UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

Andressa Good Lima Couto

# UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E O PEDES 2024-2031

Rio de Janeiro
2026

Andressa Good Lima Couto

# UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E O PEDES 2024-2031

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Orientadora: Prof.ª Dr.ª Ana Carolina da Cruz Lima

Rio de Janeiro
2026

## INFORMAÇÕES COLETA CAPES

| |
|---|
| Tipo de produção intelectual:<br><br>(X) Bibliográfica<br>( ) Artística<br>( ) Tecnológica<br>( ) Técnica |
| Projeto de pesquisa vinculado à produção intelectual?<br><br>( ) Sim<br>(X) Não |
| Nome do projeto de pesquisa: - |
| Área de concentração da produção intelectual: Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento |
| Agência(s) de fomento financiadora(s) da produção intelectual:<br>- |

## FICHA CATALOGRÁFICA


CIP - Catalogação na Publicação

C871p

Couto, Andressa Good Lima
Uma proposta para o desenvolvimento regional no Estado do Rio de Janeiro: desafios, estratégias e o PEDES 2024-2031 / Andressa Good Lima Couto. -- Rio de Janeiro, 2026.
169 f.

Orientador: Ana Carolina da Cruz Lima.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2026.

1. Desenvolvimento regional. 2. Políticas públicas. 3. Plano estratégico. 4. Rio de Janeiro (Estado). 5. Desenvolvimento econômico. I. Lima, Ana Carolina da Cruz, orient. II. Título.

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

Andressa Good Lima Couto

# UMA PROPOSTA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: DESAFIOS, ESTRATÉGIAS E O PEDES 2024-2031

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro como requisito parcial à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

Rio de Janeiro, 31 de agosto de 2026

---

Prof.ª Dr.ª Ana Carolina da Cruz Lima – Orientadora
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof.ª Dr.ª Valéria Lúcia Pero – Membro Interno
Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ)

---

Prof.ª Dr.ª Angela Moulin Simões Penalva Santos – Membro Externo
Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ)

## AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço a todas as pessoas que cruzaram minha trajetória profissional e me instigaram a ocupar o espaço que ocupo hoje na gestão pública, construindo em mim uma profunda inquietação com as desigualdades e, com isso, o desejo de mudança.

Às minhas ex-chefes da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, Marina Esteves e Laura Brito, que plantaram em mim a semente do mestrado. Agradeço por me ensinarem sobre dedicação e cuidado com a coisa pública. Ao meu chefe e referência profissional, Mauricio Guedes, por todos os ensinamentos e por acolher as necessidades de equilíbrio entre o trabalho e os estudos. Aos amigos da SEDEICS, por compartilharem as dores e as alegrias do dia a dia da gestão pública.

À minha orientadora, Carol, agradeço pela presença, pelas reflexões, pelos direcionamentos e, especialmente, pela paciência com minha cabeça a mil e sempre cheia de ideias. Aos professores e colegas do PPED, obrigada pelos debates e ricas reflexões que me tornaram uma entusiasta da pesquisa acadêmica. Ao meu guru do PEDES (e da gestão pública), Leandro Damaceno, por todas as trocas e provocações que me ajudaram a aproximar este trabalho de uma contribuição possível para a administração estadual.

Agradeço às minhas amigas e irmãs de vida por caminharem ao meu lado e não me deixarem cair na famosa síndrome da impostora, que atinge nós mulheres de forma tão complexa. Agradeço, principalmente, por acolherem todos os "não posso" e "está acabando" que tive que dizer ao longo destes dois anos. Amanda, Bela, Gabi, Marcela, Tata, Feni, Lari, Nat, Mari, Nath, Clara, D'Avila, Carol, Vivy e Tati, eu amo e admiro profundamente todas vocês.

Ao Rafa, que pacientemente conciliou nossa relação com a enlouquecedora reta final do mestrado. Obrigada pela compreensão, presença, reconhecimento, cuidado e por todo o amor que recebi e recebo diariamente.

Por fim, agradeço profundamente aos meus pais, Andrea e Artur, por acreditarem em mim, me incentivarem e permitirem que eu alcançasse todos os espaços que desejei em busca de qualificação, mesmo quando eu não acreditava ser o melhor caminho para mim. Agradeço à minha irmã, Nathália, por (quase) pacientemente aguardar a presença e a participação da futura dinda do Nico durante seu processo de gestação, enquanto também nascia esta dissertação. Dedico este trabalho a ele e a toda a minha família.

*A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam.*

(Frei Betto)

## RESUMO

Este trabalho tem como tema central o desenvolvimento regional, tratando especificamente do caso do Estado do Rio de Janeiro. A partir da análise da literatura sobre o tema, do contexto recente de desenvolvimento do Estado e do recém-lançado Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) 2024-2031 – em especial de sua Missão 7: Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego –, a pesquisa tem como objetivo analisar os caminhos para a estruturação de uma estratégia de desenvolvimento regional para o Estado do Rio de Janeiro à luz do PEDES. Trata-se de uma pesquisa qualitativa de caráter exploratório, descritivo e indutivo, baseada em técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Com vistas à superação das históricas desigualdades que afetam os territórios fluminenses, o trabalho culmina na proposição de uma estratégia para o desenvolvimento regional organizada em três frentes: o fortalecimento dos fatores de atratividade do Estado, a promoção do desenvolvimento territorialmente coeso e o adensamento de setores produtivos estratégicos. Conclui-se que o PEDES representa uma oportunidade relevante para orientar a atuação do Executivo fluminense, desde que seja traduzido em políticas, programas e projetos capazes de articular planejamento, coordenação institucional, instrumentos de implementação e monitoramento.



**Palavras-chave:** desenvolvimento regional; desigualdades regionais; planejamento estratégico; políticas públicas; Estado do Rio de Janeiro; PEDES.

**ABSTRACT**

This study focuses on regional development, specifically addressing the case of the State of Rio de Janeiro. Based on an analysis of the literature on the topic, the State's recent development context, and the recently launched Strategic Plan for Economic and Social Development (PEDES) 2024–2031 – especially its Mission 7: Expansion and Territorial Deconcentration of Work and Employment Opportunities –, the research aims to analyze pathways for structuring a regional development strategy for the State of Rio de Janeiro using PEDES as a reference. This is a qualitative study of an exploratory, descriptive, and inductive nature, based on bibliographic and documentary research techniques. With a view to overcoming the historical inequalities that affect Rio de Janeiro's territories, the study culminates in the proposal of a regional development strategy organized into three lines of action: strengthening the State's attractiveness factors, promoting territorially cohesive development, and densifying strategic productive sectors. The study concludes that PEDES represents a relevant opportunity to guide the actions of Rio de Janeiro's State Government, provided that it is translated into policies, programs, and projects capable of articulating planning, institutional coordination, implementation instruments, and monitoring.

**Keywords:** regional development; regional inequalities; strategic planning; public policies; State of Rio de Janeiro; PEDES.

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Palavras-chave selecionadas para pesquisa bibliográfica: Desenvolvimento Regional ..... 23
Quadro 2 – Resumo das premissas identificadas na revisão da literatura ..... 67
Quadro 3 – Resumo dos diferentes efeitos observados nos territórios como resultado do crescimento econômico ..... 68
Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional ..... 69
Quadro 5 – Resumo municípios e atividades econômicas de destaque por região administrativa do ERJ ..... 87
Quadro 6 – Resumo das limitações da atuação estatal para o desenvolvimento regional no Rio de Janeiro ..... 97
Quadro 7 – Missões do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) .. 99
Quadro 8 – Detalhamento dos Complexos Econômicos propostos pelo PEDES ..... 100
Quadro 9 – Notas técnicas elaboradas no processo de diagnóstico do PEDES ..... 103
Quadro 10 – Contribuições e desafios persistentes do PEDES frente às fragilidades da atuação estatal para o desenvolvimento ..... 108
Quadro 11 - Relação entre estratégias da Missão 7 e Instrumentos identificados na literatura .. 113
Quadro 12 – Relação entre estratégias da Missão 6 e Instrumentos identificados na literatura.. 115
Quadro 13 – Síntese dos setores estratégicos por complexo econômico e caracterização no PEDES ..... 118
Quadro 14 – Setores complexo-missão identificados a partir do PEDES ..... 120
Quadro 15 – Setores de maior densidade por região e aderência às caracterizações setoriais do PEDES ..... 122
Quadro 16 – Estratégias regionais indicadas no PEDES a partir da análise de densidade..... 126
Quadro 17 – Posição relativa das regiões fluminenses nos complexos econômicos do PEDES, segundo empregados e estabelecimentos ..... 127
Quadro 18 – Fatores de competitividade e possibilidades para a atuação pública no desenvolvimento regional fluminense ..... 133
Quadro 19 – Aglomerações Urbanas e Centralidades do ERJ ..... 138

Quadro 20 – Indicadores de suporte à identificação de áreas prioritárias para atuação estatal... 142
Quadro 21 – Perguntas orientadoras para a triagem preliminar de setores estratégicos ..... 150
Quadro 22 – Síntese das estratégias, etapas e subsídios para a construção de uma política estadual de desenvolvimento regional ..... 153

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição territorial, demográfica e econômica das regiões administrativas do Estado do Rio de Janeiro ..... 87
Tabela 2 – Relação entre vínculos formais, PEA e população por região de governo do Estado do Rio de Janeiro - 2022 ..... 112

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Análise Bibliométrica com as palavras-chave *regional development* e *regional policy* ..... 23
Figura 2 – Mapa da Literatura ..... 24
Figura 3 – Modelo de Desordem Ótima ..... 49
Figura 4 - Participação da indústria extrativa e de transformação no VAB do ERJ (2004–2023, em %) ..... 78
Figura 5 – Participação dos vínculos formais do estado por região de governo, nos anos de 2022 a 2025. ..... 111
Figura 6 – Densidade dos Complexos Econômicos do PEDES, segundo região de governo do ERJ ..... 125
Figura 7 – Proposta de nova regionalização para o planejamento para o desenvolvimento – Aglomerações Urbanas e Centralidades do ERJ ..... 137

**SUMÁRIO**


**1. INTRODUÇÃO ..... 11**

1.1. Objetivos da Pesquisa ..... 16

1.2. Justificativa ..... 17

**2. METODOLOGIA ..... 21**

**3. REFERENCIAL TEÓRICO ..... 26**

3.1. A construção teórica do desenvolvimento regional ..... 26

*3.1.1. Desequilíbrios, efeitos no território e o papel do Estado: a contribuição dos clássicos* 27

*3.1.2. A importância do contexto para construção de novas trajetórias: novas perspectivas sobre desenvolvimento* ..... 34

*3.1.3. A escala territorial de atuação* ..... 38

3.2. Instrumentos e abordagens estratégicas para uma Política de Desenvolvimento Regional 45

*3.2.1. A habilidade de investir* ..... *47*

*3.2.2. Bases estruturais das atividades econômicas* ..... *51*

*3.2.3. Ferramentas de estímulo direto às atividades econômicas* ..... *52*

*3.2.4. Mecanismos complementares para a ação estatal* ..... *62*

*3.2.5. Desafios e a importância da mensuração do impacto das ferramentas e políticas adotadas* ..... *64*

3.3. Síntese da análise do arcabouço teórico ..... 66

**4. A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 71**

4.1. Contexto histórico ..... 71

4.2. A estrutura produtiva e suas fragilidades ..... 76

4.3. Limites da atuação estatal e desafios ao planejamento do desenvolvimento regional 92

4.4. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) ..... 97

*4.4.1. A estrutura do plano* ..... *98*

*4.4.2. Oportunidades e desafios associados ao PEDES* ..... *101*

**5. UMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO DE JANEIRO ..... 110**

5.1. Elementos do PEDES para a estruturação de uma estratégia de desenvolvimento regional 110

*5.1.1. A Missão 7 – Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego* ..... *111*

*5.1.2. Setores estratégicos para o adensamento produtivo* ..... *116*

*5.1.3. Fatores de competitividade* ..... *127*

*5.1.4. Nova regionalização* ..... *135*

5.2. Uma proposta para o desenvolvimento regional fluminense a partir do PEDES 139

*5.2.1. Fortalecimento dos fatores de atratividade do Estado* ..... *140*

*5.2.2. Promoção do desenvolvimento territorialmente coeso* ..... *141*

*5.2.3. Adensamento de setores produtivos estratégicos* ..... *149*

*5.2.4. Síntese da proposta para o desenvolvimento regional fluminense* ..... *153*

**6. CONSIDERAÇÕES FINAIS ..... 158**

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS ..... 163**

# 1. INTRODUÇÃO

O debate sobre a manifestação do processo de desenvolvimento econômico nos territórios figura hoje como tema central na agenda de pesquisa, tanto pelo interesse em compreender os fatores que explicam as diferentes trajetórias regionais quanto pelo esforço de identificar caminhos que possam contribuir para a superação das desigualdades delas decorrentes. Nos países em desenvolvimento em especial, as diferentes trajetórias podem acabar refletindo em efeitos negativos para as populações, ao gerarem concentração de oportunidades de emprego e renda, moradia digna, educação e saúde de qualidade, cultura, dentre outras.

Esse é um quadro recorrente no Brasil. Com um Produto Interno Bruto (PIB) de 2,18 trilhões de reais, o país ocupa a 10ª posição entre as maiores economias do mundo (World Bank, 2025) e conta com previsão de crescimento do PIB para 2026 de 2,4% (Ministério da Fazenda, 2025). Ao mesmo tempo que é uma potência econômica, o país também concentra uma das maiores desigualdades de renda no mundo. O país ocupa a 6ª posição entre os países mais desiguais de acordo com o Índice de Gini[1], ficando atrás inclusive da maior parte das economias latino-americanas (World Bank, 2023).

Quando aprofundamos a análise para o nível nacional, a desigualdade pode ser observada de forma nítida entre as diferentes regiões brasileiras. Fruto do processo de desenvolvimento do país, as disparidades regionais foram se consolidando com a região Sudeste concentrando a maior parte da industrialização, enquanto as regiões Norte e Nordeste sofriam os efeitos negativos desse processo. Simões e Lima (2010), ao analisarem o caso brasileiro, à luz das teorias de desenvolvimento regional constataram o fenômeno que se materializava. Segundo os autores, apesar dos nítidos esforços observados para a promoção do crescimento da economia do país, explícitos nas políticas de desenvolvimento empregadas a partir da década de 50 no período de industrialização brasileira, a preocupação com o aumento das disparidades regionais e com a forma que a riqueza estava sendo distribuída entre os setores e regiões era secundária.

As consequências desse processo estão refletidas hoje em parte dos indicadores econômicos. De acordo com dados de 2023, as regiões Sudeste e Sul foram responsáveis por

[1] O índice de Gini mede a distribuição de renda (ou, em alguns casos, despesas de consumo) entre indivíduos ou famílias dentro de uma economia. Um índice de Gini de 0 representa igualdade perfeita, enquanto um índice de 100 implica desigualdade perfeita. (World Bank, 2023)

69,76% do Produto Interno Bruto (PIB) do país (IBGE, 2023a). Enquanto isso, as regiões menos desenvolvidas do país (Nordeste, Norte e Centro-Oeste) somam apenas 30,24% do PIB, mesmo abrigando 43,5% da população e cobrindo 82,4% do território brasileiro (IBGE, 2022).

Partindo de uma perspectiva interna aos Estados, essa é também uma realidade evidente. Ainda que desempenhem papel central na economia nacional e contribuam, inclusive, para a inserção do país no mercado global, os Estados considerados mais desenvolvidos frequentemente combinam elevada capacidade de geração de renda com níveis significativos de desigualdade intrarregional. Esse cenário é resultado de fenômenos complexos: em muitos casos, a atividade econômica se concentra em torno da capital, enquanto as regiões do interior permanecem à margem, sobretudo quando não há ações coordenadas que busquem reverter o papel periférico que historicamente ocupam na economia regional. Como agravante, grande parte dos estados, mesmo os que possuem economias mais consolidadas, opera em um contexto marcado por restrições orçamentárias, por quadros técnicos reduzidos e por entraves políticos que dificultam a construção de respostas coordenadas para enfrentar essas desigualdades intrarregionais.

Nesse contexto, o caso do Rio de Janeiro se destaca como um exemplo particularmente relevante. O Estado possui um papel de destaque na economia nacional. Com um PIB de R$1.172.871 milhões, é o segundo estado com maior participação no PIB brasileiro (10,8%), ficando apenas atrás de São Paulo (31,5%) (IBGE, 2023a). Também ocupa a segunda posição no quesito exportações, representando 13,6% do total (MDIC, 2025). Em termos territoriais, o Estado é o quarto menor do país, representando apenas 0,51% do território nacional, ao mesmo tempo que ocupa o terceiro lugar em termos de população, concentrando 7,91% dos habitantes (IBGE, 2022).

Para além de sua extensão territorial reduzida, e contando com apenas 92 municípios[2], o Estado possui uma distribuição territorial desequilibrada. A Região Metropolitana, que representa apenas 17,21% do território fluminense, concentra a maior parte da população do Estado – 74,88% do total (IBGE, 2022) – e também representa a maior parte do PIB (71,65%) (IBGE, 2023b) e do número de vínculos empregatícios (76,7%) (SEPLAG-RJ, 2023e). A concentração das oportunidades na Região Metropolitana contribui com os dados relativos à desigualdade, visto que

[2] Este quantitativo chama atenção, principalmente quando comparado às outras grandes economias nacionais, como São Paulo, que possui 645 municípios, ou Minas Gerais, com 853. Entende-se que quanto maior o número de municípios, mais complexa a gestão do território e atuação para a promoção do desenvolvimento regional.

o Estado ocupa a terceira posição de estado mais desigual do país (IBGE, 2023c), medido pelo Índice de Gini[3].

O contexto do Estado do Rio de Janeiro pode ser atribuído a diversos fatores que são particulares em sua trajetória de desenvolvimento, mais notadamente, aspectos históricos, políticos e econômicos. Do ponto de vista histórico, um dos principais marcos se deve ao fato de a cidade do Rio de Janeiro ter sido sede da capital do país durante dois séculos, o que fez com que fosse criada uma relação de alta concentração em seu entorno, e forte dependência por parte de outras cidades ao redor. Este processo garantiu a cidade uma infraestrutura importante de serviços públicos através de uma série de investimentos que distanciavam cada vez mais sua realidade do restante do Estado. Nesse cenário, a cidade foi concentrando em torno de si mesma diversos municípios que cresciam, inclusive, pelo recebimento de intensos fluxos migratórios de outros estados e do interior fluminense, a partir da dependência da dinâmica de metrópole que se formava (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017a).

O fortalecimento da cidade do Rio de Janeiro como polo político, social e econômico, associado às funções de *capitalidade*[4] historicamente exercidas pela cidade, somado à ausência de um olhar integrado em nível regional, consolidou a concentração das oportunidades de desenvolvimento em um único território. Como resultado, o que se observa até os dias de hoje é que a escala regional não se estabeleceu como prioridade das políticas públicas do Estado, o que se reflete na fragilidade da divisão territorial do trabalho, como resultado da ausência de estratégias voltadas ao adensamento produtivo e à interiorização da economia (SEPLAG-RJ, 2023a).

Se por um lado o processo de desenvolvimento do Estado favoreceu a consolidação de um território fragmentado, as trajetórias política e econômica contribuíram com o enfraquecimento das capacidades estatais para uma atuação efetiva que visasse a transformação desse cenário, principalmente do ponto de vista de estabilidade e da disponibilidade de recursos.

Sob a perspectiva política, o Rio de Janeiro esteve por muito tempo nos holofotes, devido aos seus desafios de estabilidade na gestão estadual, onde parece pairar uma espécie de *karma* em relação aos chefes do executivo. Desde a redemocratização, especificamente, a partir de 1991, com

[3] A variável considerada para mensuração deste Índice de Gini é a distribuição do produto interno bruto a preços correntes, por Unidade da Federação.

[4] Conceito utilizado por pesquisadores da trajetória histórica e institucional do Rio de Janeiro para caracterizar a centralidade da cidade como capital nacional. Essa condição está associada à concentração de poder político, atividades econômicas, instituições e manifestações culturais, conferindo à cidade um papel simbólico como polo da modernidade e do poder (Motta, 2001 *apud* Osorio; Rego; Versiani, 2017).

o mandato de Leonel Brizola, dos 10 representantes, governadores e vice-governadores, que passaram pelos 9 mandatos do Executivo estadual, 5 foram presos ou impedidos do cargo, por motivos que envolvem abuso de poder político, crimes eleitorais, corrupção, participação em organização criminosa, dentre outros.

Até março de 2026, a posição de Governador do Rio de Janeiro foi ocupada por Cláudio Castro. Inicialmente eleito em 2018 enquanto vice-governador, Castro assumiu o cargo em 2021 quando o então governador Wilson Witzel foi afastado por crime de responsabilidade, associados a ilegalidades na pasta da saúde. Castro foi eleito em 2022 em primeiro turno, com 58,27% dos votos válidos.

Desde sua reeleição, o Governador e seu então vice[5], Thiago Pampolha, receberam denúncias contra a chapa[6], com acusações relativas a abuso de poder político e econômico durante a campanha eleitoral. Em 23 de março de 2026, em meio aos avanços do julgamento das denúncias, o agora ex-governador renuncia ao cargo dando início a um período particularmente complexo da política fluminense[7]. Nesse contexto, os desafios relacionados à sucessão fazem com que hoje o Estado esteja sendo comandado interinamente pelo quarto representante na linha sucessória, o Desembargador Ricardo Couto, presidente do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro. O processo de Claudio Castro, seguido de sua renúncia, e a atual situação do Estado representam mais um capítulo da história de instabilidade que marca de forma contínua o núcleo do Executivo fluminense.

O contexto histórico, somado à insegurança institucional, é agravado pela situação econômica do Estado. Com uma estrutura produtiva marcada pelo peso do setor de serviços, pela baixa participação da agricultura e pela alta concentração da indústria nas atividades extrativas relacionadas à produção de petróleo e gás, o estado do Rio de Janeiro, fruto de uma trajetória recente de crescimento frustrado, viu a participação da indústria recuar de 32,5% para 18,2% entre 2012 e 2016 (IBGE, 2023a). O marco desta crise foi a necessidade de realização de um acordo

[5] Eleito na chapa de Cláudio Castro em 2022, o então vice-governador deixou o cargo em 2025 para assumir a posição de conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2025-05/vice-governador-do-rio-deixa-cargo-para-assumir-vaga-no-tce

[6] Em novembro de 2025 o Tribunal Superior Eleitoral deu início ao julgamento de recursos que pedem a cassação do governador do Rio. Disponível em: https://www.tse.jus.br/comunicacao/noticias/2025/Novembro/tse-inicia-julgamento-de-recursos-que-pedem-a-cassacao-do-governador-do-rio-claudio-castro

[7] Cláudio Castro renuncia ao governo do Rio de Janeiro um dia antes de julgamento no TSE. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/articles/c0709j7j58no

específico com o governo federal para renegociação de suas dívidas, no segundo semestre de 2017, no chamado programa de recuperação fiscal (Sobral, 2017b), após ter decretado estar em um estado de calamidade pública financeira (Tinoco, 2022).

Assim, considerando o contexto fluminense e os desafios relacionados à sua trajetória histórica, política e econômica, destaca-se o papel do ente público – neste caso, da administração estadual – para a construção de estratégias que possam transformar esse cenário. Mais do que compreender os caminhos que levaram o Estado a uma realidade complexa e territorialmente desigual, a priorização da questão regional exige que o formulador de políticas identifique as oportunidades existentes, permitindo a estruturação de intervenções adequadas às realidades locais. Nesse processo, porém, surgem novos desafios que vão desde a complexidade inerente ao processo de elaboração de políticas públicas até as dificuldades de garantir sua efetiva implementação em nível local.

No caso do Rio de Janeiro, as possibilidades de reversão desse quadro foram agravadas pelas crises mencionadas, que desviaram a atenção do planejamento público voltado à redução das disparidades socioeconômicas entre municípios. Encontra-se no Estado os desafios de uma máquina pública fragilizada e pouco adaptada para elaborar e implementar políticas públicas de desenvolvimento regional. Em entrevistas realizadas por Damaceno (2019), com gestores públicos e atores relevantes para o desenvolvimento fluminense, foram apontadas diversas deficiências que comprometem a ação para a reversão do cenário de desigualdades, como a baixa qualificação dos recursos humanos, ausência de projetos, descontinuidade das políticas públicas, dificuldade em identificar as potencialidades e baixa capacidade institucional dos municípios.

Em face ao cenário descrito, propomos a presente pesquisa. A partir do caso do Rio de Janeiro, interessa-nos examinar como as ferramentas existentes para o fomento ao desenvolvimento regional e estratégias de longo prazo – em especial o recém-lançado Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) – podem ser articuladas para construção de uma trajetória sólida de desenvolvimento. Busca-se, com base no Plano, e em especial, em sua Missão 7 – Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego, identificar caminhos para a estruturação de uma estratégia para o desenvolvimento regional fluminense, que considere a diversidade e as necessidades das regiões do Estado.

Dessa forma, a presente pesquisa será norteada pela seguinte pergunta: de que forma o PEDES estrutura e orienta a ação do Estado do Rio de Janeiro na promoção do desenvolvimento regional?

O trabalho está estruturado em seis capítulos, incluindo esta introdução. O primeiro apresenta a revisão da literatura clássica e contemporânea sobre desenvolvimento regional, com o objetivo de compreender como o desenvolvimento econômico se manifesta nos territórios e quais são os principais instrumentos disponíveis aos formuladores de políticas para a estruturação de uma política de desenvolvimento regional. Na sequência, desenvolve-se uma análise do contexto de desenvolvimento do Rio de Janeiro, da atuação do Executivo fluminense voltada à promoção de maior equilíbrio entre as regiões, bem como das oportunidades apresentadas pelo novo instrumento de planejamento estratégico do Estado, o PEDES. O último capítulo se inicia com a identificação dos elementos do Plano que auxiliam na estruturação de uma proposta para o desenvolvimento regional fluminense e se conclui com a construção de uma proposta de atuação para o executivo estadual. Por fim, são apresentadas as considerações finais, sintetizando a análise realizada, apontando as lacunas da pesquisa e indicando caminhos para estudos futuros.

## 1.1. Objetivos da Pesquisa

A partir do contexto e do problema de pesquisa apresentado, o objetivo geral deste trabalho é: analisar os caminhos para a estruturação de uma estratégia de desenvolvimento regional para o Estado do Rio de Janeiro, à luz do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) 2024–2031.

Seus objetivos específicos são:

a. Identificar, com base na literatura, as principais abordagens e os instrumentos disponíveis para a formulação de políticas públicas voltadas ao desenvolvimento regional;
b. Examinar a trajetória de desenvolvimento do Rio de Janeiro, os desafios associados à estrutura produtiva atual e a atuação do Executivo fluminense para a promoção do desenvolvimento regional.

c. Sistematizar os principais elementos do PEDES 2024-2031 que podem apoiar a estruturação de uma política de desenvolvimento regional para o Estado do Rio de Janeiro;
d. Propor, à luz do PEDES, uma estratégia de atuação do Executivo fluminense voltada à promoção do desenvolvimento regional no Estado do Rio de Janeiro.

### 1.2. Justificativa

O cenário de desigualdades presente no Rio de Janeiro, somado às fragilidades da capacidade de atuação pública relacionadas a sua trajetória histórica, política e econômica, evidencia a necessidade de uma estratégia sólida por parte da administração estadual para orientar a construção de oportunidades e favorecer um crescimento mais equilibrado no território fluminense. No entanto, a ausência de uma cultura consolidada de planejamento para o desenvolvimento tem se refletido na escassez, no âmbito estadual, de políticas que tratem especificamente da temática regional ou que estabeleçam diretrizes de longo prazo.

Essa constatação é reforçada por uma simples busca no site de legislação estadual[8] e na plataforma de dados abertos do Governo do Estado[9]. Utilizando palavras-chave como desenvolvimento regional, política de desenvolvimento, plano de desenvolvimento, programa de desenvolvimento e política industrial, verifica-se que nenhuma ação estruturante para o desenvolvimento do Estado foi publicada nos últimos dez anos[10].

Em 2022, porém, identifica-se uma inflexão importante com a elaboração do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) do Estado do Rio de Janeiro. Aprovado pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) em novembro daquele ano e incluído na Constituição Estadual como instrumento de planejamento[11], o Plano resultou de uma série de estudos e diagnósticos elaborados sob a liderança da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG), e da discussão com diversas entidades da administração estadual. Posteriormente, foi instituído formalmente pela Lei Estadual 10.266, de 28 de dezembro de 2023.

[8] Disponível em: https://www.rj.gov.br/planejamento/consulta-legislacao-estadual
[9] Disponível em: https://dadosabertos.rj.gov.br/
[10] A busca na plataforma da legislação estadual utilizou os recursos avançados, especificando que apenas os resultados entre a data de 01/01/2015 e a data da pesquisa (18/11/2025) fossem apresentados.
[11] A inserção do plano na Constituição Estadual foi aprovada no dia 03 de novembro de 2022, através da Emenda Constitucional 92/22.

Em seu artigo 2º a lei institui que o PEDES "é uma ferramenta de planejamento estratégico governamental, de médio e longo prazo, que visa direcionar as ações estatais para o desenvolvimento regional socioeconômico inovativo e sustentável" (Estado do Rio de Janeiro, 2023). Ele servirá também como orientador dos demais instrumentos de planejamento público – o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PEDES foi elaborado com base na metodologia de políticas orientadas por missões (POM) que, segundo (Mazzucato, 2018) são "políticas públicas sistêmicas que se baseiam em conhecimentos de ponta para atingir objetivos específicos" (p. 804, tradução nossa). O plano foi dividido em oito missões[12][13] que refletem o contexto fluminense e se desdobram em eixos prioritários de ação a serem desenvolvidos para enfrentar o desafio: desenvolvimento econômico regional de longo prazo, inovativo e social e ambientalmente sustentável do ERJ. Como estratégia como para alcançar estas missões, o PEDES prevê o desenvolvimento e estímulo ao adensamento das atividades de seis Complexos Econômicos[14].

Apesar de não ser o primeiro plano estratégico elaborado pela administração estadual no Rio de Janeiro[15], ele é o primeiro a ser instituído através da Constituição Estadual, e considerando seu processo de elaboração, a partir da análise minuciosa do contexto socioeconômico do Estado, o mesmo pode representar um alto potencial de impacto, caso consiga articular todas as entidades públicas e os atores necessários para o cumprimento de suas missões.

Do ponto de vista da implementação do plano, é fundamental que as oportunidades apresentadas em seu diagnóstico, alinhadas às necessidades do Estado – representadas pelas missões – se transformem em instrumentos oficiais de políticas públicas. Como a própria proposta de POM apresenta, o cumprimento das missões deve ser feito em ação coordenada das diversas

[12] Missão 1: Erradicação da Extrema Pobreza; Missão 2: Segurança Alimentar da População Fluminense; Missão 3: Segurança Hídrica do Território Fluminense; Missão 4: Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro; Missão 5: Redução dos Impactos dos Resíduos Sólidos; Missão 6: Vantagem Competitiva Associada à Economia do Conhecimento; Missão 7: Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego; Missão 8: Economias Urbanas Fortes e Cidades Socioambientalmente Inclusivas.

[13] Além das oito missões previamente estabelecidas no processo de elaboração do Plano, foram adicionadas mais duas missões, após a discussão do Projeto de Lei do PEDES na ALERJ, são estas: Missão 9: Garantia da Segurança Pública nos Territórios; Missão 10: Promoção das Igualdades Racial e de Gênero.

[14] São estes: Petróleo e Gás; Economia do Mar; Economia da Saúde; Infraestrutura e Logística; Economia Verde; Economia Criativa e Turismo.

[15] Outros instrumentos mais recentes foram o Plano Estratégico do Estado do Rio de Janeiro 2007-2010 e o Plano Estratégico do Governo do Estado do Rio de Janeiro 2012-2031, ambos na gestão de Sérgio Cabral (IPEA, 2013).

instituições públicas implicadas, cada uma com sua responsabilidade definida (Mazzucato, 2018). O plano, portanto, nasce como uma oportunidade para a consolidação de uma visão estratégica de longo prazo para o território fluminense, ao mesmo tempo que com o considerável desafio de superar seu histórico de fragmentação frente à elaboração e execução de políticas voltadas ao desenvolvimento regional.

Neste sentido e, considerando os objetivos deste trabalho, um ponto merece destaque no PEDES, a ênfase dada à questão regional. O plano possui quatro premissas: a efetividade do Plano de Recuperação Fiscal, a geração de emprego e renda, o planejamento de base territorial e a gestão baseada em evidências. Isso coloca o desenvolvimento regional como uma questão central para o caminho para o desenvolvimento proposto pelo plano, indicando que, em toda sua transversalidade, ele deve ser capaz de superar as desigualdades regionais do Estado (SEPLAG-RJ, 2023a).

Com base no exposto, este trabalho se justifica por, em contribuição aos campos das políticas públicas e do desenvolvimento regional, relacionar o planejamento estratégico de longo prazo no âmbito da administração estadual às abordagens e estratégias apontadas pela literatura para a promoção do desenvolvimento regional. Sua principal contribuição consiste em examinar de que modo o PEDES pode orientar a atuação do Executivo fluminense voltada à desconcentração territorial das oportunidades de emprego e renda, considerando os desafios da trajetória de desenvolvimento do Estado que podem favorecer ou limitar a implementação do Plano. Desse modo, o trabalho aproxima o debate teórico sobre desenvolvimento regional das possibilidades concretas de formulação e implementação de políticas públicas no contexto estadual.

A oportunidade apresentada pela proposta é reforçada pelo fato de o PEDES ser um plano recente, ainda em fase de incorporação às estratégias das Secretarias de Estado, fator essencial para sua efetiva implementação. Conforme apresentado em seu Relatório de Atividades de 2025, o plano segue em processo de apropriação pelos órgãos da administração estadual, por meio da pactuação das ações estratégicas[16] e dos elementos estratégicos[17] (SEPLAG-RJ, 2025). Desse modo, constata-

[16] As ações estratégicas "constituem o principal mecanismo de articulação entre a estrutura conceitual do plano – ancorada em missões, diretivas e objetivos específicos – e sua efetiva implementação. Elas são o elo entre o planejamento e a prática, representando o ponto de partida para transformar o plano em resultados concretos e mensuráveis no território fluminense" (SEPLAG-RJ, 2025, p. 17)

[17] Os elementos estratégicos "representam a unidade operacional pormenorizada que confere concretude e executabilidade às ações estratégicas. Se estas últimas articulam o plano em torno de grandes eixos de transformação social, econômica e ambiental, os elementos estratégicos são as peças fundamentais que viabilizam sua implementação prática, conferindo ao PEDES monitoramento possível e exequibilidade" (SEPLAG-RJ, 2025, p. 19)

se que o PEDES ainda não alcançou o estágio de materialização territorial das ações previstas para o cumprimento de suas missões, o que torna esta proposta de trabalho particularmente oportuna.

Além disso, em razão do caráter recente do Plano, o trabalho contribui para preencher uma lacuna na produção acadêmica sobre o PEDES, uma vez que não foram identificados, nas bases bibliográficas consultadas, estudos que o tenham como objeto de análise[18]. Ao mesmo tempo, poucos são os trabalhos que tratam especificamente da temática do desenvolvimento regional e que contemplem todo o território do Estado. Pesquisas realizadas nas bases de dados *Scielo* e Portal de Periódicos da Capes, utilizando os termos desenvolvimento regional e Rio de Janeiro apontam que a maior parte das pesquisas é desenvolvida a partir de recortes específicos, sejam setoriais ou territoriais.

Por fim, ressalta-se a oportunidade apresentada pela pesquisa, considerando que a aplicabilidade de seus resultados pode ser ampliada pelo fato de a autora atuar como servidora em uma das principais pastas responsáveis pela temática do desenvolvimento regional no Rio de Janeiro, a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (SEDEICS). Dessa forma, as conclusões deste trabalho poderão, posteriormente, ser testadas em aplicações empíricas no âmbito das políticas estaduais.

[18] Para esta busca foram utilizados os termos "Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES)" e "Rio de Janeiro" combinados, tanto no Portal de Periódicos da Capes quanto no Scielo, por serem bases em que predominam artigos em português.

## 2. METODOLOGIA

A proposta metodológica desta pesquisa foi estruturada com o intuito de viabilizar o tipo de análise indicado pela pergunta de pesquisa, que busca compreender de que forma um plano estratégico orienta a atuação de uma administração estadual na elaboração de uma política pública de cunho regional. Considerando os objetivos geral e específicos apresentados na seção anterior, entende-se que a abordagem mais adequada para este estudo compreende o emprego do **método qualitativo**, em caráter **exploratório, descritivo e indutivo**.

Dentre as diversas definições apresentadas pela literatura, a pesquisa qualitativa pode ser compreendida como uma atividade que auxilia o observador – ou o pesquisador – a se situar no mundo, através de uma série de práticas materiais e interpretativas. Essas práticas permitem a construção de representações sobre a realidade, aproximando o pesquisador da elaboração de significados para os mais diversos fenômenos (Denzin; Lincoln, 2006). Na pesquisa proposta, esta abordagem nos permite então interpretar a atuação do Governo do Estado do Rio de Janeiro, no que tange à elaboração de políticas de desenvolvimento regional, ao mesmo tempo que nos possibilita vislumbrar a materialização de novas trajetórias de desenvolvimento.

Este estudo foi realizado a partir da estratégia de **estudo de caso**. Este tipo de pesquisa se caracteriza pelo interesse na análise profunda de determinada unidade (Godoy, 1995), como em nosso caso, a questão do desenvolvimento regional no Estado do Rio de Janeiro. Partindo do pressuposto de que a realidade é complexa, a estratégia de estudo de caso, por adotar um enfoque exploratório e descritivo, demanda do pesquisador abertura à novas dimensões e elementos que podem surgir no decorrer do trabalho, assim como capacidade de apresentar essas diversas dimensões que se fazem presentes em uma determinada situação (Godoy, 1995).

O objetivo do pesquisador é, portanto, responder questões sobre os motivos (como e por quê) de determinados fenômenos, e para isso, deve utilizar uma variedade de dados coletados em diferentes momentos, a partir de diversas fontes de informação (Godoy, 1995). Conceituado o tipo de abordagem a ser empregada, passamos a apresentação das técnicas de coleta de dados utilizadas nesta pesquisa.

O primeiro tipo de técnica empregada é a **pesquisa bibliográfica**. Esta nos auxilia a realizar a revisão da literatura existente sobre a corrente teórica selecionada (desenvolvimento regional), posicionando nosso tema de pesquisa em um debate mais amplo e em constante

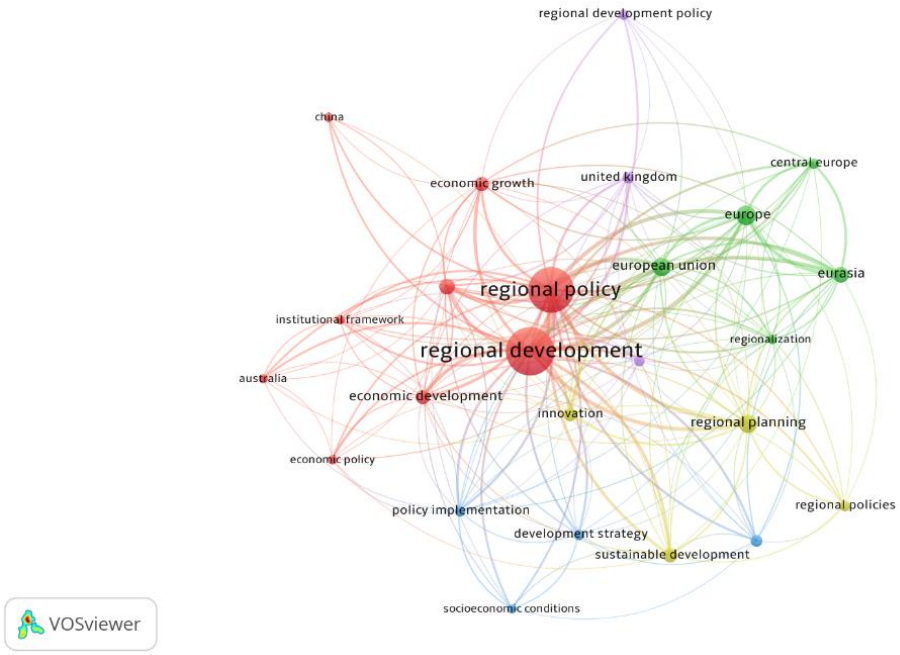
evolução. Para um estudo de caso, a teoria associada é fundamental, principalmente por permitir a conexão entre o caso estudado, que possui suas particularidades, e a realidade de uma forma mais ampla. Caso isso não esteja inserido no trabalho do pesquisador, "um estudo de caso pode produzir detalhes fascinantes sobre a vida em uma determinada organização, mas sem nenhum significado mais amplo" (Hartley, 2004, p. 324, tradução nossa).

Na presente pesquisa, a revisão da literatura para a construção do referencial teórico possui dois objetivos principais. Em primeiro lugar, espera-se aprofundar a compreensão de como o desenvolvimento se manifesta nos territórios. Ao mesmo tempo, busca-se identificar os principais mecanismos e instrumentos disponíveis para a composição de políticas públicas que fomentem a construção de novas trajetórias de desenvolvimento, contribuindo com a redução das desigualdades inerentes ao processo de desenvolvimento.

Assim, definido o objetivo da pesquisa bibliográfica, foram selecionadas algumas palavras-chave para orientar a busca de artigos científicos em diferentes bases de pesquisa. O levantamento de textos foi realizado a partir das bases Portal Periódicos da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), *Scielo* e *Scopus*. Foram conduzidas mais de 80 buscas, com o uso de diversas formas de filtrar os trabalhos, como nome do artigo, palavras-chave e resumo, e priorizando os que estavam nos idiomas inglês e português. Em algumas bases, também foram realizadas buscas apenas de artigos revisados por pares ou de autores específicos.

Para auxiliar o processo de definição das principais palavras-chave que tratavam da temática de interesse, foi feito o uso da **análise bibliométrica**. O levantamento de todos os artigos disponíveis através do cruzamento das palavras-chave *regional development* e *regional policy*, na base de dados *Scopus*, resultou em um universo de 1.262 trabalhos. A partir do aplicativo gratuito VOSviewer, elaborou-se a análise bibliométrica representada na Figura 1.

**Figura 1 – Análise Bibliométrica com as palavras-chave *regional development* e *regional policy***




Fonte: elaborado pela autora com dados da base *Scopus*.

A partir da análise bibliométrica da produção teórica sobre desenvolvimento regional, foram selecionadas as palavras-chave para identificação dos textos a serem utilizados na revisão da literatura. Com base nos textos identificados na pesquisa, foram reconhecidos os principais autores na temática, e assim, buscou-se em sua produção, os trabalhos que mais se relacionavam ao tema desta pesquisa. As principais palavras-chave por tema e autores estão representadas no Quadro 1.

**Quadro 1 – Palavras-chave selecionadas para pesquisa bibliográfica: Desenvolvimento Regional**

| **Desenvolvimento Regional** | | |
|---|---|---|
| Palavras-chave (inglês) | Autores | Palavras-chave (português) |
| *development strategy*<br>*regional development planning*<br>*regional development theories*<br>*regional development*<br>*regional economic development*<br>*regional growth*<br>*regional inequality*<br>*regional policy* | Andrés Rodríguez-Pose<br>Andrew Wood<br>Andy Pike<br>Ann Markusen<br>Björn Terje Asheim<br>Clelio Campolina<br>John Tomaney<br>Mauro Borges Lemos<br>Michael Storper<br>Peter Sunley<br>Philip McCann | crescimento econômico regional<br>desenvolvimento regional<br>desigualdades regionais<br>estratégia de desenvolvimento<br>estratégias de desenvolvimento<br>planejamento regional<br>política de desenvolvimento regional<br>política regional |

| | | |
|---|---|---|
| | Philip Cooke<br>Ron Boschma<br>Ron Martin<br>Tania Bacelar de Araujo | |

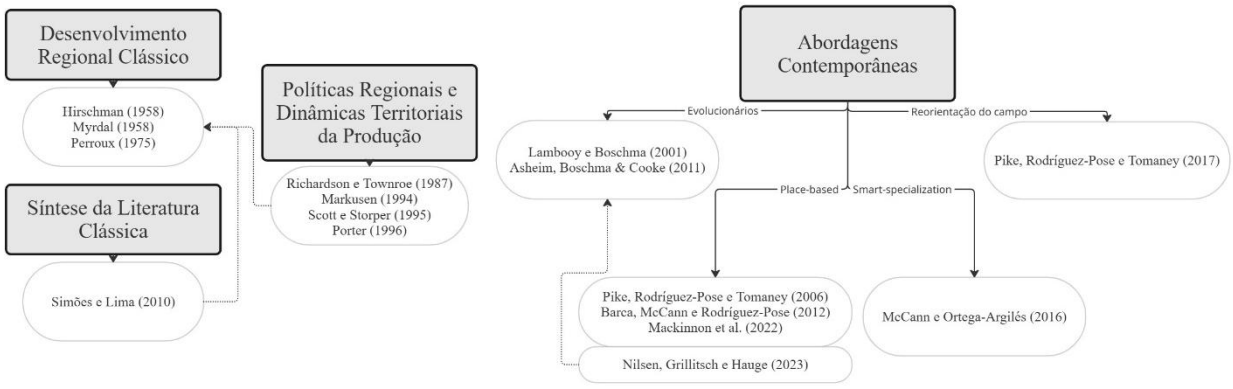
Fonte: elaborado pela autora

O maior número de combinações possíveis foi realizado entre os termos apresentados no quadro acima. Também foram feitas algumas combinações entre as palavras-chave apresentadas e os termos *state government*, *subnational government* e *structural change*. Nas buscas em português, a mesma estratégia foi realizada, utilizando termos como governo do estado, executivo estadual, política estadual, política pública, política e mudança estrutural.

O levantamento bibliográfico realizado para a seção do referencial teórico, somado a inclusão de alguns autores e obras clássicas sobre o tema, rendeu um total de 70 textos mapeados, onde foram filtrados pelo menos 25 textos que compuseram a revisão da literatura. Os textos foram selecionados por se enquadrarem nas seguintes categorias de interesse: clássico/teórico; revisão/síntese da literatura; atualidade para o debate e; recorte similar em outra localidade.

Com base na pesquisa bibliográfica realizada foi possível elaborar um **mapa da literatura**, ilustrado na Figura 2, ferramenta que representa um sumário visual da pesquisa conduzida, apresentando uma visão geral da literatura existente (Creswell, 2007).

**Figura 2 – Mapa da Literatura**




Fonte: elaborado pela autora

Para além da pesquisa bibliográfica, o estudo também utilizou a técnica de **pesquisa documental** para complementar a coleta de dados. A pesquisa documental se concentrou na análise

(i) da legislação estadual (leis e decretos) em busca de políticas, programas e planos associados à temática do desenvolvimento de forma mais ampla e, em específico, do desenvolvimento regional; (ii) de políticas públicas atuais ou antigas publicizadas através de sites oficiais do governo e (iii) de dados socioeconômicos das regiões do Estado em bases de dados oficiais e (iv) do PEDES e seus documentos associados. Esses documentos, submetidos a uma análise documental qualitativa, foram selecionados por sua contribuição para a compreensão da trajetória de desenvolvimento do Rio de Janeiro, da estrutura produtiva estadual, da atuação do Executivo fluminense para a promoção do desenvolvimento regional e do PEDES enquanto instrumento de planejamento orientador da atuação pública.

As técnicas de pesquisa selecionadas mostraram-se pertinentes para a execução da proposta, especificamente pelo fato de que esta busca identificar de que forma um plano estratégico estrutura e orienta conceitual e tecnicamente a atuação da administração estadual para o desenvolvimento regional, não tendo por objetivo analisar sua implementação ou avaliar sua viabilidade prática. Entende-se, portanto, que a metodologia adotada contemplou as diferentes camadas previstas para esta pesquisa, considerando seus objetivos geral e específicos.

Por um lado, a pesquisa bibliográfica contribuiu para a construção do referencial teórico sobre desenvolvimento regional que embasa o trabalho, e se relaciona ao objetivo específico (a). A pesquisa documental, por sua vez, contribuiu para a compreensão do caso estudado, o Estado do Rio de Janeiro, bem como para a identificação dos elementos do Plano Estratégico do Estado que podem orientar uma nova trajetória de desenvolvimento, em diálogo com os objetivos específicos (b) e (c). A combinação dessas frentes de análise, por fim, subsidiou a formulação da proposta de atuação do Executivo fluminense, associada ao objetivo específico (d).

# 3. REFERENCIAL TEÓRICO

Para situar o debate sobre as possíveis estratégias e instrumentos de política que o Estado do Rio de Janeiro pode empregar na construção de uma política de desenvolvimento regional, com base no conteúdo e diretrizes do PEDES, este referencial teórico se concentra em um importante campo analítico das ciências sociais, o do desenvolvimento regional.

Seu objetivo é contextualizar o debate a partir de suas principais teorias, abrangendo desde os autores clássicos (que abordam a concentração e a difusão da atividade econômica no espaço) até as perspectivas contemporâneas. Espera-se identificar na literatura a forma como os principais pensadores interpretam o processo de desenvolvimento, sua materialização espacial (territorial) e os elementos que podem ser combinados para a composição de uma política regional capaz de induzir novas trajetórias para as regiões fluminenses.

## 3.1. A construção teórica do desenvolvimento regional

As pesquisas e teorias relacionadas ao desenvolvimento têm, há décadas, se debruçado em compreender de que forma o crescimento econômico é desencadeado, e como este pode ser apropriado para que sejam gerados efeitos positivos para a sociedade. Antes, porém, de seguirmos para a compreensão da manifestação territorial desse processo, foco desse trabalho, é importante diferenciarmos do ponto de vista conceitual, os termos crescimento e desenvolvimento econômico.

