regiões da Baixada Litorânea, do Norte Fluminense e do Médio Paraíba, certamente o crescimento da demanda por mão-de-obra foi inferior ao fluxo de pessoas que se dirigiram para estas áreas em busca de melhores oportunidades de trabalho, movimento que ajuda a explicar o crescimento importante observado na taxa de dependência. É interessante notar, entretanto, que a região Norte Fluminense foi o espaço que apresentou a menor variação da taxa de dependência dentre as áreas dinâmicas, a exceção da RMRJ.

A despeito da melhora registrada nas oportunidades de trabalho em alguns espaços do estado, manteve-se o processo de precarização do mercado de trabalho em todas as regiões analisadas (Gráfico 4). A participação dos assalariados com carteira de trabalho assinada decresceu cerca de 30% (em pontos percentuais), na média estadual. Percentuais semelhantes podem

ser observados em outras partes do país, inclusive na Região Metropolitana de São Paulo, a mais desenvolvida do Brasil<sup>12</sup>. Embora a precarização do trabalho não seja observada exclusivamente nas áreas pobres, é interessante notar que os índices mais elevados de declínio do assalariamento com carteira foram registrados em duas regiões que apresentaram baixo crescimento econômico: a região Serrana e o Noroeste Fluminense.



Fuente: IBGE.

**Gráfico 4.** Evolução da proporção de assalariados com carteira assinada entre 1991 e 2000. Estado do Rio de Janeiro.

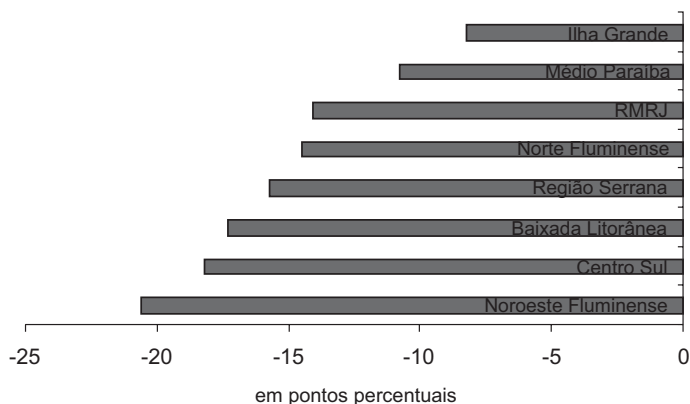
O nível de subemprego (medido através da comparação da proporção de ocupados que recebem até 1 salário mínimo) decresceu em todas as regiões do Rio de Janeiro (Gráfico 5). Novamente, os motivos que explicam tal movimento podem não ser os mesmos para cada espaço. Nas áreas menos dinâmicas do estado, que apresentaram as reduções mais acentuadas do subemprego, embora não esteja descartada a possibilidade de que as mudanças na estrutura do mercado de trabalho tenham contribuído para a elevação dos rendimentos do contingente de ocupados que recebem baixos salários, pode ter havido, também, o aumento da taxa de desemprego das pessoas com menor qualificação que, usualmente, estão classificadas nas menores faixas salariais. Portanto, uma melhoria dos rendimentos das pessoas residentes nas áreas menos dinâmicas pode ser o reflexo de mudanças na

12 Informações adicionais sobre o mercado de trabalho da RMSF podem ser obtidas no endereço eletrônico [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br).

composição da ocupação, e não o resultado da elevação generalizada do nível dos rendimentos, como seria desejado.

A rigor, esse raciocínio também pode ser aplicado para as áreas com maior dinamismo. No entanto, estas têm em seu favor o fato da economia e do contingente populacional terem crescido no período analisado. Por isso, há maiores chances de que parte da redução do contingente de assalariados com baixos salários possa ter sido o resultado da melhoria efetiva do nível geral dos salários e não apenas da recomposição dos ocupados.