Enquanto o crescimento econômico é definido como o aumento da capacidade produtiva de uma economia (Sandroni, 1999), geralmente medido pela variação do PIB, o desenvolvimento econômico é a expressão desse crescimento acompanhado por melhorias duradouras no padrão de vida da população e por alterações fundamentais na estrutura da economia (Sandroni, 1999).

Muitos estudiosos se dedicaram a compreender as razões pelas quais esse processo produz efeitos distintos nos diferentes territórios, assim como os caminhos possíveis para o impulsionamento de novas trajetórias de desenvolvimento em regiões com menor dinamismo econômico. O campo passou, então, a incluir entre seus focos de estudo análises de menor escala territorial, voltadas à compreensão dos desafios locais e regionais.

Por mais que o interesse na temática do desenvolvimento possa ser observado desde os estágios iniciais da urbanização e da industrialização, foi apenas na segunda metade do século XX,

em especial no pós Segunda Guerra Mundial, que a ênfase na dimensão local e regional do desenvolvimento ganhou força (Simões; Lima, 2010; Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017). Os autores que contribuíram para a construção deste recorte analítico transitaram entre atribuir maior ou menor centralidade ao papel do mercado e do Estado para a superação de eventuais falhas na promoção de oportunidades para o desenvolvimento das regiões.

Parte fundamental dessa discussão está relacionada a compreensão de que esse processo é desigual. Algumas perspectivas teóricas qualificam as desigualdades como condições inerentes ao processo de desenvolvimento, enquanto outras discutem estratégias voltadas a sua redução ou possibilidades de convergência de trajetórias. De modo geral, o que se observa são diferentes leituras que podem ou não refletir a necessidade de intervenção.

Para dar fundamento aos objetivos deste trabalho, parte-se da contestação de uma visão que atribui equilíbrio ao processo de desenvolvimento e, principalmente, da crença de que esses desequilíbrios podem ser corrigidos naturalmente através das forças de mercado. Em outras palavras, assumiremos como premissa o papel central do Estado[19] e das políticas públicas para impulsionar novas oportunidades para o crescimento econômico nos territórios, de modo que estes disponham de condições para transformar esses resultados em desenvolvimento efetivo.

A revisão da literatura a seguir nos permitiu identificar, a partir dos conceitos desenvolvidos pelos principais autores do campo, um conjunto de premissas que orientam a compreensão dos mecanismos que explicam o processo de desenvolvimento, seus desafios e as ferramentas disponíveis – especialmente no âmbito das políticas públicas – para a promoção de transformações estruturais na economia dos territórios. Nas seções subsequentes, estas premissas serão apresentadas de modo a evidenciar como diferentes perspectivas dialogam na construção das bases teóricas que sustentam esta pesquisa.

#### 3.1.1. *Desequilíbrios, efeitos no território e o papel do Estado: a contribuição dos clássicos*

[19] Utilizaremos nesta seção o conceito de Estado em seu sentido mais amplo, referenciando-se ao ente que possui a prerrogativa de ação para o interesse comum, aqui empregado como sinônimo de "governo". Nesse caso, pode se referir, além de governos nacionais – que são tradicionalmente implicados nas teorias de desenvolvimento regional – os entes subnacionais, como Estados e Municípios de uma federação como o Brasil, os primeiros sendo o principal foco deste estudo.

A tradição do pensamento regional, que conforme ressaltamos, ganhou força no pós Segunda Guerra Mundial, foi estruturada a partir da contribuição de diversos autores. Dentre eles destacamos François Perroux com seu trabalho *L'Économie du XXe siècle* (A economia do século XX, 1955), Gunnar Myrdal em *Economic Theory and Underdeveloped Regions* (Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas, 1957) e Albert Hirschman, com *The Strategy of Economic Development* (A estratégia do desenvolvimento econômico, 1958)[20].

As reflexões e os conceitos desenvolvidos por esses autores constituíram referências fundamentais para a interpretação dos fenômenos que se materializavam em desenvolvimento nos territórios, consolidando-se também como bases para a evolução posterior do campo dos estudos regionais. Suas contribuições permitiram a identificação de premissas estruturais acerca das dinâmicas do desenvolvimento regional.

A primeira premissa parte do entendimento de que o **desenvolvimento econômico não ocorre de forma equilibrada entre os diferentes territórios**. Esta visão, que representa um ponto comum entre os três autores supramencionados, simboliza um rompimento com a tradição econômica vigente à época que sustentava a lógica de que o crescimento tenderia naturalmente a promover convergência, considerando que o mecanismo de preços seria suficiente para correção de eventuais desequilíbrios.

Pike *et al* (2017) comentam que o surgimento das preocupações acadêmicas em teorizar a desigualdade no processo de desenvolvimento, em seus reflexos sociais e geográficos, advém de uma

> insatisfação com as explicações neoclássicas baseadas em pressupostos de racionalidade econômica, mobilidade perfeita, informação e concorrência, o papel dos rendimentos decrescentes e que, em igualdade de condições, os fatores de produção, respondendo aos sinais do mercado, seriam alocados de forma eficiente entre os locais, garantindo um equilíbrio de longo prazo (p. 50, tradução nossa)

Para autores como Perroux (1974), a caracterização do processo de crescimento enquanto equilibrado serve apenas como instrumento para compreensão e classificação de variações inerentes ao processo, mas que de fato, não pode ser tratada como uma representação real do fenômeno em determinada economia. Assim, ressalta que "o fato, rudimentar mas consistente, é este: o crescimento não surge em toda a parte ao mesmo tempo; manifesta-se com intensidades

[20] As obras aqui mencionadas correspondem aos trabalhos considerados seminais de cada autor, mas não coincidem integralmente com as referências utilizadas na revisão de literatura desta dissertação.

variáveis, em pontos ou pólos de crescimento; propaga-se, segundo vias diferentes e com efeitos finais variáveis, no conjunto da economia" (p. 100). Esta percepção compõe parte central da análise do autor sobre o que denomina como polos de crescimento[21], uma de suas principais contribuições ao campo, que examinaremos posteriormente.

Da mesma maneira, a crítica ao crescimento equilibrado está presente em Myrdal (1960) e embasa também o conceito desenvolvido pelo autor denominado o princípio da causação circular e acumulativa. Em um mecanismo similar aos ciclos viciosos e virtuosos, o autor aponta que mudanças no sistema tendem a se auto reforçar. Nas palavras de Myrdal, "em geral, uma transformação não provoca mudanças compensatórias, mas, antes, as que sustentam e conduzem o sistema, com mais intensidade, na mesma direção da mudança original" (p. 28). Assim, diferente da crença da teoria econômica, o sistema não tenderia ao equilíbrio, justamente pela ausência de forças que operassem para proporcionar os ajustes necessários. Essa visão limitada representava uma das causas pela qual a questão regional não poderia contar com os pressupostos e instrumentos existentes, que não dão conta de explicar toda a complexidade do sistema econômico (Simões; Lima, 2010).

A perspectiva de Hirschman (1958) é complementar. O autor, ao discutir sobre as diferenças nos processos de desenvolvimento de países economicamente avançados (ou economias de crescimento) e países subdesenvolvidos (economias de desenvolvimento), aponta para a impossibilidade de se replicar modelos que deram certo nos primeiros grupos de países, justamente pelo fato de que eles foram identificados como soluções para problemas encontrados naqueles contextos específicos. A partir dessa compreensão e, com o objetivo de contribuir com o planejamento para o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, o autor se dedica a apresentar de que forma o crescimento de fato pode ser desencadeado.

Hirschman (1958) indica que o processo de crescimento não pode ser visto apenas pela análise de dois pontos diferentes no tempo[22] – como se analisássemos duas fotografias, sem a

[21] Os termos destacados por sublinhado indicam conceitos centrais dos autores apresentados, com o objetivo de evidenciar suas principais contribuições teóricas.

[22] Essa visão também está presente em Myrdal (1960) quando ele sinaliza o fato de que o interesse das pesquisas sobre ciclos econômicos está demasiado concentrada nas séries cronológicas, que não consideram "as diferenças no espaço geográfico e mesmo as mudanças temporais dessas diferenças espaciais" (p. 56). Assim, o autor destaca a importância de uma análise que contemple a compreensão dessas "diferenças entre localidades e regiões, à medida que tais diferenças se alteram sob a influência do jôgo das fôrças do mercado, durante as transformações das condições econômicas gerais" (p. 56).

correta compreensão do caminho percorrido no período que as separa. Essa forma de interpretação poderia gerar leituras equivocadas visto que, nesse contexto, provavelmente

> muitas de suas partes avançaram: indústria e agricultura, bens de capital e bens de consumo, carros nas ruas e quilometragem rodoviária — cada um com sua própria taxa média anual de crescimento. Mas certamente os componentes individuais da economia não terão crescido nessas taxas ao longo do período em análise. (Hirschman, 1958, p. 62, tradução nossa)

Sendo assim, partindo da crítica à lógica da economia clássica o autor fundamenta sua concepção de crescimento desequilibrado (*unbalanced growth*), que posteriormente, conforme analisaremos, comporia sua proposta para o impulsionamento do processo de crescimento. Alinhado a Myrdal (1960), Hirschman (1958) também observava as limitações da teoria vigente, visto que esta não se preocupava com os desequilíbrios gerados pelo processo de crescimento, principalmente porque "confiava nos preços como sinalizadores e no lucro como motivador para eliminar de forma rápida e confiável qualquer desequilíbrio estrutural que pudesse surgir no curso do crescimento" (p. 63).

Com a compreensão de que o crescimento não ocorre de maneira uniforme, nem entre setores tampouco regiões, seguimos para a segunda premissa identificada – **o crescimento desencadeia reações diversas nos territórios.** Para tal, iremos analisar os mecanismos de atração e repulsão de atividades econômicas nas regiões, a partir da contribuição dos três autores e aprofundando seus principais conceitos e os efeitos identificados por cada.

Iniciaremos com o conceito de polos de crescimento, de François Perroux. A ideia básica por trás do conceito é proveniente da análise do processo de aparecimento e desaparecimento de indústrias em determinada economia associada às taxas de crescimento dessas indústrias. O autor associa ao surgimento de uma ou várias novas indústrias efeitos que se propagam na economia, por meio de preços, fluxos e antecipações (Simões; Lima, 2010). Essa novidade provoca uma instabilidade positiva na economia, fazendo com que outras indústrias reajam.

A essas indústrias, que se caracterizam por apresentarem "taxas de crescimento do seu produto próprio mais elevada do que taxa média de crescimento do produto industrial e do produto da economia nacional" (Perroux, 1974, p. 101), o autor denomina indústrias motrizes. Elas são capazes de impulsionar um conjunto de indústrias movidas, atuando como os verdadeiros motores da economia. Dessa forma, a economia passa a ser impulsionada não pelo lucro individual de uma empresa por si só, mas pela "prossecução e realização de lucro por empresas individuais que

singularmente sofrem as consequências do volume de produção, do volume de compras de serviços e da técnica praticada pelas outras empresas" (Perroux, 1974, p. 102).

Com forte relação ao conceito de economias externas e economias de aglomeração, amplamente discutidos pela teoria econômica, o autor acrescenta ao potencial de transformação da indústria motriz, os efeitos da concentração territorial dessas indústrias motrizes e movidas. Nas localidades que Perroux identifica como polo industrial complexo geograficamente concentrado e em crescimento, as atividades econômicas se intensificam devido à proximidade e aos contatos humanos. Ao mesmo tempo, é justamente esse efeito positivo das aglomerações que provocam também as disparidades regionais. O autor ainda avança ao afirmar que, em uma determinada localidade que possui potencial para o surgimento de vários polos e, a partir da comunicação entre eles, pode ser observado o tipo de "crescimento do mercado no espaço (...) [que] situa-se nos antípodas dum crescimento igualmente distribuído" (Perroux, 1974, p. 108).

De forma semelhante, Myrdal (1960) propõe o princípio da causação circular e acumulativa[23] para exemplificar como as forças que operam no sistema, sejam elas positivas ou negativas, tendem a se potencializar. Em um exemplo simples, se um país possui uma estrutura econômica forte e consolidada, pode-se esperar uma dinâmica natural de atração de novas oportunidades, que reforcem ainda mais a condição de desenvolvimento que esse país se encontra. No mesmo sentido, essas são as mesmas forças que tendem "a manter um país pobre em estado de pobreza" (Myrdal, 1960, p. 27).

A partir do conceito apresentado, analisa-se de que forma esses movimentos podem ser sentidos nas diferentes regiões, impactando diretamente como cada uma estará submetida a diferentes trajetórias de crescimento, de acordo com o potencial de atração ou repulsão opera sobre a localidade[24]. O trecho a seguir descreve como o fenômeno se materializa:

> em linhas gerais, o atual **poder de atração** de um centro econômico se origina principalmente em um fato histórico fortuito, isto é, ter-se iniciado ali com êxito um movimento, e não em vários outros lugares, onde podia do mesmo modo ter começado com igual ou maior êxito. Daí por diante, as economias internas e externas sempre

[23] O principal exemplo que o autor oferece para explicar o conceito, é a situação dos negros nos Estados Unidos. Em resumo, ao observar a relação entre o baixo padrão de vida dos negros no país, e o preconceito dos brancos contra negros, Myrdal infere a interrelação entre ambos. Conforme ele apresenta, "o baixo padrão-de-vida dos negros é mantido pela discriminação dos brancos, enquanto, por outro lado, (...) [diversas características associadas aos] negros estimulam e alimentam a antipatia dos brancos. O preconceito dos brancos e o baixo padrão-de-vida dos negros são, reciprocamente, causa e efeito". (Myrdal, 1960, p. 32)

[24] Utilizamos neste trecho os termos "submetida" e "opera" justamente para expressar o caráter impositivo destas forças, que colocam os territórios em condição de limitada capacidade de reação individual, caso não que se observem ações que promovam efeitos contrários.

> crescentes fortificaram e mantiveram seu crescimento contínuo às expensas de outras localidades e regiões, onde, ao contrário, a estagnação ou a regressão relativa se tornou a norma. (Myrdal, 1960, p. 43, grifo nosso)

As regiões, expostas às tendências naturais da causação circular e acumulativa, que reforçam as desigualdades regionais, passam a observar dois tipos de efeitos possíveis: efeitos regressivos (*backwash effects*) e efeitos propulsores (*spread effects*). Os primeiros se referem ao movimento que reflete a expansão de determinada localidade, ao atrair para ela fatores como mão de obra, capital, bens e serviços, em detrimento de outras regiões. Por outro lado, existe também a possibilidade de as regiões mais privilegiadas gerarem reflexos positivos para outras, derivadas por exemplo, do aumento da demanda de determinado bem ou serviço, que poderia ser ofertado por uma região em situação inferior.

A tendência às desigualdades também é um ponto central do debate proposto por Hirschman (1958), a partir da lógica do crescimento desequilibrado. Conforme apresentamos, autor entende que o crescimento não ocorre em setores nem regiões de forma concomitante. Porém, assim como Perroux (1974) em sua visão acerca das indústrias motrizes, entende que os desequilíbrios gerados por este processo desencadeiam movimentos que são positivos para a economia.

Em sua análise acerca da transmissão internacional e inter-regional do crescimento econômico, Hirschman (1958) entende que, para que uma localidade alcance níveis superiores de renda, ela precisa necessariamente se basear no fortalecimento de alguns "centros regionais de força econômica" (p. 183), e isso naturalmente torna o processo de crescimento um criador de desigualdades internas. Essas diferenças poderiam ser amenizadas e o potencial ampliado[25] caso os movimentos gerados a partir do ponto de partida, não sofressem com o viés similar ao da causação circular e acumulativa, que favorecem apenas uma única localidade.

Esse processo, apesar de ser visto pelo autor como uma forma de hipervalorização das economias de aglomeração (p. 185) não é o único possível de ser desencadeado a partir do desequilíbrio. Também em alinhamento a Myrdal (1960), o autor reconhece a possibilidade da ocorrência de efeitos positivos e negativos: efeitos de transbordamento (*trickling-down*) e efeitos de polarização (*polarization effects*).

[25] Nos referimos aqui ao potencial que os desequilíbrios (Hirschman, 1958) ou a novidade (Perroux, 1974) podem causar positivamente na economia.

Os primeiros associam-se a benefícios como o aumento do comércio e dos investimentos direcionados às regiões menos favorecidas, especialmente quando as economias apresentam caráter complementar, além da absorção de mão de obra, que eleva a renda e o poder de compra da população local. Já os efeitos negativos podem decorrer da competição com os produtos oriundos das regiões mais dinâmicas, resultando no enfraquecimento da indústria local, na dependência em relação aos bens produzidos nos centros mais favorecidos e na migração tanto da mão de obra qualificada quanto do capital.

Entendendo os desafios que as forças do mercado impõem para a promoção do desenvolvimento equilibrado entre as regiões, chegamos em um ponto crucial para este trabalho, que também está presente nas reflexões dos diversos autores analisados. A terceira premissa se refere ao fato de que **a intervenção do Estado é fundamental para a construção de novas trajetórias de desenvolvimento**, de forma a corrigir à tendência à desigualdade que é inerente ao processo de crescimento econômico.

Para os autores, o papel do Estado é essencial para conter os efeitos de polarização (Hirschman, 1958) e sustar o movimento de causação circular e acumulativa (Myrdal, 1960). Uma competência central para tal, que será analisada na próxima seção, é a de impulsionar (e realizar) investimentos, estimulando o aumento da capacidade produtiva do país, potencializando a força dos efeitos propulsores de determinada região (Myrdal, 1960) ou de indústrias motrizes (Perroux, 1974). Os investimentos, conforme vimos, são parte fundamental da promoção de desequilíbrios que instabilizam o sistema e, quando devidamente direcionados, afetam positivamente toda a dinâmica econômica de uma localidade. De forma espirituosa, Hirschman (1958) comenta a importância deste tipo de estímulo por parte do Estado:

> não se sugere que os governos nomeiem um Ministro de Iniciação do Crescimento e um Ministro de Restauração do Equilíbrio, mas pensar em termos dessas duas tarefas talvez possa servir para dar aos ministros e governos uma concepção mais clara de seu papel no processo de desenvolvimento (p. 204, tradução nossa)

Assim, a partir da interpretação dos autores em relação a estratégia de intervenção, para que sua ação seja realmente efetiva, identificamos a quarta premissa: **a atuação do Estado deve ser guiada por um planejamento coerente com uma estratégia de desenvolvimento que se materialize em ações coordenadas.** A indispensabilidade desse tipo de política para o desenvolvimento é destacada por Myrdal (1960) principalmente pela histórica ausência de políticas de integração nacional nos países em desenvolvimento.

O autor aponta que falhas no processo de planejamento resultam no desperdício dos escassos recursos desses países, como em "obras públicas de 'fachada' e em subsídios custosos a investimentos improdutivos" (Myrdal, 1960, p. 117). Para reduzir o risco de ocorrência desse tipo de iniciativa, o plano estatal deve ser elaborado a partir da compreensão das relações causais circulares presentes no processo de desenvolvimento (Myrdal, 1960) e, como ressalta Hirschman (1958), não deve ser abrangente. Partindo de uma análise da economia como um todo, será mais efetivo quanto mais detalhar diretrizes e planejamentos voltados a setores específicos (Myrdal, 1960) ou áreas prioritárias, prevendo programas concretos e bem definidos (Hirschman, 1958). Por fim, é fundamental que o planejamento – e a posterior atuação do Estado – não se limite à análise de lucros e custos privados, uma vez que grande parte dos investimentos, por si só, não é lucrativa (Myrdal, 1960). Com incentivos adequados que viabilizem tais investimentos e, com base em um plano estrategicamente estruturado, o planejamento poderá gerar benefícios concretos para a sociedade.

Nas reflexões acerca do processo de desenvolvimento, dos efeitos diversos que produz nos territórios e da importância de a atuação do Estado ser orientada por um planejamento estruturado, elaborado a partir de estudos e diagnósticos, identificamos a importância da compreensão do contexto para a definição da melhor estratégia de atuação. Esse ponto, apesar de se fazer presente na análise dos clássicos, aparece de forma mais destacada na evolução do debate, e ganhou força, dentre outros, sob a perspectiva da economia evolucionária. Pela introdução de um novo arcabouço teórico, detalharemos esta quinta premissa na seção a seguir.

### 3.1.2. *A importância do contexto para construção de novas trajetórias: novas perspectivas sobre desenvolvimento*

Quando os autores clássicos qualificam o desenvolvimento como resultado de processos cumulativos, e reconhecem que o estágio atual – fruto de uma trajetória construída, como veremos adiante – influencia o potencial de atração ou repulsão de determinado território, afetando, portanto, suas perspectivas de crescimento econômico, assumimos uma análise que considera que o presente reflete o passado. Novas abordagens teóricas vêm buscando discutir a relação dessa concepção com as políticas de desenvolvimento regional. Assim, a partir desse entendimento,

chegamos a quinta premissa: **o planejamento estatal deve ser fundamentado na compreensão do processo histórico e do contexto presente de cada território**.

As abordagens que serão apresentadas nos interessam particularmente por sua contribuição em relação a compreensão da capacidade dos atores de influenciarem a construção de novas trajetórias, mesmo com os desafios associados esse processo. Ou seja, entendendo que a política pública pode de fato promover mudanças estruturais, desde que parta de uma apropriação do contexto de cada localidade, e a partir dele, proponha as devidas ferramentas. Isto posto, passamos a análise das perspectivas presentes em um novo arcabouço de política econômica heterodoxa (Storper; Scott, 1995), e sua contribuição para as teorias do desenvolvimento regional.

Storper e Scott (1995) apresentam que este é um arcabouço que privilegia abordagens mais sensíveis ao contexto. Estas se preocupam, por exemplo, com a integração (*embeddedness*) de práticas industriais em contextos e regiões específicas, com foco de análise mais sistêmico da produção do que do nível das firmas, e enfatizando a importância da capacidade de adaptação contínua das economias regionais, no lugar da adoção de melhores práticas.

Algumas palavras-chave clássicas utilizadas por este referencial ficaram conhecidas através da geografia econômica, como "redes, flexibilidade, descentralização organizacional, desintegração vertical, cooperação, programas de formação locais, tecnópolo, sistemas de aprendizagem, entre outros" (Storper; Scott, 1995, p. 513, tradução nossa). Este tipo de linguagem se torna importante para identificar algumas das preocupações que virão a embasar as políticas regionais propostas. Mas, conforme os autores apontam, este vocabulário não representa em si os propósitos destas políticas, se configurando apenas como, de fato, os meios para se alcançar o real objetivo, que é a aprendizagem adaptativa tecnológica e organizacional no contexto territorial. (Storper; Scott, 1995). Algumas ferramentas pertinentes apresentadas por este arcabouço serão analisadas mais adiante.

De forma associada e, partindo de conceitos que estão contemplados por este novo arcabouço, está economia evolucionária. Essa corrente, ao conferir especial ênfase à variedade tecnológica e organizacional e ao seu papel como motores do desenvolvimento econômico, busca refletir, notadamente, sobre o processo de mudança estrutural das economias e sobre as estratégias de adaptação e sobrevivência dos atores em um ambiente de constante transformação. Essa, segundo Lambooy e Boschma (2001), é a principal sinergia entre a economia evolucionária e as questões associadas à política regional.

Neste sentido, a partir de algumas palavras chaves que são utilizadas pelo pensamento evolucionário, como rotinas, dependência da trajetória (*path dependency*) e seleção, autores dessa vertente nos levam a compreensão de que o desenvolvimento – nesse caso, fortemente relacionado a processo de desenvolvimento tecnológico – é moldado pelo ambiente em que está inserido, mas também é capaz provocar mudanças estruturais no ambiente com base nas suas necessidades (Lambooy; Boschma, 2001). Ou seja, sob esta perspectiva, o potencial de determinado território é reflexo do contexto, mesmo que este não deva ser visto como estático.

Sob essa ótica, em que o contexto e a história atuam como importantes influenciadores do caminho a ser percorrido – ainda que o estágio de desenvolvimento não deva ser entendido como permanente –, evidencia-se o desafio imposto pelas forças que operam nas diferentes localidades, como já previam os clássicos, nas tentativas de alteração das trajetórias de desenvolvimento. Nesse sentido, mecanismos que se manifestam a partir da cultura produtiva e das instituições locais atuam como importantes condicionantes.

Quando se observa, na análise das economias locais, que as relações e mentalidade estão atuando no sentido contrário da criação de novas oportunidades ou minando o potencial de adaptação da região a pressões competitivas, observamos o que Storper e Scott (1995) qualificam como esclerose institucional (*institutional sclerosis*). Isso pode ser evidenciado por exemplo, a partir de movimentos de setores tradicionais que possuem relevância no contexto regional, no que tange sua produção, investimentos, habilidades, redes industriais e instituições, como centros de pesquisa e desenvolvimento ou atividade bancária. Muitas vezes, as autoridades locais são especialmente sensíveis aos interesses destes setores (Lambooy; Boschma, 2001), dificultando ainda mais o desenvolvimento de políticas que impulsionem novas atividades econômicas.

Apesar disso, muitos autores associados a essa abordagem ainda atribuem aos atores um potencial de ação. Na perspectiva da economia evolucionária, observa-se, por exemplo, para além do foco nos fatores estruturais do desenvolvimento – como a composição das indústrias e os fatores tecnológicos e organizacionais –, a importância conferida à relação dinâmica entre os atores econômicos e seu ambiente. Nesse sentido, a lógica evolucionária se distancia de sua influência original da biologia, ao considerar que são as ações humanas que impactam diretamente "na seleção do 'melhor', do 'mais forte' ou do 'mais apto'" (Lambooy; Boschma, 2001, p. 117, tradução nossa).

Assim, em um cenário em que a história importa, o ambiente local atua como um fator determinante a criação de condições favoráveis à mudança e, apesar dos desafios, existe espaço

para ação no impulsionamento de novas trajetórias econômicas[26], a política regional possui importante papel. Sob a perspectiva evolucionária, destacamos alguns pontos em relação a atuação dos formuladores de políticas.

Os autores apontam que o principal objetivo desses formuladores, em um mundo evolucionário, é garantir que o processo de seleção (não natural) funcione de forma eficiente. Essa garantia deve decorrer, nessa perspectiva, de uma intervenção orientada a promover alterações nos parâmetros estruturais do desenvolvimento, de modo a apoiar a capacidade de adaptação de uma região para iniciar e desenvolver novas atividades econômicas. Entre esses parâmetros estão

> a composição da estrutura produtiva atual, o número de trabalhadores e seu nível de conhecimento, a demanda por determinados bens e serviços, a eficiência das instituições de mercado (como organizações financeiras e clubes empresariais) e um sistema eficiente de regulamentações governamentais fiscais e não fiscais (Lambooy; Boschma, 2001, p. 123, tradução nossa)

Esses atores – que precisam levar em conta o contexto tecnológico, econômico e institucional específico em que operam, considerando que este determina, em grande medida, as opções disponíveis e os resultados prováveis da política regional – devem dispor de espaço para a experimentação, tendo em vista, principalmente, a importância de sua capacidade adaptativa para lidar com as limitações impostas. Da mesma forma, diante das incertezas do processo de desenvolvimento e dos desafios associados às forças que operam nas trajetórias já em curso, é recomendável que contem com instrumentos capazes de estimular caminhos diversos de desenvolvimento (Lambooy; Boschma, 2001).

Em síntese, a partir das reflexões dos clássicos, segundo as quais o processo de desenvolvimento não é linear e produz efeitos distintos nos territórios, constatamos que a política regional deve estar diretamente relacionada ao contexto específico de cada espaço. Os formuladores de políticas, ao buscarem impulsionar novas trajetórias, devem ser capazes de testar e ajustar estratégias voltadas à alteração dos fatores estruturais das economias locais, de modo a criar as condições que possibilitem a transição para novas configurações de desenvolvimento.

[26] Este é um ponto interessante no debate proposto pelos evolucionários principalmente, pelo fato de estes identificarem que a criação deliberada de novas trajetórias está majoritariamente relacionada "a descobertas surpreendentes e inesperadas ou de decisões não tomadas conscientemente e (...) de muitas decisões não relacionadas entre si, divididas pelo tempo e pelo espaço" (Lambooy; Boschma, 2001, p. 117, tradução nossa). Ou seja, existe espaço para ação, mas o surgimento de novas trajetórias também está fortemente relacionado a eventos associados ao acaso.

Contando com a contribuição das novas abordagens de política econômica, como a evolucionária, o desafio da política regional avança agora da compreensão de cada realidade para a definição das ferramentas mais adequadas a cada contexto. Para que os efeitos desejados se materializem considerando a diversidade regional, abre-se um novo ponto de reflexão: o *locus* de ação dessas políticas, ou seja, a escala territorial de atuação. Esta constitui, portanto, nossa última premissa sobre o processo de desenvolvimento regional, antes de avançarmos para a análise das ferramentas em si, à luz das contribuições das diferentes correntes teóricas examinadas.

### 3.1.3. *A escala territorial de atuação*

Até este momento, vimos, a partir de alguns autores, que o processo de desenvolvimento pode ser interpretado sob uma escala macro e estrutural, mas também que ele se materializa e produz efeitos locais, resultantes das trajetórias e das escolhas de cada contexto. Diante disso, é essencial que o nível de análise adotado alcance uma dimensão prática para orientar a formulação de políticas públicas e, no nosso caso, a definição dos instrumentos voltados à promoção do desenvolvimento regional. Em outras palavras, se as estratégias adotadas se voltam ao impacto local, como políticas de infraestrutura ou qualificação da mão de obra, surgem as questões: como definir os territórios nos quais os esforços devem ser concentrados? Ou, quais critérios orientam a escolha dos espaços prioritários de atuação do Estado?

Importante destacar que, ao propor essa dimensão de análise, não se desconsidera a relevância de estratégias mais abrangentes que impactem de forma conjunta, por exemplo, o ambiente de negócios e as bases produtivas de determinadas regiões/Estados. O que se busca é reconhecer que há um esforço expressivo de entes subnacionais em promover investimentos localizados, voltados a impactos diretos sobre os territórios, e é sobre os critérios que orientam essas decisões que esta seção se propõe a refletir.

Assim, compreender as possíveis nuances que influenciam as decisões de atores privados e formuladores de política, se torna central para a posterior análise das ferramentas disponíveis para os últimos, e como elas podem ser combinadas para potencializar uma trajetória de desenvolvimento virtuosa. Seguimos então de uma análise que reflete sobre como o Estado deve compreender o território para sua atuação, para outra voltada ao entendimento de como as políticas e decisões efetivamente se territorializam e afetam as trajetórias. A sexta, e última premissa que

analisaremos é: **a materialização das ações públicas e privadas que moldam as trajetórias de desenvolvimento resulta da interação de fatores econômicos, territoriais e políticos.**

Quando analisamos a literatura sobre políticas de cunho regional e seus desdobramentos nos territórios, identificamos que dois fatores devem ser analisados com maior atenção: (i) os aspectos que determinam a distribuição da atividade produtiva regionalmente e (ii) o impacto da capacidade de influência política na escolha dos formuladores de política.

Para abordar estes primeiros aspectos, retomaremos alguns conceitos brevemente suscitados ao longo deste trabalho, quando tratamos das forças que operam nos territórios, como as economias de aglomeração ou de urbanização. Esses conceitos são fundamentais não apenas para compreender, em termos teóricos, as diferenças nas trajetórias regionais, mas também por explicarem, de forma prática, dinâmicas que orientam decisões de investimento de atores públicos e privados.

Pike, Rodríguez-Pose e Tomaney (2017) em sua análise da evolução do pensamento acerca do desenvolvimento local e regional, discutem sobre a importância da compreensão dos padrões de concentração das atividades econômicas como base para análise do crescimento econômico em diferentes regiões. O conceito de economias de aglomeração, teve forte respaldo da Nova Geografia Econômica, por exemplo. Sob esta ótica, a concentração tende a ocorrer em áreas específicas, a partir da presença de vantagens naturais, em determinadas localizações geográficas ou pela disponibilidade de mão de obra especializada, e como reflexo da história e de decisões políticas, como mencionamos na seção anterior.

Observados os possíveis benefícios decorrentes das economias de aglomeração, as empresas e mão de obra são induzidas a um mesmo local. A partir disso,

> as economias de aglomeração surgem (...) quando a co-localização facilita o compartilhamento de bens públicos locais que atendem a vários indivíduos ou empresas, como universidades; e (...) quando as empresas têm demanda por habilidades semelhantes e buscam compartilhar riscos ou podem aproveitar as vantagens de um mercado de trabalho denso, permitindo uma melhor correspondência entre empresas e trabalhadores. (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017, p. 50, tradução nossa)

Esse tipo de aglomeração produtiva e, consequentemente, de mão de obra especializada, também proporciona efeitos positivos como transbordamentos de conhecimento devido ao aumento da comunicação entre os atores locais, que pode contribuir com a capacidade inovativa das localidades (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017), impulsionando o desenvolvimento tecnológico e crescimento econômico. Ainda, essas economias também aparecem como resultado

de um processo de maior especialização entre indústrias de um mesmo setor ou território que passam a dividir etapas do processo produtivo – efeito que será explorado em maior detalhe quando tratarmos dos encadeamentos produtivos.

Storper e Scott (1995) também abordam de forma complementar a importância da escala territorial na análise das transações entre atores econômicos. Os autores apontam que existem relações econômicas que são especialmente sensíveis a distâncias maiores como, por exemplo, as que envolvem transações associadas a certos tipos de aprendizagem. Diferente das trocas de bens padronizados e substituíveis, aquelas dependem de uma dimensão cognitiva e da interpretação de informações que não estão totalmente codificadas e, portanto, não podem ser totalmente transmitidas, compreendidas e utilizadas de forma desassociada a quem recebe. Nestes casos, a relação real e localizada é fundamental.

Podemos também agregar a essa visão a oportunidade que, do ponto de vista evolucionário, Lambooy e Boschma (2001) trazem como possibilidade para que a política regional estimule novas trajetórias, a partir das economias de urbanização. As regiões que possuem uma grande diversidade de atividades produtivas, como Paris ou Londres, e consequentemente de conhecimentos e competências, trazem flexibilidade para seu potencial atrativo, tanto de novas empresas – em especial dos setores intensivos em inovação (*I-sectors*) – quanto de mão de obra especializada – os inovadores e portadores de novos conhecimentos, também conhecidos como trabalhadores intelectuais (*brainworkers*).

Markusen (1995) também discute os efeitos das economias de aglomeração, a partir de sua reflexão sobre os desafios de acomodação das estratégias de política industrial e política regional. Enquanto a primeira se concentra em "criar capacidade em setores-chave, desenvolver mercados internos, reduzir as importações e aumentar a capacidade de exportação" (p. 279, tradução nossa), de forma possivelmente conflitante, a política regional "busca moderar as diferenças nas taxas de crescimento regional, diminuir as diferenças regionais no rendimento per capita, integrar regiões estagnadas na economia nacional e espalhar a urbanização de uma única metrópole para vários locais" (p. 279, tradução nossa).

Neste contexto, a tomada de decisão acerca dos investimentos públicos e da atração de investimentos privados pode implicar em escolhas mutuamente excludentes, e isso se dá particularmente devido as economias de aglomeração. Entendendo que o investimento industrial é um importante mecanismo para o crescimento econômico, seu local de instalação pode não atender

às necessidades latentes para a promoção de maior equilíbrio entre as regiões. A decisão entre descentralizar ou priorizar as economias externas pode levar a um contexto onde "as economias de aglomeração podem ser perdidas ao colocar novas atividades industriais longe das principais cidades industriais" (Markusen, 1995, p. 280, tradução nossa).

Dessa forma, observamos o quanto a escolha das prioridades para o desenvolvimento é fundamental, tendo em vista que cada setor possui suas necessidades, como vimos por exemplo, no caso dos setores mais sensíveis às distâncias geográficas devido a sua dimensão cognitiva. Markusen (1995) complementa também ao indicar, por exemplo, a tendência do capital externo a se concentrar nas cidades mais conhecidas, ao passo que setores orientados à exportação privilegiam áreas ricas em recursos, cidades portuárias ou concentrações urbanas com vantagem comparativa em determinadas indústrias.

Em um mundo globalizado, com crescimento dos setores intensivos em conhecimento, as grandes cidades tendem a se beneficiar neste processo de distribuição das atividades produtivas. Ao mesmo tempo, cidades menores, ou regiões de fronteira podem observar oportunidades advindas de setores intensivos em mão de obra, não necessariamente altamente qualificada, e também do que se chama das deseconomias de escala ou economias de desaglomeração. Essas são principalmente advindas do caráter altamente congestionado dos grandes centros, que provocam o aumento do preço da terra e do trabalho, fazendo com que as empresas fiquem mais suscetíveis a aceitar diretrizes ou incentivos governamentais para realocação. Mas, conforme a autora reforça, "a menos que economias de aglomeração sejam alcançáveis em outros lugares, a descentralização não ocorrerá" (Diniz e Razavi, 1993; Storper, 1991 *apud* Markusen, 1995, p. 286, tradução nossa).

Apesar de não ser um consenso na literatura[27], as economias de aglomeração se apresentam como um fator determinante para a distribuição das atividades produtivas, advindas das decisões de investimento dos atores privados. Este poder de atratividade se fortalece somado a outras importantes dotações dos territórios, como capital humano, qualidade institucional ou capacidade inovativa das firmas e indivíduos (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017). Pela força dos investimentos privados para o crescimento econômico, compreende-se também o viés dos

[27] Um dos principais autores que dialogam de forma contrária a visão de que as economias de aglomeração estão associadas às regiões ou cidades é Porter (1996). O autor, em oposição à Markusen (1995) afirma que as economias de aglomeração ao nível dos *clusters* influenciam a concorrência de forma mais profunda. Os *clusters* são um grupo de indústrias ligadas por relações especializadas entre compradores e fornecedores ou relacionadas por tecnologias ou competências (Porter, 1990 *apud* Porter, 1996, p. 85, tradução nossa)

formuladores de política ao privilegiarem estas regiões para a execução de políticas de desenvolvimento, mesmo que esta atuação possa acabar reforçando as desigualdades regionais.

A ação pública para a desconcentração do crescimento econômico, proporcionando um processo de desenvolvimento mais equilibrado entre as regiões, é ainda afetada por outro fator relevante e bastante presente na maioria dos países: as diversas pressões exercidas pelos atores que exercem influência nos territórios. Comentamos anteriormente o quanto os setores tradicionais, apegados a importância que exercem em nível local, podem influenciar negativamente os formuladores de políticas em suas tentativas de criação de novas oportunidades. Somado a esse tipo de interferência, estão as pressões do poder público local, quando tratamos por exemplo, da relação entre municípios e Estado.

Os riscos deste tipo de pressão são observados quando, por exemplo, governos subnacionais ou nacionais, na tentativa de realizem investimentos para criarem diversos polos desconcentrados em atendimento a múltiplos interesses, acabam por tomar decisões subótimas e desperdiçando recursos valiosos. Richardson e Townroe (1987) apresentam de forma sintética esse desafio em sua análise de estratégias de políticas regionais:

> todas (...) exceto a abordagem laissez-faire, envolvem seletividade entre as cidades para a alocação de infraestruturas e incentivos ao desenvolvimento. De fato, a seleção de um número excessivo de centros como candidatos à promoção, uma reação compreensível às pressões políticas, tem sido provavelmente o fator mais prejudicial nas experiências com políticas de desenvolvimento regional até à data. A competição entre locais e áreas na reivindicação de tratamento preferencial é uma característica central de todas as políticas regionais (Richardson; Townroe, 1987, p. 660, tradução nossa)

Este tipo de pressão pode ocorrer tanto de forma direta, quanto através da força de representatividade de cada região no poder legislativo, através de demandas, por exemplo, por infraestrutura, incentivos comerciais e desenvolvimento de capital humano. Markusen (1995) aponta que essa lógica de alocação de recursos descentralizada como resultado da força de cada região pode até promover a desconcentração da atividade econômica, mas de uma forma desequilibrada e custosa, correndo riscos do não atingimento dos objetivos regionais.

Pensando na eficácia da política regional, deve-se considerar também que, em contextos onde os territórios são deixados a sua própria força para promover estratégias de desenvolvimento, o resultado não se torna muito diferente, com os grandes centros tendo ainda maior capacidade de mobilizar investimentos. Conforme Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2017), “a tendência para a delegação de poderes contribuiu para o aumento das desigualdades locais e regionais, ao reforçar

o poder das regiões já fortes" (Rodríguez-Pose e Gill, 2004 *apud* Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017, p. 52, tradução nossa). Este pode ser o caso quando, por exemplo, uma região com um setor tradicional com alta demanda por seu produto, intensivo em mão de obra especializada, que gera poucos transbordamentos para o entorno, possui força o suficiente para garantir a continuidade de investimentos que promovam seu fortalecimento, sem que isso impacte no desenvolvimento regional de um Estado.

Considerando os riscos associados a uma atuação não coordenada de investimentos – seja em razão do poder de atratividade de determinados territórios, decorrente das economias de aglomeração e urbanização, seja por pressões políticas –, a ação dos formuladores de política torna-se essencial. Essa atuação deve partir de uma estratégia consolidada, capaz de contemplar as demandas das diferentes regiões que compõem sua área de abrangência, sem perder de vista os objetivos de longo prazo do desenvolvimento, fundamentados na geração de bem-estar para a população.

A partir da compreensão da premissa de que o contexto é a principal referência para a decisão estatal, de que as pressões externas precisam ser controladas, constrói-se o debate acerca das formas de composição das estratégias de desenvolvimento. Na literatura, esse debate é delineado a partir da análise do equilíbrio entre a ação do Estado na mobilização de recursos externos, construção de infraestrutura, e em outros investimentos – associada a abordagens de cima para baixo (*top-down*) – e a valorização das potencialidades locais e fatores endógenos de desenvolvimento – próprias das abordagens de baixo para cima (*bottom-up*) (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017). O desafio para cada localidade é identificar quais tipos de instrumentos e combinações estratégicas melhor se adequam à construção de trajetórias promissoras de desenvolvimento.

Com o afastamento de uma lógica que privilegia receitas prontas e generalizadas para a definição das estratégias de desenvolvimento regional e, partindo do potencial de estratégias combinadas de atração de recursos exógenos e fortalecimento de ativos endógenos, Pike; Rodríguez-Pose e Tomaney (2017) observam as bases para o surgimento das políticas conhecidas como baseadas no local (*place-based*). Estas, segundo os autores, têm como objetivo a promoção de ativos humanos e de conhecimento locais, através de estratégias de desenvolvimento concebidas e executadas localmente, que fornecem bens públicos destinados a melhorar o ambiente empresarial local: competências, tecnologia e clusters.

Este tipo de abordagem surge em contraposição à dois tipos de política de desenvolvimento. As primeiras são as que tradicionalmente se concentravam na provisão de infraestrutura, como estradas, ferrovias, saneamento, e de auxílios estatais, tendo como principal objetivo a "atração de grandes empresas para territórios com um tecido industrial fraco" (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012, p. 137, tradução nossa). Os autores apontam que, apesar de constituírem demandas reais da sociedade e de serem politicamente atrativas, essas estratégias de cima para baixo, que priorizam soluções padronizadas e rápidas, não têm sido eficazes na produção dos efeitos desejados de desenvolvimento regional de longo prazo.

Outro tipo de política difundido por instituições de referência em meados dos anos 2010, adicionava à lógica da intervenção estatal e da implantação de infraestrutura, a importância de reformas institucionais. Esta tríade refletia a composição das estratégias espacialmente cegas (*spatially-blid*) ou neutras em relação a localidade (*place-neutral*) (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012). Este tipo de enfoque possui limitações relevantes, principalmente associadas aos efeitos que o processo de desenvolvimento produz em cada território e as distintas capacidades de atração que possuem. Conforme Barca; McCann e Rodríguez-Pose (2012) explicam, "as políticas aparentemente neutras em termos espaciais terão sempre efeitos espaciais explícitos, muitos dos quais comprometerão os objetivos da própria política, a menos que os seus efeitos espaciais sejam explicitamente tidos em consideração" (p. 139, tradução nossa). Dessa forma, concentraremos nossa análise na relevância das estratégias baseadas no local.

A análise priorizada também se associa diretamente ao conceito identificado em Pike; Rodríguez-Pose e Tomaney (2006) de desenvolvimento endógeno (*indigenous development*)[28]. Baseadas no potencial que pode ser aproveitado das fontes locais e regionais de crescimento, as intervenções devem ser estruturadas a partir de uma avaliação aprofundada de como as economias locais e regionais específicas realmente funcionam.

Essas abordagens, que consideram as potencialidades locais para a definição dos instrumentos de política a serem adotados, são muito estratégicas para o fortalecimento do processo de desenvolvimento das regiões menos favorecidas, também conhecidas como locais deixados para trás (*left-behind places*) (MacKinnon et al., 2022); regiões em atraso (*lagging regions)* (Lambooy; Boschma, 2001; MacKinnon et al., 2022; Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017; Richardson;

[28] Esta abordagem teve forte influencia das novas teorias do crescimento endógeno. (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006)

Townroe, 1987); regiões em declínio (*declining region*) (MacKinnon et al., 2022); ou regiões periféricas (*peripheral regions*) (Nilsen; Grillitsch; Hauge, 2023).

A partir de sua diversidade e de necessidades particulares, essas regiões demandam uma análise crítica de suas características e das oportunidades que resultam delas, de modo a possibilitar a construção de uma trajetória sólida. Essa caracterização – que pode envolver, por exemplo, antigas zonas industriais ou áreas rurais – busca identificar territórios negativamente marcados por múltiplos elementos, como posição de desvantagem econômica, padrões de vida mais baixos, perda ou baixo crescimento populacional, infraestrutura precária e negligência ou baixo comprometimento político (MacKinnon et al., 2022).

As regiões menos favorecidas são as que mais observam a manifestação do processo de causação circular acumulativa de Myrdal (1960), dos desafios associados à dependência da trajetória, ou então o que MacKinnon et al. (2022) chamam de paradoxo da política de desenvolvimento (*development policy paradox*): "seu desempenho relativamente inferior ao longo do tempo gera uma necessidade aguda de crescimento econômico entre os formuladores de políticas (...) ao mesmo tempo em que torna muito difícil alcançá-lo" (p. 48, tradução nossa). São essas regiões que, quando deixadas à própria sorte ou à boa vontade dos atores políticos, enfrentam maiores obstáculos para construir novas trajetórias – seja por não serem priorizadas como público-alvo de políticas de desenvolvimento, em razão de sua baixa dinamicidade e reduzido potencial para economias de aglomeração, seja por receberem intervenções genéricas que pouco contribuem para a mudança estrutural necessária.

Dada a diversidade dos problemas enfrentados por estas localidades e a inadequação das políticas generalizadas que desconsideram o contexto, a escolha das ferramentas, e o correspondente espaço de experimentação, se torna um processo complexo e fundamental para promover maior equilíbrio territorial. Assim, partindo da compreensão do território e das premissas apresentadas, delineia-se o caminho para identificar os principais instrumentos de que o Estado dispõe para fomentar o desenvolvimento regional, tema que será aprofundado na seção a seguir.

### 3.2. Instrumentos e abordagens estratégicas para uma Política de Desenvolvimento Regional

Com vistas a construção de novas trajetórias para os territórios, o campo do desenvolvimento regional aprofundou o debate sobre o papel do Estado e introduziu uma variedade de instrumentos que podem compor as estratégias de desenvolvimento regional. Em consonância com os elementos discutidos na seção anterior, o compilado de ferramentas a seguir representa uma sistematização do que os autores introduzem como oportunidade para a formulação de uma política que oriente a ação do Estado, de forma a gerar benefícios múltiplos, para os atores estatais e para sociedade.

Do ponto de vista dos formuladores de política, a elaboração desse tipo de política contribui para: (i) identificar os diversos caminhos possíveis para um crescimento regional equilibrado, a partir da atuação dos atores públicos; (ii) promover a comunicação estratégica entre diferentes agentes sobre as prioridades para o desenvolvimento de determinada localidade; (iii) assegurar maior consistência e continuidade à ação estatal; e (iv) fundamentar um trabalho coordenado entre os entes envolvidos, evitando o desperdício de recursos e a duplicação de esforços decorrentes da sobreposição de ações.

Embora os benefícios de uma atuação orientada por uma política previamente estabelecida sejam de caráter geral, é fundamental reconhecer que não existe um único caminho a ser seguido, nem um conjunto ótimo de ferramentas capaz de se adequar a todos os contextos. Cada trajetória de desenvolvimento é particular e requer políticas específicas para responder às necessidades e potencialidades de cada região. Entre os fatores que devem ser considerados para uma seleção coerente estão a análise de outras políticas em vigor, o nível e os padrões de desenvolvimento econômico e a estrutura de governo (Richardson; Townroe, 1987).

No caso das ferramentas que serão apresentadas a seguir, é importante destacar que, para atender aos objetivos desta pesquisa, tornou-se necessária a seleção, dentre as identificadas na literatura, das que melhor se adequam ao recorte proposto. Essa escolha se deu pelo fato de que grande parte das teorias de desenvolvimento regional parte da perspectiva dos Estados nacionais, ao passo que o objeto de análise deste estudo é um ente subnacional (o Estado do Rio de Janeiro). Dessa forma, a seleção das ferramentas foi orientada em adequação a competência deste agente público, considerando também a relevância dos Estados enquanto atores intermediários, que exercem papel fundamental para o equilíbrio em nível regional, especialmente em um país com as dimensões e desigualdades do Brasil.

Como ponto de partida, para dar embasamento as escolhas dos formuladores de política, resgataremos em Hirschman (1958) uma importante contribuição no que tange o papel do investimento no processo de desenvolvimento econômico. A partir dessa perspectiva, entendemos que as políticas de desenvolvimento regional devem ser orientadas para o aumento dos investimentos em cada território, uma vez que é a partir dele que são geradas novas oportunidades que resultam no aumento do nível de emprego e renda da população.

### 3.2.1. *A habilidade de investir*

Hirschman (1958) apresenta o investimento enquanto um importante motor do crescimento econômico. As oportunidades existentes e as decisões que são tomadas a partir delas se combinam no que o autor classifica como a habilidade de investir (*ability to invest*). Sobre esse processo o autor afirma que "a capacidade de perceber oportunidades de investimento e, uma vez que (...) exista uma grande oferta dessas oportunidades, a capacidade crescente de investir pode ser considerada como a condição necessária e suficiente para que o investimento se concretize" (Hirschman, 1958, p. 40, tradução nossa). Antes de tratar em si do papel do Estado em impulsionar e realizar investimentos, e quais tipos de investimento, o autor aborda algumas características do investimento que o tornam essenciais no processo de desenvolvimento.

Em sua reflexão sobre os desafios associados ao processo de desenvolvimento dos países em desenvolvimento, Hirschman (1958) chama atenção ao potencial que um investimento tem de desencadear novos investimentos, caracterizado como o efeito complementar do investimento (*the complementarity effect of investment*). Este é um mecanismo que opera quando um primeiro investimento é feito, expandindo a capacidade da economia que, ao se acomodar a esse aumento de capacidade, gera mais renda, mais poupança e consequentemente mais investimentos. Dado o potencial de crescimento gerado para a economia de determinado local, este é um movimento considerado primordial para ser impulsionado em uma política de desenvolvimento.

Em um contexto em que a economia não cresce de forma equilibrada, conforme já analisamos na primeira seção, cada desequilíbrio provoca, a partir do efeito complementar do investimento, novos desequilíbrios (ou novos investimentos), movimentando assim, a economia em direção a um novo padrão de desenvolvimento. O autor descreve esse processo no trecho a seguir:

> complementaridade significa que o aumento da produção de A levará a uma pressão para aumentar a oferta disponível de B. Quando B é um bem ou serviço produzido pelo setor privado, essa pressão levará a importações ou a uma maior produção interna de B, pois será do interesse dos comerciantes e produtores de B responder à pressão. (Hirschman, 1958, p. 69, tradução nossa)

Para o autor, não somente a economia não cresce de forma naturalmente equilibrada, como também não deve ser de interesse dos formuladores de política incentivar o crescimento de todos os setores da economia ao mesmo tempo[29], considerando o efeito complementar destes desequilíbrios. A partir desta perspectiva, Hirschman (1958) reflete sobre o papel do Estado nesse processo.

Para que o Estado influencie as decisões de investimento de outros atores, é fundamental que seja capaz de desenvolver projetos que funcionem como incentivos à habilidade de investir. Diversos projetos podem ser empreendidos com o objetivo de gerar "efeitos favoráveis no fluxo de renda, em uma ampla variedade de áreas: administração pública, educação, saúde, energia, transporte, agricultura, indústria, desenvolvimento urbano, etc". (Hirschman, 1958, p. 76, tradução nossa). No entanto, em um contexto de recursos escassos, o que normalmente se observa em países em desenvolvimento, torna-se necessária a priorização destes projetos, que pode ser feita a partir de um critério de investimento (*investment criteria*).

De modo geral, para além de uma escolha com base na análise de custo-benefício, a decisão do ator estatal deve partir da identificação de quais projetos produzem os efeitos desejados e, em especial, servem de estímulo ao efeito complementar, induzindo novos investimentos. A

Figura 3 ilustra bem o que o autor identifica como modelo de desordem ótima (*optimum disorderliness model*).

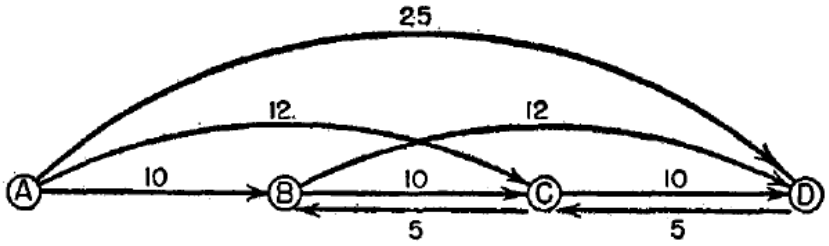
Neste, identificam-se diversos estágios (ou projetos) que podem ser considerados como etapas prioritárias a serem alcançadas para a promoção do desenvolvimento. Na imagem, os valores representam os recursos necessários para a transição entre cada etapa (indicadas de A a D). A decisão de investimento por parte do ator estatal deve considerar, portanto, quais os caminhos possíveis de serem efetivados, de acordo com os recursos disponíveis[30], e os resultados que

[29] Este também é um ponto em que não se encontra consenso na literatura, e Porter (1996) é um autor que discorda da ideia de se aprimorar apenas setores específicos na economia. Segundo o autor, essa é uma premissa falha, e os governos deveriam atuar de forma a crescer todos ao mesmo tempo.

[30] Apesar de não estar explícito na tese do autor, consideramos aqui recursos de uma forma ampla, e não apenas se tratando de recursos financeiros.

reproduzem. Como pode-se observar, pular para uma etapa avançada (como de A para C, com um custo total de 12), sem passar por outra intermediária (na sequência de A para B para C, com um custo total de 20), pode ser eficiente em termos de recursos, caso não haja impeditivos para tal escolha.

**Figura 3 – Modelo de Desordem Ótima**




Fonte: Hirschman (1958)

Assim, conforme amplamente discutido, em um cenário de priorização de projetos e investimentos, não existe uma única ordem ideal, e esta, necessariamente irá variar de região para região. Do ponto de vista prático, um Estado pode optar inicialmente por investir em infraestrutura rodoviária e posteriormente em capacitação de mão de obra, caso seja possível com os recursos disponíveis, na medida em que entenda que o primeiro tem um potencial maior de indução a novos investimentos. Quaisquer arranjos seriam possíveis, de acordo com o contexto, quebrando, portanto, a ideia de que existe uma ordem correta para se alcançar desenvolvimento.

Este tipo de decisão se faz presente no debate que o autor propõe entre investimentos em Capital Social Indireto (*Social Overhead Capital – SOC*) e Atividades Diretamente Produtivas (*Directly Productive Activities – DPA).* O primeiro grupo diz respeito aos investimentos em serviços básicos que viabilizam o funcionamento das atividades produtivas. Alguns exemplos são a garantia da lei e a ordem, educação e saúde pública, infraestrutura de transportes, comunicações, energia, água, entre outros (Hirschman, 1958). O segundo grupo se refere aos investimentos nas atividades produtivas em si. Alguns exemplos poderiam ser estratégias de apoio à segmentos específicos da indústria, serviços ou agricultura, como subsídios diretos, fomento à inovação, fortalecimento do capital humano etc.

A partir da tese sobre crescimento desequilibrado, onde o investimento não deve ser realizado intencionalmente em todas as áreas ao mesmo tempo, sua análise sobre os investimentos

em SOC e DPA segue a mesma racionalidade. Segundo o autor, o crescimento equilibrado de ambos “não só é inatingível nos países subdesenvolvidos, como pode nem sequer ser uma política desejável, uma vez que não cria os incentivos e as pressões que conduzem a este “dividendo” de decisões de investimento induzidas”. (Hirschman, 1958, p. 90, tradução nossa). Na escolha entre SOC ou DPC, esse mecanismo de indução opera sob duas perspectivas.

A primeira ocorre quando o investimento por parte do Estado se dá inicialmente em SOC e a atratividade de uma localidade passa a ser fruto destas novas instalações como no caso de uma área industrial equipada com infraestrutura básica de comunicação, energia, água, e acesso rodoviário. Essa infraestrutura reduz os custos de produção, possibilitando a realização de novos investimentos DPA.

Neste caso, porém, não se deve descartar o risco considerável de subutilização. Isso ocorre especialmente devido ao cenário recorrente de pressões políticas por investimentos diretos, como em obras de infraestrutura, que acabam sendo realizados pela visibilidade que produzem. Como Hirschman (1958) aponta, investimentos em SOC são considerados mais seguros, mesmo que eles possam não produzir os efeitos desejados para o desenvolvimento.

A segunda forma de indução ocorre quando o investimento inicial é direcionado à ampliação de DPA. Ao incentivar as atividades produtivas e, a partir de sua consequente expansão, os custos de produção tenderão a se elevar caso a infraestrutura não acompanhe o processo de crescimento. Neste caso, as pressões se estabelecem para que investimentos em SOC sejam realizados a fim de suprir à escassez evidenciada.

Em ambos os casos, observamos um cenário positivo onde o desequilíbrio tende a impulsionar investimentos em resposta e, apesar dos desafios de mensuração da melhor estratégia para cada localidade, maior será a eficácia de cada de acordo com a capacidade de resposta tanto do empresariado quanto do poder público (Hirschman, 1958).

Assim, com base neste processo, pode-se compreender os mecanismos que operam na indução das decisões de investimento, por meio da ação estatal. Passamos a seguir para a análise das ferramentas que o Estado dispõe para cada tipo de investimento, com vistas a construção de novas oportunidades de crescimento econômico. Conforme mencionado, as ferramentas serão apresentadas com base em uma seleção realizada de acordo com a competência estadual e, consideramos importante destacar, somado a este fato, que a análise crítica de sua efetividade não constitui objeto desta pesquisa.

As ferramentas serão apresentadas em alinhamento a classificação proposta por Hirschman (1958), porém com nomenclatura adaptada para abarcar especificamente as atribuições de atores estatais ligados à temática do desenvolvimento econômico, não contemplando a análise de outros a fatores relevantes e transversais para o desenvolvimento, como educação, saúde ou capacidades estatais.

### 3.2.2. *Bases estruturais das atividades econômicas*

A primeira ferramenta a ser analisada foi amplamente discutida nas seções anteriores, dado seu caráter essencial para a viabilização de qualquer atividade econômica nos territórios: os **investimentos em infraestrutura**. Este tipo de ferramenta se associa diretamente a categoria de investimentos em SOC, apresentada por Hirschman (1958).

No contexto desse trabalho, que trata especificamente de estratégias para o desenvolvimento regional, a partir do fortalecimento da atividade econômica dos territórios, nos concentraremos apenas nos investimentos diretamente relacionados à expansão de capacidade produtiva. Assim, por mais que sob uma perspectiva ampliada do desenvolvimento e, mesmo para a atratividade geral das regiões[31], outros tipos de investimentos em infraestrutura – como aqueles voltados para educação básica, saúde ou habitação – sejam relevantes, estes não serão discutidos aqui.

Posto isso, os investimentos em infraestrutura estão entre os mais comumente adotados pelos formuladores de política, pelo seu caráter estruturante e localizado, pelos efeitos de difícil quantificação, que aumentam sua aceitação política e social, sendo capazes de atender a diversos interesses. Dentre alguns exemplos estão os investimentos em rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia e saneamento, comunicações e conectividade, além da infraestrutura para instalação de atividades produtivas, como distritos industriais ou áreas logísticas.

A escolha por esses investimentos vem acompanhada de alguns desafios. Em primeiro lugar, geralmente demandam um volume considerável de recursos dos entes públicos para a realização das obras que, dependendo do tipo de projeto, pode ter duração maior do que dos

[31] Richardson e Townroe (1987) discutem, por exemplo, que este tipo de infraestrutura pode gerar efeitos para o desenvolvimento das regiões por aumentar as possibilidades de a mão de obra mais qualificada, como de profissionais em nível de gerência, se mudar para regiões mais periféricas assim como reduzir as taxas de migração para os grandes centros, como resultado da redução das diferenças inter-regionais em termos de bem-estar social.

próprios mandatos do executivo. Além disso, dada a constante demanda por este tipo de atuação pública e, considerando os volumes escassos de recursos, a priorização dos territórios é parte fundamental da escolha da aplicação destes investimentos, e precisa ser feita com base em uma análise minuciosa dos efeitos desejados, principalmente em comparação a outros tipos de projeto possível em outras localidades. A proposta de Hirschman (1958) para a análise deste tipo de escolha, apresenta na seção anterior, é bastante relevante neste caso.

Um exemplo interessante são os casos das áreas dedicadas à implantação de novas indústrias. O desafio deste tipo de investimento se relaciona justamente à necessidade de o planejamento ser feito com base em uma expectativa embasada da demanda, para que não terminem com infraestrutura subutilizada. Este é o caso de algumas

> zonas industriais construídas muito rapidamente em terrenos muito grandes, mas frequentemente mal localizados (por exemplo, onde terrenos públicos baratos estão disponíveis, em vez de locais ótimos do ponto de vista da acessibilidade a rodovias interurbanas ou trabalhadores), e utilizando padrões de infraestrutura muito elevados ou inadequados às necessidades (Richardson; Townroe, 1987, p. 665, tradução nossa)

Mas, apesar dos riscos relativos a este tipo de decisão de investimento, como complementa Richardson e Townroe (1987), desde o constrangimento de uma falha no fornecimento ou a tentação de investir em excesso, estes são percebidos como uma parte controlável de um programa de desenvolvimento regional, e são de fácil adesão, principalmente porque não demandam uma resposta do setor privado para serem efetivados.

### 3.2.3. *Ferramentas de estímulo direto às atividades econômicas*

O segundo grupo de ferramentas possui maior conexão com os investimentos em DPA discutidos na seção anterior. Dentre as diversas identificadas na literatura, foram selecionadas as seguintes estratégias, especialmente por sua relação com a competência dos Estados: (i) de fortalecimento da indústria; (ii) de estímulo ao empreendedorismo; (iii) de fomento à inovação e; (iv) de fortalecimento do mercado de trabalho local.

*(i) Fortalecimento da indústria*

Na maior parte da literatura analisada, a indústria é reconhecida como um dos setores centrais para o crescimento econômico e para a geração de oportunidades para o desenvolvimento

regional. A localização das atividades industriais é apontada como elemento-chave nesse processo, pois influencia a distribuição territorial do crescimento. Além disso, o tipo de indústria a ser impulsionada constitui um fator determinante tanto para a escolha das áreas de instalação quanto para a definição das políticas de incentivo e fomento a serem implementadas.

No que tange à localização industrial, partimos de dois pontos principais destacados na discussão sobre a escala territorial de atuação. Em primeiro lugar, a atividade industrial é fortemente condicionada pelas economias de aglomeração. Em segundo, o tipo de atividade priorizada influencia diretamente sua localização nas regiões, uma vez que setores – conforme suas dotações de fatores (conhecimento, trabalho, tecnologia, entre outros), orientação (interno ou exportação) e estágio de consolidação no mercado (consolidados ou emergentes) – possuem demandas distintas e, consequentemente, diferentes padrões locacionais. Dessa forma, a ação indutora do Estado tanto para crescimento destas indústrias e setores priorizados, tanto para sua localização, é de fundamental importância.

Um ponto relevante a ser considerado na definição das ferramentas para a promoção industrial diz respeito ao debate presente na literatura sobre o perfil produtivo a ser impulsionado em cada localidade. Isto é, se uma região deve seguir estratégias de especialização ou de diversificação produtiva. A questão central envolve discutir se economias especializadas são mais propensas à inovação e ao crescimento se comparadas às regiões com estruturas produtivas diversificadas (Asheim; Boschma; Cooke, 2011).

Nesse embate, argumenta-se que as regiões especializadas tendem a reforçar – e a se fortalecer – pelas economias de aglomeração, beneficiando-se de um mercado de trabalho denso e qualificado, do fácil acesso a fornecedores e grandes mercados, e da intensa difusão de conhecimento local. Por outro lado, as regiões diversificadas apresentam-se mais propensas ao surgimento de novas ideias, à difusão de conhecimento e ao fornecimento de recursos valiosos à inovação (Asheim; Boschma; Cooke, 2011). Alguns autores se dedicaram a identificar qual das duas estratégias se mostra mais eficaz para as regiões e, com base no que se observou, existe uma tendência ao crescimento de novas indústrias a partir do que se denomina variedade relacionada (*related variety*)[32]. Neste caso, diversificação (ou variedade) não-relacionada é a exceção.

[32] Um conceito chave da geografia econômica evolucionária que se refere a importância econômica de reunir conhecimentos diferentes, mas complementares nas estratégias industriais. Ver mais em Asheim, Boschma e Cooke (2011).

De acordo com a literatura, isto ocorre pelo fato de que o "conhecimento só se propagará de um setor para outro quando forem complementares em termos de competências" (Asheim; Boschma; Cooke, 2011, p. 895, tradução nossa). Porém, do ponto de vista das estratégias de desenvolvimento regional, não se deve descartar a necessidade de diversificação, principalmente por ela permitir que as regiões distribuam os riscos, amorteçam choques relacionados a setores específicos e estabilizem suas economias no longo prazo.

De forma complementar, a abordagem dos efeitos de encadeamento proposta por Hirschman (1958) é uma interessante forma de se analisar as oportunidades de estímulo aos diferentes perfis produtivos das regiões. Em primeiro lugar, estão os efeitos de encadeamentos para trás (*backward linkage effects*), que ocorrem quando a instalação de uma indústria em determinada localidade gera demanda por diversos insumos necessários ao seu processo produtivo. Em seguida, estão os efeitos de encadeamento para frente (*forward linkage effects*), associados a indústrias cujos produtos não se destinam diretamente ao consumidor final, podendo, assim, atrair setores que utilizem esses bens como insumos em seus próprios processos produtivos. Um planejamento para o desenvolvimento bem estruturado tem, portanto, a oportunidade de partir da avaliação do grau de interdependência entre setores e, com o intuito de maximizar os efeitos de encadeamento (Simões; Lima, 2010), selecionar os instrumentos de atração mais adequados.

Mais recentemente, o conceito de especialização inteligente (*smart specialization)*, que surgiu no âmbito das políticas urbanas e regionais da União Europeia (McCann; Ortega-Argilés, 2016), também se apresenta enquanto uma estratégia que enfatiza a importância da priorização de recursos para o desenvolvimento de atividades, tecnologias e setores que sejam associados ao tecido industrial do território em questão que, consequentemente, já conta com atores locais mobilizados para seu fortalecimento. Este tipo de investimento proporciona chances mais realísticas de a região colher frutos em larga escala e com impacto abrangente baseado em diferentes conexões locais e inter-regionais (McCann; Ortega-Argilés, 2016).

Alinhados à relevância do contexto para a priorização das estratégias, esses tipos de abordagem se distanciam das políticas que privilegiam iniciativas mais simbólicas, geralmente voltadas à valorização de grandes obras de infraestrutura ou ao desenvolvimento de setores de alta tecnologia que estão em evidência. Embora tais iniciativas possam apresentar elevado potencial de impacto, este pode ser completamente comprometido quando a decisão de investimento está desassociada da realidade local.

Com base nas estratégias apresentadas que podem vir a compor os objetivos das políticas em escala regional ou local, diferentes ferramentas estão disponíveis. Dentre as mais tradicionais e frequentemente utilizadas pelos formuladores de política estão os mecanismos de incentivo e fomento como **financiamento, subsídios, isenções ou taxas locacionais**[33] (Markusen, 1995; Porter, 1996; Richardson; Townroe, 1987). Com a intenção da promoção de um maior equilíbrio regional, estas podem ser direcionadas tanto para determinadas localidades ou para setores industriais específicos (que podem apresentar diferentes padrões locacionais conforme vimos com as oportunidades apresentas anteriormente).

Outro interessante mecanismo identificado se baseia na criação de **centros dedicados à prestação de serviços às indústrias**. Estes possuem a atribuição de apoiar às empresas na superação das assimetrias de informação tecnológica e de mercado, uma vez que os altos custos de acesso a determinados dados e conhecimentos essenciais ao desenvolvimento dos negócios, podem ser inacessíveis para parte das empresas, como por exemplo, as fornecedoras das grandes indústrias. Esse tipo de política tende a ter maior impacto em regiões que contam com um número mais elevado de pequenas e médias empresas que não conseguem internalizar determinados custos a um nível mínimo viável (Storper; Scott, 1995).

*(ii) Estímulo ao empreendedorismo*

De forma complementar ao papel da indústria, as pequenas e médias empresas desempenham função fundamental na economia das regiões, em seus diferentes perfis produtivos e, em especial, nas regiões periféricas. Abordar a importância deste perfil de empresa é reconhecer essencialmente, que nem todas as regiões terão a oportunidade de atraírem grandes empreendimentos ou se desenvolver a partir do surgimento de setores estratégicos de larga escala.

A visão tradicional das políticas regionais tende a privilegiar a concepção de que, para estimular o crescimento econômico, seria necessário concentrar esforços nos bens e serviços mais competitivos, capazes de serem comercializados externamente à economia local – associando, portanto, o desenvolvimento à demanda externa (MacKinnon et al., 2022). Essa perspectiva descredibiliza o potencial das microempresas e das pequenas e médias empresas (PMEs) na geração de renda para as famílias e no fortalecimento da economia local.

[33] Taxas locacionais são mecanismos que, associados à subsídios locacionais, estimulam a desconcentração regional da implantação de novas indústrias em detrimento dos grandes centros urbanos (Richardson; Townroe, 1987)

Destacamos, assim, alguns fatores positivos vinculados ao empreendedorismo e ao papel das PMEs. A atividade empreendedora desempenha função central ao transformar oportunidades de pouco ou nenhum retorno em novos negócios, inclusive ao ingressar em segmentos inexistentes ou pouco desenvolvidos em nível local ou regional, contribuindo para atender necessidades específicas desses territórios[34] (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

Nesse mesmo sentido, as PMEs têm grande relevância pelo dinamismo e pela capacidade de geração de emprego, pela possibilidade de responder rapidamente a novas tendências e ocupar nichos de mercado, bem como por sua flexibilidade e adaptabilidade – decorrentes de estruturas decisórias mais simples. Ademais, desempenham papel importante na redução da dependência da economia local a interesses econômicos externos, visto que apresentam maior potencial de enraizamento, compromisso e lealdade com a localidade e a região (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

Dessa forma, a literatura confere papel de destaque às políticas governamentais voltadas ao empreendedorismo e as PMEs, com o objetivo de influenciar a formação, viabilidade e sucesso comercial de firmas novas e de menor escala. A diferença entre ambas reside no fato de que políticas voltadas ao empreendedorismo buscam promover a criação de novas empresas enquanto as políticas para PMEs focam nas empresas existentes (McCann; Ortega-Argilés, 2016).

Dentre as ferramentas que os formuladores de política dispõem para o fomento ao empreendedorismo destacam-se as que trabalham o **fortalecimento da cultura empreendedora,** de forma a incentivar indivíduos e grupos a desenvolverem suas ideias de negócios. Estas são fundamentais principalmente devido ao papel que a cultura e tradições locais ocupam em moldar as atitudes e crenças dos indivíduos, influenciando sua disposição em abrir novos empreendimentos, considerando os riscos e desafios associados ao empreendedorismo (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006). Além disso, trabalhar a **identificação de oportunidades potenciais de novos negócios** (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006), em especial associados à demandas estratégicas em nível local e regional, é fundamental para garantir uma correspondência entre a intenção dos empreendedores e as oportunidades do contexto.

Considerando os desafios associados ao empreendedorismo, a disponibilização de **serviços de apoio integrados** é estratégica para a promoção do acesso a assessoria, informações e

[34] Essas podem ser associadas, inclusive, às demandas por bens e serviços provenientes de órgãos públicos, como governos locais, hospitais e escolas (Morgan, 2004 *apud* Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006)

redes de contatos. **Incubadoras de negócios** auxiliam no aumento das taxas de sobrevivência das empresas, contando também com o fornecimento de serviços de assessoramento, redes e infraestrutura compartilhada (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

De forma complementar, Stevenson e Lundstrom (2007 *apud* McCann; Ortega-Argilés, 2016) apresentam também ferramentas voltadas à melhoria do ambiente de negócios, que promovem a **redução das barreiras de entrada e saída** por meio da facilitação dos processos burocráticos e da diminuição dos encargos administrativos. Por fim, também compõem o grupo as políticas destinadas a grupos-alvo nicho (*niche target group policies*) ou **políticas de empreendedorismo inclusivo**[35], direcionadas a grupos sub-representados no empreendedorismo, como mulheres, povos tradicionais e pessoas negras.

Do ponto de vista do fortalecimento das PMEs existentes identificamos, a importância de políticas voltadas a **melhoria do acesso a financiamento**, seja pelo apoio ao aperfeiçoamento dos planos de negócios e das relações com instituições financeiras, pela concessão de subsídios ou empréstimos subsidiados, ou ainda pela criação de mecanismos como bancos de desenvolvimento e iniciativas de microfinanciamento (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

Empresas consolidadas também podem se beneficiar de **espaços de trabalho coletivos** que possibilitam o acesso a instalações subsidiadas e serviços compartilhados. Observa-se, assim, que grande parte dos mecanismos destinados a empreendimentos em fase inicial também atende às necessidades de empresas existentes, e vice-versa (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

Por fim, um instrumento relevante da política regional que favorece o acesso a mercados e, consequentemente, contribui para a sustentabilidade desses empreendimentos, refere-se à **promoção da conexão entre PMEs e atores locais estratégicos** (McCann; Ortega-Argilés, 2016), incluindo as grandes indústrias, que podem se tornar compradoras de seus produtos e serviços.

*(iii) Fomento à inovação*

De forma complementar ao apoio à indústria e ao empreendedorismo, o fomento a inovação nos produtos e processos se insere enquanto estratégia fundamental para a competitividade e o crescimento das firmas, e consequentemente, para o desenvolvimento das regiões. Este tipo de processo possui alguns desafios associados.

[35] Este termo foi introduzido pela autora deste trabalho.

Com base nos evolucionários, vimos que o desenvolvimento tecnológico é fortemente condicionado pelo contexto em que está inserido. Setores que envolvem conhecimento e aprendizagem, com forte dimensão cognitiva, tendem a ser mais sensíveis à distância. Ao mesmo tempo, o processo de crescimento desencadeado pelo conhecimento se torna muitas vezes arriscado para as empresas, tanto por seu caráter disruptivo, mas também por se tratar de um fenômeno que, impulsionado pela interação social, tende ao vazamento, gerando investimentos em nível inferior ao necessário e indicado para o desenvolvimento (Storper; Scott, 1995). Sendo assim, a atuação do Estado deve buscar amenizar essas falhas e riscos associados ao processo de inovação. As ferramentas disponíveis envolvem tanto investimentos diretos quanto o incentivo a interações capazes de gerar novas inovações.

O **fortalecimento de setores industriais nascentes**, ou seja, àqueles baseados em produtos novos e experimentais (Storper; Scott, 1995), constitui uma das estratégias. Setores dessa natureza, acompanhados pela tendência de aversão ao risco por parte de potenciais produtores, tendem a observar descompassos entre as oportunidades existentes e os investimentos efetivamente realizados. Isto ocorre, pois, estes agentes, receosos de se comprometer com iniciativas incertas, tendem a aguardar movimentos de outros. Quando o impulso inicial não se concretiza, as oportunidades de alavancagem são perdidas e o surgimento de novas atividades capazes de mobilizar trajetórias de desenvolvimento alternativas e promissoras acaba se perdendo.

Nesses casos, "regiões com potencial para desenvolver uma nova indústria de sucesso podem descobrir que um atraso no arranque (especialmente quando outra região já avançou antes delas) as exclui permanentemente de uma trajetória de desenvolvimento promissora" (Storper; Scott, 1995, p. 513, tradução nossa). A ação estatal, através dos mecanismos de fomento à indústria supramencionados, atuaria justamente na potencialização do movimento de arranque, conferindo maior segurança ao potencial produtor para este tipo de investimento.

Identificados os setores de maior potencial, o ente público pode realizar investimentos através do **aporte de recursos em pesquisa e inovação,** individualmente, em complementação a fundos privados ou **reunir fontes diversas de capital privado** para distribuição dos riscos (Storper; Scott, 1995). Pode estabelecer **mecanismos de competição para o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias** e ainda, **estimular a demanda** (Storper; Scott, 1995), inclusive a

partir de seu poder de compra, para promover maiores oportunidades de mercado para este tipo de bem[36].

Outras ferramentas usuais são a **construção de centros de inovação regional** (Storper; Scott, 1995), **parques de pesquisa, ciência ou tecnologia**[37] (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006), a instituição de **consórcios de pesquisa e desenvolvimento para projetos relevantes para as economias locais** (Storper; Scott, 1995) e a **formação de redes entre os atores locais** (Lambooy; Boschma, 2001). Estes instrumentos partem da premissa de que a inovação é um fruto de um processo interativo, potencializado pela mobilização de diversos atores e pelo ambiente em que se desenvolve, sendo capaz de gerar, sobretudo, impactos em nível local. Assim, estimular a colaboração, seja através do potencial de diversas instituições que operam em determinado território, seja em torno de desafios que impactam diretamente estas localidades, é uma importante função que o ente estatal pode desempenhar para desencadear o surgimento de inovações.

Sobre os centros de inovação, por exemplo, Storper e Scott (1995) apontam que sua missão é avançar a tecnologia em um ou mais setores tecnologicamente relacionados, a partir da identificação de prioridades, do incentivo a colaboração no setor privado, viabilizando pesquisa tecnológica e assessoria às empresas e, mobilizando e coordenando a aplicação de fundos públicos para complementar ou impulsionar a colaboração do setor privado em matéria de pesquisa e desenvolvimento.

Os investimentos públicos em inovação, mesmo que em aportes reduzidos de recursos, podem gerar impactos consideráveis no desenvolvimento tecnológico regional e no desenvolvimento de longo prazo das regiões (Storper; Scott, 1995). Isto se torna possível a partir dos efeitos oriundos da identificação de setores promissores para o contexto local, da redução dos riscos que inibem estes investimentos com potencial transformador para as economias locais e do fomento a colaboração entre atores, com base no reconhecimento da importância da aprendizagem

[36] Storper e Scott (1995) apontam que "o caráter não comprovado dos novos produtos e seus custos mais elevados desestimulam o consumo inicial. No entanto, se a indústria tiver potencial para crescer mais rapidamente em uma região ou país (...) os programas de estímulo ao mercado podem contribuir com retornos crescentes positivos a longo prazo para a região" (p. 514, tradução nossa).

[37] Estes locais estão muito conectados à importância da interação dos negócios com a academia e centros de pesquisa, que favorecem o surgimento de novos empreendimentos a partir do processo de transferência de conhecimento. Entre os serviços compartilhados que podem ser oferecidos estão infraestruturas de alta qualidade, instalações compartilhadas, serviços de consultoria e assessoria comercial e monitoramento tecnológico (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

interativa como fonte de inovação (Lundvall, 1988; Nelson, 1993, *apud* Lambooy; Boschma, 2001).

*(iv) Fortalecimento do mercado de trabalho local*

O quarto grupo de ferramentas que será analisado se associa a necessidade do desenvolvimento de capacidades locais para promoção da compatibilidade entre a demanda e a oferta de mão de obra. Conforme apresentado previamente, diferentes setores apresentam diferentes necessidades em termos de qualificação e especialização, da mesma forma que as regiões possuem competências diversas associadas aos setores instalados. Pensando na construção de novas trajetórias de desenvolvimento a partir, por exemplo, da atração de empreendimentos ou do estímulo ao surgimento de setores nascentes, o Estado pode desempenhar papel estratégico na promoção desse maior alinhamento.

Esta atuação deve buscar equalizar as diferenças regionais existentes principalmente no que tange à capacidade dos atores locais de desenvolver e qualificar a população local, e da própria mão de obra em se adaptar a mudanças contínuas nos mercados de trabalho (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006). Processos de transformação econômica acabam induzindo alterações na demanda por determinadas competências e conhecimentos, tornando algumas obsoletas enquanto outras se tornam rapidamente fundamentais.

Neste sentido, ação estatal se torna oportuna em resposta a duas falhas identificadas no processo de qualificação de mão de obra. Por um lado, os empregadores tendem a realizar investimentos abaixo do nível desejado, em treinamento e retenção de sua força de trabalho, considerando que não podem ser assegurados da permanência destes trabalhadores em sua equipe – principalmente em situações de aglomerações produtivas ou de grandes centros que possuem um mercado de trabalho aquecido. Por outro lado, os trabalhadores também tendem a limitar seus investimentos em capacitação, dado que não possuem a garantia de que este esforço será recompensado (Storper; Scott, 1995).

Sendo assim, tendo em vista a importância da qualificação da força de trabalho associada às demandas dos setores presentes em cada região, o apoio dos entes públicos é fundamental para que se alcancem níveis adequados de educação e habilidades dos trabalhadores (Storper; Scott, 1995). Apesar dos desafios associados a oferta de capacitação antes da existência de uma demanda efetiva, conforme

Richardson e Townroe (1987) apontam, “a escassez de mão de obra qualificada tem constituído um grande obstáculo às iniciativas de desenvolvimento regional” (p. 666, tradução nossa).

Na literatura, mecanismos que promovem a redução de assimetrias de informação sobre o mercado de trabalho são uma das oportunidades que se inserem para o suprimento de maior oferta de mão de obra. Estes são os casos, por exemplo, de **centros de fortalecimento do mercado de trabalho**. Similar e, muitas vezes operando dentro das estruturas que prestam apoio às indústrias e às PMEs, estes centros podem promover programas de intermediação de emprego estruturados para responder às demandas locais, e promover cursos de capacitação para as empresas em custo reduzido e maior escala do que estas fariam individualmente. Uma estratégia interessante apontada por Storper e Scott (1995) se associa a capacidade destes centros de estimar as mudanças no mercado de trabalho, realizando pesquisas sobre necessidades emergentes de mão de obra, e atualizando assim continuamente a formação de uma forma mais consciente do que as empresas e, em especial, as de pequeno e médio porte.

Associado a isso, outra estratégia relevante refere-se à **vinculação de subsídios às empresas ao desenvolvimento de programas de formação de mão de obra local**. Esses programas podem ocorrer tanto nos próprios locais de trabalho quanto externamente (Richardson; Townroe, 1987). A articulação das oportunidades de capacitação a determinadas empresas implantadas ou em fase de implantação contribui não apenas para enfrentar o desafio de ofertar cursos que desenvolvam competências sem demanda efetiva, mas também para reduzir os riscos de migração decorrentes do treinamento da força de trabalho – especialmente quando não há oferta local compatível com o tipo de qualificação promovida.

Considerando também as desigualdades internas a cada localidade no acesso a oportunidades de emprego e renda, estratégias de **capacitação direcionada à grupos vulneráveis** como mulheres, jovens ou trabalhadores mais velhos, também se inserem enquanto um importante mecanismo para o fortalecimento dos mercados de trabalho locais. Essas iniciativas podem “desenvolver conjuntos de competências totalmente novos, readaptar ou modernizar competências antigas, aumentar as competências para trabalhos de nível básico ou quebrar o ciclo de desemprego de longa duração através de formação pré-emprego e mercados de trabalho intermédios” (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006, p. 171, tradução nossa).

Reconhecendo a importância das diversas instituições locais e regionais que possivelmente já atuam nessa temática, é fundamental que esse tipo de ferramenta seja planejada em alinhamento e

complementaridade com as iniciativas existentes, evitando a sobreposição de esforços e o desperdício dos valiosos e escassos recursos públicos. Quando bem estruturadas, essas estratégias podem desempenhar papel essencial na formação, manutenção e adaptação das competências profissionais, favorecendo o alinhamento às necessidades locais e, consequentemente, o aumento da competitividade da economia regional, ao mesmo tempo em que possibilitam maior acesso ao mercado de trabalho local.

### 3.2.4. *Mecanismos complementares para a ação estatal*

O último grupo de ferramentas identificado atua de forma transversal na concretização dos esforços voltados ao desenvolvimento regional. Diferentemente das anteriores, que podem gerar resultados diretos nos territórios, estas asseguram a sustentação das estratégias, por tratarem de dois eixos fundamentais: a participação dos atores relevantes e a disponibilização de recursos.

Em primeiro lugar, em total alinhamento com a premissa de que as políticas estatais devem ser embasadas em um profundo conhecimento do contexto, entende-se que as mesmas devem ser elaboradas e implementadas em colaboração com os atores locais. Ou seja, reconhecemos que os mais aptos a traduzir os desafios de suas realidades em necessidades de políticas públicas, são os indivíduos e instituições que estão envolvidas diretamente no processo de desenvolvimento econômico local. Assim, a **criação de instâncias de participação dos atores locais** se torna chave para legitimidade da atuação estatal.

Estas podem tomar a forma de conselhos ou comissões regionais (Markusen, 1995; Storper; Scott, 1995), envolvendo os principais atores da indústria, sociedade civil, governo, entre outros. Um dos grandes benefícios deste tipo de instância de governança se dá justamente por sua capacidade de

> identificar prioridades e reforçar o apoio a elas por parte de todos os atores relevantes dentro das aglomerações industriais regionais (...) [ajudando] esses atores a estabelecer as conexões necessárias, a chamar a atenção dos políticos e a aumentar a confiança de que os problemas enfrentados por qualquer agente específico encontrarão um clima propício para respostas positivas (Storper; Scott, 1995, p. 517, tradução nossa)

Essa estratégia também é respaldada pelas abordagens contemporâneas das políticas baseadas no local. Sob esta ótica, pressupõe-se que grande parte do conhecimento necessário para superação das armadilhas do subdesenvolvimento ainda não está facilmente disponível, ou seja,

nenhum dos atores locais ou externos é capaz de produzi-lo individualmente. Neste sentido, a geração de novas ideias somente é possível por meio de um processo participativo e deliberativo que envolva todas partes interessadas no desenvolvimento local (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012).

Para que todos os atores envolvidos colaborem na construção de uma estratégia para o desenvolvimento local, é fundamental identificar quais incentivos podem, de fato, promover um comportamento cooperativo entre as partes interessadas. Barca; McCann e Rodríguez-Pose (2012) identificam três elementos-chave. O primeiro refere-se à estruturação de compromissos formais que sirvam de base para a relação entre os parceiros. Em seguida, destaca-se a relevância da definição prévia, clara e consensuada, dos objetivos e resultados esperados das intervenções, acompanhada por indicadores selecionados para seu monitoramento. Por fim, ressalta-se que o mecanismo de participação deve ser efetivamente capaz de promover um diálogo que considere diferentes perspectivas e de viabilizar a coordenação entre os atores.

A literatura também destaca a importância de instâncias de governança em outros níveis, como o estadual, para a coordenação das ações dos entes públicos responsáveis pela execução das políticas e estratégias de desenvolvimento regional. Richardson e Townroe (1987) ressaltam a oportunidade de **criação de agências de planejamento regional**, cuja atuação tende a ser mais eficaz quando dispõem de recursos financeiros e poder de decisão sobre estratégias relevantes, como a definição de subsídios à indústria ou a alocação de investimentos em infraestrutura. Além disso, essas agências podem desempenhar um papel importante na harmonização das estratégias regionais com os planos de desenvolvimento em escala estadual, evitando, por exemplo, que duas regiões concentrem esforços no surgimento de uma mesma indústria incipiente (Storper; Scott, 1995).

Por fim, para consagrar a viabilidade das políticas – elaboradas com base no contexto e em colaboração com os atores locais – a garantia de recursos para sua execução é fundamental. Isto se associa tanto a necessidades para implementação de políticas que compõem o portfólio tradicional de ação do Estado, como infraestrutura ou estratégias de apoio à indústria e fortalecimento do mercado de trabalho, mas, principalmente para o desenvolvimento dos projetos mais inovadores que podem alavancar consideravelmente as trajetórias de desenvolvimento.

Com esta finalidade, oportuniza-se assim, a **criação de fundos de desenvolvimento regional**. A partir dele, os recursos podem ser aplicados, por exemplo, para

> testar novas formas específicas de infraestrutura de maneira experimental, bem como para fornecer financiamento inicial para o desenvolvimento de produtos, ideias e organizações (...) [de forma] projetada para garantir que tais iniciativas ainda não programáticas sejam tomadas e que as oportunidades não sejam perdidas. (Storper; Scott, 1995, p. 517, tradução nossa)

A partir do exposto, conclui-se que, apesar da complexidade inerente ao processo de desenvolvimento, o Estado dispõe de instrumentos capazes de impulsionar mudanças relevantes nas estruturas produtivas dos territórios. Quando selecionados de forma estratégica, com a participação dos atores legítimos na elaboração e a alocação adequada dos recursos necessários, essas ferramentas podem contribuir com a redefinição de trajetórias de desenvolvimento que promovam efeitos positivos de longo prazo para cada localidade.

### 3.2.5. *Desafios e a importância da mensuração do impacto das ferramentas e políticas adotadas*

Os instrumentos apresentados na seção anterior representam – ainda que não de forma exaustiva – a diversidade de estratégias possíveis para a ação pública no fomento ao desenvolvimento regional. Embora indiquem uma racionalidade que orienta a intervenção, como discutido anteriormente, não há uma fórmula única capaz de atender a todos os territórios. Ao mesmo tempo, a definição dos mecanismos necessários à construção de uma política regional traz consigo uma série de desafios que consideramos pertinente mencionar, ainda que a avaliação crítica da efetividade de cada um dos instrumentos apresentados nas seções anteriores não constitua objeto deste trabalho.

Os fatores que complexificam o processo de escolha e implementação das políticas, conforme identificados ao longo da revisão da literatura, associam-se, em sua maioria, a questões políticas, institucionais e de recursos – e muitas aparecem simultaneamente. No plano político, destacam-se as pressões relacionadas à execução de investimentos em determinadas localidades (Hirschman, 1958; Richardson; Townroe, 1987) – ainda que não sejam as mais estratégicas – bem como a não realização de investimentos em contextos de baixo retorno político esperado (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006) ou em territórios percebidos como em declínio (MacKinnon et al., 2022).

No que se refere aos recursos, observamos principalmente os desafios associados à tomada de decisão em ambientes marcados pela escassez (Hirschman, 1958; Richardson; Townroe, 1987), onde a falta de coordenação (Storper; Scott, 1995) e escolhas inadequadas sobre o emprego dos recursos disponíveis (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012), podem resultar em desperdícios significativos.

Por fim, no âmbito institucional, a baixa capacidade, tanto dos atores públicos quanto dos privados, afeta negativamente tanto o processo de formulação quanto o de implementação das estratégias de desenvolvimento. A literatura destaca fatores como o peso de culturas locais enraizadas, que podem limitar a construção de novas trajetórias de desenvolvimento (Storper; Scott, 1995); a baixa capacidade técnica (Hirschman, 1958); falhas na atuação das equipes locais (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012); dificuldades de mobilização de atores, descontinuidades na implementação, instabilidades políticas e deficiências de coordenação entre diferentes níveis de governo (OCDE, 2012 *apud* Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017).

Porém, para além destes desafios associados à escolha e implementação dos instrumentos, observamos também o risco associado à própria efetividade de cada um deles. Em um ambiente complexo onde o formulador de políticas precisa ter espaço para experimentação (Lambooy; Boschma, 2001; MacKinnon et al., 2022) com base das demandas da localidade, a seleção de instrumentos precisa levar em conta os resultados esperados de sua escolha, assim como seus possíveis impactos.

Pike; Rodríguez-Pose e Tomaney (2017) nos ajudam a elucidar essa situação com, por exemplo, o caso da seleção de instrumentos associados a uma forma de Keynesianismo espacial no Norte Global. Este tipo de política priorizava investimentos em infraestrutura e serviços regionais, concessão de incentivos para atração de investimentos em regiões menos desenvolvidas, restrições ao desenvolvimento em regiões de crescimento mais rápido, entre outros. O que os autores apontam é que se, por um lado, este tipo de política proporcionou melhorias na produção e no emprego, por outro, em determinadas condições, representava um alto custo para o poder público que não necessariamente resultava em desenvolvimento para a região.

Sendo assim, destacamos aqui a importância de a escolha dos instrumentos ser embasada em objetivos claros e em critérios que viabilizem a mensuração dos impactos esperados. McCann e Ortega-Argilés (2016) sinalizam que o processo de definição das políticas, mesmo em países desenvolvidos, muitas das vezes as afastam das possibilidades de avaliação de seus impactos, seja

por possuírem um número muito elevado de objetivos ou porque esses foram construídos de forma muito distante das ações propostas – como por exemplo, aumentar o PIB.

Dentre alguns dos critérios utilizados para mensurar o impacto das políticas estão, o aumento da produção de determinada localidade, geração de emprego, a demanda pelos escassos recursos orçamentários, o grau de complexidade administrativa da ação, possíveis distorções geradas pela alocação de recursos ou os efeitos multiplicadores locais previstos (Richardson; Townroe, 1987). Estes critérios podem ser levados em consideração visto que possibilitam a avaliação tanto os resultados diretos desejados no território, quanto da capacidade real de implementação de determinado instrumento. A melhor escolha não necessariamente será feita com base no melhor resultado esperado, e sim, o possível com os recursos disponíveis.

Na abordagem de especialização inteligente da União Europeia, por exemplo, a mensuração do impacto é um pilar estratégico dessa "nova geração de pensamento político, na qual os resultados, os efeitos e a teoria esperada da mudança devem ser claramente articulados com antecedência" (McCann; Ortega-Argilés, 2016, p. 539, tradução nossa). Cada proposta de ação, ou instrumento selecionado, será associada ao alcance de um objetivo e terá seu resultado avaliado a partir de indicadores previamente selecionados. Dessa forma,

> um indicador de resultado terá sempre um valor de referência associado que está relacionado com o valor do indicador antes da intervenção política, vinculado a um número ou a uma descrição da situação e a uma meta que é o valor pretendido ou a quantificação ou tendência de desenvolvimento desejada após a intervenção em um determinado ano ou período. (McCann; Ortega-Argilés, 2016, p. 544, tradução nossa)

No processo de seleção dos instrumentos que irão compor uma política de desenvolvimento regional, os formuladores devem, portanto, considerar os objetivos esperados com a intervenção e definir previamente como será avaliado o seu cumprimento, com base em indicadores apropriados e nos dados disponíveis. Além disso, é fundamental que a escolha dos instrumentos seja orientada para identificar os mecanismos mais adequados, tendo em vista os desafios políticos, de recursos e institucionais que fazem parte da atuação pública.

## 3.3. Síntese da análise do arcabouço teórico

O referencial teórico dedicou-se a analisar, com base na literatura mapeada, os principais mecanismos que explicam a materialização do desenvolvimento econômico nos territórios. Para

facilitar a compreensão dos diferentes conceitos e das conclusões derivadas da análise dos autores clássicos e contemporâneos, apresentamos, a seguir, uma síntese das principais reflexões discutidas.

Em primeiro lugar, identificamos seis premissas que auxiliam na interpretação desse processo. As premissas e os autores que contribuíram para sua formulação estão sintetizadas no Quadro 2.

**Quadro 2 – Resumo das premissas identificadas na revisão da literatura**

| Nº | Premissas | Autores |
|---|---|---|
| 1 | O desenvolvimento econômico não ocorre de forma equilibrada entre os diferentes territórios | Hirschman (1958); Myrdal (1960); Perroux (1974) |
| 2 | O crescimento desencadeia reações diversas nos territórios | Hirschman (1958); Myrdal (1960); Perroux (1974) |
| 3 | A intervenção do Estado é fundamental para a construção de novas trajetórias de desenvolvimento | Hirschman (1958); Myrdal (1960); Perroux (1974) |
| 4 | A atuação do Estado deve ser guiada por um planejamento coerente com uma estratégia de desenvolvimento que se materialize em ações coordenadas | Hirschman (1958); Myrdal (1960); Perroux (1974) |
| 5 | O planejamento estatal deve ser fundamentado na compreensão do processo histórico e do contexto presente de cada território. | Lambooy; Boschma (2001); Storper; Scott (1995) |
| 6 | A materialização das ações públicas e privadas que moldam as trajetórias de desenvolvimento resulta da interação de fatores econômicos, territoriais e políticos | Richardson; Townroe (1987); Storper; Scott (1995); Markusen (1995); Porter (1996); Lambooy; Boschma (2001); Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2006); Barca; McCann; Rodríguez-Pose (2012); Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2017); MacKinnon et al. (2022); Nilsen; Grillitsch; Hauge (2023) |

Fonte: elaboração própria.

Com base nas premissas identificadas, observa-se que uma parcela importante das desigualdades regionais deriva das distintas capacidades que cada território possui de atrair (ou repelir) a atividade econômica. Embora os autores empreguem terminologias diferentes para caracterizar esses efeitos do desenvolvimento, todos convergem para a mesma conclusão: quando a dinamização econômica se concentra em uma localidade, outras acabam sofrendo os efeitos adversos de não conseguirem competir com ela. Ainda que, em determinados contextos, essa relação possa gerar impactos positivos, em geral, prevalecem os efeitos negativos, contribuindo para a reprodução das desigualdades no território. Um resumo destes efeitos está sintetizado no Quadro 3**Erro! Fonte de referência não encontrada.**.

**Quadro 3 – Resumo dos diferentes efeitos observados nos territórios como resultado do crescimento econômico**

| Caracterização dos efeitos | Autor associado |
|---|---|
| A atração da atividade econômica está associada a polos de crescimento ou polos industriais complexos concentrados. | Perroux (1974) |
| As tendências naturais do processo de causação circular e acumulativa nas regiões gera efeitos regressivos (*backwash effects*) e efeitos propulsores (*spread effects*). | Myrdal (1960) |
| As forças do mercado se expressam negativamente por meio de efeitos de polarização (*polarizing effects)* e positivamente, por meio de efeitos de transbordamento (*trickling down*) do crescimento entre as regiões. | Hirschman (1958) |
| A concentração da atividade econômica em localidades mais dinâmicas pode gerar economias de aglomeração ou de urbanização, enquanto territórios excessivamente congestionados tendem a experimentar efeitos associados às deseconomias e aos processos de desaglomeração. | Markusen (1995); Porter (1996); Lambooy; Boschma (2001); Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2017) |

Fonte: elaboração própria.