O importante a reter é que esses dois movimentos provavelmente ocorreram simultaneamente nas diversas áreas analisadas, ainda que em intensidades diferenciadas. Sejam quais forem as razões que levaram a este resultado, o fato é que houve diminuição do nível de subemprego em todas as regiões do Estado do Rio de Janeiro, embora em algumas delas esse declínio não tenha se traduzido em aumento relevante da renda disponível para consumo, como parece ser o caso das áreas que apresentaram menor crescimento econômico.



Fuente: IBGE.

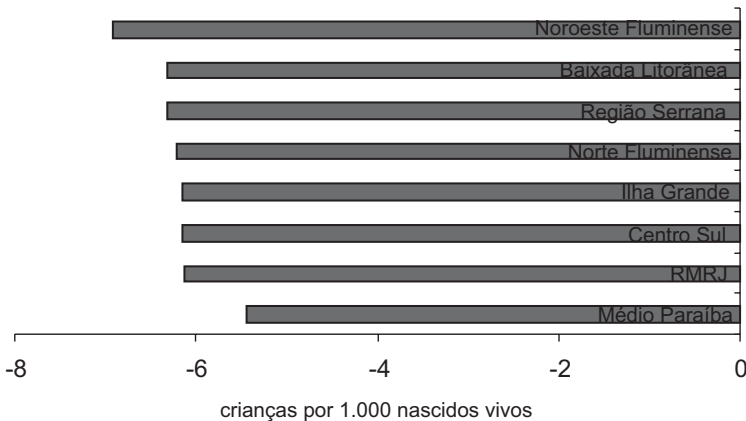
**Gráfico 5.** Evolução da proporção de ocupados que recebem até 1 salário mínimo entre 1991 e 2000. Estado do Rio de Janeiro.

Os indicadores analisados até o momento mostraram que, pelo menos sob ótica do mercado de trabalho, os resultados favoráveis da economia não se traduziram em melhoria efetiva da inserção produtiva das populações residentes nas áreas analisadas. Exceção, talvez, possa ser registrada quanto a uma possível redução do subemprego nas regiões mais dinâmicas do Rio de Janeiro. A conclusão geral é que o crescimento mais intenso da economia fluminense em comparação com o restante do país foi insuficiente para ga-

rantir que este mercado de trabalho apresentasse indicadores efetivamente mais favoráveis em comparação a outros estados, cujas características econômicas são semelhantes às do Rio de Janeiro.

Portanto, se do ponto de vista do mercado de trabalho os avanços econômicos parecem ter apresentado resultados menos expressivos, o passo seguinte é avaliar se do ponto de vista das políticas sociais a ampliação da atividade econômica pode ser sido acompanhada pela melhoria das condições de vida da população. Como mencionado antes, a análise estará focada no comportamento da mortalidade infantil e no da inserção precoce de crianças e adolescentes no mercado de trabalho com prejuízo de suas atividades escolares.

No Gráfico 6 é possível observar que houve declínio da taxa média de mortalidade infantil em todas as áreas do Rio de Janeiro. Na região Noroeste, a diminuição desse indicador foi ligeiramente superior em comparação com a média estadual, enquanto que no Médio Paraíba, registrou-se diminuição levemente abaixo do conjunto do estado.



Fuente: IBGE.

**Gráfico 6.** Evolução taxa de mortalidade infantil entre 1990 e 1998  
Estado do Rio de Janeiro.

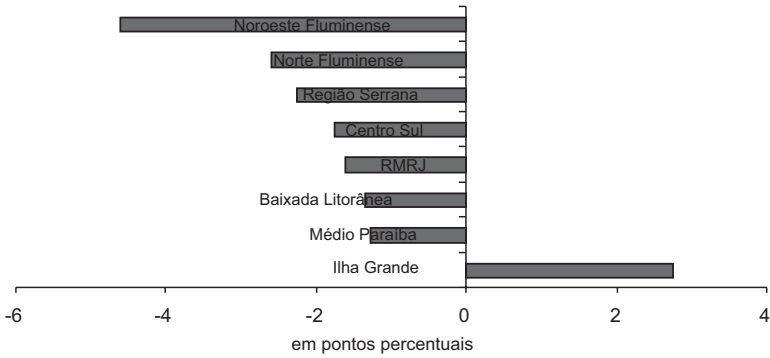
É importante notar que o Noroeste fluminense apresentava, em 1990, uma das maiores taxas de mortalidade infantil do estado, enquanto que no Médio Paraíba, ao contrário, esse indicador era menos expressivo. Isso significa que a discrepância observada nessas regiões está provavelmente associada aos patamares que serviram de ponto de partida.