Diante dos diferentes efeitos a que os territórios estão submetidos, caso sejam deixados sozinhos para lidar com as forças de mercado, identificamos a importância do papel do Estado e da construção de estratégias que orientem sua atuação para a geração dos efeitos desejados em cada localidade. Assim, para a consecução dos objetivos que embasam a elaboração de políticas públicas, a literatura apresentou diferentes perspectivas para a formulação de estratégias de desenvolvimento. Estas podem ser: de cima para baixo (*top-down*), de baixo para cima (*bottom-up*) (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017), baseadas na localidade (*place-based*) (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012; Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017), neutras em relação a localidade (*place-neutral*) ou espacialmente cegas (*spatially-blind*) (Barca; McCann; Rodríguez-Pose, 2012) e, por fim, baseadas em um desenvolvimento endógeno (*indigenous development*) (Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2006).

Antes de avançar para a apresentação das ferramentas de que o Estado dispõe para modificar trajetórias de desenvolvimento em contextos de desigualdades regionais, destacou-se a importância do investimento, conforme indicado por Hirschman (1958). De acordo com o autor, o investimento é capaz de desencadear efeitos positivos por meio de seu efeito complementar. Nesse sentido, cabe ao Estado identificar, a partir do contexto que busca influenciar, as melhores opções de alocação de recursos, orientando-se por critérios que permitam decidir entre investimentos em

Capital Social Indireto (SOC) ou em Atividades Diretamente Produtivas (DPA). Observou-se, ainda, que não existe uma ordem ideal de atuação, e que os efeitos resultantes do tipo de investimento selecionado dependem da capacidade de reação tanto do poder público local quanto do setor privado.

Compreendidos o papel da atuação pública e a importância do investimento para o desenvolvimento regional, avançamos para a penúltima etapa da revisão da literatura, na qual foi possível identificar os diferentes tipos de instrumentos que o Estado dispõe para compor uma política de desenvolvimento regional, conforme apresentados no Quadro 4. Estes se dividem em três grupos: bases estruturais das atividades econômicas, ferramentas de estímulo direto às atividades econômicas e mecanismos complementares para a ação estatal.

**Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional**

| **Instrumentos** | **Exemplos** | **Autores associados** |
|---|---|---|
| Bases estruturais das atividades econômicas | | |
| Investimento em infraestrutura | ▪ Rodovias, ferrovias, portos, aeroportos, energia e saneamento, comunicações e conectividade, infraestrutura para instalação de atividades produtivas, entre outros. | Hirschman (1958); Richardson; Townroe (1987) |
| Ferramentas de estímulo direto às atividades econômicas | | |
| Fortalecimento da indústria | ▪ Financiamento, subsídios, isenções ou taxas locacionais;<br>▪ Centros dedicados à prestação de serviços às indústrias | Richardson; Townroe (1987); Markusen (1995); Storper; Scott (1995); Porter (1996); |
| Estímulo ao empreendedorismo | ▪ Fortalecimento da cultura empreendedora;<br>▪ Identificação de oportunidades potenciais de novos negócios;<br>▪ Serviços de apoio integrados;<br>▪ Incubadoras de negócios;<br>▪ Redução das barreiras de entrada e saída;<br>▪ Políticas de empreendedorismo inclusivo;<br>▪ Melhoria do acesso a financiamento;<br>▪ Espaços de trabalho coletivos;<br>▪ Promoção da conexão entre PMEs e atores locais estratégicos. | Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2006); McCann; Ortega-Argilés (2016) |
| Fomento à inovação | ▪ Fortalecimento de setores industriais nascentes;<br>▪ Aporte de recursos em pesquisa e inovação;<br>▪ Reunir fontes diversas de capital privado;<br>▪ Mecanismos de competição para o desenvolvimento acelerado de novas tecnologias;<br>▪ Estimular a demanda;<br>▪ Construção de centros de inovação regional;<br>▪ Parques de pesquisa, ciência ou tecnologia;<br>▪ Consórcios de pesquisa e desenvolvimento para projetos relevantes para as economias locais;<br>▪ Formação de redes entre os atores locais. | Storper; Scott (1995); Lambooy; Boschma (2001); Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2006) |

| | | |
|---|---|---|
| Fortalecimento do mercado de trabalho local | ▪ Centros de fortalecimento do mercado de trabalho;<br>▪ Vinculação de subsídios às empresas ao desenvolvimento de programas de formação de mão de obra local;<br>▪ Capacitação direcionada à grupos vulneráveis. | Richardson; Townroe (1987); Storper; Scott (1995); Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2017) |
| Mecanismos complementares para a ação estatal | | |
| Criação de instâncias de participação dos atores locais | ▪ Conselhos ou comissões regionais. | Markusen (1995); Storper; Scott (1995); Barca; McCann; Rodríguez-Pose (2012) |
| Criação de agências de planejamento regional | ▪ Decisão acerca do emprego de recursos financeiros sobre estratégias relevantes;<br>▪ Harmonização de estratégias regionais com planos de desenvolvimento em escala estadual. | Richardson; Townroe (1987); Storper; Scott (1995) |
| Criação de fundos de desenvolvimento regional | ▪ Para investimentos que compõem o portfólio de ações do Estado;<br>▪ Investimentos em projetos inovadores. | Storper; Scott (1995) |

Fonte: elaboração própria.

É importante ressaltar que a literatura reforça que não existe um conjunto ótimo de ferramentas para modificar trajetórias de desenvolvimento. Como discutido ao longo de todo o trabalho, a seleção dos instrumentos depende necessariamente do contexto local. A seção encerra-se com a apresentação dos principais desafios envolvidos tanto na escolha quanto na implementação das políticas, sejam eles associados a questões políticas, institucionais e de recursos, bem como daqueles associados à própria efetividade dos instrumentos. Conclui-se, portanto, que a escolha desses instrumentos deve ser orientada pelos resultados desejados para a intervenção, os quais devem estar vinculados a objetivos previamente definidos e cuja mensuração seja possível por meio de indicadores.

A partir da literatura revisada, foi possível mapear caminhos para a construção de uma atuação orientada à promoção do desenvolvimento regional. Para situar esse debate a partir de um exemplo concreto, os capítulos seguintes analisam o caso do Estado do Rio de Janeiro, especialmente à luz de seu instrumento de planejamento de longo prazo, o PEDES, que confere especial atenção à temática do desenvolvimento regional. Ressalta-se que o caso fluminense representa uma entre diversas experiências subnacionais de planejamento de longo prazo estruturadas a partir de missões e com foco na reversão de trajetórias de desenvolvimento. Sua escolha se deu justamente pelas particularidades do cenário de desigualdades regionais do Estado, somadas às fragilidades da capacidade de atuação pública, em que iremos propor uma atuação para sua reversão.

# 4. A TRAJETÓRIA DE DESENVOLVIMENTO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Com a devida compreensão da materialização do processo de desenvolvimento nos territórios e da identificação das ferramentas disponíveis para a atuação do poder público no fomento ao desenvolvimento regional, passamos ao aprofundamento do caso de análise deste estudo, o Estado do Rio de Janeiro e, mais especificamente, sua trajetória de desenvolvimento. Assim, faremos neste capítulo uma breve revisão dos principais marcos da história recente do Estado, dos impactos destes na estrutura produtiva e na economia fluminense, assim como os desafios associados à adoção de estratégias de planejamento para o desenvolvimento.

Espera-se, portanto, contextualizar o cenário atual de desenvolvimento do Estado e de suas regiões, antes de adentrar em uma apresentação detalhada do mais recente instrumento publicado – o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) – e suas possíveis contribuições para a redução das desigualdades regionais do Estado. Conforme amplamente abordado na revisão da literatura, a compreensão do contexto se faz fundamental para a identificação dos principais desafios, e de como as ferramentas podem ser adotadas para promover uma reversão do cenário apresentado na introdução deste trabalho.

## 4.1. Contexto histórico

O Rio de Janeiro é um estado que ocupa, desde os tempos do império, um papel de destaque no cenário nacional. De sede da família real portuguesa a segunda maior economia do país, em tempos atuais (IBGE, 2023b), o território fluminense passou por diferentes períodos e vivenciou transformações que refletem hoje seu contexto político, econômico e social.

A formação histórica do Brasil conferiu ao estado diferentes conformações quanto a seu status e posição em relação ao centro de poder, tanto no Império quanto na República. Dentre as diferentes conformações assumidas pela cidade do Rio de Janeiro destacam-se: a condição de capital a partir de 1763, inicialmente ainda no período colonial e, posteriormente, como capital do Império (1822–1834), o posterior status de Município neutro (1834-1891), com a separação institucional entre a capital e a província – interior fluminense; já na República, a condição de Distrito Federal (1891-1960); a perda desta com a transferência da capital para Brasília e a criação

do Estado da Guanabara (1960-1975), separado do Estado do Rio de Janeiro e, por fim, a fusão entre os dois, que deu origem ao atual Estado do Rio de Janeiro (1975) (De Medeiros Junior, 2025; Dias, 2017; Osorio; Rego; Versiani, 2017). Essas conformações geraram duas importantes consequências: o elevado grau de sobreposição entre o que se configurava como agendas nacionais e locais, associado à *capitalidade* da cidade, e o distanciamento que se estabeleceu entre a atual capital estadual, a cidade do Rio de Janeiro, e seu interior.

Até a transferência da capital federal, essa relevância da cidade do Rio de Janeiro para o Brasil fez com que concentrasse em si os holofotes políticos e econômicos, não apenas em relação ao interior, mas também ao restante do país. Do ponto de vista econômico, era nítido o fato de que a concentração de diversos investimentos públicos e privados – que resultaram na presença de grandes empresas, instituições financeiras e da burocracia federal – conferiram um dinamismo à cidade que a posicionava, até o início do século XX, como detentora do maior produto interno bruto (PIB) do país (Osorio; Rego; Versiani, 2017).

A província, que desempenhou um importante papel econômico durante o Império, acabou se especializando na atividade primária da cafeicultura, assentada na utilização de mão de obra escravizada, desenvolvida com métodos arcaicos e marcada pela exploração predatória do solo. Na ausência de encadeamentos com economia da cidade do Rio de Janeiro, e à medida que a produção cafeeira perdeu espaço para São Paulo, a economia do interior passou a apresentar um contraste ainda maior em relação à capital (De Medeiros Junior, 2025; Dias, 2017).

Dias (2017) descreve bem o cenário:

> a cafeicultura, que fora, ao longo do século XIX, a principal responsável pela prosperidade fluminense e carioca, deixara, na entrada do século XX, apenas morros desflorestados e cidades decadentes no interior fluminense, enquanto que a capital, irrigada pela drenagem dos recursos públicos de todo País, conseguia manter uma economia urbana pujante, ainda que estruturalmente perdia dinamismo nos setores que tinham menor ligação com o orçamento público.

Do ponto de vista político, o fato de o território ter atuado como principal centro decisório do país por muitas décadas, fez tanto com que o nível de reflexão local estivesse necessariamente atrelado às prioridades da pauta nacional, ao mesmo tempo que também afastava a possibilidade de identificação e articulação de interesses comuns com a província – fato particularmente agravado com a instituição do Município Neutro. Assim, estabeleciam-se duas formações sociais

que reforçavam as disparidades entre interior e capital, impedindo a criação de uma verdadeira identidade fluminense (De Medeiros Junior, 2025; Tinoco, 2022; Dias, 2017; Osorio; Rego; Versiani, 2017).

Este cenário impactou diretamente a (não) construção de estratégias locais e regionais para o desenvolvimento do Rio de Janeiro. A constituição do Distrito Federal enquanto ente político dissociado do interior fez com que não se formassem instituições burocráticas responsáveis por pensar o desenvolvimento do Estado (Tinoco, 2022). A transferência da capital para Brasília, em 1960, e a fusão, em 1975, entre o então Estado da Guanabara, que passou a corresponder à atual cidade do Rio de Janeiro após a perda da condição de Distrito Federal, e o Estado do Rio de Janeiro – a antiga província – tornaram ainda mais evidente a deficiência da burocracia do território fluminense unificado, de construir uma trajetória de desenvolvimento independente, desassociada do planejamento nacional.

Vale ressaltar que nas décadas anteriores à fusão, diversos investimentos importantes foram realizados no interior fluminense, sob a liderança do governo federal, como a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda (1941), da Fábrica Nacional de Motores em Duque de Caxias (1942), da Companhia Nacional de Álcalis em Arraial do Cabo (1943) e da Refinaria Duque de Caxias em Duque de Caxias (1961), assim como a expansão da construção naval e a abertura de rodovias como a Rio-São Paulo e Rio-Bahia que conectavam a Guanabara a outras capitais e centros regionais (De Medeiros Junior, 2025; Osorio; Rego; Versiani, 2017).

Os municípios vizinhos à antiga capital, por outro lado, viviam o dilema da proximidade com um centro econômico pujante, sem conseguir se aproveitar do dinamismo para se fortalecerem economicamente. Dias (2017) retrata esse desafio em seu trabalho, a partir de um trecho de uma entrevista realizada com Saturnino Braga, que abordava a situação de alguns municípios da atual Região Metropolitana. Segundo o entrevistado,

> Criou-se esse bolsão de pobreza ao redor do Guanabara. Municípios como Nova Iguaçu, Duque de Caxias, São João de Meriti, Nilópolis e, do outro lado da baía, São Gonçalo e Niterói, tinham uma população enorme, de milhões de pessoas, que trabalhavam na Guanabara, geravam PIB e receita estadual, mas que moravam no antigo ERJ, que ficava com a responsabilidade de atender à demanda de moradia, saúde, transporte, educação etc., dessa população. Só que o antigo ERJ não tinha os recursos para atendê-los, porque a receita era gerada na Guanabara (p. 139)

Assim, a transferência da capital, que teve como consequência a redução do volume de recursos direcionados tanto ao território carioca quanto ao antigo Estado do Rio de Janeiro, reforçou o quanto os investimentos realizados até o momento não haviam sido suficientes para superar uma dinâmica econômica quase que exclusivamente vinculada às estratégias nacionais. As mudanças na configuração administrativa e territorial evidenciaram ainda o quanto principalmente a antiga capital não soube tirar proveito dos fundos que recebia e de sua relevante arrecadação[38] para promover um incremento produtivo e maior sinergia com seu entorno (De Medeiros Junior, 2025).

Nos anos seguintes, a fusão que levou à criação do Estado do Rio de Janeiro, na conformação que conhecemos hoje, também gerou importantes reflexos no planejamento para o desenvolvimento do Estado. O processo, instituído a partir da Lei Complementar nº 20 de 1º de julho de 1974, ocorreu de forma autoritária no período da ditadura militar, sem diálogo com a população local que seria diretamente impactada. Diversos foram os motivos apresentados para a fusão, dentre os quais os receios concernentes à uma perda de indústrias que o Estado da Guanabara sofria para o Estado do Rio de Janeiro (em especial, para a região que se conhece hoje como a Baixada Fluminense), a virtualidade da separação entre eles, pertencentes a uma mesma área geoeconômica e os objetivos de transformar o ERJ em um segundo polo econômico brasileiro, desconcentrando a industrialização do Estado de São Paulo (Dias, 2017).

Apesar do complexo processo, a fusão acabou por fortalecer o olhar para um desenvolvimento que fosse pautado em uma estratégia previamente estabelecida – neste caso, alinhada aos objetivos apresentados para o II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND)[39]. E, por se tratar de um período de regime autoritário, a liderança do processo ficou a cargo do governador escolhido por Geisel, o almirante Floriano Faria Lima, tendo como guia de sua atuação o I Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (I PLAN RIO) (Dias, 2017).

[38] Dias (2017) destaca que, como não haviam municípios no antigo Estado da Guanabara, o governo estadual foi beneficiado pela concentração dos recursos tributários de origem municipal e estadual, o que dava a administração pública uma situação financeira confortável.

[39] De Medeiros Junior (2025) apresenta que o II PND visava "reduzir a dependência energética investindo em novas fontes (álcool e energia nuclear) e em pesquisa, prospecção, exploração e refino de petróleo internamente. Além disso, buscou estimular a produção de insumos básicos, bens de capital e alimentos, estancar a migração para os grandes centros e descentralizar as atividades produtivas industriais em direção a centros periféricos ao Sudeste" (p. 198).

Um dos principais destaques desse período, que se tornou basicamente um dos últimos esforços institucionalizados em nível estadual para se resolver a questão regional fluminense[40], foi a criação do Sistema Estadual de Planejamento[41]. No Sistema, o olhar para o planejamento da recém-criada Região Metropolitana, ficaria a cargo da Fundação para o Desenvolvimento da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (FUNDREM)[42], que assumiu atribuições típicas do desenvolvimento regional. Cabe ressaltar, porém que para o interior fluminense, nenhuma autarquia do mesmo nível da FUNDREM foi criada (Dias, 2017).

O que se conclui para o período pós-fusão, mesmo com os esforços empreendidos sob um viés técnico, é que não se conseguiu superar os desafios de unir as estratégias de desenvolvimento de dois territórios muito distintos entre si, sob uma mesma burocracia. Apesar de, no discurso, a interiorização da economia ter sido peça chave para garantia do sucesso da fusão, na prática, ela permaneceu à margem das prioridades do governo estadual. A ausência de consolidação da questão regional como agenda para o desenvolvimento fluminense fez com que a própria FUNDREM, que contava com um corpo técnico qualificado para a elaboração de pesquisas e projetos, acabasse se esvaziando ao longo dos governos pós fusão[43].

De certo, com base no breve histórico apresentado e, em especial, na ruptura institucional representada pela perda da condição de capital da cidade do Rio de Janeiro e na posterior fusão, observa-se que a economia fluminense vivenciou um processo de enfraquecimento. Ao longo do século XX, o Estado viu sua participação no PIB nacional reduzir, perdendo, a partir de 1919, o protagonismo para São Paulo (Osorio; Rabelo Sa Rego; Versiani, 2025). Sobral (2017a) destaca que o esvaziamento econômico que o território fluminense viveu refletiu em todos os macrosetores separadamente, representando um fenômeno generalizado. O autor ainda destaca que o processo se acelerou justamente nos anos anteriores à transferência da capital – mesmo com todos os investimentos mencionados anteriormente – a partir da fase de industrialização pesada brasileira, levada a cabo pelo Plano de Metas (entre os anos 1950 e 1960).

O quadro, que não se reverteu após a consolidação da transferência da capital, fez com que a economia do Estado apresentasse, entre os anos 1970 e 2022, uma perda total de participação

[40] Entende-se como questão regional o rebatimento no âmbito do Estado, dos conflitos originados pela produção de espaços que se desenvolvem de modo desigual e combinado (Dias, 2017).

[41] Dias (2017) aborda o papel que o planejamento espacial adquiriria neste sistema, que passaria a orientar todas as ações da fusão com o objetivo de integrar tanto a região metropolitana quanto o interior fluminense à capital.

[42] Instituída via Decreto nº 14 de 15 de março de 1975.

[43] Para mais sobre a trajetória da FUNDREM, ver em Dias (2017).

no PIB nacional de 31,4%. O desempenho fluminense foi impactado não apenas em sua contribuição para a economia nacional, mas também em sua capacidade de geração de emprego. Em análise de sua trajetória até os dias atuais, dados de emprego formal da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), em sua série histórica mais longa disponível, apontam que o Estado apresentou um crescimento do emprego formal cerca de três vezes menor que o observado no país, além de uma queda significativa na geração de empregos na indústria da transformação. Ainda, mesmo no setor de serviços, que possui forte relevância para a economia fluminense, o desempenho também foi inferior em comparação ao total nacional (Osorio; Rabelo Sa Rego; Versiani, 2025).

O que se discute sobre a economia fluminense, é que ela já apresentava sinais de fragilidade, que se tornaram mais evidentes com a transferência da capital, mas que, de certa forma, foram mascarados pelo dinamismo econômico brasileiro durante o período do milagre (entre 1968 e 1980). Foi apenas com a crise da década perdida que o problema ganhou maior visibilidade e passou a ser associado à trajetória de desindustrialização nacional (Osorio; Rabelo Sa Rego; Versiani, 2025; Sobral, 2017a).

Apesar de, a partir da crise brasileira, ter se tornado mais fácil identificar os desafios apresentados pela economia do Estado, Sobral (2017a) argumenta que o contexto fluminense não pode ser interpretado apenas como um rebatimento de um problema nacional, uma vez que possui especificidades relevantes. Para o autor, o problema central recai sobre a fragilidade associada a estrutura produtiva, que torna o Estado mais suscetível aos efeitos de choques nacionais e internacionais, e cuja causa não foi, até o momento, tratada como objeto de superação por meio de políticas públicas estruturantes. A este perfil da economia fluminense, o qual detalharemos mais à frente, o autor classifica como a tendência a uma estrutura produtiva oca.

Apresentados os principais marcos da trajetória fluminense que impactaram diretamente o desenvolvimento da economia do estado e formação de sua estrutura produtiva, passa-se, a seguir a uma breve análise das principais características de sua configuração atual.

## 4.2. A estrutura produtiva e suas fragilidades

Ao longo da trajetória apresentada, a estrutura produtiva fluminense foi se consolidando com algumas características que tornam sua situação especialmente mais desafiadora de ser superada. A análise da distribuição da atividade econômica entre os setores contribui para delinear

este quadro. O Valor Adicionado Bruto do Rio de Janeiro é composto de 38,5% da indústria, 61,1% dos serviços e 0,5% da agropecuária (IBGE, 2023a).

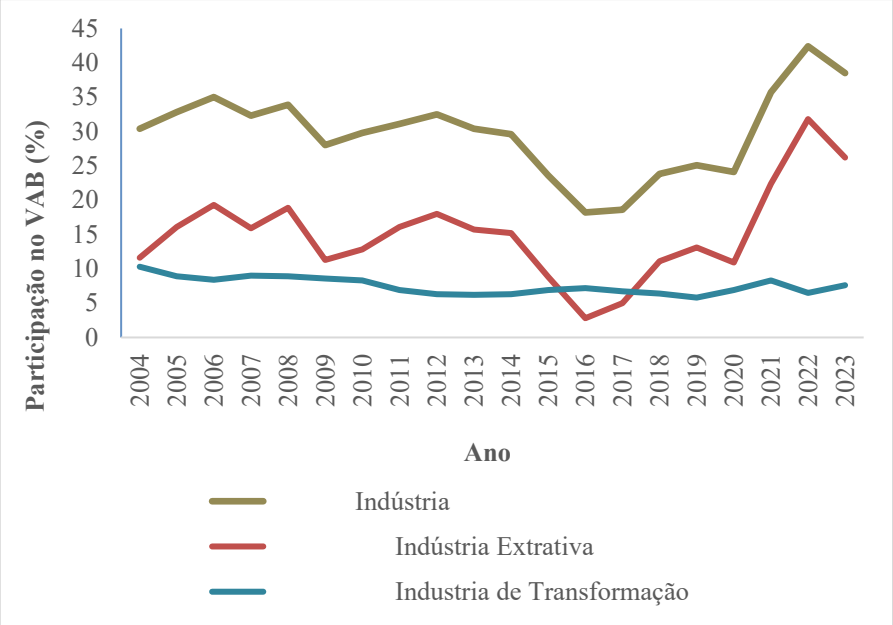
Quando se analisam especificamente os valores relativos à indústria, é possível identificar a primeira particularidade. Em 2023, sua composição se divide em indústrias extrativas (26,2%), indústrias de transformação (7,6%), eletricidade e gás, água, esgoto, atividades de gestão de resíduos e descontaminação (2,2%) e construção (2,4%). Assim, na estrutura produtiva fluminense atual, a indústria, que desempenha papel relevante na geração de emprego e renda, está majoritariamente concentrada nas atividades relacionadas ao setor de óleo e gás (IBGE, 2023a).

Esse resultado se torna ainda mais relevante quando se compara a contribuição de cada unidade da federação para a indústria extrativa. Em razão de sua notória especialização nesse segmento, o Rio de Janeiro responde por 68,4% do total dessa indústria no Brasil[44]. Por outro lado, ao se observar a indústria da transformação, os dados são igualmente expressivos. No estado, essa participação corresponde a apenas 5,5% do total nacional, posicionando o Rio de Janeiro atrás de São Paulo (37,1%), Minas Gerais (11,3), Paraná (8,4%), Rio Grande do Sul (8,1%) e Santa Catarina (6,7%) (IBGE, 2023a).

A Figura 4Figura 4 auxilia na ilustração da evolução de ambos os subsetores industriais no Rio de Janeiro entre 2004 e 2023.

[44] A título de comparação, nos demais estados do Sudeste, a indústria extrativa é representada em 8,2% por Minas Gerais, 4,5% pelo Espírito Santo e 6,4% pelo estado de São Paulo.

**Figura 4 - Participação da indústria extrativa e de transformação no VAB[45] do ERJ (2004–2023, em %)**




Fonte: elaborado pela autora com dados da Fundação CEPERJ.

O primeiro ponto de atenção que se destaca a partir da análise, para além do período contração significativa do peso relativo do total da indústria na estrutura produtiva fluminense 2012 e 2016, é a redução da contribuição da indústria da transformação ao longo do período analisado. A perda de participação relativa, que passou de 10,3% em 2004 para 7,6% em 2023 (Fundação CEPERJ, 2026), é corroborada por alguns estudos sobre o estado.

Cavalieri e Hasenclever (2019), ao analisarem a estrutura produtiva do ERJ entre 1996 e 2013, em comparação com a nacional, a partir da composição de categorias tecnológicas e de uso, evidenciam a redução absoluta de alguns segmentos importantes no estado. Os impactos sobre a indústria da transformação foram observados tanto nos segmentos de alta tecnologia, como a indústria farmacêutica, quanto os de baixa tecnologia, como a produção de alimentos e bebidas, que são intensivos em mão de obra e proporcionam benefícios relevantes na geração de emprego e renda.

[45] O Valor Adicionado Bruto (VAB), de acordo com IBGE, se refere ao saldo entre a produção e o consumo intermediário, representando a contribuição de cada atividade econômica no PIB. Fonte: INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Contas nacionais: notas metodológicas – APU, Nota Metodológica no. 11, Rio de Janeiro, Brasil: IBGE, 2007. Disponível em: https://ftp.ibge.gov.br/Contas_Nacionais/Sistema_de_Contas_Nacionais/Notas_Metodologicas/11_APU.pdf

A situação também foi retratada no previamente citado estudo de Osorio, Rabelo Sa Rego e Versiani (2025) que, em análise de um período mais longo do que o retratado na Figura 4, observam que, no que tange à geração de empregos formais na indústria da transformação, o estado do Rio de Janeiro passou da 2ª posição nacional, em 1985, para a 6ª posição em 2023. Godinho de Oliveira (2022) corrobora o cenário destacando alguns dos setores impactados com o esvaziamento do parque industrial fluminense desde meados dos anos 1980, como o naval e metalúrgico.

O segundo ponto que se pode aprofundar com base na Figura 4, é a concentração nas atividades da indústria extrativa. Conforme indicam os dados, o subsetor passou de uma participação de 11,6% em 2004 – um valor muito similar ao previamente apresentado para a indústria da transformação – para 26,2% em 2023 (Fundação CEPERJ, 2026). Conforme já abordado, no Rio de Janeiro, a maior parte da indústria extrativa corresponde ao setor de óleo e gás.

Nesse contexto, ao se observar especificamente a produção de petróleo no estado, o início de sua exploração, a partir da Bacia de Campos, e sua posterior expansão com a descoberta do pré-sal, representaram um marco para a economia fluminense como um todo e sobretudo, uma oportunidade de deslocamento da atividade industrial para o interior do Estado (Silva et al., 2021). Dados de 2024 indicam que o volume do Estado, de aproximadamente 14,6 bilhões de barris, corresponde a cerca de 87% do total de reservas provadas do Brasil, tanto em terra quanto em mar (16,8 bilhões). O valor correspondente às reservas fluminenses chega a ser superior ao de importantes países produtores de petróleo, como Guiana (11 bilhões) e Noruega (6,2 bilhões) (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), 2025).

O setor que poderia atuar enquanto importante impulsionador do adensamento produtivo no estado, dada sua demanda por logística, serviços e equipamentos, bem como pelas possibilidades de articulação com outros segmentos que utilizam derivados do refino, ainda opera de forma limitada no que tange à geração de encadeamentos. Uma primeira questão nesse sentido é que, no Rio de Janeiro, há maior concentração das etapas de *upstream* (extração de petróleo e gás e atividades de apoio à extração), do que as de *midstream* (atividades de refino e produção de derivados) (Cavalieri; Hasenclever, 2019; Osório da Silva et al., 2021; Silva et al., 2021).

Para além do fato de que a atividade de extração gera menor demanda por mão de obra (Sobral, 2017a), sua concentração no Rio de Janeiro impacta diretamente a complexidade

econômica[46] do estado. Vasconcellos (2022), em sua análise do espaço industrial fluminense, aponta que as etapas *upstream* demandam menor complexidade e geram menos encadeamentos com outros segmentos, enquanto o refino de petróleo apresenta maior complexidade e proximidade de um conjunto mais complexo de atividades.

Ainda do ponto de vista dos encadeamentos, outra característica do setor no Rio de Janeiro é sua baixa integração com a cadeia de fornecedores locais. Dados do setor apontam que, por exemplo, dentre os fornecedores da Petrobrás, apenas 19% destes estão localizados no Rio de Janeiro, 11% nos demais estados brasileiros e 70% no exterior (Osório da Silva et al., 2021). A baixa competitividade das empresas locais faz com que estas se limitem ao fornecimento de bens e prestação de serviços de menor valor agregado como os de engenharia e alguma produção mecânica, táxi aéreo, pintura, andaimes e alimentação (Piquet e Oliveira, 2016 *apud* Santos, 2020).

A fragilidade associada ao peso do setor extrativo no Rio de Janeiro também se reforça pela particularidade da forma de arrecadação de impostos dessas atividades. No caso da extração de petróleo, o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é cobrado no local de consumo, não no de produção[47]. Isso faz com que parcela significativa da arrecadação associada ao setor esteja concentrada nas receitas de *royalties* e participações especiais, que constituem uma fonte finita e sujeita a oscilações decorrentes da variação do preço do barril do petróleo, determinado no mercado internacional de *commodities* (Osorio; Rabelo Sa Rego; Versiani, 2025). A própria Figura 4 nos auxilia a evidenciar essa volatilidade, uma vez que o peso da indústria no valor adicionado bruto da economia se mostra fortemente influenciado pelas oscilações da indústria extrativa.

Por fim, apesar dos potenciais associados a cadeia, no caso do Rio de Janeiro, observa-se que esta não vem sendo capaz de gerar mudanças significativas na estrutura produtiva fluminense. Conforme apontam alguns estudos, a especialização do Estado no setor de óleo e gás, apesar de ter gerado reflexos positivos na produtividade agregada da indústria fluminense, não vem se traduzindo em uma trajetória virtuosa de desenvolvimento. Cavalieri e Hasenclever (2019)

[46] Conforme metodologia apresentada por Hidalgo e Hausmann (2009) e Hartmann et al. (2017), quanto mais diversificada for a produção de uma economia, e com produtos de menor ubiquidade, ou seja, produzido por um menor número de localidades, mais complexa é a economia.

[47] Com base no Artigo 2º, inciso III, da Lei Complementar nº 87 de 1996, o ICMS incide "sobre a entrada, no território do Estado destinatário, de petróleo, inclusive lubrificantes e combustíveis líquidos e gasosos dele derivados, e de energia elétrica, quando não destinados à comercialização ou à industrialização, decorrentes de operações interestaduais, **cabendo o imposto ao Estado onde estiver localizado o adquirente**" (grifo meu).

destacam que este processo, por outro lado "explicitou uma situação de heterogeneidade estrutural com impactos regressivos sobre a distribuição de renda, baixo crescimento econômico e vulnerabilidade externa" (p. 23). Silva et al. (2021) complementam essa análise ao evidenciar que o crescimento econômico impulsionado pelo setor tampouco resultou em aumento do desenvolvimento humano nos municípios em que se faz presente.

Assim, pode-se dizer que a especialização do Rio de Janeiro no setor de óleo e gás, por não conseguir aproveitar todo o seu potencial, acaba se apoiando em uma base produtiva que gera baixa intensidade de trabalho em relação a outros setores – por vezes com um grau de especialização que não está disponível na população do território –, com baixa integração com cadeias locais de fornecimento de bens e serviços, que apresenta baixa complexidade econômica ao mesmo tempo que não vem impulsionando o desenvolvimento tecnológico que poderia ser revertido em maior valor agregado da produção do estado. Soma-se a isso o fato de que a principal forma de apropriação da renda gerada pelo petróleo está associada a uma receita volátil, baseada em um preço determinado internacionalmente. Estes fatores evidenciam a fragilidade em que se encontra a economia fluminense, na medida em que parte significativa da riqueza gerada pela exploração de um recurso natural, em vez de ser revertida ao território, acaba vazando para fora do estado e do próprio país.

Por outro lado, para além da especialização da estrutura produtiva fluminense no setor de óleo e gás, o Estado do Rio de Janeiro abriga, em seu território, outros segmentos e dinâmicas produtivas relevantes, que também contribuem para o desenvolvimento local. Essas atividades se distribuem de forma heterogênea entre as regiões, em função tanto de características físicas e disponibilidade de recursos quanto de processos históricos de investimento e formação produtiva. Como resultado, a configuração atual dos setores em cada território impacta diretamente a geração de emprego e renda e condiciona a construção e a manutenção de distintas trajetórias de desenvolvimento, na medida em que regiões com estruturas produtivas mais frágeis enfrentam maiores dificuldades para dinamizar sua economia. De modo a contribuir para a compreensão da situação atual da estrutura produtiva fluminense, apresenta-se, a seguir, uma breve caracterização das regiões[48] e de alguns destes setores presentes.

[48] Utiliza-se, neste trabalho, a atual divisão institucional-administrativa do Estado, criada em 1987 no âmbito do Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro, lançado à época pelo Governo Moreira Franco (Lei nº 1.227/1987), cuja proposta se estruturava a partir da ideia de "regiões-programa", voltadas à regionalização orçamentária de programas governamentais. Assim, o Estado do Rio de Janeiro se organiza em oito

A região das Baixadas Litorâneas contempla os municípios de Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim, o que territorialmente representa 8,32% do estado, 5,41% da população e 9,4% do valor adicionado bruto total da produção fluminense (IBGE, 2023b). Por contar com municípios costeiros privilegiados por seus ativos naturais, a região, que no passado abrigou por um longo período a indústria salineira, hoje tem sua economia fortemente atrelada aos segmentos associados ao turismo, e tem observado crescimento nas atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural, com destaque para Rio das Ostras. Também se verifica a presença de atividades industriais nos setores de alimentos, confecção e vestuário – especialmente na cidade de Cabo Frio com um polo Moda Praia – manutenção de máquinas e equipamentos, produtos de metal, produtos químicos e construção civil. No setor agropecuário, destaca-se a produção de laranja além de um histórico associado a pesca artesanal na Lagoa de Araruama (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017b; SEPLAG-RJ, 2024; Vasconcellos, 2022; Vasconcellos; Rovere; Pereira, 2021).

A região Centro-Sul Fluminense engloba os municípios de Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras. Somados, estes representam 6,9% do território fluminense, 1,7% da população e 1,4% do VAB total (IBGE, 2023b). No setor industrial, observa-se a presença de atividades associadas às indústrias de plásticos, alimentos e construção civil, além da indústria aeroespacial, evidenciada pela presença da unidade da GE Celma, dedicada à realização de testes em turbinas de aeronaves de grande porte, em Três Rios. No setor agropecuário, destacam-se a criação de bovinos para corte e para leite, a fabricação de produtos de carne, a criação de equinos e a produção de tomate, especialmente no município de Paty do Alferes (SEPLAG-RJ, 2024; Vasconcellos; Rovere; Pereira, 2021). Observa-se, ainda, na região, um movimento recente de dinamização, associado ao avanço da viticultura[49] – com destaque para o município de Areal, reconhecido como capital da uva –, que, em articulação com outros produtos, vem potencializando o desenvolvimento de atividades vinculadas ao turismo de experiência.

A região Costa Verde abrange os municípios de Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty, corresponde a 4,81% do território fluminense, abrigando 1,58% da população e representando

regiões: Baixadas Litorâneas, Centro-Sul Fluminense, Costa Verde, Médio Paraíba, Metropolitana, Noroeste, Norte e Serrana.

[49] "Viticultura impulsiona crescimento econômico e turístico no Sul Fluminense". Disponível em: https://www.rj.gov.br/agricultura/node/594

cerca de 1,8% do VAB total (IBGE, 2023b). Dentre as principais atividades econômicas da região destacam-se os setores associados ao turismo, como o setor hoteleiro, a gastronomia e as atividades náuticas; a pesca; o setor energético (em especial a produção de energia nuclear nas usinas Angra 1 e Angra 2, geridas pela Eletronuclear) e de segmentos vinculados à cadeia do petróleo, sobretudo em função da atividade portuária, além da indústria naval. Destaca-se também a produção artesanal regional, especialmente a cachaça, que possui selo de indicação geográfica na categoria denominação de origem (SEPLAG-RJ, 2023a, 2024; Firjan, 2025; Instituto Nacional da Propriedade Industrial, 2026; Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017c).

A região do Médio Paraíba é composta pelos municípios de Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda. Sua área territorial corresponde a 14,1% do estado, sua população a 5,4% e sua produção a 5,8% do valor adicionado bruto total (IBGE, 2023b). A região concentra um importante polo produtivo dos setores automotivo e metalmecânico, cuja consolidação se iniciou a partir da década de 1990, contando atualmente com a presença de grandes empresas como o grupo Stellantis – com as marcas Citroën e Peugeot –, Nissan, Jaguar Land Rover, Hyundai Heavy Industries, Volkswagen Caminhões e Ônibus e Michelin. Destaca-se também a presença da siderurgia, representada principalmente pela atuação da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN). A presença desses setores contribui para a participação de diversos desses produtos entre os principais itens da pauta exportadora do estado e para que a região responda por 7,15% do valor adicionado bruto industrial (IBGE, 2023b), mesmo com a baixa presença da indústria extrativa na região que, como visto, é a principal contribuinte para o indicador no estado. Outros segmentos industriais também estão presentes na região, como os de produtos químicos, bebidas, alimentos e têxtil. No setor agropecuário, observa-se a criação de bovinos para leite, a horticultura, a produção de itens regionais como café, cachaça e queijo, ainda que em menor escala e a presença da silvicultura[50]. Por fim, observa-se também a presença de atividades associadas ao turismo, especialmente em municípios como Itatiaia (MDIC, 2025; SEPLAG-RJ, 2024; Vasconcellos; Rovere; Pereira, 2021).

A região Noroeste Fluminense é constituída pelos municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai. Seu território, que representa

[50] O município de Resende ocupa a primeira posição no que tange a presença de áreas de florestas plantadas para a Sivicultura, medida em hectares por município (SEPLAG-RJ, 2023a)

12,3% da área fluminense e concentra 2% da população, apresenta menor dinamismo econômico em termos de contribuição para o valor adicionado bruto do estado, com apenas 1% do total (IBGE, 2023b). É uma região com forte presença de população rural, na qual, entre os 15 municípios menos urbanos do estado, quatro estão localizados no Noroeste, ficando atrás apenas da região Serrana, que conta com sete. Assim, é uma região onde a dinâmica econômica de vários municípios está associada à agropecuária. Dentre alguns dos segmentos presentes destacam-se a criação de bovinos, culturas como a cana-de-açúcar e tomate, a floricultura, piscicultura de água doce e produção de flores de corte. Observa-se também o fortalecimento de um movimento relacionado à produção de café, com a região correspondendo a 70% da produção de café no Estado, segundo a Associação dos Cafeicultores do Estado do Rio de Janeiro (ASCARJ)[51], e ganhando destaque na produção de cafés especiais[52]. A indústria, ainda incipiente, guarda relação com a relevância da agricultura na região, com a fabricação de laticínios e de produtos de carne, além da produção de águas envasadas, produtos têxteis e de papel e celulose. Destaca-se, ainda, a presença de atividades associadas à indústria extrativa de pedra, areia e argila, conferindo à região a característica de um polo de beneficiamento de rochas ornamentais. Esse contexto também se reflete na concessão de indicação geográfica, na categoria denominação de origem, para as pedras Carijó, Madeira e Cinza (DataViva, 2026; Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017d; Instituto Nacional da Propriedade Industrial, 2026; SEPLAG-RJ, 2024; Vasconcellos, 2022; Vasconcellos; Rovere; Pereira, 2021).

A região Norte Fluminense inclui os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. Em termos territoriais, corresponde a 22,33% do estado, 5,7% da população e 8,4% do VAB total (IBGE, 2023b). A região, cuja economia já esteve fortemente atrelada à cultura da cana-de-açúcar, tem atualmente como principal segmento a indústria do petróleo e suas atividades associadas. Essas atividades abrangem desde a extração até a manutenção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes, bem como a navegação de apoio marítimo. Destaca-se, nesse contexto, a operação da Petrobras na região, além da presença de diversos prestadores de serviços e fornecedores. A concentração desse setor na região e sua importância para o estado fazem com que, entre os 15 municípios que mais contribuem para o valor adicionado

[51] "Região Noroeste. Conheça a cafeicultura da Região Noroeste". Disponível em: https://ascarj.com.br/regiao-noroeste/

[52] "Café da Região Noroeste vence o V Concurso de Cafés Especiais do Rio de Janeiro". Disponível em: https://www.rj.gov.br/agricultura/node/197

bruto industrial, quatro sejam da região – Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra e Quissamã –, ficando atrás apenas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Apesar da pujança da indústria extrativa, a agricultura ainda representa parte importante da economia regional, sendo responsável por 21,7% do total do valor adicionado bruto da agricultura fluminense (IBGE, 2023b). Com o município de Campos dos Goytacazes ocupando a primeira posição no ranking estadual, observa-se na região a presença de segmentos da fruticultura, pecuária, piscicultura e da agroindústria. Outros setores presentes incluem a indústria de bebidas, a construção civil, o setor moveleiro, o de biotecnologia, a atividade portuária – com destaque para o Porto do Açu em São João da Barra – e o turismo. Ressalta-se ainda o potencial da silvicultura na região[53], considerando principalmente a presença de um número significativo de pastagens e terras degradadas (SEPLAG-RJ, 2023a, 2024; Vasconcellos, 2022; Vasconcellos; Rovere; Pereira, 2021).

A região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) é formada pelos municípios de Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. Instituída formalmente a partir da fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, pelo artigo 19 da Lei Complementar nº 20, de 1974, é a região que concentra a maior parte da atividade econômica do Estado, respondendo por 70,3% do valor adicionado bruto total. Abrange 17,2% do território, onde habitam 12.021.871 fluminenses, o que corresponde a 74,9% da população (IBGE, 2023b). Por englobar tanto a atual quanto a antiga capital estado, assim como municípios heterogêneos entre si, sua economia é diversificada, com forte participação dos setores de serviços e da indústria, além da presença de atividades agropecuárias. No que se refere à indústria, é a região que mais concentra áreas dedicadas à implantação industrial no estado, totalizando 14, entre polos privados, municipais e aqueles gerenciados pela Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN). Dentre os principais segmentos industriais encontram-se petróleo e gás natural, química, farmacêutica, cosméticos, têxtil, máquinas e equipamentos, produtos eletrônicos, papel e celulose, móveis, entre outros. Em alguns municípios verifica-se também a participação da indústria extrativa, como de areia, cascalho ou pedregulho e da produção de insumos para a construção civil. A região apresenta ainda segmentos da indústria criativa assim como atividades associadas ao

[53] A região foi uma das identificadas com potencial para a implantação de distritos florestais, conforme previsto pelo Decreto Estadual nº 45.597/2016.

turismo. A agricultura se faz presente em atividades como horticultura e demais lavouras, além da criação de bovinos para leite (SEDEICS-RJ, 2023; SEPLAG-RJ, 2024; Vasconcellos, 2022; Vasconcellos; Rovere; Pereira, 2021).

A região Serrana compreende os municípios de Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes. Sua área territorial compreende 14,1% do território fluminense, sua população 3,3% do total, enquanto contribui com 1,9% do valor adicionado bruto total do estado (IBGE, 2023b). Na região, a indústria se concentra principalmente no segmento têxtil, que possui relevância histórica desde a década de 1970, especialmente com a tradição da produção de moda íntima, e mais recentemente, de moda fitness, com destaque para o município de Nova Friburgo[54]. Observa-se também a presença do segmento de fabricação de produtos de metal, com empresas como Stam e Haga, além da produção de artigos de borracha e material plástico. A agricultura também representa um vetor importante para o desenvolvimento local, com a criação de frangos para corte, criação de equinos, horticultura, e criação de bovinos para leite. Produtos artesanais regionais vêm ganhando força, com destaque para a produção de cafés especiais[55] e de cerveja[56]. Pelo relevo montanhoso, tradição histórica e cultura local, a região também apresenta presença relevante de atividades associadas ao turismo, como hotéis e restaurantes (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2017e; SEPLAG-RJ, 2024).

A análise – mesmo que não exaustiva – do perfil produtivo das regiões fluminenses contribui com a materialização das desigualdades regionais do Rio de Janeiro. A visão geral dos indicadores relativos à produção e à distribuição territorial e populacional, conforme apresentado na Tabela 1, associada ao detalhamento de algumas das atividades econômicas presentes em cada região – sintetizado no Quadro 5 – indica em que medida determinados territórios concentram a maior parte das oportunidades de emprego e renda. Esta concentração reflete diretamente tanto no número de habitantes em cada localidade – considerando que regiões mais dinâmicas tendem a atrair um maior número de pessoas em busca de oportunidades – como também em sua contribuição para a economia do estado como um todo. Tal dinâmica está diretamente relacionada

[54] A cidade foi agraciada com o título de Capital Nacional da Moda Íntima, através da Lei Nº 14.883/2024. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2024/lei/L14883.htm

[55] "Região Serrana: Conheça a cafeicultura da Região Serrana". Disponível em: https://ascarj.com.br/regiao-serrana/

[56] "Rota Cervejeira RJ: quatro municípios e mais de 20 cervejarias na região serrana". Disponível em: https://diariodoturismo.com.br/rota-cervejeira-rjna-regiao-serrana/

ao tipo de atividade predominante em cada região. Em territórios com estrutura produtiva pouco diversificada, marcada pela presença de poucos setores, em geral de menor sofisticação, observa-se uma contribuição mais limitada para a geração de renda local. Esse é o caso, por exemplo, do Noroeste Fluminense, onde ainda há significativa participação da agricultura e de seus setores associados na economia local.

**Tabela 1 – Distribuição territorial, demográfica e econômica das regiões administrativas do Estado do Rio de Janeiro**

| Região Administrativa | % Valor Adicionado Bruto (VAB) (2021) | % Área Territorial (2022) | % População (2022) |
|---|---|---|---|
| Baixadas Litorâneas | 9,4% | 8,3% | 5,4% |
| Centro-Sul Fluminense | 1,4% | 6,9% | 1,7% |
| Costa Verde | 1,8% | 4,8% | 1,6% |
| Médio Paraíba | 5,8% | 14,1% | 5,4% |
| Noroeste Fluminense | 1,0% | 12,3% | 2,0% |
| Norte Fluminense | 8,4% | 22,3% | 5,7% |
| Região Metropolitana (RMRJ) | 70,3% | 17,2% | 74,9% |
| Serrana | 1,9% | 14,1% | 3,3% |
| Estado do Rio de Janeiro | 100,0% | 100,0% | 100,0% |

Fonte: Elaboração própria, com base em IBGE (2021; 2022).

**Quadro 5 – Resumo municípios e atividades econômicas de destaque por região administrativa do ERJ**

| Região | Nº de Municípios | Municípios | Atividades econômicas de destaque |
|---|---|---|---|
| Baixadas Litorâneas | 10 | Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casimiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim | **Indústria:** petróleo e gás; indústria de alimentos; indústria têxtil (moda praia); indústria de produtos de metal; indústria química; construção civil |
| | | | **Serviços:** turismo |
| | | | **Agropecuária:** produção agrícola (laranja) e pesca |
| Centro-Sul Fluminense | 10 | Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Sapucaia, Três Rios e Vassouras | **Indústria:** indústria de plásticos; indústria de alimentos; construção civil; indústria aeroespacial |
| | | | **Serviços:** turismo |
| | | | **Agropecuária:** pecuária (bovinos e equinos); produção agrícola (tomate); produtos regionais (vinho) |
| Costa Verde | 3 | Mangaratiba, Angra dos Reis e Paraty | **Indústria:** energia (nuclear); petróleo e gás; indústria naval |
| | | | **Serviços:** turismo |
| | | | **Agropecuária:** pesca; produção artesanal (cachaça) |
| Médio Paraíba | 12 | Barra do Piraí, Barra Mansa, Itatiaia, Pinheiral, Piraí, Porto Real, Quatis, Resende, Rio Claro, Rio das Flores, Valença e Volta Redonda | **Indústria:** indústria automotiva; indústria metalmecânica; indústria siderúrgica; indústria química; indústria de bebidas; indústria de alimentos; indústria têxtil |
| | | | **Serviços:** turismo |

| | | | |
|---|---|---|---|
| | | | **Agropecuária:** produção agrícola; pecuária (bovinos); silvicultura; produtos regionais (café, cachaça e queijo) |
| Noroeste Fluminense | 13 | Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Santo Antônio de Pádua, São José de Ubá e Varre-Sai | **Indústria:** agroindústria; indústria de alimentos (laticínios e produtos de carne); indústria de bebidas (água envasada); indústria têxtil; indústria de papel e celulose; indústria extrativa mineral não metálica (rochas ornamentais) |
| | | | **Serviços:** sem predominância de setores específicos |
| | | | **Agropecuária:** produção agrícola (cana de açúcar, tomate, floricultura); pecuária (bovinos); cafeicultura; piscicultura (de água doce) |
| Norte Fluminense | 9 | Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra | **Indústria:** petróleo e gás; indústria de bebidas; indústria moveleira; indústria biotecnológica; construção civil |
| | | | **Serviços:** atividade portuária; turismo |
| | | | **Agropecuária:** produção agrícola (fruticultura); pecuária (bovinos); piscicultura; silvicultura |
| Região Metropolitana (RMRJ) | 22 | Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Niterói, Nova Iguaçu, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, Rio de Janeiro, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá | **Indústria:** petróleo e gás; indústria química; indústria farmacêutica; indústria de cosméticos; indústria têxtil; indústria de máquinas e equipamentos; indústria de produtos eletrônicos; indústria de papel e celulose; indústria moveleira; indústria extrativa mineral não metálica; construção civil |
| | | | **Serviços:** indústria criativa; turismo |
| | | | **Agropecuária:** produção agrícola; pecuária (bovinos) |
| Serrana | 13 | Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Nova Friburgo, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis e Trajano de Moraes | **Indústria:** indústria têxtil (moda íntima e fitness); indústria de produtos de metal; indústria de borracha e plástico |
| | | | **Serviços:** turismo |
| | | | **Agropecuária:** produção agrícola; pecuária (bovinos e equinos); produtos regionais (café e cerveja) |

Fonte: Elaboração própria.

A partir do cenário descrito, torna-se mais possível identificar a fragilidade que caracteriza a estrutura produtiva do estado enquanto oca, conforme descrito por Sobral (2017a). Para o autor, esta "se associa a um conjunto disperso de especializações setoriais em uma região e com pouca coerência do ponto de vista de uma divisão territorial do trabalho" (p. 404). Ou seja, as atividades econômicas presentes no território fluminense, fruto de trajetórias particulares de cada região, fazem com que a estrutura do estado como um todo não opere de forma coesa e conectada, onde o potencial de um segmento instalado em determinado local acaba não servindo de insumo para que novas cadeias se desenvolvam.

Nesse sentido, o autor complementa ainda o quanto a economia se torna

> muito dependente do aproveitamento de algumas vantagens já reveladas que passam a ser consideradas suas "vocações" por suas elites decisórias, inclusive, muitas vezes provocando situações de euforia exagerada sobre suas potencialidades. Embora existam brechas para alguns ganhos de competitividade em nichos setoriais isolados, não há o enfrentamento dos problemas estruturais, o que impede o surgimento de novas vantagens

> competitivas mais sistêmicas. Isso significa que ainda que seja possível listar um conjunto de atividades dinâmicas, estes não são setores líderes a ponto de gerar efeitos indutores e poder de arrasto significativos (Sobral, 2017a, p. 404)

Assim, a realidade fluminense de especialização produtiva na cadeia de óleo e gás, que se torna responsável pela maior parte do resultado econômico do estado, somada às perdas de importantes cadeias na indústria da transformação e ao fortalecimento de apenas alguns outros segmentos específicos, que se encontram dispersos pelo território, impacta a trajetória de desenvolvimento que o Estado vem experienciando e, sobretudo, o potencial de transformação da economia. Esse conjunto de características se associa a um padrão de mudança estrutural limitada a enclaves, conforme proposto pela literatura, onde apenas poucas atividades se modernizam e aumentam produtividade, enquanto a economia como um todo não se beneficia desse processo de expansão (Cavalieri; Hasenclever, 2019).

Em diálogo também com a literatura tradicional sobre desenvolvimento, observa-se que, em economias com baixa presença de setores estratégicos capazes de gerar efeitos propulsores (Myrdal, 1960) ou de transbordamento (Hirschman, 1958), os impactos se manifestam também na capacidade de arrecadação. Osorio, Rabelo Sa Rego e Versiani (2025) argumentam que a trajetória do estado, marcada pelo baixo dinamismo econômico, resulta em uma estrutura com pouca base para a arrecadação de impostos. Como reflexo desse cenário, o estado do Rio de Janeiro ocupa atualmente a 14ª posição no ranking nacional de receita de ICMS per capita, situando-se atrás de estados como Amazonas, Tocantins e Rondônia.

A baixa arrecadação influencia diretamente a capacidade do Estado de realizar investimentos orientadores, limitando seu papel como indutor do desenvolvimento. No Rio de Janeiro, esse cenário se agrava diante da situação das finanças públicas, que precisou durante muitos anos atender às exigências do Regime de Recuperação Fiscal que impôs uma série de restrições à atuação estatal. Conforme apontam Dominguez, Egler e Damaceno (2025), “a necessidade emergencial para garantir recursos para o custo de manutenção da máquina pública inviabilizou qualquer possibilidade de novos investimentos estruturais para fins de desenvolvimento das regiões fluminenses” (p.53). Alguns críticos do acordo do Estado com o Governo Federal para o pagamento de suas dívidas, contudo, defendem que a raiz do problema que resultou no atual estado de saúde financeira do Rio de Janeiro, advém justamente de um problema arrecadação associado à debilidade produtiva do estado – e não de um problema de gasto excessivo,

conforme argumentado pelos defensores. Nesse contexto, ao limitar a capacidade de realização de investimentos indutores, o regime tenderia a restringir a própria construção de uma nova trajetória de desenvolvimento (Sobral, 2020).

Esta fragilidade associada à capacidade de investimentos é observada com atenção pelo setor produtivo. Um estudo recente da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) reforça que, dentre os temas que constituem objeto de atenção para o desenvolvimento do estado está o "ceticismo em relação à capacidade do governo estadual de liderar uma agenda de investimento estruturante, o que reforça o protagonismo do setor privado, inclusive para fazer avançar a agenda pública" (Firjan, 2025, p. 24). Nesse contexto, a predominância do investimento privado como motor do dinamismo econômico pode apresentar limitações relevantes, na medida em que tais investimentos tendem a se concentrar em mercados já consolidados, que oferecem maior previsibilidade de retorno – sobretudo na ausência de uma atuação indutora do Estado –, e/ou a se adequarem a estratégias de empresas multinacionais, por vezes orientadas à maximização de ganhos, em detrimento de uma maior integração às economias regionais. Dessa forma, ao depender predominantemente do investimento privado, o desenvolvimento fluminense tende a se restringir aos potenciais já instalados, sem necessariamente promover sua ampliação ou gerar efeitos mais amplos sobre os territórios e o desenvolvimento regional.

Diante deste cenário de baixa arrecadação e baixa capacidade de investimento, a reflexão acerca do papel do estado para sua alteração se fortalece com o novo acordo celebrado com o governo federal para o pagamento das dívidas, o Programa de Pleno Pagamento de Dívidas dos Estados (Propag). Instituído pela Lei Complementar nº 212 de 13 de janeiro de 2025, o programa atua como um novo mecanismo para a revisão dos termos das dívidas dos Estados – viabilizando a redução dos juros cobrados –, e tem como objetivos: "apoiar a recuperação fiscal dos Estados e do Distrito Federal e de criar condições estruturais de incremento de produtividade" (Brasil. Presidência da República, 2025).

A adesão do ERJ ao Propag – autorizada por meio da Lei nº 11.072 de 23 de dezembro de 2025, teve seu pedido formalizado em 31 de dezembro do mesmo ano[57] e aprovado em 22 de junho de 2026[58] – representa uma oportunidade para que o Estado disponha de um maior volume de

[57] "Cláudio Castro formaliza pedido de adesão do Rio de Janeiro ao Propag". Disponível em: https://www.rj.gov.br/noticias/claudio-castro-formaliza-pedido-de-adesao-do-rio-de-janeiro-ao-propag5753

[58] "RJ adere ao Propag para renegociar dívida de R$ 210 bilhões". Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2026/06/22/rj-adesao-propag.ghtml

recursos para a construção de novas oportunidades para o desenvolvimento. Osorio, Rabelo Sa Rego e Versiani (2025) reforçam, por exemplo, o quanto o estado precisa, para cumprir as regras do acordo e ter condições de sair de um longo círculo vicioso, realizar uma reestruturação do setor público estadual, visando a realização de políticas públicas, incluindo uma dedicada ao fomento do desenvolvimento econômico do estado.

A preocupação com a ausência de ordenamento e planejamento para o desenvolvimento econômico no estado também é destacada no estudo previamente citado da Firjan, que busca contribuir com propostas para o desenvolvimento fluminense. A publicação evidencia o atual estágio de degradação do ambiente político e a fragilidade do planejamento de longo prazo, ressaltando como isso se reflete, por exemplo, no desconhecimento, tanto por parte do setor público quanto do privado, das vocações específicas de cada território. Como consequência, observa-se a dispersão de investimentos, a criação de polos industriais desconectados das cadeias produtivas efetivamente existentes e a insuficiência de formação técnica alinhada às demandas locais (Firjan, 2025). Em alinhamento à literatura previamente analisada na seção de referencial teórico, observa-se como se materializa a percepção expressa na quarta premissa, segundo a qual a atuação do Estado deve ser guiada por um planejamento coerente com uma estratégia de desenvolvimento traduzida em ações coordenadas, tema que será abordado na seção a seguir.

Em síntese, a análise da estrutura produtiva permitiu a reflexão do quanto o contexto de desenvolvimento no Estado do Rio de Janeiro está diretamente associado as suas diversas características, que acabam por condicionar as possibilidades de reversão do quadro de desigualdades regionais analisado brevemente nesta seção. Trata-se de uma economia especializada no setor de óleo e gás, que perdeu parte relevante de sua base na indústria de transformação, mantendo apenas alguns setores estratégicos dispersos regionalmente, os quais não geram efeitos significativos de encadeamento e impactam de forma limitada os indicadores regionais como um todo. Em um contexto em que poucas regiões concentram parcela expressiva da riqueza estadual e no qual se observa baixa dinamicidade econômica, o Estado acaba dispondo de uma base restrita de arrecadação, o que limita sua capacidade de investimento – agravada ainda pela situação fiscal do estado. Nesse cenário, o papel do poder público torna-se ainda mais relevante na construção de novas trajetórias de desenvolvimento e o planejamento estatal assume caráter central. É a partir dessa perspectiva que serão analisados, na seção seguinte, os principais desafios à implementação de estratégias para o desenvolvimento fluminense por parte Estado.

## 4.3. Limites da atuação estatal e desafios ao planejamento do desenvolvimento regional

A configuração atual da estrutura produtiva do ERJ, conforme analisado anteriormente, reflete a trajetória histórico-institucional do estado e seus condicionantes, as características territoriais e a dotação de recursos naturais, as decisões privadas de investimento e a dinâmica dos diferentes setores da economia, bem como a atuação do poder público diante desses elementos. Considerando que tais dimensões se influenciam mutuamente, o papel da administração estadual se torna central na condução da trajetória de desenvolvimento para o estado. Assim, com vistas ao cumprimento dos objetivos deste estudo, entende-se pertinente avaliar os limites da capacidade estatal na orientação da dinâmica econômica e de que forma estes limites se relacionam com o quadro atual de fragilidades.

A partir dos esforços empreendidos até aqui – de aprofundamento da compreensão das diferentes conformações político-administrativas do Estado do Rio de Janeiro, bem como de sua estrutura produtiva – foi possível identificar alguns dos principais desafios a essa capacidade de atuação. Em convergência com o referencial teórico de desenvolvimento analisado, tais desafios relacionam-se, em grande medida e de forma concomitante, a questões de natureza política, institucional e de recursos.

Em primeiro lugar, alguns estudiosos do desenvolvimento no Rio de Janeiro apontam que parte das estratégias adotadas, especialmente nos períodos anterior e posterior a fusão dos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, estiveram associadas a limitações na capacidade de análise e formulação por parte das autoridades locais, tanto no que se refere à leitura das evidências que embasam o contexto de intervenção quanto à definição dos instrumentos mais adequados a serem mobilizados. Este é o caso, por exemplo, das análises de Osorio, Rego e Versiani (2017) acerca das gestões de Carlos Lacerda (1960–1965), Negrão de Lima (1965–1971), Chagas Freitas (1971–1975) e Faria Lima (1975–1979).

Em relação aos três primeiros, os autores destacam que a política de desenvolvimento com foco na indústria, pautada na organização de distritos industriais e conduzida de forma contínua ao longo dessas gestões, foi implementada “fundamentalmente, com base em dados e pressupostos equivocados, sem que houvesse preocupação com o entendimento rigoroso e embasado sobre as potencialidades da região, resultando, ao final da década, em um rotundo fracasso” (Osorio; Rego;

Versiani, 2017, p. 10)[59]. Outro exemplo refere-se ao foco no setor agrícola durante a gestão de Faria Lima que, apesar de seu viés tecnocrático, direcionou esforços a um setor com baixa participação na economia do estado recém-criado. De acordo com os autores, as decisões à época se pautavam, em muitos casos, em propostas elaboradas com "foco pontual, sem estudos setoriais ou uma adequada estratégia e coordenação de políticas. Ou, ainda, simplesmente dispensaram a formulação de quaisquer políticas de desenvolvimento econômico" (Osorio; Rego; Versiani, 2017, p. 12).

Outro desafio particular ao caso do Rio de Janeiro se refere à recorrente descontinuidade de estruturas voltadas ao planejamento para o desenvolvimento, bem como à desmobilização de instituições de suporte às estratégias. Embora essa instabilidade seja um fator presente em diferentes contextos de gestão pública, no contexto fluminense tal característica se manifesta de forma mais acentuada. Este é o caso relatado por Dias (2017) em relação à criação da FUNDREM, o "único órgão estadual cuja função era estudar, planejar e coordenar uma política de caráter regional" (Dias, 2017, p. 132), a partir do governo de Faria Lima. O órgão, que ao longo de diferentes gestões sofreu processos de esvaziamento, culminando em sua extinção oficial em 1989, tornou-se também um indicativo de como o desenvolvimento regional não se manteve como pauta central no ERJ ao longo dos anos.

Para além da FUNDREM, esse traço da administração pública fluminense se fez presente em outros períodos. Tinoco (2022) destaca que o período entre os governos de Chagas Freitas (1979–1983) e Leonel Brizola (1983–1987) foi marcado pelo enfraquecimento do planejamento governamental, pela extinção de agências responsáveis por pensar o desenvolvimento e pela criação de órgãos de caráter mais setorial. Em período mais recente, o autor também aponta a diluição da responsabilidade pelo desenvolvimento entre diferentes órgãos como característica de gestões como as de Garotinho (1999–2002) e, posteriormente, Rosinha (2003–2007).

A desmobilização de instituições voltadas à produção de informações qualificadas para subsidiar o debate sobre os rumos do desenvolvimento do estado representa outro fator relevante. Os exemplos vão desde a desestruturação da Fundação Instituto de Desenvolvimento Econômico

[59] Este fracasso se deu, segundo os autores, devido à baixa adesão das indústrias nas áreas estruturadas para recebe-las, notoriamente, as criadas na Avenida das Bandeiras e em Santa Cruz – no governo Lacerda – e em Fazenda Botafogo – no governo Negrão de Lima (Osorio; Rego; Versiani, 2017).

e Social do Rio de Janeiro (FIDERJ) [60], em 1980 – responsável pela produção de pesquisas e dados setoriais e pelo apoio ao planejamento municipal fora da Região Metropolitana –, passando pela extinção da Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro (CIDE)[61], em 2009, ao desgaste recente da Fundação Centro Estadual de Estatísticas, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro (Ceperj), envolvendo denúncias de contratações sem transparência, pagamentos em espécie e possível uso eleitoral da estrutura pública[62]. Esse conjunto de processos acaba por evidenciar a fragilidade de um estado afetado pela ausência de ordenamento institucional adequado para o planejamento de políticas de enfrentamento das desigualdades regionais e que vem limitando as oportunidades para a construção de estratégias de desenvolvimento baseadas em evidências (De Medeiros Junior, 2025; Dias, 2017).

De forma complementar à questão da estrutura de planejamento e suporte ao desenvolvimento, estão as debilidades associadas à disponibilidade de pessoal na gestão pública do Rio de Janeiro. Ao contrário da percepção frequentemente difundida de que a máquina pública seria inchada, observa-se que a estrutura estadual se encontra limitada por um corpo técnico composto majoritariamente por ocupantes de cargos em comissão, modalidade de contratação marcada pela elevada rotatividade e instabilidade inerente ao contexto político. Uma análise da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (SEDEICS) – principal responsável pela execução de políticas para o desenvolvimento fluminense – ilustra o cenário. Dentre os 142 servidores lotados na pasta na folha de março de 2026, 114 (80,28%) possuem vínculo de cargo em comissão, 13 (9,15%) são requisições internas ou externas e apenas 15 (10,56%) são servidores efetivos. No que tange aos comissionados, apenas 52,63% possuem nível superior, e a maior parte (83,33%) está na pasta há menos de 5 anos, revelando fragilidades na composição de um quadro estável e com formação técnica para a proposição e implementação das políticas de desenvolvimento. Cenário similar pode ser encontrado na Fundação Ceperj –

[60] Instituída via Decreto nº 14, de 15 de março de 1975, que estabeleceu a competência e aprovou a estrutura básica da Secretaria de Planejamento e Coordenação Geral da Governadoria do Estado.

[61] Instituída através do Decreto nº 10.197, de 31 de julho de 1987, tinha a competência de prover o Estado de todo o acervo de dados e informações básicas necessárias ao conhecimento e acompanhamento da realidade física, econômica, social e ambiental, especialmente para os fins de planejamento e avaliação da ação governamental, atuando como órgão de apoio técnico da Secretaria de Estado de Planejamento e Controle.

[62] "Entenda o escândalo do Ceperj, que levou à denúncia contra Cláudio Castro no TSE". Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2026/03/24/entenda-o-escandalo-do-ceperj-que-levou-a-denuncia-contra-claudio-castro-no-tse.ghtml

principal órgão de produção de dados do Estado[63] –, onde dentre os 122 servidores ativos, 78,69% estão em cargo em comissão, 60,42% possuem ensino superior e 77,08% está na pasta entre 0 e 5 anos (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2026).

Esse cenário decorre da baixa reposição de quadros por meio de concursos públicos em pastas estratégicas, refletindo-se também na redução do contingente de servidores ao longo dos anos. Como aponta Sobral (2020), observou-se, no período entre 2010 e 2015, uma retração de 5,0% nos empregos formais do setor público estadual fluminense. Ademais, a defasagem salarial presente dificulta a estruturação de um corpo técnico robusto, sobretudo diante de um mercado de trabalho competitivo, no qual o setor público enfrenta limitações para atrair e reter profissionais mais qualificados. Esse contexto frequentemente leva à terceirização da função de planejamento, que, em determinadas ocasiões, se materializa na contratação de consultorias especializadas, dificultando a construção de capacidades internas e o fomento a uma cultura de planejamento e avaliação permanente (Fontes; Santos, 2022; Tinoco, 2022).

Na medida em que o planejamento para o desenvolvimento se encontra disperso e desestruturado na administração estadual, a produção qualificada de dados para subsidiar o debate se mostra fragilizada e o corpo técnico enfraquecido, configura-se um cenário em que não se identifica, de forma clara, um objetivo estratégico para o desenvolvimento fluminense. Essa ausência se manifesta na falta de definição dos setores prioritários a serem impulsionados no estado, bem como dos instrumentos a serem mobilizados para promover não apenas o adensamento produtivo, mas também o desenvolvimento regional.

Isto pode ser identificado, por exemplo, na publicação de documentos oficiais como o Guia de Investimentos do Estado do Rio de Janeiro. Neste, são destacados alguns segmentos pela administração estadual, como economia do mar, energia, polo automotivo, siderurgia e logística (aeroportos e portos), além da posição do estado enquanto hub logístico, e das potencialidades específicas de cada região (SEDEICS-RJ, 2023). No entanto, essa identificação não é acompanhada, com clareza, da definição de projetos em desenvolvimento, das ferramentas disponíveis ou de um planejamento efetivo para o fortalecimento desses setores, tampouco de sua articulação com as necessidades e oportunidades das diferentes regiões do estado.

[63] Conforme sua criação – instituída pela Lei 5.420/2009 – e seu estatuto, aprovado pelo Decreto 42.298/2010 – a Fundação Ceperj tem, dentre suas finalidades, "prover o Estado do Rio de Janeiro de todo o acervo de dados e informações básicas necessários ao conhecimento e acompanhamento da realidade física, territorial, ambiental, econômica, cartográfica, demográfica e social".

Uma análise dos canais oficiais das pastas responsáveis pela implementação de estratégias de desenvolvimento buscou identificar a existência de documentos direcionadores da atuação estadual. Nesse contexto, foi identificado o Plano Estratégico da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Energia e Relações Internacionais do Governo do Estado do Rio de Janeiro (SEDEERI) 2022–2026[64], publicado em março de 2022, como resultado de um trabalho elaborado com o auxílio de consultoria especializada. Ainda que o esforço represente um potencial marco para a orientação estratégica da atuação voltada ao desenvolvimento, não se observam evidências de sua implementação, tampouco de sua atualização.

Diante desse contexto, a ausência de um objetivo claro para o direcionamento das ações voltadas ao desenvolvimento fluminense faz com que o Estado apresente dificuldades na coordenação de sua atuação em diferentes frentes que impactam o desenvolvimento econômico, como políticas de adensamento produtivo, atração de investimentos, qualificação profissional, acesso ao mercado de trabalho e inclusão produtiva, empreendedorismo, inovação e competitividade. Essas políticas tendem a se apresentar de forma dispersa em diferentes pastas, sem um eixo comum que oriente a implementação de ações e investimentos – ou mesmo permita a identificação de sobreposições. A atuação, por sua vez, passa, em muitos casos, a ser condicionada por dinâmicas decisórias nas quais o peso político das ações em cada território se sobrepõe a critérios de natureza técnica.

Com a situação atual das finanças públicas fluminenses, marcada pela dívida com a União e pela consequente limitação da capacidade de investimento do Estado, a descoordenação de políticas tende a produzir impactos significativos tanto sobre o orçamento público quanto sobre os próprios resultados dessas políticas. Em um cenário no qual o investimento público se apresenta potencialmente desarticulado e o investimento privado segue predominantemente uma lógica de mercado, a atuação estatal para o desenvolvimento fluminense passa a ser caracterizada por ações dispersas, que apresentam fragilidades na promoção de mudanças estruturais, especialmente no que se refere à geração de emprego e renda nas diferentes regiões e, consequentemente, à melhoria das condições de vida das populações locais.

[64] Disponível em: https://www.rj.gov.br/desenvolvimentoeconomico/sites/default/files/arquivos_paginas/PE%20SEDEERI_2022-2026.pdf

Entende-se, portanto, a partir da análise do atual cenário das limitações da atuação estatal para o desenvolvimento fluminense – resumidas no Quadro 6 – que o fortalecimento da máquina pública e de sua capacidade de planejamento se torna um pilar fundamental para a construção de uma nova trajetória para o Estado do Rio de Janeiro.

**Quadro 6 – Resumo das limitações da atuação estatal para o desenvolvimento regional no Rio de Janeiro**

| **Nº** | **Desafios** |
|---|---|
| 1 | Capacidade de análise e formulação dos gestores para diagnóstico do contexto de intervenção e definição dos instrumentos mais adequados; |
| 2 | Descontinuidade de estruturas voltadas ao planejamento para o desenvolvimento e desmobilização de instituições de suporte às estratégias; |
| 3 | Disponibilidade de corpo técnico qualificado para elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento; |
| 4 | Ausência de clareza quanto a um objetivo para o desenvolvimento fluminense, no que tange setores estratégicos, instrumentos e regiões prioritárias; |
| 5 | Fragilidade na coordenação de políticas que impactam o desenvolvimento; |
| 6 | Impactos no orçamento público decorrentes da sobreposição de ações; |
| 7 | Limitações na promoção de mudanças estruturais na trajetória de desenvolvimento. |

Fonte: elaborado pela autora.

É com base nestes pressupostos que se identifica no instrumento de planejamento estratégico de longo prazo do Rio de Janeiro, o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), uma oportunidade para a elaboração de uma proposta formal e articulada para o desenvolvimento regional fluminense.

## 4.4. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES)

Diante do contexto apresentado, marcado pela ausência de um direcionamento estratégico institucionalizado e pela limitada articulação das ações em curso, entende-se a necessidade de um instrumento de planejamento capaz de promover mudanças estruturais no estado. Conforme apontam Fontes e Santos (2022),

> a necessidade de atendimento às **demandas constantes e emergenciais** da sociedade possuem importante **potencial de desvirtuar a orientação estratégica** com entendimento das contribuições à visão de longo prazo no âmbito da Administração Pública Estadual. A coexistência de respostas imediatas a problemas sociais e a necessidade de fomentar o direcionamento estratégico trazem desafios para a alta gestão (p. 232. grifo nosso)

Considerando a importância de a administração estadual sair de um papel de passividade, se limitando às demandas imediatas da sociedade, de forma a induzir um processo de desenvolvimento virtuoso, tal instrumento deve ser capaz de orientar estratégias de fortalecimento da estrutura produtiva, que gerem reflexos positivos na dinâmica econômica e, consequentemente, na geração de emprego e renda, para que então se traduza em melhorias nas condições de vida da população. O Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES) é a ferramenta que surge em resposta às fragilidades observadas no planejamento de longo prazo para o desenvolvimento no Rio de Janeiro.

Instituído formalmente em 2023[65], o plano foi fruto de um processo legislativo que o tornou, a partir de uma emenda à Constituição Estadual[66], o quarto instrumento de planejamento do Estado. Este então, passa a se apresentar enquanto direcionador estratégico da atuação do executivo, ao mesmo tempo que sinaliza para o público externo quais os rumos desejados para o desenvolvimento econômico e social do estado. Com base na lei que o institui, o plano tem duração de 8 (oito) anos, com previsão de revisão a cada 4 (quatro) anos, e tem na Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão (SEPLAG) a responsabilidade de articular interna e externamente sua operacionalização, de monitorar e avaliar os resultados das ações decorrentes do PEDES, como também propor melhorias ao mesmo.

### 4.4.1. *A estrutura do plano*

Resultado de um extenso diagnóstico acerca do contexto estadual, a estrutura do PEDES é concebida para possibilitar o enfrentamento de um desafio: "desenvolvimento econômico regional de longo prazo, inovativo e social e ambientalmente sustentável do ERJ". A partir do desafio, o plano se desdobra em dez missões e cada uma delas apresenta diretivas e objetivos específicos[67]. As missões se tornam uma ferramenta para a indução e coordenação da ação dos mais diversos atores em torno da concretização de um objetivo. Ou seja, ao buscar contribuir com

[65] Pela Lei 10.266, de 28 de dezembro de 2023.

[66] Emenda Constitucional nº 92 de 2022, que "altera a Constituição do Estado do Rio de Janeiro para estabelecer o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado – PEDES".

[67] Conforme apresentado no plano, as diretivas representam "alvos, grandes objetivos, cujo atingimento é uma realização parcial, porém necessária, da missão". Para que cada uma das diretivas seja alcançada, torna-se necessário "que sejam atingidos objetivos específicos – elementos que associados entre si compõem o quadro que a diretiva descreve" (SEPLAG-RJ, 2023b, p. 24)

o cumprimento das missões – apresentadas no Quadro 7 – os agentes públicos e privados passam a atuar em torno da solução do desafio proposto para o desenvolvimento fluminense (SEPLAG-RJ, 2023b).

**Quadro 7 – Missões do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES)**

| **Nº** | **Missão** |
|---|---|
| 1 | Erradicação da Extrema Pobreza |
| 2 | Segurança Alimentar da População Fluminense |
| 3 | Segurança Hídrica do Território Fluminense |
| 4 | Descarbonização do Estado do Rio de Janeiro |
| 5 | Redução dos Impactos dos Resíduos Sólidos |
| 6 | Vantagem Competitiva Associada à Economia do Conhecimento |
| 7 | Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego |
| 8 | Economias Urbanas Fortes e Cidades Socioambientalmente Inclusivas |
| 9 | Garantia da Segurança Pública nos Territórios |
| 10 | Promoção das Igualdades Racial e de Gênero |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023b)

Para além de um olhar temático acerca dos desafios que permeiam o desenvolvimento fluminense, a dimensão econômica possui centralidade no PEDES. Como caminho para o fortalecimento das capacidades estatais para superação das fragilidades identificadas em cada uma das missões, o Plano prevê o desenvolvimento de uma série de estratégias de crescimento econômico, que possam ter efeitos virtuosos nos territórios. Assim se posicionam os denominados Complexos Econômicos, que representam "um conjunto de associações intra e intersetoriais na estrutura produtiva, segundo uma mesma base técnica de produção, podendo o conceito ser incrementado a partir de questões sociais, ambientais, etc" (SEPLAG-RJ, 2023a, p. 12). Ou seja, o conceito envolve as relações de produção em uma ou mais cadeias, que podem se conectar tanto do ponto de vista territorial quanto temático.

Os complexos econômicos se caracterizam por possuir ao menos um setor líder – que representa a base do potencial de indução de cada complexo – que assim são qualificados devido a seu poder de arrasto e transformação estrutural, seja por seu papel enquanto fornecedor de insumos seja pelo potencial da demanda que apresenta aos demais setores da economia. No PEDES, a definição dos complexos econômicos foi baseada em alguns critérios selecionados:

> (i) O peso do setor na economia fluminense; (ii) O marco institucional existente de interação do setor com políticas públicas; (iii) Economia diversificada e integrada; (iv) Vantagem competitiva associada ao progresso técnico; (v) Sustentabilidade socioambiental; e (vi) Força da arrecadação do complexo (SEPLAG-RJ, 2023a, p. 15).

Com base nos critérios elencados, foram definidos seis complexos econômicos estratégicos para o Rio de Janeiro, conforme sintetizado no Quadro 8.

**Quadro 8 – Detalhamento dos Complexos Econômicos propostos pelo PEDES**

| **Complexo Econômico** | **Estrutura básica da cadeia** | **Setores líderes** |
|---|---|---|
| Petróleo e Gás | Upstream – exploração e produção de petróleo e gás natural (extração e atividades de apoio à extração);<br>Midstream – atividades de refino do petróleo e processamento ou regaseificação do gás natural;<br>Downstream – consumo final ou consumo material dos produtos derivados. | • Extração de petróleo e gás natural;<br>• Fabricação de produtos do refino de petróleo (*midstream*);<br>• Fabricação de produtos petroquímicos (*downstream* 1ª e 2ª geração). |
| Economia Verde | Agricultura de baixo carbono;<br>Indústria de alimentos;<br>Mercado de ativos ambientais;<br>Energias renováveis;<br>Gestão de resíduos e circularidade. | • Mercado de ativos ambientais: agricultura familiar com recuperação de áreas degradadas; aumento da biodiversidade e absorção de carbono; circularidade da cadeia: uso de energia renovável para produção e redução na produção de resíduos e;<br>• Produção de alimentos. |
| Economia da Saúde | Indústrias de base química e biotecnológica;<br>Serviços de base mecânica e eletrônica de materiais;<br>Serviços de atenção primária, hospitais e ambulatórios;<br>Serviços de diagnóstico;<br>Comércio varejista de medicamentos e fármacos;<br>Distribuidores. | • Produção de produtos farmacêuticos;<br>• Serviços de saúde. |
| Economia do Mar | Petróleo e gás;<br>Indústria naval, navegação de apoio marítimo e indústria náutica;<br>Setor pesqueiro (pesca e aquicultura);<br>Defesa;<br>Turismo, esporte e lazer;<br>Biotecnologia marítima. | • Pesca e aquicultura;<br>• Defesa;<br>• Construção naval. |
| Infraestrutura e Logística | Construção civil;<br>Metal-mecânico e siderurgia;<br>Serviços de segurança e transporte;<br>Serviços gráficos e indústria de embalagens; Indústrias de tintas, esmaltes, cerâmicas e de vidros;<br>Energia elétrica e telecomunicações. | • Transporte, logística e carga: Sistema portuário (acessos), rodovias e ferrovias (conexões);<br>• Construção civil;<br>• Saneamento básico: Áreas críticas: Baía de Guanabara e Sepetiba;<br>• Telecom: Transmissão de dados 5G. |
| Economia Criativa e Turismo | Audiovisual;<br>Setor de viagens;<br>Hospedagens e alojamento;<br>Design;<br>Festas e comemorações. | • Editorial;<br>• Festas e celebrações;<br>• Audiovisual |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023b)

O olhar para o adensamento da economia fluminense por meio dos complexos econômicos abre caminho para que estes sirvam como impulsionadores do desenvolvimento desejado para o estado do Rio de Janeiro. Para tal, devem ser implementadas políticas de indução que sejam propostas em alinhamento com as demandas e oportunidades identificadas para cada território.

É importante destacar que o plano foi elaborado com base em determinadas teorias sobre o desenvolvimento, bem como a partir de ferramentas voltadas ao tratamento de dados sobre a realidade fluminense e à análise dos potenciais da estrutura produtiva. No que tange às teorias, o trabalho contou com três referências específicas: a abordagem de Políticas Orientadas por Missões (POMs), que se torna relevante por demandar do ente público um olhar sistêmico que considere a combinação de diversos instrumentos para a solução de problemas complexos, assim como duas das teorias abordadas na seção de referencial teórico deste trabalho, notadamente a Teoria dos Polos de Desenvolvimento Econômico, tendo como referência Perroux (1974), e a Teoria dos Encadeamentos de Hirschman (1958) (SEPLAG-RJ, 2023c).

Em relação às ferramentas, destaca-se o uso das metodologias de Insumo-Produto e de Complexidade Econômica[68]. A primeira se insere na possibilidade de análise dos encadeamentos e dos efeitos multiplicador e acelerador de cada atividade econômica, ou seja, permite avaliar os impactos que estímulos a um determinado setor exercem sobre os demais setores da economia. A rede de complexidade, por sua vez, possibilita a realização de um diagnóstico das bases produtivas de cada território e a compreensão da proximidade tecnológica entre os setores instalados, viabilizando a identificação dos potenciais de diversificação e desenvolvimento das economias locais (SEPLAG-RJ, 2023c).

### 4.4.2. *Oportunidades e desafios associados ao PEDES*

Por seu processo elaboração e institucionalização, o PEDES pode representar um avanço significativo da administração estadual na construção de uma agenda coordenada em prol do desenvolvimento econômico e social do estado. A partir da identificação do desafio principal – entendido como o objetivo central do plano –, as missões se inserem enquanto os caminhos para

[68] Também se utilizou o ferramental das Bases de Conhecimento e do Resultado Fiscal Estrutural do ERJ. Para mais sobre a metodologia utilizada no PEDES, acessar: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-Volume-I.pdf

seu alcance. De forma complementar, os complexos econômicos indicam oportunidades para o fortalecimento da estrutura produtiva, que impacta diretamente a capacidade de arrecadação e, consequentemente, de realização de investimentos públicos, assim como a geração de emprego e renda. Assim, o plano logra em articular o objetivo principal, os caminhos e as oportunidades econômicas que orientam e fortalecem a capacidade estatal de atuação, possibilitando inclusive a identificação dos principais atores que devem ser envolvidos em seu processo de implementação.

Ao analisar as limitações da atuação estatal para o desenvolvimento regional no Rio de Janeiro – conforme apresentado no Quadro 6 –, observamos no PEDES, a partir de seu processo de elaboração, estrutura, premissas e diretrizes, as possibilidades que ele introduz em busca da superação de fragilidades que acompanham a máquina pública do estado há muitas décadas. Analisaremos, portanto, como os elementos evidenciados pelo Plano se associam a cada um dos desafios, seja pelos avanços que ele representa, seja pelas limitações que ainda permanecem para sua efetiva operacionalização.

Em primeiro lugar, cumpre destacar que o Plano é fruto de uma iniciativa de servidores de carreira e comissionados que buscaram desenvolver uma metodologia para a construção de uma agenda estratégica que apoiasse o desenvolvimento de um instrumento de planejamento de longo prazo como o PEDES (Fontes; Santos, 2022). Diferente de algumas experiências anteriores[69], surge de um **esforço interno do próprio corpo técnico do estado**, o que confere maior possibilidade de implementação e aderência a outros instrumentos de planejamento existentes – principalmente por sua previsão constitucional.

O esforço contou – a partir da premissa de um **planejamento baseado em evidências** – em seu processo de formulação, com a elaboração de um **extenso diagnóstico da situação do Estado do Rio de Janeiro**. Divido em duas fases, a primeira se deu a partir do mapeamento de dados quantitativos públicos, abrangentes e territorializados, que identificassem a situação do estado e das regiões, possibilitando um posterior acompanhamento do desenvolvimento socioeconômico. Como um dos resultados, esteve a entrega da plataforma Estratégia RJ, que contém toda a sistematização dos dados e informações levantadas. A segunda fase contou com a

[69] Fontes e Santos (2022) apresentam outras iniciativas de planejamento estratégico do estado, tais como o Plano Estratégico do Governo do Rio de Janeiro 2007-2010, o Planejamento Estratégico 2012-2031 e o Plano Estratégico 2020-2025. Apesar de alguns deles terem sido elaborados pela própria estrutura governamental – e não como produto de uma consultoria especializada, como é o caso do segundo (IPEA, 2013) – todos sofreram com descontinuidades.

realização de análises temáticas específicas, que resultaram em notas técnicas, que serviram de apoio para a constatação da situação do estado e do diagnóstico das fragilidades e potencialidades (SEPLAG-RJ, 2023b).

Como um todo, o processo contou com a elaboração de três documentos base[70] prévios a publicação do documento final do plano[71], de notas técnicas[72] – conforme resumido no Quadro 9 –, assim como painéis de dados e uma série de estudos temáticos. Este processo de elaboração, que confere ao plano maior legitimidade, vai diretamente ao encontro da necessidade identificada de aprimoramento da capacidade de análise e formulação dos gestores públicos para definição das estratégias para o desenvolvimento do estado. Assim, a partir de um diagnóstico detalhado do contexto de intervenção se observa uma maior factibilidade para a implementação do plano, por meio da proposição de programas e projetos que possam de fato atuar na superação das fragilidades apresentadas.

**Quadro 9 – Notas técnicas elaboradas no processo de diagnóstico do PEDES**

| **Referência** | **Assunto** |
|---|---|
| Nota Técnica nº 001/2022/SUBPLE | Agenda Estratégica de Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro |
| Nota Técnica nº 002/2022/SUBPLE | Estudo de Competitividade |
| Nota Técnica nº 003/2022/SUBPLE | Estudo de Centralidades |
| Nota Técnica nº 004/2022/SUBPLE | Ciência, Tecnologia e Inovação no Estado do Rio de Janeiro |
| Nota Técnica nº 005/2022/SUBPLE | Infraestrutura e Logística |
| Nota Técnica nº 006/2022/SUBPLE | Resultado Fiscal Estrutural para o Estado do Rio de Janeiro |
| Nota Técnica nº 001/2023/SUBPLE | Metodologia Insumo-Produto no Planejamento Estratégico |
| Nota Técnica nº 002/2023/SUBPLE | Metodologia de Complexidade Econômica |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023b)

Outro ponto importante que a instituição do PEDES possibilita é a superação da fragilidade na coordenação das ações para o desenvolvimento. Em um estado como o Rio de Janeiro, com muitos desafios, sejam eles sociais, ambientais ou econômicos, a ação difusa em atendimento às demandas de curto prazo acaba por desconcentrar esforços, minando a capacidade

[70] Documento Base I, disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-Volume-I.pdf; Documento Base II, disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-volume-II.pdf e; Documento Base III, disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-Volume-III.pdf.

[71] Documento Final, disponível em: https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento-Economico-e-Social-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-PEDES-2024-2031.pdf.

[72] Disponível em: https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/#/conteudo/notas-tecnicas/posts

de entrega de resultados por parte da administração estadual. Assim, a **estruturação de um plano por meio de missões** demanda que o estado elenque suas prioridades, ao mesmo tempo que, necessariamente – pelas temáticas representadas nas mesmas – também seja capaz de atuar de forma transversal e intersetorial para seu alcance.

A coordenação de ações se fortalece ainda pela centralidade que o PEDES confere à três dimensões: **a governança, a regionalização e a previsão de alinhamento aos outros instrumentos de planejamento**. Quando abordamos a governança, no âmbito do plano, a mesma se caracteriza enquanto um instrumento para superação de desafios relacionados à "coordenação, formulação, implementação e monitoramento dos programas governamentais decorrentes e em contextos complexos, dinâmicos e incertos" (SEPLAG-RJ, 2023b, p. 82). O plano confere significativa importância à "construção de processos interinstitucionais horizontais (entre os órgãos e entidades estaduais) e verticais (entre Estado, União, Municípios, comunidade científica, sociedade civil e entes privados) para conduzir os assuntos públicos de interesse coletivo" (SEPLAG-RJ, 2023b, p. 83). Ou seja, é a partir da instituição de instâncias de interlocução entre os diversos atores implicados na implementação do plano que se vislumbra, portanto, a elaboração de políticas dedicadas ao alcance das missões e fortalecimento dos complexos econômicos. Esta orientação à governança torna a efetividade do planejamento e, consequentemente, sua consecução, mais viável.

Do ponto de vista da regionalização, a premissa de um planejamento de base territorial prevê que as ações desenvolvidas à luz do PEDES sejam embasadas nas necessidades das regiões fluminenses, que variam de acordo com as diferentes realidades socioeconômicas, os atores presentes, incentivos existentes e as restrições. A capacidade de análise e compreensão de cada contexto regional e local, e a definição das possibilidades de atuação a partir de critérios técnicos possibilitam a redução do risco de reprodução de descontinuidades nos territórios, ou seja, da consecução de ações isoladas que não contribuem com a produção dos efeitos desejados de longo prazo. Essa capacidade se relaciona diretamente com a temática da governança, dado que uma atuação com base nas necessidades regionais, demanda o esforço da criação de mecanismos de coordenação decisória em escala regional (SEPLAG-RJ, 2023b).

Por fim, a previsão de alinhamento a outros instrumentos de planejamento afeta diretamente a viabilidade da coordenação das ações em prol do desenvolvimento fluminense. O

Art. 209 da Constituição Estadual, que formaliza o PEDES enquanto o quarto instrumento oficial de planejamento do Estado, também dispõe que

> "a lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública estadual para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, **observados os objetivos estabelecidos no Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado – PEDES e suas priorizações e orientações para as regiões de Estado.** (Rio de Janeiro (Estado), 1989, grifo nosso)

Sendo assim, torna-se explícita a orientação para que os instrumentos sejam elaborados de forma sinérgica e em atendimento às prioridades apresentadas pelo PEDES, possibilitando que os projetos e ações desenvolvidos pelo Estado possuam coerência entre si. Reforçando essa importância, o próprio PEDES apresenta em seu documento final um anexo com orientações para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) (SEPLAG-RJ, 2023b).

A partir do momento em que o planejamento estadual – tanto do ponto de vista dos projetos e ações, quanto do orçamento que os viabilizará – é elaborado com base em um instrumento norteador, evita-se a sobreposição de iniciativas que busquem solucionar um mesmo problema, ou mesmo o planejamento de ações que não estejam de fato em alinhamento com as necessidades da população fluminense. Este mesmo alinhamento de instrumentos também favorece a alocação mais eficiente dos recursos públicos, evitando desperdícios em um cenário de limitações fiscais enfrentadas pelo Estado.

No que tange o orçamento estadual, o PEDES também avança ao **abordar as diferentes de fontes de recursos possíveis para sua implementação**. Entre elas estão: os financiamentos federais, provenientes de bancos, agências, emendas parlamentares, entre outros; os investimentos privados (PPPs, concessões, contratos de partilha etc.); recursos provenientes de cooperação internacional advindos de bancos, fundos, câmaras de cooperação, entre outros e; os fundos do Governo do Estado do RJ. Estes mecanismos podem servir como complemento ao orçamento estadual, especialmente em um contexto em que este vem sendo elaborado com previsão de déficits[73] e frequentemente sujeito a contingenciamentos.

Por fim, outra dimensão central abarcada pelo Plano diz respeito à promoção da mudança estrutural, conforme brevemente analisado na apresentação de sua estrutura. Interpreta-se aqui a

[73] "ALERJ RECEBE DO ESTADO PROJETO DE DIRETRIZES ORÇAMENTÁRIAS DE 2027 COM PREVISÃO DE DÉFICIT DE R$ 12,94 BILHÕES". Disponível em: https://www.alerj.rj.gov.br/Visualizar/Noticia/84115

mudança estrutural como o processo de transformação da estrutura produtiva de determinada localidade, com alterações na composição setorial da economia, na distribuição regional das atividades produtivas e nas oportunidades de emprego e renda. Por um lado, essas alterações podem fortalecer a capacidade de arrecadação do Estado e, consequentemente, ampliar a disponibilidade de recursos para a implementação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento dos principais desafios que atravessam o Estado. Por outro, podem ampliar as oportunidades disponíveis aos indivíduos, que passam a dispor de maior liberdade para buscar a vida que desejam, em diálogo com a visão de desenvolvimento proposta por Amartya Sen (Evans, 2014).

O plano aborda que,

> em um sentido mais profundo, para além das necessidades fiscais, o próprio objetivo da despesa pública (e sobretudo dos investimentos públicos) é de intervir e modificar as condições econômicas vigentes, acarretando transformações estruturais de caráter mais permanente e **com efeitos sistêmicos que podem auxiliar nos objetivos gerais do Poder Público** (SEPLAG-RJ, 2023a, p. 6, grifo nosso).

No PEDES, a mudança estrutural perpassa, portanto, pelo **adensamento dos complexos econômicos e pelo alcance das missões**. Os complexos permitem identificar oportunidades para a dinamização da economia, criando melhores condições para que o poder público empreenda esforços voltados ao alcance das missões. Ao mesmo tempo, as missões contribuem com a promoção de uma melhor qualidade de vida para a população fluminense, e também fortalecem as oportunidades de dinamização dos complexos. Esse processo de retroalimentação demanda, portanto, o fortalecimento do papel do poder público como indutor do desenvolvimento.

Para além das oportunidades de superação de fragilidades na atuação voltada ao desenvolvimento do Rio de Janeiro, o Plano também apresenta algumas limitações que demandam atenção para sua efetiva implementação. A primeira delas se refere às estruturas dedicadas ao planejamento e, principalmente, à operacionalização das estratégias de desenvolvimento, bem como às instituições de suporte.

Como se pode observar na estrutura de governança do PEDES, para além da centralidade da atuação da SEPLAG, outras Secretarias de Estado possuem papel fundamental em sua implementação. Na estruturação do Plano, o Comitê Gestor do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social de Estado (CGPEDES) – núcleo responsável pela tomada de decisão estratégica acerca do Plano – foi proposto para ser instituído sob a liderança do Governador, com participação do Vice-Governador e dos titulares das Secretarias de Estado do

Gabinete do Governador, de Planejamento e Gestão, da Casa Civil, de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços, de Energia e Economia do Mar, de Ambiente e Sustentabilidade e de Fazenda.

Por um lado, a presença dessas Secretarias de Estado – para além da importância da participação de várias outras com atuação complementar – demonstra o quanto a implementação do Plano é transversal e independe de uma estrutura centralizada para sua execução. Por outro, a liderança do órgão central, enquanto responsável pela articulação da implementação do PEDES, sinaliza o tamanho do desafio de coordenar a atuação técnica e política de diversas pastas, que possuem agendas próprias e um elevado grau de autonomia e, muitas vezes, pouca flexibilidade para adaptação às demandas de um planejamento estratégico de longo prazo. Esse desafio reforça a importância de que a agenda de planejamento estratégico seja incorporada pelas diversas entidades que compõem a administração estadual, sob a liderança do chefe do Executivo. Até o momento, não existem registros de que o CGPEDES tenha se reunido.

Considerando a importância da incorporação das estratégias e oportunidades identificadas pelo PEDES no planejamento das diversas Secretarias de Estado, identifica-se outro desafio relevante: a disponibilidade de equipe técnica qualificada para a internalização e consecução dessas estratégias. Conforme abordado no processo de elaboração, o PEDES é um plano extenso, desenvolvido com base em arcabouços teóricos e metodologias complexas, que demandam capacidade técnica específica para sua compreensão e, consequentemente, para sua transformação em planejamento efetivo. A situação do funcionalismo público no Estado do Rio de Janeiro e, principalmente, o contexto apresentado do principal órgão responsável pela elaboração de uma política de desenvolvimento com base no PEDES – a SEDEICS –, ainda parece representar um ponto de atenção.

Este último ponto se associa ainda ao desafio relacionado a contribuição desta pesquisa: a materialização do PEDES em uma política de desenvolvimento regional que apresente com clareza quais são os setores estratégicos para o adensamento produtivo, os instrumentos para a ação indutora do Estado e as regiões prioritárias para a consecução de políticas públicas. Embora a SEPLAG exerça papel central na elaboração e coordenação do PEDES, não lhe cabe necessariamente a construção de orientações específicas para a atuação setorial dos diferentes órgãos estaduais. Dessa forma, considerando que, pela temática e competência, esta é uma prerrogativa da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e

Serviços, ainda não se identifica, de forma sistematizada, como os gargalos e oportunidades apresentados pelo PEDES – seja a partir das missões, seja dos complexos econômicos – se traduzem em políticas, projetos ou ações para o desenvolvimento regional fluminense. Também não parece estar claramente consolidado em que medida as ações em curso contribuem para os objetivos do Plano.

Sendo assim, com base nos principais desafios do planejamento para o desenvolvimento fluminense, as oportunidades identificadas a partir da publicação do PEDES, e as lacunas que ainda permanecem – conforme resumido no Quadro 10 – constroem-se, as bases para a proposta desta pesquisa.