Outro elemento que merece atenção é o fato que as políticas ligadas a área de saúde são em parte mantidas por verbas federais. Assim, parece razoável supor que verbas adicionais não foram mobilizadas pelos governos das áreas com melhores resultados econômicos. O padrão praticamente homogêneo da redução da mortalidade infantil em todas as regiões fluminenses sugere a existência de uma articulação unificada no combate a esse problema social, sem que tenha havido esforço suplementar por parte dos governos locais.

No entanto, cumpre lembrar que o desde o início dos anos 90 o governo federal vem intensificando seus esforços no sentido de reduzir os repasses orçamentários aos demais entes federados (prefeituras e estados). Dentre os diferentes expedientes utilizados, um deles tem sido a transferência de encargos nas áreas de saúde e de educação sem o respectivo repasse de verbas. Dessa forma, a possibilidade de manutenção dos gastos com saúde nas cidades pobres pode estar sendo comprometida. Mais uma vez, tal movimento deveria implicar em alguma diferenciação de movimentos no indicador de mortalidade infantil entre as regiões ricas e as pobres do Rio de Janeiro, porém, os dados não apontam nessa direção.

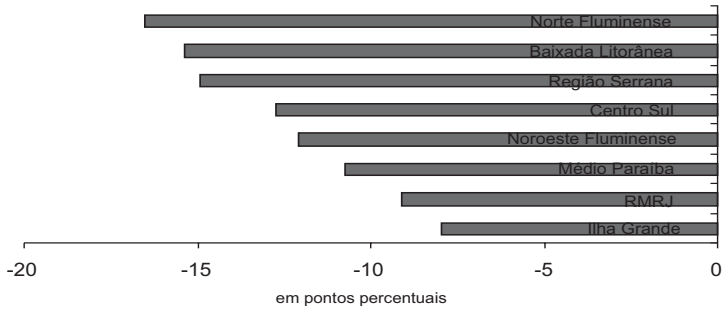
O Gráfico 7 mostra a variação (em pontos percentuais) da proporção de pessoas entre 10 e 14 anos inseridas no mercado de trabalho, enquanto o Gráfico 8 apresenta a evolução da porcentagem desse contingente que não estava estudando nos períodos de realização da pesquisa (1991 e 2000, respectivamente). A primeira vista, parece que o esforço de ampliação da disponibilidade de vagas nas instituições públicas de ensino contribuiu para o retardamento da entrada dessas crianças e jovens no mercado de trabalho. Prova disso é o fato que a única região que apresentou a elevação da participação dessas pessoas no mercado de trabalho, a região da Ilha Grande, foi exatamente aquela onde foi menor a diminuição do número de crianças que estavam fora da escola. No entanto, deve-se levar em conta que o aumento do desemprego tem sido um forte desestimulante dessas pessoas para a busca de emprego.

Entretanto, as variações mais intensas não foram registradas exclusivamente nas áreas onde houve maior dinamismo econômico. O movimento observado na região Noroeste é emblemático: a acentuada redução da participação de crianças e adolescentes no mercado de trabalho (que nessa área apresentava o patamar mais elevado, em 1991) está provavelmente associado à ampliação dos gastos com educação (veja no Gráfico 8 que a redução de pessoas fora da escola esteve próxima a média estadual). Tendo em vista que essa área não está entre as mais dinâmicas do estado em termos econômicos, provavelmente esse desempenho favorável dependeu exclusivamente da disponibilidade de recursos que são repassados pelos governos federal e estadual.



Fuente: IBGE.

**Gráfico 7.** Evolução da inserção de pessoas entre 10 e 14 anos no mercado de trabalho (1991/2000) Estado do Rio de Janeiro.



Fuente: IBGE.

**Gráfico 8.** Evolução das pessoas entre 10 e 14 que estão fora da escola (1991/2000) Estado do Rio de Janeiro.

O mesmo pode ser observado quando se compara a evolução das regiões Norte e Serrana: embora sejam áreas com dinamismo econômico diferenciado, a redução da participação desse segmento populacional no mercado de trabalho e no número de pessoas fora da escola foi semelhante nas duas regiões.

## **Considerações Finais**

Longe de definitivo, o esforço materializado neste trabalho buscou apenas juntar fragmentos que contribuam para desmistificar a idéia fácil e bastante propagada – na imprensa em geral e mesmo nos meios científicos – de que o crescimento econômico leva inevitavelmente a melhoria das condições de vida da população. E que, portanto, se o caminho da modernização e da eficiência forem trilhados, os investimentos privados (estrangeiros e nacionais) encontrarão um *porto seguro*, garantindo crescimento econômico e benefícios para a população. Evidentemente que investimentos são necessários e bem-vindos, no entanto, a relação entre expansão econômica e bem-estar social implica numa miríade de mediações que não podem sucumbir ao raciocínio fácil e imediato.

A comparação do desempenho econômico das áreas mais dinâmicas do Estado do Rio de Janeiro (o Norte, o Médio Paraíba, a RMRJ e a da Ilha Grande) com o das demais regiões do estado (cuja estrutura produtiva é menor e a economia menos dinâmica) mostrou que a expansão da atividade econômica não se traduz automaticamente em melhoria das condições de vida da população. Os avanços registrados no bem-estar da população parecem ter sido derivados da ação pública através dos instrumentos de assistência social que são conduzidos pelos diferentes níveis de governo (federal, estadual e municipal).

Embora a política assistencial do governo venha sendo orientada para ações localizadas de atendimento das camadas sociais mais vulneráveis, reduzindo o caráter relativamente mais universalista que buscava ser implementado no período anterior, parece não haver dúvidas que essas ações foram importantes para a redução das disparidades regionais, pelo menos quanto aos aspectos analisados (a mortalidade infantil e participação de crianças e jovens no mercado de trabalho e nas atividades educacionais).

Apenas como ilustração, a taxa de mortalidade infantil da região Noroeste (uma das mais pobres do estado) passou de 37,7 para 30,7 crianças por 1.000 nascidos vivos (cnv), entre 1991 e 2000. No mesmo período, no Norte fluminense, umas das áreas mais dinâmicas do Rio de Janeiro e que vem recebendo importantes investimentos em razão da implantação de atividades ligadas à indústria do petróleo, esse indicador passou de 37,1 para 30,8 cnv. Ou seja, duas regiões completamente díspares em termos de estrutura e desempenho econômico registraram praticamente o mesmo avanço em termos de políticas sociais.

A análise detalhada dos demais indicadores mostrou resultados semelhantes. Em outras palavras, as regiões que tradicionalmente apresentavam melhores condições econômicas do processo de desenvolvimento do Rio de Janeiro, mesmo tendo sido beneficiadas pela política econômica pró-mercado e por volumes expressivos de investimentos, registraram avanços praticamente equivalentes (embora em patamares diferenciados) aos obtidos pelas áreas mais pobres cuja política assistencial depende fortemente de repasses governamentais.

Situação semelhante foi observada no que se refere ao comportamento do mercado de trabalho. O processo de precarização das diversas regiões do Rio de Janeiro assemelha-se ao de outros estados brasileiros. Mesmo a Região Metropolitana de São Paulo, a mais importante do país, não apresentou características distintas em seu mercado de trabalho.

Nesse sentido, os teóricos que defendem que os governos locais devem ser capazes criar *vantagens comparativas* para garantir a inserção de suas cidades nos circuitos econômicos globais, os chamados localistas<sup>13</sup>, não levam em consideração o importante papel exercido pelo Estado na intermediação da riqueza produzida pela economia. Ao contrário, esses autores entendem que as políticas de transferência de renda (entre grupos e regiões) são *contraproducentes* para o crescimento econômico e para o bem-estar social.