**Quadro 10 – Contribuições e desafios persistentes do PEDES frente às fragilidades da atuação estatal para o desenvolvimento**

| Nº | Desafios | Como o PEDES aborda? |
|---|---|---|
| 1 | Capacidade de análise e formulação dos gestores para diagnóstico do contexto de intervenção e definição dos instrumentos mais adequados; | • Iniciativa do corpo técnico do estado;<br>• Planejamento baseado em evidências;<br>• Extenso diagnóstico do contexto fluminense. |
| 2 | Descontinuidade de estruturas voltadas ao planejamento para o desenvolvimento e desmobilização de instituições de suporte às estratégias; | Desafio persistente:<br>• Centralidade do papel da SEPLAG;<br>• Ausência de planejamento para a incorporação por parte das Secretarias de Estado. |
| 3 | Disponibilidade de corpo técnico qualificado para elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento; | Desafio persistente:<br>• Complexidade do plano;<br>• Fragilidade do corpo técnico. |
| 4 | Ausência de clareza quanto a um objetivo para o desenvolvimento fluminense, no que tange setores estratégicos, instrumentos e regiões prioritárias; | Desafio persistente:<br>• Ausência de uma política de desenvolvimento regional baseada no PEDES. |
| 5 | Fragilidade na coordenação de políticas que impactam o desenvolvimento; | • Planejamento por missões;<br>• Governança;<br>• Regionalização;<br>• Previsão de alinhamento aos outros instrumentos de planejamento. |
| 6 | Impactos no orçamento público decorrentes da sobreposição de ações; | • Previsão de alinhamento aos outros instrumentos de planejamento;<br>• Identificação de fontes diversas de financiamento para a implementação do Plano. |
| 7 | Limitações na promoção de mudanças estruturais na trajetória de desenvolvimento. | • Adensamento dos complexos econômicos;<br>• Alcance das missões. |

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme apresentado ao longo deste trabalho, e destacado no Desafio 4, ainda não se observa de forma explícita a estruturação recente de uma política de desenvolvimento regional para

o Estado do Rio de Janeiro. Ou seja, não foram identificados normativos, documentos norteadores ou políticas que indiquem uma proposta específica para o desenvolvimento econômico fluminense, regionalmente equilibrado em termos de geração de oportunidades de emprego e renda, conforme proposto pela Missão 7.

A publicação do PEDES se apresenta, portanto, como uma oportunidade para uma atuação regionalizada, articulada e orientada a partir das demandas dos diferentes territórios fluminenses. Nesse contexto, o Plano oferece subsídios para a construção de estratégias para que as missões e os complexos econômicos se materializem em políticas públicas direcionadas, capazes de contemplar a heterogeneidade regional e as diferentes demandas dela decorrentes. Além disso, abre-se espaço para a identificação dos principais mecanismos de fortalecimento da estrutura produtiva do estado – conforme sintetizado na seção 453.2 deste trabalho –, com base nas oportunidades dos complexos econômicos e demais atividades presentes nos territórios, bem como nas demandas dos diferentes perfis de municípios.

Assim, a partir das perguntas “quais regiões devem ser priorizadas em uma política de desenvolvimento regional orientada pelo PEDES?” e “quais instrumentos devem ser mobilizados para fortalecer o desenvolvimento econômico dessas regiões?”, este trabalho segue para sua última seção. O objetivo é identificar os principais elementos do Plano que contribuem para a construção de uma proposta para o desenvolvimento regional fluminense e, em seguida, propor os caminhos possíveis para sua efetivação.

# 5. UMA ESTRATÉGIA PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO DE JANEIRO

A última seção deste trabalho se propõe a contribuir com a tradução dos conceitos, propostas e estratégias apontadas pelo PEDES em elementos concretos para a estruturação de uma estratégia de desenvolvimento regional no Rio de Janeiro. O plano, em suas mais de 1.200 páginas, bem como nas notas técnicas que complementam o estudo principal, reúne diversos insumos que podem ser transformados em bases de atuação do Executivo estadual, desde que sejam articulados como componentes de uma política pública. Assim, nesta etapa, para além da identificação dos principais elementos do plano, busca-se propor uma abordagem para a sua materialização, a qual poderá subsidiar a estruturação de uma política de desenvolvimento regional.

## 5.1. Elementos do PEDES para a estruturação de uma estratégia de desenvolvimento regional

O PEDES é composto por diversos elementos que criam as bases necessárias para uma atuação orientada ao desenvolvimento regional, sob a ótica do papel do Estado enquanto indutor do desenvolvimento. Dentre eles, destacaremos: (i) a Missão 7 – Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego – como eixo norteador; (ii) a identificação de setores estratégicos como oportunidade para o adensamento produtivo equilibrado em nível regional; (iii) o fortalecimento dos fatores de competitividade, em nível estadual e nos diferentes territórios do Estado, a partir do emprego de determinadas estratégias; e (iv) a nova proposta de regionalização do Estado para o planejamento das ações.

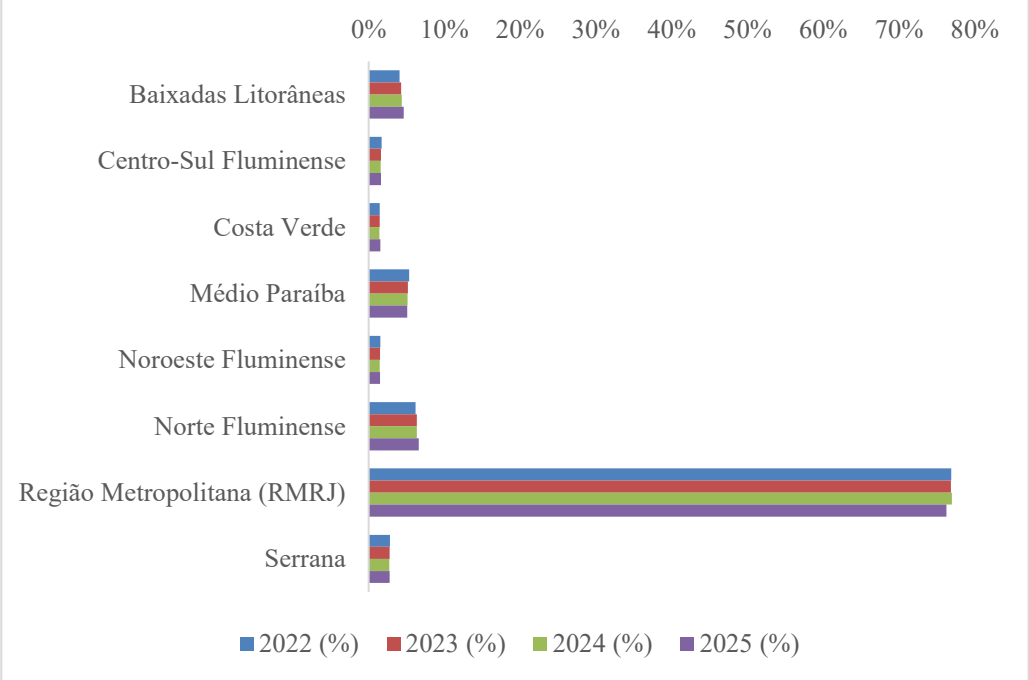
Entende-se que esses elementos ajudam a organizar, de forma complementar entre si: o objetivo que o PEDES estabelece para a promoção de um desenvolvimento regional equilibrado (elemento i); as oportunidades produtivas a partir das quais esse objetivo poderá ser perseguido (elemento ii); os mecanismos por meio dos quais os setores e territórios associados a essas oportunidades poderão ser fortalecidos (elemento iii); e os recortes territoriais em que essa atuação poderá ser planejada (elemento iv).

### 5.1.1. *A Missão 7 – Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego*

O primeiro elemento a ser analisado é a missão que trata especificamente da distribuição desigual das oportunidades de emprego e renda no Rio de Janeiro. A partir dessa ótica, passa-se a identificar o desenvolvimento regional enquanto pauta prioritária para a promoção de um maior equilíbrio entre os diferentes territórios do estado, proporcionando, consequentemente, maior bem-estar para a população fluminense.

A missão 7 visa promover a superação de um cenário desafiador, e que já foi previamente abordado nas seções anteriores. Conforme a Figura 5 ilustra, a maior parte das vagas formais de emprego do estado está concentrada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. E, como pode-se observar, esse cenário pouco se alterou nos últimos anos.

**Figura 5 – Participação dos vínculos formais do estado por região de governo, nos anos de 2022 a 2025.**




Fonte: Elaborado pela autora, a partir de Ministério do Trabalho e Emprego (2022; 2025)

A Tabela 2, elaborada a partir de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS), do Ministério do Trabalho e Emprego, complementa a análise sobre a concentração territorial dos

vínculos formais no estado. A primeira coluna apresenta a quantidade de vínculos formais por região de governo, dado que, isoladamente, já permite visualizar a forte concentração na RMRJ. Quando analisado em conjunto com a população total da região e com a população economicamente ativa (PEA), observa-se que a região que abriga a capital apresenta participação nos vínculos formais superior à sua participação na população e na força de trabalho estadual. A comparação entre essas participações permite observar se determinada região concentra vínculos formais em proporção superior ou inferior ao seu peso populacional e à sua força de trabalho. Além da RMRJ, apenas o Norte Fluminense apresenta relação positiva entre participação nos vínculos formais e participação na PEA, com diferença de 0,7 p.p., enquanto o Centro-Sul Fluminense encontra-se praticamente em posição de equilíbrio. Outra leitura interessante da tabela se refere à relação entre vínculos formais e PEA, que permite uma aproximação da capacidade de absorção formal da força de trabalho regional. Neste ponto, destacam-se novamente a RMRJ, com vínculos formais equivalentes a 60,41% da PEA, e o Norte Fluminense, com 65,76%.

**Tabela 2 – Relação entre vínculos formais, PEA e população por região de governo do Estado do Rio de Janeiro - 2022**

| Região administrativa | Vínculos formais (2022) | Part. Vínculos (%) | PEA (2022) | Part. PEA (%) | Vínculos - PEA (p.p.) | Vínculos formais / PEA (%) | População (2022) | Part. Pop (%) |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Baixadas Litorâneas | 176.618 | 4,08% | 393.892 | 5,33% | -1,3% | 44,84% | 868.285 | 5,41% |
| Centro-Sul Fluminense | 73.634 | 1,70% | 129.019 | 1,75% | 0,0% | 57,07% | 278.628 | 1,74% |
| Costa Verde | 63.607 | 1,47% | 121.785 | 1,65% | -0,2% | 52,23% | 253.897 | 1,58% |
| Médio Paraíba | 230.810 | 5,33% | 406.341 | 5,50% | -0,2% | 56,80% | 865.130 | 5,39% |
| Noroeste Fluminense | 66.450 | 1,53% | 153.188 | 2,07% | -0,5% | 43,38% | 324.037 | 2,02% |
| Norte Fluminense | 267.447 | 6,18% | 406.702 | 5,51% | 0,7% | 65,76% | 920.826 | 5,74% |
| Região Metropolitana (RMRJ) | 3.328.841 | 76,88% | 5.510.832 | 74,64% | 2,2% | 60,41% | 12.021.871 | 74,88% |
| Serrana | 122.554 | 2,83% | 261.881 | 3,55% | -0,7% | 46,80% | 522.500 | 3,25% |
| **Rio de Janeiro** | **4.329.961** | **100%** | **7.383.640** | **100%** | | **58,64%** | **16.055.174** | **100%** |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de IBGE (2022) e Ministério do Trabalho e Emprego (2022)

O cenário de concentração das oportunidades de emprego, conforme apresentado acima, é abordado pelo PEDES em seu diagnóstico, pelo seu potencial de sobrecarregar a demanda por serviços urbanos e a pressão sobre os recursos naturais (SEPLAG-RJ, 2023c). Essa sobrecarga se

dá devido ao forte adensamento populacional que reflete o número de pessoas atraídas para os territórios em busca de oportunidades.

Assim, na missão 7 se indica que, para a superação da situação em questão, é primordial que o Estado seja capaz de fomentar o crescimento e a expansão das atividades de setores econômicos com maior potencial de contribuição com o número de vagas de emprego formal. De certo, a expansão do número de vagas deve ser promovida de forma territorialmente desconcentrada, promovendo a reversão de uma trajetória histórica de concentração em torno da capital, conforme visto na seção 4 deste trabalho.

Para que esse aumento do emprego seja possível, dois principais caminhos são identificados, a partir da proposta da missão: um desenvolvimento baseado nas potencialidades e dinâmicas estabelecidas em cada território e a atração de investimentos (SEPLAG-RJ, 2023b). Do ponto de vista das potencialidades e dinâmicas locais, a Missão 7 se desdobra, no Documento Final do PEDES, em estratégias[74] que podem ser empreendidas pela administração estadual e que se relacionam aos instrumentos de fomento ao desenvolvimento regional identificados na seção de referencial teórico. O Quadro 11 apresenta esta relação.

**Quadro 11 - Relação entre estratégias da Missão 7 e Instrumentos identificados na literatura**

| **Estratégias apontadas pela Missão 7** | **Instrumento da literatura associado** |
|---|---|
| Ampliar a oferta de capacitação empreendedora | Fortalecimento da cultura empreendedora; Políticas de empreendedorismo inclusivo; |
| Ampliar a oferta de qualificação profissional | Centros de fortalecimento do mercado de trabalho; Vinculação de subsídios às empresas ao desenvolvimento de programas de formação de mão de obra local; Capacitação direcionada à grupos vulneráveis. |
| Desburocratização do processo de formalização dos empreendimentos | Redução das barreiras de entrada e saída; |
| Fortalecimento das micro, pequenas e médias empresas | Identificação de oportunidades potenciais de novos negócios; Serviços de apoio integrados; Incubadoras de negócios; Melhoria do acesso a financiamento; Espaços de trabalho coletivos; Promoção da conexão entre PMEs e atores locais estratégicos. |
| Fortalecer os mecanismos de geração de empreendimentos inovadores no território fluminense, | Construção de centros de inovação regional; Parques de pesquisa, ciência ou tecnologia; Formação de redes entre os atores locais. |

[74] No conteúdo do Plano, algumas das estratégias selecionadas são apresentadas como diretivas e objetivos específicos da missão, mas nem todas foram incluídas na presente seleção. A seleção foi realizada a partir da identificação daquelas que possuíam conteúdo mais diretamente voltado a instrumentos de política pública, e não a objetivos ou resultados esperados. Por exemplo, optou-se por incluir a estratégia "Ampliar a oferta de qualificação profissional", enquanto "Aumento da empregabilidade da população local" – que é inclusive um objetivo específico da missão – não foi inserida.

| | |
|---|---|
| incluindo incubadoras, aceleradoras, *hubs* de inovação, *living labs*, entre outros. | |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023b)

De forma complementar, ainda que não se constitua como elemento central da análise das estratégias do Plano voltadas ao fomento do desenvolvimento regional, entende-se que a Missão 6 – Vantagem competitiva associada à economia do conhecimento possui sinergia com uma atuação voltada à desconcentração das oportunidades de emprego e renda, também identificada como instrumento na seção do referencial teórico. A conexão entre as estratégias elencadas e os instrumentos se apresenta no Quadro 12[75].

Isso ocorre porque a missão preconiza o fortalecimento de segmentos da economia que potencializam o aumento da competitividade regional a partir da "geração, difusão e aplicação sistemática de conhecimento e inovação ao longo da estrutura produtiva em detrimento de vantagens competitivas associadas ao baixo valor da mão de obra ou da concessão de incentivos fiscais" (SEPLAG-RJ, 2023b, p. 64). Ou seja, ao compreender a inovação como mecanismo de competitividade associado ao potencial instalado em cada território, a missão articula o fortalecimento da estrutura produtiva com as especificidades regionais, contribuindo para que diferentes regiões do estado possam ampliar suas capacidades de desenvolvimento.

[75] Algumas das estratégias da missão 6 se repetem na missão 7 e, com isso, foram selecionadas apenas as que possuíam conteúdo que ainda não havia sido apresentado no Quadro 11. O critério de seleção foi o mesmo apresentado na nota 74.

**Quadro 12 – Relação entre estratégias da Missão 6 e Instrumentos identificados na literatura**

| Estratégias apontadas pela Missão 6 | Instrumento da literatura associado |
|---|---|
| Promover a inovação impulsionada por setores dinâmicos e estabelecidos e grandes empresas, a partir dos Complexos do Petróleo e Gás; da Economia da Saúde e Economia Verde[76] | Financiamento, subsídios, isenções ou taxas locacionais; Identificação de oportunidades potenciais de novos negócios; Fortalecimento de setores industriais nascentes; Estimular a demanda; |
| Expansão da transferência de tecnologia das instituições científico-tecnológicas para o setor produtivo[77] | Aporte de recursos em pesquisa e inovação; Consórcios de pesquisa e desenvolvimento para projetos relevantes para as economias locais; Estimular a demanda; Construção de centros de inovação regional; |
| Criação e fortalecimento de redes de inovação envolvendo múltiplos atores[78] | Consórcios de pesquisa e desenvolvimento para projetos relevantes para as economias locais; Formação de redes entre os atores locais. |
| Ampliação da captação de subvenção econômica e crédito para inovação por parte das empresas fluminenses | Aporte de recursos em pesquisa e inovação; Reunir fontes diversas de capital privado; Melhoria do acesso a financiamento. |
| Redução da taxa de mortalidade das *startups* criadas no estado | Fortalecimento de setores industriais nascentes; Reunir fontes diversas de capital privado; Estimular a demanda; Fortalecimento da cultura empreendedora; Identificação de oportunidades potenciais de novos negócios; Serviços de apoio integrados; Incubadoras de negócios; Redução das barreiras de entrada e saída; Melhoria do acesso a financiamento. |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023b)

As estratégias apresentadas nas Missões 6 e 7 constituem instrumentos de política pública que podem ser implementados com vistas ao aumento da competitividade do setor produtivo fluminense e à expansão da atividade econômica no Estado, contribuindo para o objetivo de

[76] A partir destes três complexos econômicos que podem contribuir com a estratégia apontada, foram apresentadas algumas frentes de atuação, sendo elas: o aumento do percentual do fornecimento de bens e serviços de maior valor agregado para a cadeia de P&G por empresas locais; a ampliação do volume da produção de derivados do petróleo e gás de 2ª geração e 3ª geração; a recuperação da base produtiva do Complexo da Economia da Saúde; a ampliação da participação de energias de fontes renováveis na matriz energética do estado, com destaque para eólica offshore e hidrogênio verde e; o aumento da incorporação de tecnologia na produção agropecuária do estado (SEPLAG-RJ, 2023b).

[77] Dentre alguns dos mecanismos existentes que contribuem com essa maior conexão entre universidade e empresa, o Plano indica "licenciamento ou compra de propriedade intelectual, contratos de Pesquisa e Desenvolvimento – P&D, pesquisa colaborativa, parcerias público-privadas, compartilhamento de laboratórios e spin-offs" (SEPLAG-RJ, 2023b, p. 66).

[78] Pode ser feita em torno de setores ou tecnologias específicas, como também com vistas à solução de desafios sociais e ambientais de interesse do ERJ (SEPLAG-RJ, 2023b).

ampliação das oportunidades de emprego e renda de forma territorialmente desconcentrada no Rio de Janeiro. Tendo em vista que, sob a ótica do PEDES, o desenvolvimento econômico pode ser fortalecido a partir das potencialidades instaladas e da atração de novos investimentos, torna-se fundamental identificar os principais setores a serem estimulados, em razão de seu potencial em relação ao restante da economia. Sendo assim, o próximo elemento identificado no Plano para a construção de uma estratégia de desenvolvimento regional advém da análise de complexos econômicos e demais setores associados ao fortalecimento da estrutura produtiva no Rio de Janeiro.

### 5.1.2. *Setores estratégicos para o adensamento produtivo*

O PEDES, a partir de seu diagnóstico e de sua orientação ao fortalecimento dos complexos econômicos, identifica diversos setores potenciais e instalados que podem ser estimulados de modo a contribuir para o desenvolvimento da estrutura produtiva fluminense. A identificação desses setores, com base nas ferramentas metodológicas utilizadas no Plano, auxilia na construção de respostas às seguintes perguntas: qual são os setores estratégicos a serem desenvolvidos no Estado? E, mais especificamente, qual setor pode ser atraído ou fortalecido em cada região, considerando a estrutura produtiva existente?

As ferramentas utilizadas para a identificação destes setores foram a Matriz Insumo Produto (MIP) e a Rede de Complexidade Econômica. Com base nestas ferramentas foi possível mapear diferentes caracterizações de setores[79], a partir de sua relação com a estrutura produtiva do Estado, que serão analisadas nesta seção. Com auxílio da MIP, foi possível identificar os **setores líderes** dos Complexos Econômicos e, pela análise da complexidade econômica, os **setores de maior complexidade** e os **setores âncora** dentro dos Complexos Econômicos. Se agregará ainda o mapeamento viabilizado pelo PEDES de alguns setores estratégicos que podem ser fortalecidos considerando, concomitantemente, os objetivos de atendimento às missões e de desenvolvimento dos complexos econômicos, o qual intitularemos **setores complexo-missão**. Por fim, considerando a importância da regionalização da atividade produtiva, serão apresentados os **setores de maior densidade** em cada região de Governo.

[79] As caracterizações se encontram no Documento Base – Volume 3.

Os setores líderes foram identificados a partir da definição dos Complexos Econômicos, conforme abordado na seção 4.4.1 A estrutura do plano. Os complexos possuem grande relevância para a economia fluminense, visto que, segundo dados de 2019, são responsáveis por aproximadamente 43% do total de empregos gerados no Rio de Janeiro – somando um total de 1,7 milhões de empregos – e por 74,44% da arrecadação de ICMS. Neste contexto, os setores líderes se caracterizam por seu potencial indutor dentro da cadeia, incorporação intensiva de ciência, tecnologia e inovação, potencial de adensamento em escala regional e contribuição para as missões (SEPLAG-RJ, 2023d).

O segundo tipo de setor identificado foram os de maior complexidade dentro de cada Complexo Econômico, com base nos índices de complexidade industrial (ICI). Na metodologia utilizada[80] o ICI é definido a partir da diversidade e ubiquidade de cada setor industrial nas regiões, ou seja, ele leva em consideração a quantidade de setores que determinada região possui vantagem comparativa e a quantidade de vezes que esse setor é observado nas regiões. Uma região possui vantagem comparativa quando o setor aparece de forma mais concentrada na região do que na média nacional. Dessa forma, um ICI alto é atribuído a setores que aparecem em poucas regiões e que aparecem em regiões que possuem maior diversidade produtiva (SEPLAG-RJ, 2023d).

Ainda sob a ótica da complexidade econômica, o plano aborda os setores âncora dentro dos complexos, ou seja, o que têm maior probabilidade de puxar outros setores dentro de cada complexo econômico. A probabilidade é calculada a partir da média da proximidade de um setor com os demais setores do complexo, com base em dados de emprego. Os setores de maior proximidade média são considerados âncoras.

O Quadro 13 sintetiza os setores identificados no PEDES segundo as caracterizações supramencionadas. É importante ressaltar que esta forma de apresentação representa um esforço de consolidação, dado que um mesmo setor produtivo pode aparecer em mais de uma caracterização, como setor líder, setor âncora ou setor de maior complexidade. Essa consolidação, contudo, não significa que todos os setores reunidos sob um mesmo grupamento possuam necessariamente a mesma caracterização. Em alguns casos, apenas segmentos específicos do setor foram identificados pelo Plano em determinada caracterização e por este motivo, as atividades relacionadas são apresentadas apenas quando necessário.

[80] O setor de serviços não é incluído na metodologia devido pelo fato de as atividades serem muito genéricas, tendendo a poluir os resultados de complexidade (SEPLAG-RJ, 2023d).

**Quadro 13 – Síntese dos setores estratégicos por complexo econômico e caracterização no PEDES**

| Setor | Atividades relacionadas, quando aplicável | Complexo econômico associado | Caracterizações associadas[81] |
|---|---|---|---|
| Refino e derivados de petróleo | coque, derivados do petróleo e biocombustíveis | Petróleo e Gás | setor líder |
| Petroquímica e derivados industriais | catalisadores, resinas termofixas, intermediários para plastificantes, resinas e fibras, adesivos e selantes, impermeabilizantes, solventes e produtos afins | Petróleo e Gás | setor líder; setor com maior complexidade; setor âncora |
| Produtos plásticos | artefatos de material plástico | Petróleo e Gás | setor âncora |
| Pneus e câmaras-de-ar | - | Petróleo e Gás | setor com maior complexidade |
| Serviços financeiros | mercado de ativos ambientais | Economia Verde | setor líder |
| Indústria de alimentos | - | Economia Verde | setor líder; setor âncora |
| Gestão de resíduos | coleta, tratamento, disposição e recuperação de resíduos; descontaminação e gestão de resíduos | Economia Verde | setor líder |
| Energias Renováveis | energia solar e eólica | Economia Verde | setor líder |
| Papel, celulose e embalagens | cartolina, papel-cartão, embalagens e produtos de papel e celulose | Economia Verde | setor com maior complexidade |
| Defensivos e insumos agroquímicos | - | Economia Verde | setor com maior complexidade |
| Apoio à produção agrícola | - | Economia Verde | setor âncora |
| Produtos de madeira e fibras naturais | artefatos de madeira, palha, cortiça, vime e material trançado | Economia Verde | setor âncora |
| Indústria de alimentos para animais | - | Economia Verde | setor âncora |
| Indústria de bebidas não alcoólicas | - | Economia Verde | setor âncora |
| Produção de medicamentos | produtos farmoquímicos e farmacêuticos | Economia da Saúde | setor líder; setor com maior complexidade |
| Serviços Hospitalares | | Economia da Saúde | setor líder |

[81] Para a seleção dos setores de maior complexidade dentro dos Complexos Econômicos, foram incluídos apenas os cinco primeiros apresentados nas tabelas 12 a 17 do Documento Base – Volume III (Complexidade industrial dos setores), e apenas os que possuíam um ICI positivo.

| | | | |
|---|---|---|---|
| Equipamentos médico-hospitalares | aparelhos eletromédicos e eletroterapêuticos e equipamentos de irradiação | Economia da Saúde | setor com maior complexidade |
| Produtos farmacêuticos veterinários | - | Economia da Saúde | setor com maior complexidade; setor âncora |
| Equipamentos médico-odontológicos e ópticos | instrumentos e materiais para uso médico e odontológico e de artigos ópticos | Economia da Saúde | setor com maior complexidade; setor âncora |
| Indústria de cosméticos e higiene pessoal | cosméticos, produtos de perfumaria e de higiene pessoal | Economia da Saúde | setor com maior complexidade; setor âncora |
| Indústria naval | embarcações e estruturas flutuantes; embarcações para esporte e lazer | Economia do Mar | setor líder; setor âncora |
| Pesca e aquicultura | - | Economia do Mar | setor líder; setor âncora |
| Produtos para pesca e esporte | - | Economia do Mar | setor com maior complexidade |
| Indústria de processamento do pescado | - | Economia do Mar | setor âncora |
| Construção Civil | obras de infraestrutura urbana, energética, logística e de saneamento; instalações e serviços especializados para construção | Infraestrutura e Logística | setor líder |
| Saneamento Básico | captação, tratamento e distribuição de água; gestão de redes de esgoto | Infraestrutura e Logística | setor líder |
| Infraestrutura de transmissão de dados (5G) | - | Infraestrutura e Logística | setor líder |
| Transporte Logístico de Carga | Portos, rodovias e ferrovias | Infraestrutura e Logística | setor líder |
| Máquinas e equipamentos industriais | fabricação de compressores, equipamentos hidráulicos e pneumáticos, exceto válvulas | Infraestrutura e Logística | setor com maior complexidade |
| Equipamentos de comunicação | aparelhos telefônicos e outros equipamentos de comunicação | Infraestrutura e Logística | setor com maior complexidade |
| Equipamentos de medição, teste e controle | | Infraestrutura e Logística | setor com maior complexidade |
| Máquinas e equipamentos para construção | máquinas e equipamentos para terraplenagem, pavimentação e construção, exceto tratores | Infraestrutura e Logística | setor com maior complexidade |
| Máquinas e equipamentos para transporte e elevação de cargas | - | Infraestrutura e Logística | setor âncora |
| Máquinas e equipamentos para saneamento básico e ambiental | - | Infraestrutura e Logística | setor âncora |
| Audiovisual | produção audiovisual, cinema, televisão, gravação de som e edição musical | Economia Criativa e Turismo | setor líder |
| Indústria audiovisual, óptica e fotográfica | fabricação de equipamentos audiovisuais, mídias de gravação e equipamentos ópticos, fotográficos e cinematográficos | Economia Criativa e Turismo | setor com maior complexidade |

| | | | |
|---|---|---|---|
| Instrumentos musicais | - | Economia Criativa e Turismo | setor com maior complexidade |
| Brinquedos e jogos recreativos | - | Economia Criativa e Turismo | setor com maior complexidade |
| Serviços gráficos | serviços de pré-impressão e acabamento gráfico | Economia Criativa e Turismo | setor âncora |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023d, 2023b)

Para além das caracterizações associadas à análise insumo-produto e à complexidade econômica, o Plano apresenta os setores aqui denominados complexo-missão. Partindo da compreensão de que o cumprimento das missões possui relação direta com os complexos econômicos definidos para o PEDES, o fortalecimento desses setores viabiliza que o estímulo à atividade produtiva seja também orientado ao enfrentamento dos problemas estruturais do Estado. A partir de uma análise qualitativa, foram selecionadas as estratégias apresentadas como resultado da relação entre complexos e missões[82], quando estas constituem objetivo claro de política pública voltada ao desenvolvimento de setores econômicos[83]. As nomenclaturas que identificam os setores apresentados no Quadro 14 foram definidas de forma a aproximar a linguagem daquela utilizada para os setores líderes, de maior complexidade e âncora.

**Quadro 14 – Setores complexo-missão identificados a partir do PEDES**

| Setor | Complexos Econômicos associados | Missões associadas |
|---|---|---|
| Descarbonização e transição energética em óleo e gás | Petróleo e Gás | M4; M6 |
| Descomissionamento de plataformas offshore | Petróleo e Gás | M5 |
| Fornecedores industriais para óleo e gás | Petróleo e Gás | M6 |
| Gás natural para desenvolvimento industrial e regional | Petróleo e Gás | M6; M7 |
| Reflorestamento e silvicultura | Economia Verde | M1; M2; M3; M4 |
| Agricultura familiar e de baixo carbono, com foco em áreas subutilizadas | Economia Verde | M1; M2; M4; M6; M7 |
| Tecnologias sustentáveis para agricultura | Economia Verde | M2 |
| Parques tecnológicos em energias limpas | Economia Verde | M4 |
| Energias limpas (eólica e solar) e hidrogênio verde | Economia Verde | M4 |
| Mercado de carbono e ativos sustentáveis | Economia Verde | M4; M6 |
| Pesquisa, desenvolvimento e inovação em transição energética | Economia Verde | M6 |
| Biotecnologia | Economia Verde | M6 |
| Geração de energia a partir de resíduos | Economia Verde | M7 |

[82] Apresentada no Documento Base – Volume 3 do PEDES, nas seções de 1 a 8.

[83] Não foram inseridas as estratégias associadas a temáticas de acesso à saúde, educação ou pautas estritamente ambientais quando estas não apresentavam relação explícita com o desenvolvimento, fortalecimento ou dinamização de algum setor econômico.

| | | |
|---|---|---|
| Turismo sustentável, de natureza e comunidades tradicionais | Economia Verde; Economia Criativa e Turismo | M1; M6 |
| Tecnologias em saúde | Economia da Saúde | M6 |
| Medicamentos da biodiversidade | Economia da Saúde | M7 |
| Produção de matérias-primas para medicamentos da biodiversidade | Economia da Saúde | M7 |
| Pesquisa e desenvolvimento em saúde e biodiversidade | Economia da Saúde | M7 |
| Produtos farmacêuticos | Economia da Saúde | M8 |
| Equipamentos médico-hospitalares | Economia da Saúde | M8 |
| Produtos e insumos para saúde | Economia da Saúde | M8 |
| Pesca e aquicultura sustentável | Economia do Mar | M2; M7 |
| Dessalinização para abastecimento hídrico | Economia do Mar | M3 |
| Aproveitamento de resíduos da dessalinização | Economia do Mar | M3 |
| Hidrogênio a partir da dessalinização | Economia do Mar | M3 |
| Modernização e descarbonização de embarcações | Economia do Mar | M4 |
| Produção de microalgas | Economia do Mar | M4 |
| Insumos e componentes metalmecânicos para atividades marítimas | Economia do Mar | M7 |
| Manutenção e reparo naval | Economia do Mar | M7 |
| Produtos náuticos, de pesca e lazer | Economia do Mar | M7 |
| Cosméticos com insumos marinhos | Economia do Mar | M7 |
| Equipamentos de navegação e busca | Economia do Mar | M7 |
| Construção para infraestrutura urbana e econômica | Infraestrutura e Logística | M1 |
| Logística de escoamento, abastecimento e comercialização da produção | Infraestrutura e Logística | M2; M8 |
| Infraestrutura de saneamento para o setor produtivo | Infraestrutura e Logística | M3 |
| Reaproveitamento de resíduos industriais e agrícolas | Infraestrutura e Logística; Economia Verde | M3; M6 |
| Logística industrial sustentável | Infraestrutura e Logística | M5 |
| Empreendedorismo e economia solidária | Infraestrutura e Logística | M8 |
| Processamento, beneficiamento e reciclagem de resíduos | Infraestrutura e Logística; Economia Verde | M5; M6; M7 |
| Produtos culturais e de identidade territorial | Economia Criativa e Turismo | M1; M7; M8 |
| Turismo náutico e esportes aquáticos | Economia Criativa e Turismo | M1; M7 |
| Turismo cultural, histórico e gastronômico | Economia Criativa e Turismo | M1; M7; M8 |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023d)

As quatro caracterizações apresentadas acima são tratadas no Plano sem um recorte territorial, ou seja, identificam setores potenciais para o Estado sem necessariamente relacioná-los às regiões que apresentam maior sinergia para seu desenvolvimento. Nesse sentido, uma importante contribuição da análise de complexidade é a identificação dos setores de maior densidade. Um setor é caracterizado como de maior densidade quando apresenta maior possibilidade de ser desenvolvido em determinada região, com base nas atividades produtivas já presentes no território. Seu cálculo é realizado a partir da proximidade desse setor em relação aos demais setores presentes

de forma representativa na região. Esse é o mesmo conceito denominado na literatura apresentada no referencial teórico como variedade relacionada (*related variety*) (Asheim; Boschma; Cooke, 2011).

No Plano, são apresentados os setores de maior densidade, com ênfase na complexidade industrial e destaque para aqueles que as regiões ainda não possuem, mas que se encontram próximos de sua estrutura produtiva. Para uma análise dos setores com potencial de desenvolvimento no Estado – instalados ou não – serão considerados, por região, aqueles que apresentam maior resultado de densidade, priorizando-se os que estão acima da referência de 0,20[84], bem como os setores de maior complexidade em cada território, ainda que apresentem valor negativo, de modo a incorporar todas as regiões na análise.

Como possível objeto de política pública, foram elencados os cinco principais setores por região, priorizando aqueles com maior potencial de contribuição para a sofisticação da estrutura produtiva e levando em consideração os que se enquadram em uma das quatro caracterizações anteriores: setor líder, setor de maior complexidade, setor âncora ou setor complexo-missão. Também buscou-se evitar a repetição de setores entre regiões, como também a inserção de setores associados a segmentos instalados ou potenciais em outras regiões do Estado – conforme apresentado na seção 4.2 A estrutura produtiva e suas fragilidades. O Quadro 15 sintetiza o resultado.

**Quadro 15 – Setores de maior densidade por região e aderência às caracterizações setoriais do PEDES**

| Região | Setor | Atividade relacionada | Instalado? | Caracterização associada | Complexo econômico associado |
|---|---|---|---|---|---|
| Baixadas Litorâneas | Papel, celulose e embalagens | produtos de papel, cartolina, papel-cartão e papelão ondulado; embalagens de papel | sim | setor com maior complexidade | Economia Verde |
| | Produtos de metal | tubos de aço com costura; produtos de metal não especificados anteriormente | sim | - | Infraestrutura e Logística |
| | Petroquímica e derivados industriais | produtos químicos orgânicos não especificados anteriormente | sim | setor líder; setor com maior complexidade; setor âncora | Petróleo e Gás |

[84] Calculado a partir da média da região Sudeste, e levando em conta as densidades do Estado de São Paulo e das regiões metropolitanas deste mesmo estado e do Rio de Janeiro, consideram-se os valores abaixo de 0,20 como muito baixos, de 0,20 a 0,27, medianos, acima de 0,27 altos, e acima de 0,36 são considerados muito altos (SEPLAG-RJ, 2023d).

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Fornecedores industriais para óleo e gás | máquinas e equipamentos para prospecção e extração de petróleo; Serviços de usinagem, solda, tratamento e revestimento em metais | sim | setor complexo-missão | Petróleo e Gás |
| | Produtos plásticos | fabricação de embalagens de material plástico | não | setor âncora | Petróleo e Gás |
| Centro-Sul Fluminense | Componentes e peças para aeronaves | Turbinas, motores e outros componentes e peças para aeronaves | não | - | - |
| | Indústria têxtil | Tecidos especiais, inclusive artefatos | não | - | - |
| | Máquinas e equipamentos para saneamento básico e ambiental | - | não | setor âncora | Infraestrutura e Logística |
| | Máquinas e equipamentos industriais | Máquinas e equipamentos de uso geral; aparelhos para instalações térmicas | não | - | Infraestrutura e Logística |
| | Petroquímica e derivados industriais | Aditivos de uso industrial; impermeabilizantes, solventes e produtos afins | não | setor líder; setor com maior complexidade; setor âncora | Petróleo e Gás |
| Costa Verde | Pesca e aquicultura | Pesca em água salgada; aquicultura em água salgada e salobra | sim | setor líder; setor âncora; setor complexo-missão | Economia do Mar |
| | Indústria naval | Construção de embarcações e estruturas flutuantes | sim | setor líder; setor âncora | Economia do Mar |
| | Manutenção e reparo naval | Manutenção e reparação de embarcações | sim | setor complexo-missão | Economia do Mar |
| | Indústria de alimentos | Fabricação de sorvetes e outros gelados comestíveis; fabricação de farinha de mandioca e derivados | sim | setor líder; setor âncora | Economia Verde |
| | Rochas ornamentais | Aparelhamento e outros trabalhos em pedras | sim | - | Infraestrutura e Logística |
| Médio Paraíba | Peças e acessórios automotivos | peças e acessórios automotivos, incluindo componentes de direção e suspensão | sim | - | - |
| | Veículos automotores | fabricação de automóveis, camionetas e utilitários | sim | - | - |
| | Máquinas e equipamentos industriais | máquinas e aparelhos de refrigeração e ventilação para uso industrial e comercial | sim | setor com maior complexidade | Infraestrutura e Logística |
| | Máquinas e equipamentos para construção | máquinas e equipamentos para terraplenagem, pavimentação e construção | sim | setor com maior complexidade | Infraestrutura e Logística |
| | Pneus e câmaras-de-ar | fabricação de pneumáticos e de câmaras-de-ar | sim | setor com maior complexidade | Petróleo e Gás |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| Noroeste Fluminense | Manutenção e reparação automotiva | Recondicionamento e recuperação de motores para veículos automotores | sim | - | - |
| | Pesca e aquicultura | Aquicultura em água doce | sim | setor líder; setor âncora; setor complexo-missão | Economia do Mar |
| | Indústria de alimentos | Panificação; preparação do leite | sim | setor líder; setor âncora | Economia Verde |
| | Materiais de construção | Artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes | sim | - | Infraestrutura e Logística |
| | Rochas ornamentais | Aparelhamento e outros trabalhos em pedras | sim | - | Infraestrutura e Logística |
| Norte Fluminense | Mineração | Extração de minerais radioativos | sim | - | - |
| | Manutenção e reparo naval | Manutenção e reparação de embarcações | sim | setor complexo-missão | Economia do Mar |
| | Fornecedores industriais para óleo e gás | Máquinas e equipamentos para prospecção e extração de petróleo | sim | setor complexo-missão | Petróleo e Gás |
| | Apoio à extração de petróleo e gás natural | Atividades de apoio à extração de petróleo e gás natural | sim | - | Petróleo e Gás |
| | Extração de petróleo e gás natural | Extração de petróleo e gás natural | sim | - | Petróleo e Gás |
| Região Metropolitana (RMRJ) | Indústria de defesa | Equipamento bélico pesado, armas de fogo e munições | não | - | - |
| | Instrumentos de medição e precisão | Fabricação de cronômetros e relógios | não | - | - |
| | Equipamentos de comunicação | aparelhos telefônicos e outros equipamentos de comunicação | não | setor com maior complexidade | Infraestrutura e Logística |
| | Máquinas e equipamentos industriais | fabricação de compressores | não | setor com maior complexidade | Infraestrutura e Logística |
| | Petroquímica e derivados industriais | Fabricação de resinas termofixas | não | setor líder; setor com maior complexidade; setor âncora | Petróleo e Gás |
| Serrana | Indústria de confecção e vestuário | Confecção de roupas profissionais | não | - | - |
| | Pesca e aquicultura | Aquicultura em água doce | não | setor líder; setor âncora; setor complexo-missão | Economia do Mar |
| | Indústria de alimentos | Conservas de frutas; alimentos para animais | não | setor líder; setor âncora | Economia Verde |
| | Materiais de construção | Artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e materiais semelhantes | não | - | Infraestrutura e Logística |

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Rochas ornamentais | Aparelhamento e outros trabalhos em pedras | não | - | Infraestrutura e Logística |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023d)

A Figura 6 auxilia na visualização da distribuição regional das densidades, indicando quais regiões possuem maiores oportunidades de diversificação, com base na proximidade de sua estrutura produtiva atual. O cálculo foi elaborado a partir da média da densidade dos setores que compõem cada complexo para cada região (SEPLAG-RJ, 2023d). Conforme se observa, a Região Metropolitana possui a maior densidade em todos os Complexos Econômicos. Em verde, estão destacados por região os complexos com maior sinergia com a estrutura produtiva atual.

**Figura 6 – Densidade dos Complexos Econômicos do PEDES, segundo região de governo do ERJ**

| Regiões de Governo | Complexos Econômicos | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Economia do Mar | Infraestrutura e Logística | Petróleo e Gás | Saúde | Cultura e Turismo | Economia Verde |
| Baixadas Litorâneas | 0,26 | 0,18 | 0,17 | 0,17 | 0,20 | 0,21 |
| Centro-Sul Fluminense | 0,22 | 0,22 | 0,21 | 0,23 | 0,23 | 0,25 |
| Costa Verde | 0,10 | 0,05 | 0,05 | 0,05 | 0,06 | 0,07 |
| Médio Paraíba | 0,15 | 0,18 | 0,17 | 0,17 | 0,17 | 0,16 |
| Metropolitana do Rio de Janeiro | **0,41** | **0,37** | **0,40** | **0,42** | **0,42** | **0,34** |
| Noroeste Fluminense | 0,18 | 0,16 | 0,14 | 0,16 | 0,17 | 0,19 |
| Norte Fluminense | 0,10 | 0,08 | 0,08 | 0,07 | 0,09 | 0,09 |
| Serrana do Rio de Janeiro | 0,16 | 0,15 | 0,13 | 0,14 | 0,15 | 0,18 |

Fonte: SEPLAG-RJ, 2023d, p. 123

A análise da densidade, sob a ótica da complexidade industrial, indica o reflexo das desigualdades regionais na estrutura produtiva do Estado, conforme apresentado anteriormente. A diversificação relacionada, baseada no fortalecimento de atividades de maior complexidade e no estímulo a atividades próximas da estrutura produtiva regional, não constitui uma alternativa igualmente viável para todas as regiões fluminenses. Dadas as diferenças entre os setores potenciais identificados, o tratamento da política pública também deve levá-las em conta. O Quadro 16 apresenta algumas propostas de ação destacadas pelo PEDES, que não representam todas as possibilidades de fortalecimento da estrutura produtiva.

**Quadro 16 – Estratégias regionais indicadas no PEDES a partir da análise de densidade**

| Região | Proposta para o fortalecimento da estrutura produtiva |
|---|---|
| Baixadas Litorâneas | Promover diversificação produtiva relacionada a partir de atividades de maior complexidade ainda não presentes na região |
| Centro-Sul Fluminense | Ampliar a diversificação produtiva para atividades relacionadas, priorizando setores de maior complexidade próximos à estrutura produtiva regional. |
| Costa Verde | Desenvolver novas atividades produtivas, com foco nas de maior complexidade |
| | Fortalecer atividades já existentes com maior complexidade; |
| Médio Paraíba | Promover a produção regional de componentes, peças e acessórios para a indústria automotiva; |
| | Estimular a transição da estrutura produtiva automotiva em direção à eletrificação. |
| Região Metropolitana (RMRJ) | Avançar no adensamento das cadeias associadas aos complexos econômicos já instalados, como Saúde, Óleo e Gás - especialmente nas atividades de 2ª e 3ª geração - e Economia do Mar. |
| Noroeste Fluminense | Desenvolver indústrias mais complexas nas atividades que a região apresenta especialização |
| | Desenvolver a indústria agro 4.0 como caminho para aumento da complexidade regional. |
| Norte Fluminense | Fortalecer atividades de maior complexidade ligadas à cadeia de petróleo e gás; |
| | Estimular novas atividades produtivas disruptivas não relacionadas à estrutura atual; |
| | Explorar oportunidades associadas à extração mineral relevante na região. |
| Serrana | Fortalecer indústrias de maior complexidade já presentes na região; |
| | Desenvolver novas atividades de maior complexidade, mesmo que sejam menos relacionadas à estrutura produtiva atual; |
| | Promover diversificação a partir de atividades próximas, ainda que inicialmente de menor complexidade, para gradualmente aumentar a complexidade das atividades relacionadas |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023d)

Entendendo que a diversificação relacionada e o aumento da complexidade econômica são apenas algumas das ferramentas possíveis para o fortalecimento da estrutura produtiva das diferentes regiões fluminenses, é imprescindível que o gestor público, a partir da compreensão dos setores potenciais para o estado e das capacidades instaladas em cada território, defina estratégias personalizadas. Conforme apresentado na Missão 7, o desenvolvimento fluminense pode ser baseado tanto nas potencialidades e dinâmicas estabelecidas em cada território como na atração de investimentos.

Sendo assim, a estruturação de uma proposta para o desenvolvimento fluminense, com viés regional, deve considerar, por um lado, os setores instalados e os potenciais de adensamento a partir deles. Isso inclui o fomento a criação, ao fortalecimento e a atração de empreendimentos

associados a cadeias já presentes nas regiões, apresentadas no Quadro 5 – Resumo municípios e atividades econômicas de destaque por região administrativa do ERJ e Quadro 15 – Setores de maior densidade por região e aderência às caracterizações setoriais do PEDES. A análise também pode ser complementada pela regionalização dos complexos[85], representada pelo Quadro 17, que indica quais regiões já possuem, em termos de número de empregos e empreendimentos, atividades relacionadas aos complexos econômicos.

**Quadro 17 – Posição relativa das regiões fluminenses nos complexos econômicos do PEDES, segundo empregados e estabelecimentos**

| | **Petróleo e Gás** | **Economia Verde** | **Economia da Saúde** | **Economia do Mar** | **Infraestrutura e Logística** | **Economia Criativa e Turismo** |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Baixadas Litorâneas | 3º | 4º | 4º | 4º | 4º | 2º |
| Centro-Sul Fluminense | 6º | 6º | 7º | 8º | 7º | 7º |
| Costa Verde | 8º | 8º | 8º | 3º | 6º | 5º |
| Médio Paraíba | 4º | 2º | 2º | 6º | 3º | 3º |
| Noroeste Fluminense | 7º | 7º | 6º | 7º | 8º | 8º |
| Norte Fluminense | 2º | 3º | 3º | 2º | 2º | 4º |
| Região Metropolitana (RMRJ) | **1º** | **1º** | **1º** | **1º** | **1º** | **1º** |
| Serrana | 5º | 5º | 5º | 5º | 5º | 6º |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2023d)

A proposta também deve considerar, ao mesmo tempo, o desenvolvimento de cadeias potenciais, relacionadas ou não às capacidades instaladas, conforme mapeado no Quadro 13 – Síntese dos setores estratégicos por complexo econômico e caracterização no PEDES e no Quadro 14 – Setores complexo-missão identificados a partir do PEDES. A partir dessa leitura, devem ser considerados os mecanismos e instrumentos disponíveis para cada estratégia, que serão analisados na seção a seguir.

### 5.1.3. *Fatores de competitividade*

[85] O PEDES regionaliza os complexos econômicos a partir do número de empregados e estabelecimentos, calculando também sua distribuição regional. Para a elaboração do ranking da participação das regiões por complexo, considerou-se os percentuais de participação, e no caso de haver divergência na posição relativa entre um dos valores, priorizou-se o número de empregados como critério de desempate. Em azul, estão destacados os complexos onde a região possui melhor colocação no ranking regional, e em negrito, destaca-se a região melhor colocada por complexo – que, em todos eles, foi a Região Metropolitana.

Conforme amplamente abordado ao longo deste trabalho, a atuação indutora do Estado é fundamental para um desenvolvimento regionalmente equilibrado. A literatura apresentada no referencial teórico explicita quais os instrumentos e mecanismos disponíveis para essa atuação, sintetizados no Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional. Sob a ótica do estímulo a competitividade sistêmica dos territórios, o PEDES também aborda diversos desses mecanismos, que serão explorados a seguir.

Em primeiro lugar, é importante ressaltar que a proposta de fortalecimento da competitividade apresentada no Plano busca ir além da lógica de atração de empresas com mecanismos tradicionais – como os meramente fiscais – que não são capazes de sustentar investimentos no médio e longo prazo, principalmente nos territórios mais fragilizados. Neste sentido, espera-se que o poder público seja capaz de superar uma atuação limitada a "uma gestão indicativa que o transforma num mero promotor da "venda" de lugares e sinalizador de oportunidades, removendo gargalos pontuais ("*missing links*") e oferecendo garantias para as demandas empresariais" (SEPLAG-RJ, 2022, p. 3).