Não apenas o movimento positivo observado nas condições de vida não diferiu substancialmente na comparação das regiões menos desenvolvidas com as áreas dinâmicas, mas os importantes investimentos realizados no Estado do Rio de Janeiro não alteraram a posição das regiões fluminenses na divisão territorial do trabalho. Em outras palavras, o diferencial espacial construído historicamente no estado não foi modificado em razão das alterações implementadas na política econômica nos anos 90.

É importante esclarecer que não se pretende defender o dirigismo estatal, mas apenas reafirmar a idéia que o Estado ocupa posição estratégica na construção de mecanismos de equalização da absorção da riqueza gerada pela economia, pensamento que, de resto, não representa uma novidade e conta com representantes importantes na literatura das Ciências Sociais.

13 Os trabalhos de Ohmae (1996) representam com fidelidade os princípios defendidos por esses teóricos.



## Referencias bibliográficas

- AFFONSO, R.B.A e SILVA, P.L..B. (orgs.) (1995) **Desigualdades Regionais e desenvolvimento**. (Federalismo no Brasil), Fundap, Ed.Unesp: São Paulo.
- BANCO MUNDIAL (2003) **World Development Report Indicators**. World Bank.
- BARROS, R.P. e CARVALHO, M. (2003) **Desafios para a política social brasileira**. Texto para discussão n.985. IPEA: Rio de Janeiro.
- CAMPOS, T.P., CARVALHO, M.S., BARCELLOS, C.C. (2000) "Mortalidade Infantil no Rio de Janeiro, Brasil: áreas de risco e trajetórias dos pacientes até os serviços de saúde". **Revista Panam Salud Publica**. N. 8 (3).
- CANO, W. (1998) **Desequilíbrios Regionais e Concentração Industrial no Brasil: 1930 – 1995**. Campinas, 2ª ed., Unicamp/IE.
- CARVALHO, I.M.M. (2001) **Reestruturação Produtiva e Condições Sociais**. Texto apresentado no Colóquio Internacional sobre o Modelo Latino de Proteção Social. Reflexões sobre o Estado Previdência (Portugal, Espanha e Brasil), promovido pela Universidade Técnica de Lisboa.
- CASTRO, J.A. (2003) **Et alli Análise da Evolução e Dinâmica do Gasto Social Federal: 1995-2001**. Texto para discussão n. 988. IPEA, (www.ipea.gov.br): Rio de Janeiro.
- FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA (UNICEF) (1989) **Situação Mundial da Infância**. Unicef: Brasília.
- MINISTÉRIO DA FAZENDA (2003) **Política econômica e reformas estruturais**. www.fazenda.gov.br
- NATAL, J. e OLIVEIRA, A. (2003) **Mercado de Trabalho e Dinâmica Espacial: uma análise à luz da positiva e recente inflexão econômica do Estado do Rio de Janeiro**. Texto apresentado no X Encontro Nacional da ANPUR. ANPUR: Belo Horizonte.
- OHMAE, K. (1996) **O fim do Estado-nação: a ascensão da economias regionais**. Campus: Rio de Janeiro.
- POCHMANN, M. (1998) "As políticas de geração de emprego e renda: experiências internacionais recentes", in **Reforma do Estado & Políticas de Emprego no Brasil, Marco A. de Oliveira (org.)**. Campinas, Unicamp/IE.
- SERRA, J. (1982) **Crescimento Econômico e Condições Básica de Vida da População: notas sobre o caso do Brasil**. Texto apresentado no III Encontro Nacional da ABEP.
- SINGER, P. (2000) **Globalização e Desemprego: diagnóstico e alternativas**. Contexto: São Paulo.
- TAVARES e SERRA, (1971) "Além do Estancamento Econômico". **El Trimestre Económico**, n.125, Fondo de Cultura: Santiago do Chile.
- VIGORITO, A. (2003) "Algunos comentarios sobre las comparaciones de pobreza entre países". **Informe Social Watch 2003**. Instituto del Tercer Mundo: Uruguay.