A proposta do PEDES se baseia na estruturação de uma atuação coordenada do Estado para estimular decisões sinérgicas de diversos atores econômicos. Essas decisões devem ser capazes de favorecer o desenvolvimento de novas vantagens competitivas para os territórios, que possam de fato contribuir com a promoção de um novo reequilíbrio espacial.

Assim, dentre os instrumentos apresentados pelo Plano[86] que podem ser mobilizados pelo ente público para estimular tais decisões, apresentados como "mecanismos comumente utilizados pelos governos para reforçar seus fatores de competitividade", estão: (i) infraestrutura (energia, saneamento básico, telecomunicação e logística); (ii) incentivos fiscais e financeiros-fiscais; (iii) mão de obra, capacitação e mercado consumidor; (iv) agências de fomento ao desenvolvimento econômico; (v) segurança jurídica e pública e (vi) ciência, tecnologia e inovação (SEPLAG-RJ, 2022). Estes podem ser divididos entre investimentos diretos no território – denominados na revisão da literatura como bases estruturais das atividades econômicas – e indutores de investimentos indiretos – igualmente, denominados ferramentas de estímulo direto às atividades econômicas.

[86] Os instrumentos são apresentados como pertencentes ao Plano, por fazerem parte dos estudos prévios a sua elaboração. Porém, formalmente, estes se encontram na Nota Técnica nº 002/2022/SUBPLE.

Com base na literatura, serão propostos pontos de discussão para cada um dos instrumentos que poderão ser melhor elaborados para aproximar a administração estadual da implementação de uma estratégia de desenvolvimento regional no Rio de Janeiro.

*(i) Investimentos em infraestrutura*

Do ponto de vista dos investimentos em infraestrutura, o Plano aborda sua importância para o aumento da produtividade, a redução dos custos de operação e a maior integração e coesão do território. A competitividade dos territórios e das empresas é estimulada tanto por investimentos em infraestrutura de apoio ao setor produtivo, como saneamento básico, energia e telecomunicações, quanto por investimentos em infraestrutura logística. Esta última envolve "um conjunto de ativos que compreende portos e aeroportos, rodovias e ferrovias, dutovias e centros de consolidação e desconsolidação de cargas" (SEPLAG-RJ, 2022, p. 3), que estão diretamente relacionados à chegada de insumos e escoamento da produção de determinada localidade.

Considerando os desafios associados a uma alocação efetiva do alto volume de recursos destinado a este tipo de investimento, bem como à escolha eficiente dos territórios que os receberão, torna-se necessária a proposição de uma atuação que promova o equilíbrio entre a demanda existente e a demanda potencial, com vistas à expansão da atividade produtiva e à prevenção da subutilização das infraestruturas implantadas.

Neste sentido, como possibilidades para a atuação pública, destaca-se: a identificação de programas e projetos existentes no Estado associados a esses tipos de investimento, de forma a evitar a sobreposição de esforços e o desperdício de recursos; o mapeamento das áreas prioritárias para sua realização, considerando tanto as demandas locais quanto o potencial de transbordamento dos efeitos do investimento para a região como um todo – associado às economias de aglomeração; – e a proposição de instrumentos territoriais e normativos de indução produtiva[87].

*(ii) Incentivos fiscais e financeiros-fiscais*

Esses instrumentos possuem duas naturezas principais: de um lado, as isenções e reduções de alíquotas de impostos concedidas pelo Estado a uma empresa ou a determinado segmento do setor produtivo; de outro, os subsídios provenientes de programas de crédito, nos quais são

[87] Dentre alguns exemplos estão a criação de zonas econômicas especiais, corredores logísticos, planos que orientem a priorização de investimentos em infraestrutura, entre outros.

praticadas taxas de juros usualmente inferiores às do mercado. Apesar de configurarem um dos instrumentos mais tradicionais – e, conforme indicado, apresentarem efeitos limitados para a transformação estrutural de longo prazo –, os incentivos fiscais, em especial, e os financeiro-fiscais constituem importantes instrumentos de indução da atividade produtiva. Podem ter como público-alvo tanto setores estratégicos quanto territórios e segmentos da sociedade que atendam a critérios preestabelecidos e se enquadrem em estratégias de desenvolvimento, por exemplo.

No que tange sua utilização enquanto mecanismo de atração de empreendimentos, torna-se importante ressaltar, contudo, as limitações existentes à criação de novos incentivos fiscais. Essas limitações decorrem do processo de convalidação dos benefícios fiscais conduzido a partir do Convênio ICMS nº 190/2017[88], que restringiu a criação unilateral de benefícios não aprovados no âmbito do CONFAZ. Soma-se a isso a Reforma Tributária, instituída pela Emenda Constitucional nº 132/2023, que, em seu processo de transição, reduzirá progressivamente a possibilidade de utilização do ICMS como mecanismo estadual para o desenvolvimento econômico.

Como proposta de atuação, portanto, destaca-se o mapeamento dos segmentos e territórios contemplados por ambos os tipos de incentivo, com vistas à identificação de lacunas e à proposição de instrumentos complementares, associados aos setores estratégicos definidos para o adensamento produtivo no âmbito da estratégia de desenvolvimento regional do Estado.

*(iii) Mão de obra, capacitação e mercado consumidor*

O tamanho da população local, em especial da população em idade ativa, seu nível de capacitação para atender às demandas do setor produtivo e sua capacidade de participação enquanto mercado consumidor são apresentados enquanto importantes fatores de competitividade (SEPLAG-RJ, 2022). Do ponto de vista de uma política de desenvolvimento regional, cabe ao Estado promover ações de capacitação voltadas ao aumento da empregabilidade da população local.

Neste sentido, é importante que o planejamento da oferta de capacitação considere tanto as demandas e capacidades associadas aos setores já instalados nos territórios, quanto aquelas vinculadas a novos setores produtivos que possam ser fortalecidos. Assim, como possibilidades de

[88] Disponível em: https://www.confaz.fazenda.gov.br/legislacao/convenios/2017/CV190_17

ação estão o mapeamento, junto ao setor produtivo local, das demandas de capacitação de mão de obra; a análise das necessidades dos setores potenciais do território; o mapeamento da oferta de capacitação existente junto aos atores locais e a criação de novos cursos alinhados a essas demandas, tanto em nível técnico quanto superior.

*(iv) Agências de fomento ao desenvolvimento econômico*

Em linha com a oferta de incentivos financeiros-fiscais, conforme apresentado no item (ii), as agências de fomento são as instituições financeiras de caráter público responsáveis pelo financiamento voltado à implantação ou à manutenção de empreendimentos em setores e atividades prioritárias, através da oferta de crédito (SEPLAG-RJ, 2022).

Para que diferentes públicos e territórios sejam efetivamente contemplados, algumas ações adicionais podem ser empreendidas pelo poder público, tais como: o mapeamento da oferta de crédito disponível, de modo a contemplar os diferentes perfis de empreendimentos e portes empresariais; a análise qualitativa da facilidade de acesso ao crédito junto ao setor produtivo; a proposição de ações voltadas à desburocratização do processo; e a redução das assimetrias de informação sobre os mecanismos disponíveis, ampliando as condições de acesso a esses instrumentos. Adiciona-se ainda a importância do mapeamento de outras linhas de financiamento disponíveis aos empreendimentos do Estado junto as demais instituições públicas, como Finep e BNDES.

*(v) Segurança jurídica e pública*

Do ponto de vista da manutenção de um ambiente propício ao desenvolvimento da atividade produtiva, a segurança, tanto jurídica quanto pública, é fator fundamental de competitividade. Entende-se segurança jurídica como um "princípio que envolve diretamente a previsibilidade e a estabilidade das normas jurídicas, contribuindo diretamente para o exercício de atividades econômicas" (SEPLAG-RJ, 2022, p. 4). Por outro lado, a segurança pública associa-se à viabilidade da atividade econômica, considerando os riscos da violência e da criminalidade para seu desenvolvimento.

Um estudo recente da Firjan aponta que esses fatores se configuram como entraves à economia fluminense, devido a seus efeitos sobre o ambiente de negócios. Do ponto de vista da segurança jurídica, a imprevisibilidade institucional gera custos adicionais para as empresas

fluminenses, fazendo com que o Rio de Janeiro ocupe "a 8ª posição entre os estados brasileiros com maior custo associado a entraves jurídicos e regulatórios" (Firjan, 2026, p. 9). No que tange à segurança pública, ao mensurar os impactos econômicos da insegurança e da ilegalidade, o estado ocupa a 7ª posição no ranking nacional. A insegurança pública acaba gerando para as empresas a necessidade de absorver custos voltados à mitigação de riscos, os quais não contribuem para o aumento da produtividade ou para a expansão da produção. Ambos os fatores tendem, portanto, a tornar o Estado menos atrativo para o desenvolvimento de negócios.

Nesse sentido, entre as ações que podem ser empreendidas pelo Estado, destacam-se: o mapeamento, junto ao setor produtivo, dos principais gargalos relacionados à segurança jurídica; e, do ponto de vista da segurança pública, a identificação de áreas prioritárias para o desenvolvimento de atividades produtivas, acompanhada do mapeamento dos principais riscos associados à instalação e ao desenvolvimento dessas atividades nesses territórios. A partir desses diagnósticos, poderão ser formuladas políticas de mitigação junto aos órgãos competentes.

*(i) Ciência, tecnologia e inovação*

O último fator apresentado se associa ao fato de que a competitividade de empresas e regiões está fortemente relacionada à geração, aplicação e difusão de conhecimento e inovação. Regiões competitivas são as que conseguem desenvolver sistemas regionais de inovação fortes, ou seja, que possuem uma gama de atores e interesses que, ao interagirem entre si, fomentam a geração, o uso e a difusão do conhecimento. Essas regiões tendem a se tornar "polos de empresas inovadoras, multinacionais e profissionais altamente qualificados, que, em comum, buscam aproveitar os benefícios de um ambiente criativo, dinâmico e inovador" (SEPLAG-RJ, 2022, p. 4).

Assim, conforme abordado no referencial teórico e também na análise complementar da Missão 6 do PEDES, para além dos diversos mecanismos que orientam a atuação estatal no fomento à inovação, destaca-se a importância da identificação dos principais setores inovadores que podem ser fortalecidos ou desenvolvidos em cada região do Estado, evitando que os benefícios do processo inovativo se concentrem apenas em territórios já dinamizados. Ao mesmo tempo, a identificação dos principais gargalos produtivos e tecnológicos que poderiam ser solucionados por meio de processos inovativos constitui estratégia complementar. Para cada território ou setor, determinado tipo de instrumento ou estratégia será mais ou menos eficaz. Ainda, de forma complementar, com o objetivo de balizar essa atuação voltada à inovação, deve-se avaliar quais os

instrumentos normativos mais pertinentes a serem estabelecidos, com vistas ao fortalecimento da imagem do Estado enquanto um ambiente promotor de inovação.

Os fatores apresentados acima, bem como os pontos de discussão que se inseriram enquanto possibilidades para atuação da administração estadual – sintetizados no Quadro 18 – representam parte do esforço necessário para o fortalecimento da competitividade das empresas e territórios. Estes fatores estão diretamente associados aos instrumentos de política pública para o desenvolvimento regional, apresentados na seção de referencial teórico deste trabalho. Para que cada instrumento seja devidamente empregado, a análise das oportunidades e necessidades relacionadas a cada setor e território precisa ser considerada, de forma a evitar que sejam realizados investimentos em estratégias que não contemplem as diferentes realidades do Estado.

**Quadro 18 – Fatores de competitividade e possibilidades para a atuação pública no desenvolvimento regional fluminense**

| **Fator de competitividade** | **Tipos** | **Possibilidades para a atuação pública** |
|---|---|---|
| Investimentos em infraestrutura | ▪ infraestrutura de apoio ao setor produtivo (saneamento básico, energia e telecomunicações)<br>▪ infraestrutura logística | ➢ identificação de projetos e programas existentes;<br>➢ mapeamento de áreas prioritárias;<br>➢ proposição de instrumentos territoriais e normativos de indução produtiva. |
| Incentivos fiscais e financeiro-fiscais | ▪ regimes diferenciados de tributação<br>▪ oferta de crédito subsidiado | ➢ mapeamento dos segmentos e territórios contemplados;<br>➢ identificação de lacunas territoriais e setoriais;<br>➢ proposição de instrumentos complementares para segmentos estratégicos. |
| Mão de obra, capacitação e mercado consumidor | ▪ capacitação para o aumento a empregabilidade | ➢ mapeamento das demandas locais de capacitação de mão de obra;<br>➢ análise das necessidades dos setores<br>➢ mapeamento da oferta de capacitação<br>➢ criação de novos cursos, tanto em nível técnico quanto superior. |
| Agências de fomento ao desenvolvimento econômico | ▪ oferta de crédito | ➢ mapeamento da oferta para os diferentes perfis de empreendimentos e portes empresariais;<br>➢ análise da facilidade de acesso ao crédito;<br>➢ proposição de ações de desburocratização<br>➢ redução das assimetrias de informação sobre os mecanismos disponíveis; |

| | | |
|---|---|---|
| | | ➢ mapeamento de outras linhas disponíveis junto as demais instituições públicas |
| Segurança jurídica e pública | ▪ segurança jurídica<br>▪ segurança pública | ➢ mapeamento dos principais gargalos relacionados à segurança jurídica;<br>➢ mapeamento dos principais riscos associados ao desenvolvimento de atividades produtivas em áreas prioritárias;<br>➢ formulação de políticas de mitigação junto aos órgãos competentes. |
| Ciência, tecnologia e inovação | ▪ fomento à geração, aplicação e difusão de conhecimento e inovação | ➢ identificação dos principais setores inovadores que podem ser fortalecidos ou desenvolvidos em cada região do Estado;<br>➢ identificação de gargalos produtivos e tecnológicos;<br>➢ levantamento dos instrumentos adequados às oportunidades e necessidades mapeadas por região;<br>➢ levantamento dos instrumentos normativos que fortalecem a imagem do Estado enquanto ambiente promotor de inovação. |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2022)

Em associação às premissas identificadas no referencial teórico sobre o processo de desenvolvimento, a importância de uma análise aprofundada das realidades locais se reforça ainda por dois pontos: o desafio de identificar a demanda por alguns destes fatores, devido à ausência de indicadores adequados a esta análise, e o fato de que estes fatores não representam de forma absoluta a real possibilidade da escolha de determinada localidade para o desenvolvimento da atividade produtiva.

Conforme a Nota de Competitividade apresenta,

> as especificidades locais (...) são de difícil mensuração e comparação e nem sempre os indicadores relacionados a um fator de competitividade são adequados para representar o mesmo (SEPLAG-RJ, 2022, p. 5).

E complementa,

> ao analisarmos as atividades econômicas que se mostram relevantes em um território, nem sempre estas necessitam de todos os fatores de competitividade presentes para que se desenvolvam com vantagens comparativas. Ao invés de análises generalistas desses fatores, **é necessária uma análise que contenha as especificidades de cada atividade** para entender quais fatores de competitividade são importantes para seu desenvolvimento (SEPLAG-RJ, 2022, p. 5, grifo nosso)

A importância dessa análise também pode ser associada ao Modelo de Desordem Ótima de Hirschman (1958) – Figura 3 – apresentado no referencial teórico. Conforme discutido, esse modelo reforça a necessidade de que o ente público seja capaz de identificar, entre as demandas dos setores produtivos e dos territórios, aquelas que devem ser priorizadas na aplicação dos

instrumentos de política pública, de modo a induzir investimentos e viabilizar o desenvolvimento de projetos – próprios ou conduzidos por atores privados – com maior potencial de contribuição para a economia estadual. Assim, diante do amplo rol de possibilidades de atuação em cada região, a ação estatal deve buscar reconhecer qual a sequência mais adequada de intervenções.

E é sob a ótica da importância da compreensão das demandas de cada território e do desafio de priorização para a atuação do Estado – tanto das localidades quanto dos instrumentos a serem mobilizados –, que abordaremos, a seguir, o último elemento do PEDES identificado por sua contribuição para a estruturação de uma estratégia de desenvolvimento regional.

### 5.1.4. *Nova regionalização*

O desafio de se pensar o desenvolvimento de políticas em nível regional e local, considerando a diversidade dos municípios fluminenses e a necessidade de otimização do uso dos recursos públicos, torna o último elemento um componente central no planejamento para o desenvolvimento regional fluminense. No processo de diagnóstico do Plano, foi elaborada a Nota Técnica nº 003/2022/SUBPLE – Estudo de Centralidades, que propõe um novo olhar para a regionalização do Estado.

Partindo do pressuposto de que o planejamento e as intervenções públicas tendem, historicamente, a reproduzir uma visão homogeneizadora sobre as regiões, a proposta de agenda estratégica do Estado busca aprofundar a compreensão das dinâmicas locais e da relação entre os diversos territórios, auxiliando a avaliação da escala e do possível impacto das ações a serem propostas pelo poder público. É a partir desse entendimento, e de uma lente mais verossímil das necessidades regionais, que se observa a possibilidade de construção de propostas para as regiões, que passam a se tornar um "norte estratégico para ação, elemento de coesão territorial e espaço de efetivação de políticas de desenvolvimento"(Dominguez; Egler; Damaceno, 2025, p. 2).

Essa complementação do olhar para as regiões – a partir da proposição de uma nova regionalização – é especialmente importante para contrapor, segundo o estudo analisado, uma visão equivocada de que o crescimento econômico em um município por si só viabiliza o transbordamento de efeitos para o seu entorno. Conforme abordam,

> Por falta de encadeamento e integração a uma cadeia produtiva bem estruturada, as cidades periféricas ficam expostas a uma condição precária em termos de oferta de infraestruturas

> essenciais, à informalidade e com uma economia altamente vulnerável às oscilações nos setores econômicos das áreas centrais (SEPLAG-RJ, 2022, p. 4).

Assim, considerando que a dinâmica de interação entre os municípios e regiões nem sempre produz relações equilibradas, onde os benefícios do crescimento econômico são compartilhados por todos, a proposta da nova regionalização parte de dois conceitos-chave para a análise regional: o de centralidades e de aglomerações urbanas. A partir da identificação das reais centralidades do Estado e de sua relação com o entorno, espera-se delinear estratégias voltadas ao fortalecimento das economias locais e, sob uma perspectiva de integração regional, promover um desenvolvimento territorialmente mais equilibrado.

As centralidades são caracterizadas enquanto espaços dinâmicos que recebem, processam e redistribuem fluxos de informações, recursos, serviços e bens. Cada centralidade possui uma região de influência que resulta do alcance dos serviços ofertados por ela e de seu poder político. Já as aglomerações urbanas (AUs) são ao mesmo tempo as áreas de influência das centralidades mapeadas e as regiões que possuem algum tipo de força de comando econômico, político e de serviços, para além de seus limites (Dominguez; Egler; Damaceno, 2025; SEPLAG-RJ, 2022).

Para a identificação das centralidades regionais, o estudo considerou diversos atributos econômicos e demográficos, utilizados como critérios para avaliar a capacidade de interação desses territórios com as demais unidades. Entre eles estão: o tamanho populacional e a velocidade do crescimento demográfico; a participação dos setores econômicos no mercado de trabalho local e regional; os deslocamentos intermunicipais; a participação da renda ou da massa salarial do setor de serviços; e a distância entre as cidades. Também foram incorporados dados que auxiliam na mensuração da influência econômica de cada território, a partir da relação entre matrizes e filiais de empresas, bem como informações associadas a questões de sustentabilidade e os ativos ambientais.

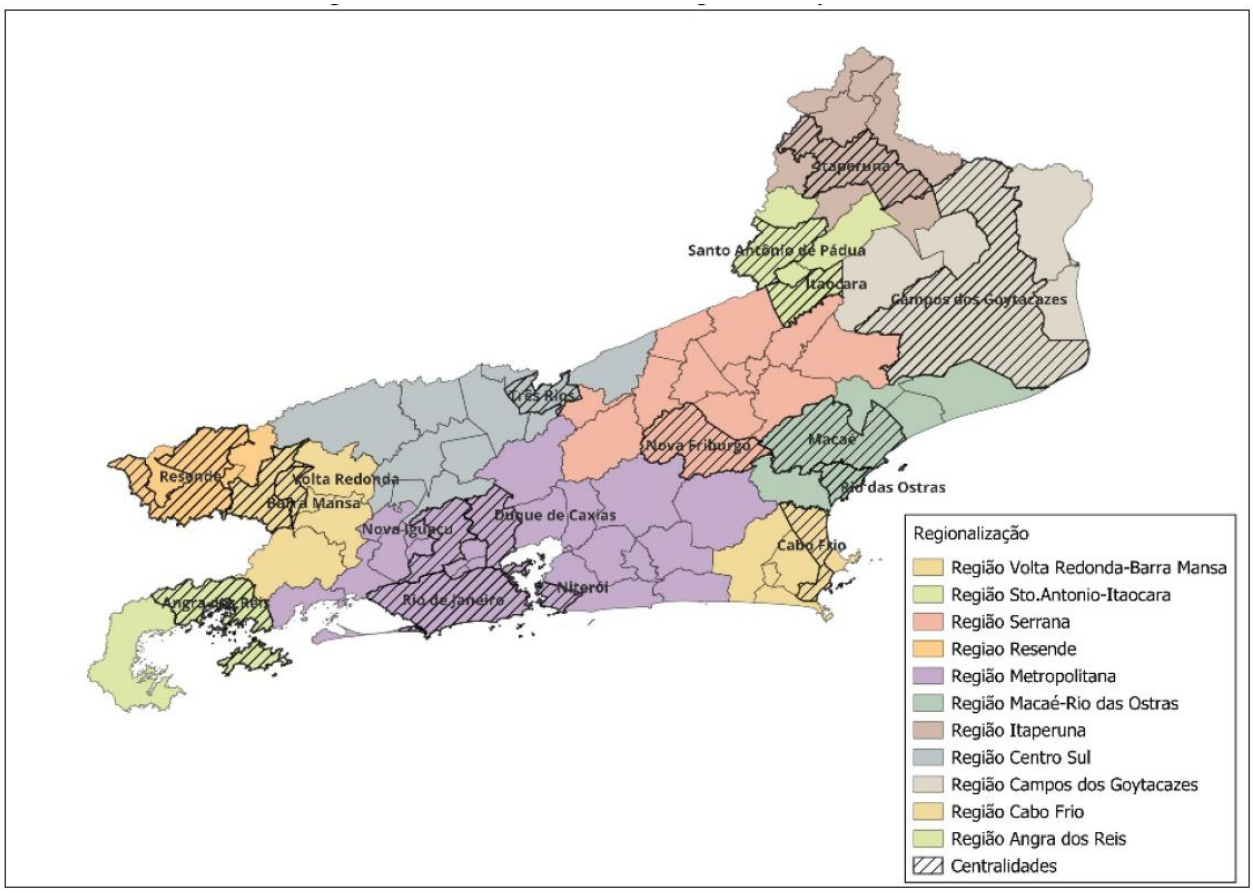
O mapeamento das aglomerações urbanas contemplou a análise das interações entre municípios a partir de estudos do IBGE que caracterizam três tipos de unidades espaciais: arranjos populacionais[89], concentrações urbanas[90] e municípios isolados[91]. Com o objetivo de abarcar todos

[89] Áreas compostas por mais de um município que apresentam integração entre si (SEPLAG-RJ, 2022).
[90] Arranjos populacionais ou municípios com população superior a 100 mil habitantes (SEPLAG-RJ, 2022).
[91] Municípios que não participam de arranjos populacionais (SEPLAG-RJ, 2022).

os territórios do Estado, o estudo ajustou recortes regionais e buscou integrar regiões fragmentadas, a partir da análise das interações e da distância entre municípios.

Como resultado, pode-se caracterizar e dividir o Estado a partir de 11 aglomerações urbanas e 14 centralidades. Conforme representado na Figura 7, as AUs do ERJ são: Volta Redonda – Barra Mansa, Sto. Antonio – Itaocara, Serrana, Resende, Metropolitana, Macaé – Rio das Ostras, Itaperuna, Centro-Sul, Campos dos Goytacazes, Cabo Frio e Angra dos Reis.

**Figura 7 – Proposta de nova regionalização para o planejamento para o desenvolvimento – Aglomerações Urbanas e Centralidades do ERJ**




Fonte: Dominguez; Egler; Damaceno (2025)

**As centralidades identificadas foram: Rio de Janeiro, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Niterói, Cabo Frio, Macaé – Rio das Ostras, Nova Friburgo, Campos dos Goytacazes, Itaperuna, Santo Antônio de Pádua – Itaocara, Três Rios, Volta Redonda – Barra Mansa, Resende, Angra dos Reis. Como se pode observar, algumas centralidades são compostas de mais de um município. O**

Quadro 19 detalha a divisão entre as AUs, os municípios que a compõem e as centralidades de cada.

**Quadro 19 – Aglomerações Urbanas e Centralidades do ERJ**

| Aglomeração Urbana | Total de Municípios | Centralidades | Municípios (centralidades em negrito) |
|---|---|---|---|
| Angra dos Reis | 2 | 1 | **Angra dos Reis**, Paraty |
| Cabo Frio | 6 | 1 | Araruama, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, **Cabo Frio**, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia |
| Campos dos Goytacazes | 5 | 1 | **Campos dos Goytacazes**, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra |
| Centro-Sul | 12 | 1 | Areal, Comendador Levy Gasparian, Engenheiro Paulo de Frontin, Mendes, Miguel Pereira, Paraíba do Sul, Paty do Alferes, Rio das Flores, Sapucaia, **Três Rios**, Valença, Vassouras |
| Itaperuna | 8 | 1 | Bom Jesus do Itabapoana, Italva, **Itaperuna**, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, São José de Ubá, Varre-Sai |
| Macaé - Rio das Ostras | 6 | 2 | Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, **Macaé**, Quissamã, **Rio das Ostras** |
| Metropolitana | 25 | 4 | Belford Roxo, Cachoeiras de Macacu, **Duque de Caxias**, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mesquita, Nilópolis, **Niterói**, **Nova Iguaçu**, Paracambi, Petrópolis, Queimados, Rio Bonito, **Rio de Janeiro**, São Gonçalo, São João de Meriti, Saquarema, Seropédica, Silva Jardim, Tanguá |
| Resende | 4 | 1 | Itatiaia, Porto Real, Quatis, **Resende** |
| Serrana | 13 | 1 | Bom Jardim, Cantagalo, Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, **Nova Friburgo**, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Teresópolis, Trajano de Moraes |
| Sto. Antonio - Itaocara | 5 | 2 | Aperibé, Cambuci, **Itaocara**, Miracema, **Santo Antônio de Pádua** |
| Volta Redonda - Barra Mansa | 6 | 2 | Barra do Piraí, Barra Mansa, Pinheiral, Piraí, Rio Claro, **Volta Redonda** |

Fonte: Elaborado pela autora, a partir de SEPLAG-RJ (2022)

Essa nova proposta de divisão regional se torna relevante para a elaboração de uma estratégia para o desenvolvimento regional fluminense pois fundamenta o planejamento da política pública nas dinâmicas econômicas locais. A partir da compreensão de como os diferentes municípios interagem – em nível regional e também em relação ao restante do Estado – torna-se

possível identificar tanto os transbordamentos regionais de determinada política pública, como também os públicos alvos prioritários, com base no tipo de objetivo de desenvolvimento a ser priorizado.

Essa leitura pode orientar a política pública a partir de dois objetivos complementares: um voltado ao fortalecimento de setores produtivos específicos e outro ao reconhecimento das fragilidades territoriais que demandam ações prioritárias. No primeiro caso, é possível identificar onde determinado setor está localizado de forma mais significativa, ou onde poderia vir a se instalar, e, assim, compreender quais municípios, tanto do entorno quanto de outras aglomerações urbanas, poderiam ser beneficiados por uma estratégia de adensamento produtivo. Já no segundo caso, quando o ponto de partida está relacionado às fragilidades de cada território – no que se refere, por exemplo, a características socioeconômicas ou a fatores de competitividade – torna-se possível, a partir de alguns indicadores base, mapear os pontos mais sensíveis para, então, formular políticas de cunho regional que tenham impacto mais significativo nos territórios priorizados.

É importante ressaltar que este tipo de proposta de atuação pública deve ser embasada em três fatores fundamentais: o fato de que os instrumentos a serem implementados não precisam ter unicamente um beneficiário, visto que programas e projetos podem e devem ter caráter regional; a lógica de desconcentração das oportunidades a partir da multiplicação de centralidades e o fortalecimento das demais aglomerações urbanas, reduzindo a concentração excessiva em torno da Região Metropolitana e da capital; e a promoção da integração entre os diversos territórios fluminenses.

Assim, a partir da compreensão do norte estratégico para uma atuação voltada ao desenvolvimento regional equilibrado, da análise dos potenciais associados a estrutura produtiva do Estado, dos instrumentos de política pública disponíveis e, com base na nova proposta de regionalização, delineia-se o caminho para a construção de uma proposta para o desenvolvimento fluminense orientada pelo PEDES.

## 5.2. Uma proposta para o desenvolvimento regional fluminense a partir do PEDES

Considerando os diversos elementos analisados ao longo deste trabalho, esta seção tem o objetivo de propor uma estratégia para a atuação do Executivo fluminense com vistas à promoção do desenvolvimento regional, a partir do Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e

Social do Rio de Janeiro. Essa estratégia será dividida em três principais frentes, que tem o intuito de contribuir simultaneamente para o fortalecimento da trajetória de desenvolvimento econômico do Estado e para a redução das desigualdades regionais.

A primeira frente é voltada ao fortalecimento da competitividade do Estado em relação a outras unidades da federação, considerando os principais elementos que se tornam diferenciais para a atração e retenção de investimentos, aqui denominada de **fortalecimento dos fatores de atratividade do Estado**. A segunda se dedica à promoção de maior equilíbrio regional, concentrando-se em uma atuação a partir da identificação dos territórios prioritários, sendo denominada de **promoção do desenvolvimento territorialmente coeso**. Por fim, a terceira frente volta-se aos setores produtivos que podem contribuir para o fortalecimento da economia fluminense, denominada de **adensamento de setores produtivos estratégicos**.

### 5.2.1. *Fortalecimento dos fatores de atratividade do Estado*

A primeira frente de atuação voltada à promoção do desenvolvimento regional fluminense parte do pressuposto de que, para os territórios se tornarem competitivos, o Estado deve ser percebido como um ambiente favorável ao desenvolvimento de negócios. Embora esse aspecto não tenha constituído o eixo central da análise realizada ao longo do trabalho, entende-se sua importância para uma estratégia de desenvolvimento regional. Além disso, o fortalecimento dos fatores de atratividade dialoga diretamente com a discussão de Hirschman (1958) sobre a habilidade de investir e os efeitos complementares do investimento, considerando que é a partir da mobilização de investimentos que novas oportunidades podem ser geradas para os diferentes territórios.

Ao direcionar esforços para o aumento da atratividade do Estado, busca-se criar condições não apenas para a instalação de novos empreendimentos, mas também para a retenção e o fortalecimento dos já existentes. Sob essa ótica, identificam-se condições sistêmicas para o desenvolvimento fluminense, que poderão ser materializadas em ações de política pública, não necessariamente territorializáveis ou associadas a setores produtivos específicos. Essas condições se associam a duas temáticas principais que foram identificadas tanto na literatura quanto nos documentos de referência deste trabalho: **sinalização estratégica e interlocução com o setor produtivo** e **simplificação e dinamicidade do ambiente de negócios**.

O primeiro item se relaciona à capacidade do Estado de comunicar para o setor produtivo a existência de oportunidades em um mercado global altamente competitivo. Nesse sentido, a demonstração da existência de uma estratégia explícita de desenvolvimento contribui com a apresentação das oportunidades disponíveis no território fluminense, e com a indicação dos investimentos a serem realizados pelo poder público, reforçando seu papel como indutor do desenvolvimento. Soma-se a isso a importância de o Estado demonstrar atenção às demandas contemporâneas do mercado, especialmente as relacionadas ao fomento à inovação e à sustentabilidade, pautas cada vez mais relevantes para os negócios. Para tanto, a existência de um ambiente normativo que sinalize essas prioridades e ofereça instrumentos para sua promoção torna-se fundamental. Por fim, de forma complementar, destaca-se a importância da existência de instâncias de interlocução com o setor produtivo local para a identificação de gargalos e potencialidades para a melhoria do ambiente de negócios, explicitando que o Rio de Janeiro é um Estado não apenas aberto mas também atento às necessidades dos empreendedores fluminenses.

O segundo ponto está mais diretamente associado aos mecanismos que envolvem a dinâmica de mercado em si. Uma vez indicado que o Rio de Janeiro é um território de oportunidades, cabe ao Estado desenvolver estratégias que facilitem a efetivação dos investimentos, promovendo a simplificação de processos burocráticos e regulatórios, a partir da remoção de barreiras e a redução de custos de transação que dificultam o ambiente de negócios. No mesmo sentido, as ações também devem contribuir para sinalizar ao investidor um ambiente de maior segurança jurídica, principalmente por meio da garantia de maior previsibilidade na aplicação das normas. Assim, espera-se que o Executivo reforce a confiança de que o Rio de Janeiro oferece condições adequadas para a instalação, expansão e operação de empreendimentos.

A partir da identificação destes fatores que fortalecem a atratividade do Estado, passa-se à análise territorial mais especificamente.

### 5.2.2. *Promoção do desenvolvimento territorialmente coeso*

A segunda frente da estratégia de desenvolvimento regional para o Rio de Janeiro volta-se ao território, considerando ser este o *locus* principal da materialização dos investimentos que se espera que o Estado seja capaz de promover. Partindo das abordagens mapeadas na literatura, que analisam diferentes óticas pelas quais podem ser formuladas as estratégias de desenvolvimento,

priorizam-se aqui os enfoques das estratégias baseadas no local e de desenvolvimento endógeno, conforme apresentado por Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney (2006; 2017).

É a partir da ótica do território que se espera superar uma atuação para o desenvolvimento que favorece a concentração dos investimentos em territórios já fortalecidos. Conforme apresentado no referencial teórico, dentre os fatores que influenciam as decisões dos atores públicos e privados estão o poder de atratividade de cada território, associado principalmente às economias de aglomeração, e as diversas pressões políticas e sociais para atuação em determinadas localidades.

Assim, a busca pela desconcentração das oportunidades de emprego e renda, conforme apresentado pela missão 7 do PEDES, deve partir de uma orientação das decisões de investimento público e estímulo ao investimento privado baseada tanto nas necessidades dos territórios como nas potencialidades associadas a eles. Essa segunda frente da estratégia busca, portanto, responder as perguntas indicadas no início deste trabalho: como definir os territórios nos quais os esforços devem ser concentrados? Ou, quais critérios orientam a escolha dos espaços prioritários de atuação do Estado?

Para apoiar na construção dessas respostas, elencou-se um conjunto de etapas consideradas centrais para a análise e a identificação dos territórios prioritários de atuação, com vistas à promoção de maior coesão territorial no Estado. Essas etapas têm como referencial o recorte proposto pela nova regionalização do PEDES, estruturada a partir das aglomerações urbanas e centralidades.

A primeira etapa deste processo envolve um maior aprofundamento do contexto dos municípios fluminenses a partir de alguns indicadores que auxiliam na compreensão das capacidades associadas à geração de emprego e renda. Esta etapa, denominada **diagnóstico territorial**, envolve o levantamento de dados em nível municipal a partir de cinco temáticas: acesso a oportunidades, dinamismo empresarial, mercado de trabalho, perfil produtivo e renda e vulnerabilidade. O Quadro 20 apresenta estes indicadores, que representam uma lista não exaustiva de informações que são relevantes para esta primeira etapa. Alguns destes foram identificados ao longo dos documentos de referência analisados, sendo inclusive utilizados para avaliar os fatores de centralidades dos territórios fluminenses.

**Quadro 20 – Indicadores de suporte à identificação de áreas prioritárias para atuação estatal**

| Tema | Indicador | Fonte | Análise |
|---|---|---|---|
| Acesso a oportunidades | % vínculos formais em relação a população economicamente ativa | RAIS 2025 (MTE) – Tabela 4, vínculos formais; Censo 2022 (IBGE) – Tabela 6580, PEA residente. | Valores mais altos indicam maior presença relativa de empregos formais no território. |
| Acesso a oportunidades | % de ocupados que trabalham em outro município | Censo 2022 (IBGE) – Tabela 10329, pessoas ocupadas por local de exercício do trabalho principal | Percentuais elevados indicam maior dependência de oportunidades de trabalho externas. |
| Acesso a oportunidades | Taxa de crescimento populacional 2010-2022 | Censos Demográficos 2010 e 2022 (IBGE) – Tabela 631 – Séries Temporais, população residente por município | Variações positivas podem indicar maior capacidade de atração ou retenção populacional no período. |
| Dinamismo empresarial | Variação do número de estabelecimentos formais 2022-2025 | RAIS (MTE) | Variações positivas indicam expansão do tecido empresarial formal. |
| Mercado de trabalho | % empregos formais de nível superior no total do município | RAIS (MTE) | Percentuais mais elevados indicam maior sofisticação do mercado de trabalho local. |
| Mercado de trabalho | Remuneração média dos vínculos formais | RAIS (MTE) | Valores mais altos indicam melhores remunerações médias nos vínculos formais existentes. |
| Perfil produtivo | % de emprego da Indústria de Transformação no total de empregos formais | RAIS (MTE) | Indicação do perfil produtivo |
| Perfil produtivo | % de emprego da Indústria Extrativa no total de empregos formais | RAIS (MTE) | Indicação do perfil produtivo |
| Perfil produtivo | % de emprego na Agricultura no total de empregos formais | RAIS (MTE) | Indicação do perfil produtivo |
| Perfil produtivo | % de emprego nos Serviços intensivos em conhecimento[92] | RAIS (MTE) | Valores mais altos indicam maior presença de atividades associadas à sofisticação produtiva e à economia do conhecimento. |
| Perfil produtivo | % VAB Administração Pública no VAB Total do Município | PIB dos Municípios 2021 (IBGE) – Tabela 5938 | Indicação do perfil produtivo |
| Perfil produtivo | % VAB Agropecuário no VAB Total do Município | PIB dos Municípios 2021 (IBGE) – Tabela 5938 | Indicação do perfil produtivo |

[92] Com base na metodologia da Pesquisa de Inovação Tecnológica (PINTEC) do IBGE, que considera as seguintes divisões: 61 (Telecomunicações), 62 (Tecnologia da Informação), 71 (Arquitetura, Engenharia, Testes e Análises Técnicas) e 72 (Pesquisa e Desenvolvimento); o grupo de serviços 63.1 (Tratamento de Dados, Hospedagem na Internet e Outras Atividades Relacionadas) e a combinação de divisão e grupo de serviços 58+59.2 (Edição e Gravação de Som, e Edição de Música).

| | | | |
|---|---|---|---|
| Perfil produtivo | % VAB Industrial no VAB Total do Município | PIB dos Municípios 2021 (IBGE) – Tabela 5938 | Indicação do perfil produtivo |
| Perfil produtivo | % VAB Serviços no VAB Total do Município | PIB dos Municípios 2021 (IBGE) – Tabela 5938 | Indicação do perfil produtivo |
| Perfil produtivo | Indicador de Relevância Territorial (IRT) | Seplag-RJ | Valores mais altos indicam maior presença de setores industriais de forma significativa no município |
| Perfil produtivo | Índice de Complexidade Econômica | DataViva | Valores mais altos indicam estruturas produtivas mais complexas e diversificadas. |
| Renda e vulnerabilidade | % da população inscrita no CadÚnico | VisData 3 - DataExplorer (SAGICAD) – Pessoas cadastradas no Cadastro Único – número total; ; Censo 2022 (IBGE) – Tabela 4714, população residente | Percentuais elevados sinalizam maior vulnerabilidade socioeconômica |
| Renda e vulnerabilidade | PIB per capita | PIB dos Municípios 2021 (IBGE) – Tabela 5938, PIB municipal; Censo 2022 (IBGE) – Tabela 4714, população residente | Valores mais altos tendem a indicar maior geração econômica por habitante |
| Renda e vulnerabilidade | Rendimento domiciliar per capita | Censo 2022 (IBGE) – Tabela 10295, rendimento nominal médio mensal domiciliar per capita | Valores mais altos indicam melhores condições médias de renda da população residente. |

Fonte: Elaborado pela autora

Os indicadores elencados, a partir de sua lente de análise, servem de insumo para caracterizar os municípios e, consequentemente as aglomerações urbanas e centralidades, em relação a sua dinâmica econômica. A partir destes, torna-se possível aproximar a identificação das fragilidades e oportunidades em cada aglomeração urbana, que deverão orientar a atuação do ente público, indicando os principais eixos de intervenção em cada uma.

Para complementar a análise dos contextos locais e, em linha com esta proposta de atuação, entende-se necessário apreender também as heterogeneidades existentes no interior de cada aglomeração urbana, considerando que os instrumentos de política pública a serem implementados, em sua maioria, tendem a produzir impactos em escala regional. Assim, a segunda etapa, denominada **análise dos papéis municipais na dinâmica regional**, busca compreender as diferentes formas de inserção e articulação dos municípios em cada contexto regional, tendo como referência a proposta da nova regionalização e sendo complementada por uma leitura capaz de captar a diversidade interna de cada aglomeração urbana.

Essa análise deve ser orientada pelos dados levantados a partir dos indicadores, mas assumir caráter predominantemente qualitativo, considerando as dinâmicas territoriais e as relações estabelecidas entre os municípios de cada aglomeração urbana. Para auxiliar essa etapa, estabelecem-se, além da caracterização dos municípios que exercem papel de centralidade regional – apresentada na nova regionalização – três perfis analíticos complementares: centralidade potencial, município com dinâmica regional específica e município com potencial de integração regional.

As centralidades potenciais correspondem aos municípios que apresentam fatores de centralidade, conforme estabelecido pela Nota Técnica nº 003/2022/SUBPLE, mas que não foram elencados como centralidades pela metodologia adotada no estudo[93]. Considerando esses fatores e sua inserção na dinâmica regional, propõe-se que esses municípios sejam compreendidos como centralidades potenciais, que venham a ser trabalhadas no âmbito da estratégia com o objetivo do fortalecimento de uma estrutura regional mais policêntrica, conforme também indicado pelo estudo (SEPLAG-RJ, 2022). Os municípios com dinâmica regional específica são aqueles que, embora não exerçam papel de centralidade, apresentam inserção própria na estrutura regional, associada à presença de ativos, funções ou atividades econômicas específicas já parcialmente exploradas – como potencial turístico, cultural ou ambiental –, o que lhes confere papel diferenciado no interior da aglomeração urbana. Por fim, os municípios com potencial de integração regional correspondem àqueles que a inserção na dinâmica da aglomeração urbana ainda se mostra limitada, seja por maior fragilidade socioeconômica, seja pela baixa articulação com os fluxos regionais e pela dificuldade de acessar os benefícios associados à dinâmica econômica regional.

É importante ressaltar que essa caracterização constitui uma ferramenta de apoio à estruturação da atuação pública, que não deve ser interpretada de forma rígida ao gerar uma associação, de maneira automática, de determinados perfis de municípios a instrumentos específicos de fomento ao desenvolvimento. A identificação destes perfis serve principalmente a uma melhor compreensão do impacto local de cada política de cunho regional, dadas as formas de articulação de cada localidade com o contexto mais amplo da AU. Nas diferentes aglomerações urbanas, municípios que ocupam papéis semelhantes em seus respectivos contextos regionais não

[93] No estudo, os municípios que apresentam fatores de centralidade são: Araruama e São Pedro da Aldeia, na AU Cabo Frio; Belford Roxo, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Petrópolis, Queimados, São Gonçalo e São João de Meriti, na AU Metropolitana; Teresópolis, na AU Serrana; e Barra do Piraí, na AU Volta Redonda–Barra Mansa.

são necessariamente comparáveis entre si, e sendo assim, podem não demandar a mesma proposta de intervenção, o que reforça, portanto, o caráter qualitativo e regional da análise.

Em continuidade e de forma complementar a análise quantitativa e qualitativa que auxiliou na interpretação dos diferentes perfis municipais, a terceira etapa é voltada ao aprofundamento da **análise da estrutura produtiva da aglomeração urbana** elencada enquanto prioritária para uma atuação voltada ao desenvolvimento regional. Neste sentido, é importante que se realize um mapeamento mais detalhado das principais cadeias produtivas instaladas na AU – em linha com o trabalho previamente realizado na seção 4.2. Ao mesmo tempo e, a partir do trabalho de identificação dos setores potenciais para o Rio de Janeiro sob a ótica do PEDES, conforme apresentado na seção 5.1.2, devem ser elencadas as cadeias produtivas estratégicas para o desenvolvimento fluminense que mais se associam à estrutura produtiva da AU selecionada.

Esse exercício de compreensão da estrutura produtiva em maior detalhe permite que o gestor identifique tanto os ativos que a região já possui e devem ser fortalecidos, como também os novos segmentos que ela pode vir a se desenvolver, sempre em alinhamento com uma proposta mais ampla para o desenvolvimento do Estado. É sob essa ótica que se passa, portanto, à **definição da estratégia local de desenvolvimento**, que envolve, principalmente, a escolha de quais os eixos para a transformação produtiva melhor se adequam à realidade daquela AU, com base nos desafios e potencialidades identificadas. Estes eixos se dividem em três tipos, que podem ser mobilizados de forma complementar.

O primeiro eixo volta-se ao fortalecimento das cadeias produtivas instaladas, de modo a ampliar seus impactos sobre a região. Esse fortalecimento pode ocorrer por meio de diferentes estratégias, como o aumento da complexidade das atividades associadas à cadeia, o fomento à inovação e a inclusão de novos atores e territórios no segmento. Esse pode ser o caso de uma região agrícola que fortalece sua atividade por meio da inovação, do acesso à assistência técnica e de certificação, aumentando sua produtividade e seu acesso a mercados. Outro exemplo é o de territórios em que atividades relacionadas ao turismo se consolidam a partir de determinados municípios da aglomeração urbana e passam a irradiar oportunidades para os demais. Esse eixo se associa diretamente às estratégias de especialização inteligente, que enfatizam a importância do fortalecimento de atividades vinculadas ao tecido produtivo local, uma vez que estas já contam com atores e capacidades territoriais mobilizados para seu desenvolvimento (McCann; Ortega-Argilés, 2016).

De forma relacionada, o segundo eixo refere-se ao adensamento da estrutura produtiva com base nas cadeias já instaladas no território. É nesse eixo que se insere a análise dos encadeamentos para trás e para frente, conforme apontado por Hirschman (1958). Nesse sentido, pode-se destacar o caso de regiões especializadas em determinado segmento produtivo, mas que contam com baixa presença de fornecedores locais ou não se apropriam da possibilidade de incorporar novas etapas da cadeia. O adensamento produtivo, nesses casos, pode contribuir para ampliar a agregação de valor, reduzindo vazamentos da riqueza gerada naquele território e aumentando o potencial de retorno da atividade produtiva para a região.

Por fim, o terceiro eixo para a transformação produtiva corresponde à diversificação econômica. Esse eixo pode ser mobilizado tanto pelos limites de geração de emprego e renda da dinâmica econômica existente quanto pelo potencial de complementaridade que uma nova cadeia produtiva pode apresentar em relação à estrutura produtiva regional. A discussão sobre as estratégias de diversificação associa-se ao debate sobre diversificação relacionada e não relacionada, proposto por Asheim; Boschma; Cooke (2011). Esse pode ser o caso, por exemplo, de regiões altamente especializadas, como aquelas baseadas na extração de recursos naturais, em que os efeitos positivos da dinâmica econômica já se mostram limitados ou apresentam baixo potencial de expansão. Nessas situações, torna-se especialmente importante que as estratégias sejam legitimadas e apoiadas pelos atores locais, considerando que a força da cultura produtiva existente pode atuar de forma contrária ao processo de transformação, em linha com o debate proposto por Storper e Scott (1995) e Lambooy e Boschma (2001).

Em alinhamento com a literatura sobre desenvolvimento regional, é importante ressaltar que a definição dos eixos estratégicos de atuação deve considerar os efeitos associados a cada escolha, buscando potencializar os impactos positivos da dinâmica econômica nos territórios – como os efeitos propulsores e de transbordamento – e mitigar seus possíveis efeitos negativos – como os efeitos regressivos e de polarização –, conforme apontado por Hirschman (1958) e Myrdal (1960), respectivamente. Além disso, deve-se conferir atenção especial aos municípios ou regiões menos favorecidas de cada aglomeração urbana (Richardson; Townroe, 1987; Lambooy; Boschma, 2001; Pike; Rodríguez-Pose; Tomaney, 2017; MacKinnon et al., 2022; Nilsen; Grillitsch; Hauge, 2023), que, na proposta apresentada, correspondem aos municípios com dinâmica regional específica e aos municípios com potencial de integração regional, que geralmente são desconsiderados das estratégias de desenvolvimento. Esse olhar evita que apenas as centralidades

e centralidades potenciais – associadas à lógica dos polos de crescimento (Perroux, 1974) – sejam priorizadas pelas políticas públicas e se beneficiem dos efeitos do desenvolvimento.

Por fim, após a definição da melhor combinação de eixos para a transformação produtiva da aglomeração urbana, a última etapa envolve **a escolha das ferramentas e instrumentos** a serem mobilizados pelo ente público para materializar a estratégia de desenvolvimento local proposta. Essa escolha deve ser realizada com base nas necessidades do território – associadas a alguns dos indicadores propostos na etapa de diagnóstico territorial – e do(s) setor(es) priorizado(s) naquela AU. Para tanto, torna-se necessário, em diálogo com atores estratégicos, identificar os principais entraves ao desenvolvimento desses segmentos no território.

Assim, com base nas possibilidades de atuação identificadas na literatura, sintetizadas no Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional, e nos fatores de competitividade apresentados pelo PEDES, reunidos no Quadro 18 – Fatores de competitividade e possibilidades para a atuação pública no desenvolvimento regional fluminense, devem ser selecionados os principais instrumentos capazes de contribuir diretamente para a superação dos gargalos identificados. Por exemplo, em uma região cujo foco da transformação produtiva seja a diversificação econômica associada a um setor específico, devem ser elencadas as ferramentas de estímulo direto às atividades econômicas – como as de fomento à indústria e estímulo ao empreendedorismo – que melhor se enquadrem às necessidades daquele setor naquele território.

A análise dos instrumentos mais pertinentes contribui para estruturar uma atuação voltada ao desenvolvimento com foco territorial, que posteriormente deverá se consolidar por meio de programas e projetos específicos. Assim, aproxima-se a formulação da política pública do contexto local, evitando que esta seja orientada por escolhas desconectadas de uma estratégia mais ampla de desenvolvimento. Com isso, decisões como a realização de uma obra de infraestrutura ou a capacitação da população local passam a ser associadas aos setores que se busca impulsionar na região. Esse tipo de análise também fortalece a efetividade do gasto público em um contexto de recursos limitados, no qual se torna necessário priorizar, nas diferentes regiões, os investimentos mais capazes de aproximar o território dos resultados de longo prazo desejados.

Passa-se agora à última frente da estratégia para a atuação do Executivo fluminense com vistas à promoção do desenvolvimento regional.

### 5.2.3. *Adensamento de setores produtivos estratégicos*

A última frente proposta neste trabalho fundamenta-se na ideia de que uma atuação voltada à redução das desigualdades regionais também pode ter como referencial o fortalecimento de setores produtivos específicos, sem partir exclusivamente do recorte territorial. Nessa ótica, o planejamento das ações de política pública decorre de uma escolha estratégica pelo fortalecimento de segmentos que contribuem, ou podem vir a contribuir, para a economia do Estado, podendo culminar na materialização de novos investimentos. Estes, por sua vez, podem ser realizados em territórios que atendam às necessidades do setor, sem que se desconsidere a possibilidade de incorporar em sua definição locacional – principalmente a partir do papel indutor do Estado – a análise do contexto e das demandas locais para a promoção de maior equilíbrio regional.

A construção desta frente dialoga diretamente com o reconhecimento de que o olhar territorial, por si só, não esgota a orientação de uma política de desenvolvimento do Estado, especialmente considerando os fatores de atratividade presentes nos territórios e da influência que determinados segmentos produtivos exercem nas decisões de política pública, em razão de sua contribuição para a economia estadual. Esse reconhecimento parte da busca por maior equilíbrio diante do desafio apresentado por Markusen (1995), da relação entre as estratégias de política industrial e política regional, que podem tender a se consolidar em ações mutuamente excludentes. Assim, em complementação às demais frentes apresentadas anteriormente, o planejamento voltado à estratégia de desenvolvimento regional fluminense culmina nestas últimas etapas que serão apresentadas a seguir, enquanto subsídio para a atuação do Executivo.

A primeira etapa, denominada **definição dos setores estratégicos para o fortalecimento da economia fluminense**, volta-se à análise dos principais segmentos que possuem sinergia com o contexto produtivo do Rio de Janeiro, a partir de uma leitura mais aprofundada do panorama internacional, nacional e estadual. Essa análise tem como objetivo identificar, por exemplo, mercados em expansão no cenário global nos quais a inserção do Estado poderia gerar retornos positivos; segmentos que se apresentam como estratégicos e que, por isso, contam com maior disponibilidade de recursos de fomento ou legislação favorável; e atividades que respondem a demandas internas, tanto em nível nacional quanto estadual, como de redução da dependência em relação à fornecedores externos.

A identificação desses segmentos, e sua posterior definição, passa por uma decisão estratégica do gestor, que deve buscar compatibilizar as necessidades de desenvolvimento do Estado com o aproveitamento das oportunidades colocadas pela conjuntura internacional, nacional e local. Do ponto de vista estadual, tanto o mapeamento da estrutura produtiva atual – apresentado na seção 4.2 – quanto o mapeamento dos setores estratégicos realizado no processo de elaboração do PEDES – apresentado na seção 5.1.2, e sintetizado nos quadros Quadro 13, Quadro 14 e Quadro 15 – servem de ponto de partida. Com o objetivo de subsidiar tal decisão estratégica, auxiliando na realização de um processo de triagem preliminar dentre os diversos setores elencados em ambas as análises, foi elaborada uma lista, também não exaustiva, de perguntas orientadoras que reforçam qualitativamente esse processo, apresentadas no Quadro 21 a seguir.

**Quadro 21 – Perguntas orientadoras para a triagem preliminar de setores estratégicos**

| **Tema** | **Pergunta orientadora** |
|---|---|
| Aderência à estrutura produtiva | O setor já está instalado no Estado? |
| | Faz parte de algum dos Complexos Econômicos do PEDES? |
| | Possui relação com ativos instalados no Estado? Como capital humano, instituições de referência em ensino ou pesquisa, base tecnológica, empresas âncora, recursos naturais, infraestrutura e políticas de fomento? |
| Alinhamento estratégico | Contribui com o alcance de alguma das missões do PEDES? |
| | Está na agenda nacional de desenvolvimento? |
| Potencial de impacto socioeconômico | Está em expansão no mercado global? |
| | Atende a algum gargalo produtivo do país ou do Estado? |
| | Pode gerar encadeamentos produtivos na economia estadual? |
| | É intensivo em trabalho? |
| | É intensivo em tecnologia e inovação? |
| | Pode contribuir para o aumento da complexidade econômica fluminense? |
| | Pode contribuir para a desconcentração das oportunidades? |
| Viabilidade e territorialização | Sua instalação depende de ativos territoriais específicos? |
| | Há entraves relevantes a seu desenvolvimento que não são de competência estadual? |

Fonte: Elaborado pela autora

Uma vez elaborada uma lista mais objetiva dos setores a serem trabalhados, passa-se às próximas etapas. Ressalta-se que a decisão de apresentá-las de maneira sequencial não significa que devam ser implementadas dessa forma, mas resulta de um exercício de sistematização que objetivou facilitar a compreensão da proposta.

Assim, dando continuidade ao processo, a segunda etapa, denominada **diagnóstico do setor no Estado**, deve compreender a elaboração de estudos mais aprofundados de cada um dos

setores priorizados no Estado, com o objetivo de fornecer uma visão mais robusta de sua presença e aderência ao contexto estadual, bem como das oportunidades associadas a eles. Nesta etapa, espera-se mapear sua participação na economia fluminense, considerando os territórios em que se localizam, as etapas da cadeia produtiva que se encontram em operação, as principais empresas do setor, seu grau de desenvolvimento tecnológico, a identificação dos principais fornecedores e mercados, entre outras informações que se façam pertinentes.

Com base nas informações do diagnóstico, entende-se possível seguir para a etapa de **definição da estratégia para o desenvolvimento do setor**. Esta se associa principalmente a três objetivos: a atração do setor para o Estado; seu fortalecimento, caso já esteja instalado, buscando potencializar sua produção no contexto fluminense; ou seu adensamento, com o objetivo de ampliar os encadeamentos da cadeia produtiva. Dentre os exemplos apresentados no PEDES, a produção de energia eólica corresponde a um dos setores que ainda se encontra incipiente no Estado e que poderia ser atraído. Do ponto de vista do fortalecimento, o Plano ressalta a importância da indústria farmacêutica, segmento em que o Estado perdeu participação na indústria nacional. Já no caso do adensamento, destacam-se os encadeamentos associados à cadeia do petróleo, especialmente nas etapas de *midstream* e *downstream*.

Uma vez definida a estratégia para seu desenvolvimento, a etapa seguinte consiste na proposição de um **planejamento territorial dos setores**, associado principalmente à definição de como a estratégia estabelecida para cada um deles se materializará, do ponto de vista da realização dos investimentos, nos municípios do Estado. Ou seja, espera-se responder, para cada setor priorizado e a partir da proposta de fortalecimento definida, quais localidades melhor se enquadram nessa estratégia. É nessa etapa do planejamento territorial que se torna possível que os objetivos de desenvolvimento regional também sejam considerados quando o planejamento é orientado por uma estratégia setorial.

Assim, ao mesmo tempo em que se busca priorizar, nessa etapa, uma escolha locacional que identifique os territórios mais adequados para os setores priorizados, busca-se adaptar a pergunta para: “em qual território se promove melhor equilíbrio entre as demandas para o desenvolvimento do setor e as necessidades de maior equilíbrio regional?”. Esse ajuste proposto se diferencia de uma estratégia voltada puramente ao fortalecimento de cadeias produtivas, justamente por reconhecer que nem sempre a escolha locacional de um empreendimento ou setor estará associada ao que o território precisa, mas, em grande medida, à ótica das necessidades inerentes a

cada setor, o que tende a fortalecer territórios já fortalecidos, conforme apontado por Markusen (1995).

Outra importante análise no planejamento territorial se relaciona a reflexão sobre quais demais territórios do Estado poderão ser beneficiados a partir do desenvolvimento deste setor priorizado, buscando uma leitura que não se limite ao recorte territorial em que o setor se localizará. Partindo da concepção dos encadeamentos produtivos (Hirschman, 1958), torna-se possível identificar os outros segmento já presentes no Estado que podem se beneficiar destas cadeias a serem atraídas, fortalecidas ou adensadas, por meio do fornecimento de insumos, mão de obra, serviços, entre outros.

Com vistas ao fortalecimento das cadeias produtivas, de forma que também sejam considerados os territórios menos evidentes, o planejamento deve avançar para uma compreensão mais aprofundada dos principais gargalos e necessidades do setor, na etapa denominada **identificação dos gargalos setoriais e territoriais**. Nesta etapa, espera-se identificar o que de fato o setor precisa para se desenvolver, tanto de forma ampla, enquanto atividade produtiva localizada no Estado do Rio de Janeiro, quanto no território priorizado, principalmente a partir do diálogo com o setor produtivo.

A partir da identificação dessas necessidades, passa-se então à **definição das principais ferramentas de estímulo** que poderão contribuir para o alcance dos objetivos de desenvolvimento do setor no Estado. Por exemplo, em um caso de atração ou expansão das atividades de determinada cadeia produtiva, espera-se compreender suas demandas, naquela localidade, em termos de mão de obra, acesso a insumos e infraestrutura. E, de forma mais ampla, suas necessidades de acesso a recursos financeiros, incentivos e mercados, que afetam sua capacidade de fortalecimento. Em linha com a frente anterior, a seleção das ferramentas pode ser embasada no levantamento realizado quadros Quadro 4 e Quadro 18, com o objetivo de identificar aquelas mais adequadas ao tipo de indução desejada.

Por fim, a última etapa deste processo associa-se à **definição dos programas e projetos de fomento ao setor**, elaborados com vistas à articulação das diversas possibilidades de atuação, a partir dos instrumentos selecionados, sob um enfoque comum. Assim, a decisão, por exemplo, de criar uma nova linha de crédito para um segmento ou de instalar um centro de pesquisa e desenvolvimento em determinada localidade passa a estar associada ao estímulo desejado para um setor definido como prioritário para o desenvolvimento do Estado. A definição dos projetos e

programas prioritários se relaciona diretamente a reflexão proposta por Hirschman (1958) sobre a análise dos possíveis caminhos para a promoção do desenvolvimento, de acordo com os recursos disponíveis, conforme apresentado pelo Modelo de Desordem Ótima – Figura 3.

### 5.2.4. *Síntese da proposta para o desenvolvimento regional fluminense*

As três frentes apresentadas acima representam o esforço proposto ao Executivo fluminense para materializar uma estratégia de desenvolvimento regional que considere, ao mesmo tempo, o fortalecimento da competitividade do Estado, as fragilidades e oportunidades associadas ao desenvolvimento dos municípios e aglomerações urbanas, e os setores potenciais que podem contribuir para o fortalecimento da economia e para a ampliação e desconcentração das oportunidades de emprego e renda, conforme proposto pela Missão 7 do PEDES. O Quadro 22 sistematiza essa proposta, possibilitando sua futura tradução em uma política voltada ao desenvolvimento regional fluminense.

**Quadro 22 – Síntese das estratégias, etapas e subsídios para a construção de uma política estadual de desenvolvimento regional**

| Estratégias e Etapas | Ações | Base de apoio |
|---|---|---|
| **Fortalecimento dos fatores de atratividade do Estado** | | |
| sinalização estratégica e interlocução com o setor produtivo | ▪ comunicar a existência de uma estratégia explícita de desenvolvimento;<br>▪ demonstrar atenção às demandas contemporâneas do mercado, especialmente as relacionadas ao fomento à inovação;<br>▪ estabelecer instâncias de interlocução com o setor produtivo local; | Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional<br><br>Quadro 18 – Fatores de competitividade e possibilidades para a atuação pública no desenvolvimento regional fluminense |
| simplificação e dinamicidade do ambiente de negócios | ▪ simplificar processos burocráticos e regulatórios;<br>▪ sinalizar ao investidor um ambiente de maior segurança jurídica; | |
| **Promoção do desenvolvimento territorialmente coeso** | | |
| diagnóstico territorial | ▪ levantar dados em nível municipal a partir de cinco temáticas: acesso a oportunidades, dinamismo empresarial, mercado de trabalho, perfil produtivo e renda e vulnerabilidade. | Quadro 20 – Indicadores de suporte à identificação de áreas prioritárias para atuação estatal |
| análise dos papéis municipais na dinâmica regional | ▪ compreender as formas de inserção e articulação dos municípios em cada contexto regional, a partir de quatro perfis analíticos complementares: centralidade, centralidade potencial, | Diagnóstico territorial; indicadores municipais; leitura qualitativa das dinâmicas regionais. |

| | | |
|---|---|---|
| | município com dinâmica regional específica e município com potencial de integração regional. | |
| análise da estrutura produtiva da aglomeração urbana | ▪ mapear as principais cadeias produtivas instaladas na AU<br>▪ identificar os setores potenciais | Quadro 5 – Resumo municípios e atividades econômicas de destaque por região administrativa do ERJ<br>Quadro 13 – Síntese dos setores estratégicos por complexo econômico e caracterização no PEDES<br>Quadro 14 – Setores complexo-missão identificados a partir do PEDES<br>Quadro 15 – Setores de maior densidade por região e aderência às caracterizações setoriais do PEDES |
| definição da estratégia local de desenvolvimento | ▪ definir os eixos para a transformação produtiva do território:<br>o fortalecimento das cadeias produtivas instaladas;<br>o adensamento da estrutura produtiva;<br>o diversificação econômica. | Quadro 3 – Resumo dos diferentes efeitos observados nos territórios como resultado do crescimento econômico<br><br>Quadro 16 – Estratégias regionais indicadas no PEDES a partir da análise de densidade |
| escolha das ferramentas e instrumentos | ▪ selecionar com base nas necessidades do território e do(s) setor(es) priorizado(s) naquela AU | Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional<br><br>Quadro 18 – Fatores de competitividade e possibilidades para a atuação pública no desenvolvimento regional fluminense |
| **Adensamento de setores produtivos estratégicos** | | |
| definição dos setores estratégicos para o fortalecimento da economia fluminense | ▪ analisar os principais segmentos que possuem sinergia com o contexto produtivo | Quadros Quadro 5 – Resumo municípios e atividades econômicas de destaque por região administrativa do ERJ, Quadro 13 – Síntese dos setores estratégicos por complexo econômico e caracterização no PEDES Quadro 14 – Setores complexo-missão identificados a partir do PEDES e Quadro 15 – Setores de maior densidade por região e aderência às caracterizações setoriais do PEDES<br><br>Quadro 21 – Perguntas orientadoras para a triagem preliminar de setores estratégicos |
| diagnóstico do setor no Estado | ▪ elaborar estudos mais aprofundados de cada um dos setores priorizados no Estado | Diagnóstico setorial; dados secundários; estudos existentes; interlocução com o setor produtivo. |

| | | |
|---|---|---|
| definição da estratégia para o desenvolvimento do setor | ▪ definir a estratégia considerando três possibilidades principais:<br>o atração;<br>o fortalecimento e;<br>o adensamento | Diagnóstico do setor no Estado; |
| planejamento territorial dos setores | ▪ identificar quais localidades melhor se enquadram na estratégia de desenvolvimento do setor<br>▪ identificar os demais territórios que poderão ser beneficiados com o desenvolvimento do setor | Quadro 15 – Setores de maior densidade por região e aderência às caracterizações setoriais do PEDES<br><br>Quadro 17 – Posição relativa das regiões fluminenses nos complexos econômicos do PEDES, segundo empregados e estabelecimentos |
| identificação dos gargalos setoriais e territoriais | ▪ compreender os principais gargalos e necessidades do setor no Estado e no território priorizado | Diagnóstico setorial; planejamento territorial dos setores; interlocução com o setor produtivo. |
| definição das principais ferramentas de estímulo | ▪ definir quais melhor atendem as demandas da localidade e do setor | Quadro 4 – Instrumentos identificados para a composição de políticas de desenvolvimento regional<br><br>Quadro 18 – Fatores de competitividade e possibilidades para a atuação pública no desenvolvimento regional fluminense |
| definição dos programas e projetos de fomento ao setor | ▪ articular as diversas possibilidades de fomento aos setores | Figura 3 – Modelo de Desordem Ótima |

Fonte: Elaborado pela autora

É importante ressaltar que a proposta apresentada possui caráter inicialmente teórico, por resultar da análise elaborada ao longo deste trabalho, tanto da literatura de referência como do PEDES e dos materiais complementares elaborados em seu processo de diagnóstico. Ao considerar a efetiva materialização dessas frentes, contudo, não podemos desconsiderar os diversos desafios que permeiam os processos de elaboração e implementação de políticas públicas.

Conforme discutido no referencial teórico, esses desafios, associados a questões políticas, institucionais e de recursos, tendem a aparecer de forma simultânea e podem afastar as decisões sobre os programas e projetos a serem implementados das prioridades efetivas do desenvolvimento, baseadas nas demandas e oportunidades de cada território. No caso do Rio de Janeiro, a implementação de uma estratégia para o desenvolvimento regional a partir do PEDES demanda uma análise das capacidades efetivamente disponíveis no Executivo para o desenvolvimento de ações concretas e coordenadas com base nos instrumentos apresentados, especialmente diante dos limites da atuação estatal para o desenvolvimento regional identificados no Quadro 6.

Considerando o possível descompasso entre as fragilidades existentes e as exigências associadas à proposta, entende-se pertinente uma atuação complementar do ponto de vista institucional, capaz de fortalecer as capacidades necessárias à sua implementação. Assim, de modo a contribuir também para a viabilidade de sua execução, os limites apresentados serão analisados a partir de dimensões relacionadas à capacidade estatal e das possíveis ações para sua superação.

A primeira limitação está relacionada à **capacidade técnico-administrativa** do Executivo fluminense, abrangendo os desafios 1 e 3. Tendo em vista que a proposta confere especial ênfase aos processos de diagnóstico, definição de instrumentos, estruturação e implementação de políticas públicas, é fundamental fortalecer os órgãos associados à sua implementação, especialmente a SEDEICS e instituições de apoio, como a Fundação Ceperj, sobretudo em suas capacidades técnicas, administrativas e de articulação institucional. Conforme mencionado, a recomposição de um quadro permanente é imprescindível para reduzir a alta rotatividade, que compromete a continuidade da implementação de projetos e programas voltados ao desenvolvimento econômico, que possuem caráter de longo prazo. Em paralelo, entende-se possível identificar as capacidades já instaladas e complementar as equipes, ainda que por meio de cargos em comissão, com base nas demandas associadas às etapas das frentes anteriormente apresentadas.

Em segundo lugar, está a limitação associada à **estrutura institucional e à coordenação governamental**, relacionada aos desafios 2, 6 e 7. A implementação da proposta demanda uma atuação intersetorial, tendo em vista as competências compartilhadas entre diversas pastas, tanto para a solução dos gargalos relacionados ao fortalecimento de setores estratégicos e ao desenvolvimento dos territórios quanto para a implementação dos instrumentos necessários para sua superação.

De forma mais ampla, nesta mesma linha, destaca-se a importância de equilibrar o papel central da SEPLAG na condução do planejamento estratégico com um maior envolvimento das pastas associadas à agenda de desenvolvimento. Este é um ponto crucial para a efetividade da proposta, considerando o caminho a ser percorrido entre a elaboração do Plano, conduzida pela equipe técnica da SEPLAG, e o planejamento setorial a ser desenvolvido por cada pasta. Soma-se a isso o fato de não caber ao órgão mencionado exercer, frente as demais Secretarias, a liderança necessária para orientar técnica e politicamente sua atuação. Essa deve constituir uma prerrogativa do chefe do Executivo, cabendo também aos responsáveis por cada pasta orientar suas equipes para a incorporação do Plano às ações e políticas em curso.

Assim, para a devida consecução da estratégia, propõe-se uma melhor definição de papéis, de modo a evitar a sobreposição de ações, bem como a criação de novas instâncias de governança ou a atribuição dessa função a instâncias já previstas ou existentes. Essas instâncias deverão contribuir para a definição do escopo e das responsabilidades, da alocação dos programas e projetos entre as diferentes pastas e para a viabilização dos recursos necessários para a implementação da estratégia. Do ponto de vista da continuidade, o trabalho pode ainda ser reforçado pela institucionalização da proposta por meio de leis ou decretos, tal como o PEDES, garantindo a previsão legal de sua implementação.

A última limitação a ser superada está diretamente relacionada ao **direcionamento estratégico e capacidade de indução** do Estado. A própria implementação da proposta apresentada auxilia diretamente na superação deste gargalo identificado na trajetória de desenvolvimento do Estado, considerando, principalmente, o cenário atual em que não se encontram publicizados os setores, instrumentos ou regiões a serem priorizados. Considerando que parte fundamental da estratégia apresentada se relaciona à interlocução com atores estratégicos e beneficiários de sua implementação – leia-se, setor produtivo e demais atores locais – tanto a institucionalização da proposta supramencionada, quanto uma adequada prestação de contas sobre as ações em curso são fundamentais para garantir a manutenção da confiança na atuação pública voltada à promoção do desenvolvimento regionalmente equilibrado.

Para além das limitações anteriormente discutidas e, de forma a qualificar a implementação da proposta, é fundamental que para cada programa e ação desenvolvidos, sejam elencados os objetivos concretos a serem alcançados, que serão representados por meio de indicadores capazes de viabilizar o monitoramento e avaliação do trabalho. Considerando que a formulação de políticas de desenvolvimento demanda que o gestor público tenha espaço para experimentação, torna-se fundamental que as escolhas sejam constantemente avaliadas, para que, em caso de necessidade a rota seja refeita. Assim, amplia-se a possibilidade de os recursos serem de fato direcionados a ações que promovam a transformação estrutural desejada para a economia fluminense, e, consequentemente, para cada território.

# 6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa parte de um problema complexo e multifacetado das ciências sociais, recorrente em diferentes contextos: as desigualdades regionais. A maneira como o crescimento econômico se materializa em oportunidades para os diferentes territórios de uma mesma localidade ainda ocorre de modo desequilibrado, em proporções que dificultam a reversão de trajetórias historicamente desiguais de desenvolvimento.

Com o intuito de compreender esse fenômeno nos territórios e identificar caminhos para sua superação, escolheu-se analisar o Estado do Rio de Janeiro. O caso fluminense se destaca no cenário brasileiro por sua importância histórica, política, econômica e social. Sede da Família Real portuguesa, antiga capital federal e segunda maior economia do país, o Estado é profundamente marcado pela concentração histórica em torno da capital e pelos desafios relacionados à integração de seu interior.

Considerando esse cenário, a pesquisa se propôs a compreender, a partir da oportunidade recente de um planejamento estratégico de longo prazo que confere especial atenção à questão regional, os caminhos possíveis para uma atuação voltada à promoção de maior equilíbrio entre os territórios fluminenses. Assim, a pergunta que orientou o trabalho foi: de que forma o PEDES estrutura e orienta a ação do Estado do Rio de Janeiro na promoção do desenvolvimento regional? Estruturado a partir do referencial teórico sobre desenvolvimento regional, o trabalho buscou consolidar uma estratégia para a atuação do Executivo fluminense, com base no Plano e, em especial, em sua Missão 7 – Ampliação e Desconcentração Territorial das Oportunidades de Trabalho e Emprego.

A partir do objetivo específico (a), buscou-se, na literatura, compreender a materialização do desenvolvimento econômico nos territórios. Com base nos autores clássicos e contemporâneos, foram identificadas seis premissas, sintetizadas no Quadro 2, que fundamentam a proposta que conclui este trabalho. A proposta passou a ser orientada, principalmente, pela consideração dos desequilíbrios inerentes ao processo de desenvolvimento, pelo papel do Estado como indutor, pela necessidade de uma atuação baseada em planejamento estruturado e pela compreensão do contexto de atuação como elemento fundamental para a elaboração de uma estratégia compatível com a diversidade dos territórios. Esse exercício também evidenciou a importância dos investimentos públicos e privados para a promoção da transformação estrutural.

A literatura também auxiliou na identificação das principais ferramentas que podem ser articuladas para a promoção do desenvolvimento regional. Sintetizados no Quadro 4, esses elementos representam componentes fundamentais para a estruturação das políticas públicas que irão orientar a atuação do Executivo. Por fim, foram mapeados os principais desafios que permeiam a tomada de decisão e a implementação de projetos voltados ao desenvolvimento regional, bem como a importância da definição de indicadores para mensurar a atuação pública, de modo que esta contribua efetivamente para os objetivos de transformação estrutural desejados.

Com base nesse processo, e considerando especialmente que não existe uma trajetória única de desenvolvimento a ser perseguida, o trabalho avançou para o aprofundamento do caso fluminense. A compreensão da trajetória de desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro, dos principais desafios de sua estrutura produtiva atual e da atuação recente do Executivo para a transformação do contexto de desigualdades contribuiu para o cumprimento do objetivo específico (b). Essa etapa se mostrou fundamental pelo reconhecimento de que a efetividade de uma proposta está diretamente relacionada à sua adequação ao contexto sobre que pretende transformar. A possibilidade de reversão das desigualdades regionais do Estado parte, necessariamente, do entendimento de como as oportunidades estão distribuídas e dos fatores que condicionam sua permanência ou possibilitam a promoção de maior equilíbrio territorial.

Os desafios relacionados à atuação do Executivo fluminense abriram a discussão acerca da oportunidade apresentada pelo Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social (PEDES), publicado em 2024, com vigência até 2031. A análise de seu processo de diagnóstico permitiu mapear os principais desafios para sua implementação, bem como as possibilidades de enfrentamento dos gargalos identificados para a promoção do desenvolvimento regional. Somada à identificação dos principais elementos do Plano que poderiam contribuir para a construção de uma proposta voltada à transformação do cenário apresentado na contextualização da situação fluminense, essa etapa do trabalho permitiu cumprir o objetivo específico (c).

Como desdobramento desse percurso, o trabalho culmina na construção de uma proposta, à luz do Plano, de uma estratégia para o desenvolvimento regional fluminense, conforme previsto no objetivo específico (d). Dividida em três frentes – fortalecimento dos fatores de atratividade do Estado, promoção do desenvolvimento territorialmente coeso e adensamento de setores produtivos estratégicos –, a proposta considera que uma política de desenvolvimento regional deve partir, de forma complementar, tanto de uma ótica territorial quanto setorial. Ou seja, entende-se que nenhum

desses dois vieses, individualmente, é capaz de promover maior equilíbrio territorial. A proposta, que preconiza a inclusão das regiões menos favorecidas nos planos de desenvolvimento do Estado, busca servir de base para a construção futura de uma Política de Desenvolvimento Regional.

Para que o potencial da proposta seja alcançado, alguns desafios analisados ao longo do trabalho devem ser superados. Em primeiro lugar, considerando o caráter transversal de uma atuação voltada ao desenvolvimento, a coordenação entre os atores do Executivo estadual é fundamental para evitar a sobreposição de ações e o desperdício de recursos. Ao mesmo tempo, entende-se como chave o fortalecimento do corpo técnico de cada pasta envolvida, para que as estratégias definidas possam se materializar em propostas de ação concretas, que sejam efetivamente implementadas. Por fim, em sua estruturação, é fundamental que os objetivos da Política sejam claramente delineados, de modo que orientem a construção de indicadores capazes de viabilizar o monitoramento das ações propostas.

Nesse sentido, a governança da futura Política mostra-se fundamental para que os atores envolvidos possam alinhar estratégias, definir competências, planejar e discutir sua implementação, considerando os desafios e oportunidades que se apresentam em um cenário de constante mudança. Ainda, tendo em vista que a efetivação da Política depende da garantia dos recursos necessários, as estratégias a ela vinculadas devem estar alinhadas aos instrumentos de planejamento do Estado.

Diante do exposto, entende-se que a presente pesquisa, além de cumprir os objetivos previstos, contribui para os campos das políticas públicas e do desenvolvimento regional ao aproximar as discussões teóricas sobre o tema de possibilidades concretas de planejamento e atuação da administração estadual. Ao examinar o PEDES sob a perspectiva da desconcentração territorial das oportunidades de emprego e renda, o trabalho contribui para a construção de caminhos possíveis para a transformação do contexto de desigualdades regionais do Rio de Janeiro. A estratégia proposta busca combinar, a partir da análise da situação fluminense, oportunidades de fortalecimento da estrutura produtiva – apontando para a superação do atual cenário de estrutura produtiva oca (Sobral, 2017a) – e de maior integração territorial, em alinhamento a um planejamento de longo prazo inovador, estabelecido para orientar a atuação da administração estadual.

Ao mesmo tempo, reconhece-se que a pesquisa possui limitações que devem ser consideradas na interpretação de seus resultados. Em primeiro lugar, embora a estratégia proposta

apresente uma estrutura passível de replicação em outros territórios, os insumos levantados para sua formulação referem-se exclusivamente ao caso analisado. Dessa forma, sua aplicação a outros contextos demanda cautela e adaptação frente às especificidades de cada realidade.

Outra limitação refere-se à temporalidade da proposta. Elaborada com base no atual contexto que deu origem ao PEDES, ela está suscetível a mudanças no cenário institucional e no direcionamento estratégico da administração estadual. Esse fator ganha ainda mais importância pelo fato de o trabalho anteceder o período eleitoral, uma vez que mudanças de orientação política podem afetar significativamente a implementação de projetos e políticas estruturados em gestões anteriores, ainda que o Plano possua previsão constitucional.

Ainda, por se tratar de uma análise qualitativa, é importante considerar a existência de vieses relacionados à interpretação da autora, especialmente considerando sua atuação direta no Executivo estadual. Além disso, como a pesquisa foi baseada principalmente em revisão bibliográfica e pesquisa documental, não esteve em seu escopo a incorporação da percepção dos principais atores envolvidos em uma eventual implementação de uma estratégia de desenvolvimento regional no Rio de Janeiro.

É nesse sentido, a partir destas limitações, que se inserem oportunidades de pesquisa futura. Visando a efetividade da implementação da estratégia proposta, considera-se relevante aprofundar, junto aos gestores relacionados à temática, sua viabilidade, considerando especialmente os desafios políticos, institucionais e de recursos envolvidos na estruturação de uma Política de Desenvolvimento Regional. Assim, o levantamento dos principais atores que devem ser envolvidos em sua implementação – especialmente aqueles que atuam nos municípios fluminenses –, bem como a realização de entrevistas com esses atores, tornam-se centrais para um aprofundamento qualitativo da análise. Do ponto de vista metodológico, a incorporação do referencial de coordenação para a implementação de políticas públicas apresenta-se como um caminho relevante para esse avanço.

Além disso, a realização de estudos mais aprofundados sobre cada uma das estratégias relacionadas às frentes propostas mostra-se fundamental para a materialização da proposta. Isso inclui análises específicas sobre os gargalos relacionados aos fatores de atratividade do Estado, o contexto dos territórios fluminenses, a estrutura produtiva estadual e as potenciais cadeias produtivas a serem adensadas.

Na mesma linha, a pesquisa não avançou na avaliação qualitativa dos instrumentos específicos indicados na literatura para a promoção do desenvolvimento regional. Um levantamento robusto sobre os efeitos comumente gerados por esses instrumentos em contextos similares aos das regiões fluminenses se mostra necessário para a efetiva indicação das ferramentas a serem mobilizadas. Da mesma forma, a definição de indicadores para avaliar os resultados da implementação dos instrumentos selecionados para compor os programas e projetos derivados de uma Política de Desenvolvimento Regional é fundamental.

Por fim, considerando que o PEDES constitui um objeto ainda pouco analisado pela literatura e um instrumento recente da administração estadual, estudos complementares sobre seu processo de implementação, sobre a coordenação das ações e sobre a incorporação de eventuais atualizações previstas na legislação são estratégicos para a efetividade das propostas que derivam dele. Tendo em vista que este trabalho se concentrou na Missão 7, novas propostas de elaboração de estratégias com base nas demais missões também podem contribuir para o alcance do desenvolvimento econômico regional de longo prazo, inovativo e social e ambientalmente sustentável desejado para o Estado, conforme previsto por seu desafio.

O percurso realizado até aqui nos permitiu concluir que a superação de trajetórias desiguais de desenvolvimento demanda um papel ativo do Estado, planejamento com visão de longo prazo, coordenação entre atores e disponibilidade de recursos. Nesse sentido, o PEDES se apresenta como um instrumento estratégico de fato capaz de orientar a atuação voltada ao desenvolvimento regional fluminense, podendo contribuir significativamente para a superação das fragilidades que decorrem da distribuição desigual de oportunidades entre os territórios, desde que seja efetivamente incorporado à atuação da administração estadual e traduzido em políticas, programas e projetos estratégicos para o alcance de seus objetivos. Espera-se, assim, que este trabalho possa somar aos esforços já empreendidos pelos gestores públicos na implementação do PEDES, contribuindo para a construção de um Rio de Janeiro mais coeso, integrado e menos desigual.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS


AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). **Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2025 - Seção 2**. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/anuario-estatistico/anuario-estatistico-brasileiro-do-petroleo-gas-natural-e-biocombustiveis-2025#Se%C3%A7%C3%A3o%202>.

ASHEIM, Bjørn T.; BOSCHMA, Ron; COOKE, Philip. Constructing Regional Advantage: Platform Policies Based on Related Variety and Differentiated Knowledge Bases. **Regional Studies**, v. 45, n. 7, p. 893–904, jul. 2011.

BARCA, Fabrizio; MCCANN, Philip; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés. THE CASE FOR REGIONAL DEVELOPMENT INTERVENTION: PLACE-BASED VERSUS PLACE-NEUTRAL APPROACHES. **Journal of Regional Science**, v. 52, n. 1, p. 134–152, fev. 2012.

BRASIL. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei Complementar nº 212, de 13 de janeiro de 2025. . 13 jan. 2025.

CAVALIERI, Henrique; HASENCLEVER, Lia. Especialização produtiva - reflexos sobre o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 16, p. 11–25, 2019.

CRESWELL, John W. **Projeto de pesquisa: métodos qualitativo, quantitativo e misto**. 2ª ed. ed. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAMACENO, Leandro Galheigo. **TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL E DESIGUALDADE NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO**. Dissertação de Mestrado—Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2019.

DATAVIVA. **Localidades: Diagnóstico do Desenvolvimento Regional**. , 2026. Disponível em: <https://dataviva.info/pesquisa/localidades>. Acesso em: 18 abr. 2026

DE MEDEIROS JUNIOR, Helcio. Entre a saudade e o compromisso com o futuro: o estado do Rio de Janeiro sem planejamento. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 27, 7 jan. 2025.

DENZIN, Norman K.; LINCOLN, Yvonna S. Introdução: a disciplina e a prática da pesquisa qualitativa. *In*: **O planejamento da pesquisa qualitativa: teorias e abordagens.** Porto Alegre: Artmed, 2006. v. 2ª ed.

DIAS, Robson Santos. Um estado sem planejamento urbano e regional: A saga da Fundrem no Estado do Rio de Janeiro. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, v. 6, n. 1, p. 131–154, abr. 2017.

DOMINGUEZ, Marcos Thimoteo; EGLER, Claudio Golçalves; DAMACENO, Leandro. Desenvolvimento regional e inteligência territorial: por uma nova regionalização do Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 28 especial, 16 abr. 2025.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 10.266. Lei Estadual nº 10.266, de 28 de dezembro de 2023. Institui o Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES, para o período 2024–2031. . 28 dez. 2023.

EVANS, Peter. The Developmental State. *In*: **The End of the Developmental State?** 1ª ed. *[S.l.]*: Routledge, 2014. p. 21.

FIRJAN. **Rio de futuro: vocações e potencialidades econômicas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: *[S.n.]*. Disponível em: <https://storsiteobservatorio.blob.core.windows.net/midiasiteobservatorio-prod/2025-12/Potencialidades%20e%20Vocacoes%20na%20Industria.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

FIRJAN. **Custo Rio: o desafio da competitividade fluminense**. Rio de Janeiro: Firjan, 2026. Disponível em: <https://storsiteobservatorio.blob.core.windows.net/midiasiteobservatorio-prod/2026-05/Custo%20Rio%20-%20O%20Desafio%20da%20Competitividade%20Fluminense_DIGITAL.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2026.

FONTES, Marcela; SANTOS, Guilherme De Oliveira. DESENVOLVIMENTO BASEADO EM EVIDÊNCIAS: PROPOSTA DE METODOLOGIA PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA ESTRATÉGICA PARA O ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 230–247, 23 dez. 2022.

FUNDAÇÃO CEPERJ. **PIB por Atividade Econômica : Participação das atividades econômicas no valor adicionado bruto a preço básico (Valores em %)**. , 2026. Disponível em: <https://ceepapps.ceperj.rj.gov.br/atividade>

GODINHO DE OLIVEIRA, Floriano José. Uma agenda para o desenvolvimento do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 22, p. 1–10, 18 jul. 2022.

GODOY, Arilda Schmidt. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20–29, jun. 1995.

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro - Região Metropolitana**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017a. v. 5

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro - Região das Baixadas Litorâneas**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017b. v. 3

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro - Região da Costa Verde**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017c. v. 2

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro - Região Noroeste Fluminense**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017d. v. 6

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Cadernos Regionais do Estado do Rio de Janeiro - Região Serrana**. Niterói: Imprensa Oficial, 2017e. v. 8

GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. **Painel de Recursos Humanos**. Sistema de Gestão de Pessoas do Estado do Rio de Janeiro - GESPERJ, , 2026. Disponível em: <https://qlik.rj.gov.br/public/extensions/Dashboard_SUBGEP_/Dashboard_SUBGEP_.html>. Acesso em: 28 abr. 2026

HARTLEY, Jean. Case study research. *In*: **Essential guide to qualitative methods in organizational research**. Londres: Sage, 2004.

HARTMANN, Dominik *et al.* Linking Economic Complexity, Institutions, and Income Inequality. **World Development**, v. 93, p. 75–93, maio 2017.

HIDALGO, César A.; HAUSMANN, Ricardo. The building blocks of economic complexity. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 106, n. 26, p. 10570–10575, 30 jun. 2009.

HIRSCHMAN, Albert O. **The strategy of economic development**. New Haven: Yale University Press, 1958.

IBGE. **Tabela 4714 - População Residente, Área territorial e Densidade demográfica**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática, , 2022. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/4714>. Acesso em: 15 nov. 2025

IBGE. **Contas Regionais do Brasil – 2010-2023**. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), 2023a. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/contas-nacionais/9054-contas-regionais-do-brasil.html>. Acesso em: 16 nov. 2025.

IBGE. **Tabela 5938 - Produto interno bruto a preços correntes, impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos a preços correntes e valor adicionado bruto a preços correntes total e por atividade econômica, e respectivas participações - Referência 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática, , 2023b. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/tabela/5938>. Acesso em: 15 nov. 2025

IBGE. **Tabela 5939 - Índice de Gini do produto interno bruto a preços correntes e do valor adicionado bruto a preços correntes por atividade econômica - Referência 2010**. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática, , 2023c. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/5939>. Acesso em: 3 jul. 2026

INSTITUTO NACIONAL DA PROPRIEDADE INDUSTRIAL. **Lista com as Denominações de Origem Reconhecidas**. Brasília: *[S.n.]*. Disponível em: <https://www.gov.br/inpi/pt-br/servicos/indicacoes-geograficas/arquivos/status-pedidos/LISTACOMASDENOMINAESDEORIGEMRECONHECIDAS.At27Jan2026.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

IPEA. **Planejamento e Gestão Governamental na Esfera Estadual uma análise comparativa dos processos, conteúdos e sistemas de acompanhamento dos PPAs**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2013. Disponível em:

<https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/101220_relatorio_pesquisa_ppa_estadual.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2025.

LAMBOOY, Jan G.; BOSCHMA, Ron A. Evolutionary economics and regional policy. **The Annals of Regional Science**, v. 35, n. 1, p. 113–131, 15 fev. 2001.

MACKINNON, Danny *et al.* Reframing urban and regional 'development' for 'left behind' places. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 15, n. 1, p. 39–56, 11 fev. 2022.

MARKUSEN, Ann. Interaction between regional and industrial policies: evidence from four countries. *In*: **Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1994**. Washington, D.C.: *[S.n.]*. p. 279–298.

MAZZUCATO, Mariana. Mission-oriented innovation policies: challenges and opportunities. **Industrial and Corporate Change**, v. 27, n. 5, p. 803–815, 1 out. 2018.

MCCANN, Philip; ORTEGA-ARGILÉS, Raquel. Smart specialisation, entrepreneurship and SMEs: issues and challenges for a results-oriented EU regional policy. **Small Business Economics**, v. 46, n. 4, p. 537–552, abr. 2016.

MDIC. **ComexVis – Brasil Geral**. ComexStat – Sistema de Estatísticas de Comércio Exterior, , 2025. Disponível em: <https://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 16 abr. 2026

MINISTÉRIO DA FAZENDA. **Boletim Macrofiscal – Novembro/2025**. Brasília: Brasil. Ministério da Fazenda. Secretaria de Política Econômica., nov. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/conjuntura-economica/boletim-macrofiscal/2025/bmf2511-boletim_macrofiscal.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2025.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **RAIS - Empregos formais e distribuição percentual, por unidade da federação, município e grupamento de atividades econômicas - 2022**. , 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2022>. Acesso em: 26 maio. 2026

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO. **RAIS - Empregos formais e distribuição percentual, por unidade da federação, município e grupamento de atividades econômicas - 2023 a 2025**. , 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/trabalho-e-emprego/pt-br/assuntos/estatisticas-trabalho/rais/rais-2025/rais-2025>. Acesso em: 26 maio. 2026

MYRDAL, Gunnar. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. *[S.l.: S.n.]*.

NILSEN, Trond; GRILLITSCH, Markus; HAUGE, Atle. Varieties of periphery and local agency in regional development. **Regional Studies**, v. 57, n. 4, p. 749–762, 3 abr. 2023.

OSÓRIO DA SILVA, Mauro *et al.* O potencial representado pelo Sistema Produtivo de Petróleo e Gás no Rio de Janeiro e implicações para o desenvolvimento regional. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 16, n. 29, p. 165–196, 2021.

OSORIO, Mauro; RABELO SA REGO, Henrique; VERSIANI, Maria Helena. Pensando o Estado do Rio de Janeiro. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 28 especial, p. 11–30, 16 abr. 2025.

OSORIO, Mauro; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. *In*: MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Ângelo (Orgs.). **Revisitando o território fluminense VI**. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017. p. 3–24.

PERROUX, François. O conceito de pólo de crescimento. *In*: **Urbanização e Regionalização: relações com desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: IBGE, 1974.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John. **Local and Regional Development**. Nova Iorque: Routledge, 2006.

PIKE, Andy; RODRÍGUEZ-POSE, Andrés; TOMANEY, John. Shifting horizons in local and regional development. **Regional Studies**, v. 51, n. 1, p. 46–57, 2 jan. 2017.

PORTER, Michael E. Competitive Advantage, Agglomeration Economies, and Regional Policy. **International Regional Science Review**, v. 19, n. 1–2, p. 85–90, abr. 1996.

RICHARDSON, Harry W.; TOWNROE, Peter M. Chapter 16 Regional policies in developing countries. *In*: **Handbook of Regional and Urban Economics**. *[S.l.]*: Elsevier, 1987. v. 1 p. 647–678.

RIO DE JANEIRO (ESTADO). **Constituição do Estado do Rio de Janeiro**. , 1989. Disponível em: <http://www3.alerj.rj.gov.br/lotus_notes/default.asp?id=73>. Acesso em: 8 maio. 2026

SANDRONI, Paulo. **NOVÍSSIMO DICIONÁRIO DE ECONOMIA**. EDITORA BEST SELLER, , 1999.

SANTOS, Guilherme de Oliveira. **CAMINHOS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA NOVA ESTRATÉGIA DE DESENVOLVIMENTO: Uma Abordagem Evolucionária do Sistema Regional de Inovação do Estado do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2020.

SEDEICS-RJ. **Rio de Janeiro: Um estado de grandes oportunidades de investimentos**. Rio de Janeiro: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <https://dadosabertos.rj.gov.br/dataset/0192eb10-93ba-4f1f-b010-b95fb55dafb6/resource/738b4dda-bff0-433a-b83c-2b60066d5ce0/download/govrj_guia-de-investimento.pdf>.

SEPLAG-RJ. **NOTA TÉCNICA Nº 003/2022/SUBPLE - Centralidades**. Rio de Janeiro, 13 out. 2022. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/01/Nota-Tecnica-no-003.2022.SUBPLE-Centralidades.pdf>. Acesso em: 11 jun. 2026

SEPLAG-RJ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES: Documento Base – Volume II**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ), 2023a. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/03/PEDES_Documento_Base_volume-II-3.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SEPLAG-RJ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES: Documento Final**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ), 2023b. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/Plano-Estrategico-de-Desenvolvimento-Economico-e-Social-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-PEDES-2024-2031.pdf>. Acesso em: 1 maio. 2026.

SEPLAG-RJ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES: Documento Base – Volume I**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ), 2023c. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-Volume-I.pdf>. Acesso em: 16 nov. 2025.

SEPLAG-RJ. **Plano Estratégico de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro – PEDES: Documento Base – Volume III**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ), 2023d. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2024/12/PEDES-Documento-Base-Volume-III.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SEPLAG-RJ. **Panorama Regional**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ), ago. 2023e. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2023/10/Panorama-Regional-Edicao-01-ERJ_FINAL-_02.10.2023-TARDE-1.pdf>.

SEPLAG-RJ. **Indicador de Relevância Territorial: análise multiescalar**. Rio de Janeiro: *[S.n.]*. Disponível em: <https://estrategia.planejamento.rj.gov.br/estrategia-api/wp-content/uploads/2025/01/IRT_SUBPLE2024_final.pdf>. Acesso em: 13 abr. 2026.

SEPLAG-RJ. **Relatório Anual de Acompanhamento do PEDES 2025**. Rio de Janeiro: Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão do Rio de Janeiro (SEPLAG-RJ), 2025. Disponível em: <https://pedes.planejamento.rj.gov.br/pedes/wp-content/uploads/2025/10/Relatorio-Anual-de-Acompanhamento-PEDES-FINAL.pdf>. Acesso em: 18 nov. 2025.

SILVA, Fabio Freitas da *et al.* A Relação entre Crescimento Econômico e Desenvolvimento Humano nos municípios do Estado do Rio de Janeiro, 2010. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, v. 12, p. 83–108, 2021.

SIMÕES, Rodrigo Ferreira; LIMA, Ana Carolina da Cruz. Teorias do desenvolvimento regional e suas implicações de política econômica no pós-guerra: o caso do Brasil. **RDE - REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**, v. 12, n. 21, p. 5–19, jul. 2010.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. A evidência da estrutura produtiva oca: o estado do Rio de Janeiro como um dos epicentros da desindustrialização nacional. *In*: NETO, Aristides Monteiro; DE CASTRO, César Nunes; BRANDÃO, Carlos Antonio (Orgs.). **Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas**. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2017a. p. 397–426.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. Crise no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e perspectivas. **Revista Econômica**, v. 19, n. 1, p. 7–34, jun. 2017b.

SOBRAL, Bruno Leonardo Barth. IMPASSE NO MODELO DE DESENVOLVIMENTO FLUMINENSE: O DESAFIO DE SUPERAR UMA CRISE ECONÔMICA E NÃO APENAS DAS FINANÇAS PÚBLICAS. **Geo UERJ**, n. 36, p. e47272, 14 fev. 2020.

STORPER, Michael; SCOTT, Allen J. The Wealth of Regions: Market forces and policy imperatives in local and global context. **Futures**, v. 27, n. 5, p. 505–526, 1995.

TINOCO, Vinicius Boechat. RIO DE JANEIRO: UM ESTADO EM BUSCA DA INSTITUCIONALIDADE DA SUA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, n. 23, p. 142–180, 23 dez. 2022.

VASCONCELLOS, Bianca Louzada Xavier. **OPORTUNIDADES PRODUTIVAS PARA AS MESORREGIÕES DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO: análise em Redes sob as perspectivas da Complexidade Econômica e da Geografia Econômica Evolucionária**. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2022.

VASCONCELLOS, Bianca Louzada Xavier; ROVERE, Renata Lèbre La; PEREIRA, Rafael Silva. Complexidade econômica regional no Rio de Janeiro como estratégia para mudanças na estrutura produtiva. **Desenvolvimento em Debate**, v. 9, n. 3, p. 47–67, 2021.

WORLD BANK. **Gini index – Brazil**. World Bank Data, , 2023. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/SI.POV.GINI?locations=BR>. Acesso em: 15 nov. 2025

WORLD BANK. **GDP (current US$) – Brazil**. World Bank Data, , 2025. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.CD?locations=BR>. Acesso em: 15 nov. 2025