

Scripta Nova

REVISTA ELECTRÓNICA DE GEOGRAFÍA Y CIENCIAS SOCIALES

Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9788. Depósito Legal: B. 21.741-98

Vol. XVIII, núm. 493 (43), 1 de noviembre de 2014

[Nueva serie de *Geo Crítica. Cuadernos Críticos de Geografía Humana*]

TERRITÓRIO, ESTADO E POLÍTICAS TERRITORIAIS: ANÁLISE DAS POLÍTICAS DE GESTÃO DO TERRITÓRIO E DA RECENTE EXPANSÃO/RECONCENTRAÇÃO ECONÔMICA NOS ESPAÇOS METROPOLITANOS

Floriano José Godinho de Oliveira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Território, Estado e Políticas Territoriais: análise das políticas de gestão do território e da recente expansão/reconcentração econômica nos espaços metropolitanos.

A mobilidade espacial das estruturas produtivas na atual fase de recomposição do capital na escala mundial induz novas estratégias locacionais e de relações com as forças produtivas de cada território. Essa mobilidade, no entanto, não independe de bases técnicas e de logísticas que são a base para a alocação de capitais e que dependem de relações locais, ou seja, relações políticas que admitam administrar o território segundo uma lógica que favorecem a localização dos empreendimentos. Nesse contexto produtivo, durante os anos 1990 acreditou-se em uma tendência a maior dispersão espacial dos empreendimentos, sobretudo com o fortalecimento das atividades econômicas e industriais nas cidades médias, mas, nesse início de século se evidencia uma retomada da importância e fortalecimento da escala metropolitana. Essa retomada, no entanto, torna ainda mais evidente a necessidade da redefinição dos mecanismos de políticas públicas e territoriais desses espaços.

Palavras chaves: gestão do território, administração pública, espaço metropolitano, políticas públicas.

Territory, State and Territorial policy: analysis of territory management's policies and the recent economic expansion/reconcentration in metropolitan areas.

The spatial mobility of productive structures in the present phase of capital's recomposition on global scale incites new locational and relation with productive forces of each territory strategies. However, this mobility is not independent of technical and logistical bases that are the basis for allocation of capital and depend on local relationships. In this productive context, during the 1990s a trend of increased spatial dispersion of enterprises, especially considering the strengthening of economic and industrial activities in medium-sized cities was believed, but in this new century, recovering of metropolitan's scale importance and strengthening is evidenced. Such recovery yet makes even more evident the need to redefine mechanisms of public and territorial policies of these areas.

Keywords: territorial management; public administration; metropolitan area; public policy

O ordenamento do território [...] não é apenas uma técnica de apoio à administração do território, mas, sobretudo, uma prática fundada num conjunto de valores que devem fazer parte do projeto de País. (Jorge Gaspar, 2011)

A epígrafe acima expressa uma perspectiva de que o ordenamento do território deve ser considerado como uma política pública e, não é por outro motivo que, segundo o Geógrafo João Ferrão, da Universidade de Lisboa, a Constituição Portuguesa consagra a o ordenamento do território como uma “tarefa fundamental do Estado”¹. Mesmo sem dar a mesma ênfase demonstrada por Ferrão, a Constituição brasileira de 1988, considerada a de maior descentralização político-administrativa e que conferiu maior autonomia aos municípios e estados da federação, também aponta como tarefa do Estado as políticas de ordenamento do território².

Diante disso, queremos estimular um debate acerca da necessidade de que se institua mecanismos de gestão e planejamento que articulem diferentes agentes públicos e que, como assevera o autor acima citado, estabeleçam novas culturas territoriais. No Brasil, particularmente, não há esfera pública de planejamento que consiga articular interesses e serviços públicos na perspectiva de compartilhamento das responsabilidades entre os diferentes níveis governamentais. A exceção, que confirma a regra, são os consórcios municipais, totalmente restritos à execução de serviços pontuais, sem qualquer possibilidade de consistência na prática de ordenamento territorial e de planejamento.

Consideramos, portanto, que o poder exercido pelo Estado na organização do território, atualmente, não pode mais deixar de ter em conta o poder que o território, ou seja, as forças sociais presentes em sua formação histórica, pode exercer sobre o Estado e no delineamento do uso desse território. Nas últimas duas ou três décadas o processo geral de reestruturação produtiva e a enorme mobilidade espacial adquirida pelos setores econômicos, aproveitando as possibilidades da maior integração funcional das estruturas produtivas no mundo, mobilizaram os esforços interpretativos de todo esse processo para a dimensão econômica e para o maior domínio dos capitais sobre o território. Consequentemente as investigações e análises acadêmicas se voltaram mais intensamente para os efeitos sociais dessas novas formas de uso do território, em que as novas tecnologias e bases técnicas estavam sendo manipuladas pelos agentes econômicos.

A esse respeito, destacamos que, a partir dos anos 1990, sobretudo na América Latina, sob a égide dos acordos do Consenso de Washington, os agentes do capital buscaram instituir nova cultura de administração e planejamento disseminando as ideias de empreendedorismo, planejamento local, planejamento estratégico, coesão social, governança etc, cuja estratégia central consistia na transferência para a escala local da responsabilidade de ofertar ao capital os instrumentos necessários a sua localização, tendo como principais itens a formação de mão de obra mais qualificada, bases logísticas dinâmicas e sistema de comunicação avançado. Tudo isso era cinicamente escamoteado como sistema de inovação e desenvolvimento local.

¹ O artigo 9º, alínea e) da Constituição da República Portuguesa estabelece o ordenamento do território como função pública e o artigo 66º, nº 2, alínea b), consagra-o como tarefa fundamental do estado. (Ferrão, 2011. p.25).

² Art. 21. Compete à União: inciso IX - elaborar e executar planos nacionais e regionais de ordenação do território e de desenvolvimento econômico e social; e, Art. 30. Compete aos Municípios: inciso VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano (Constituição, 1988).

Na verdade, os agentes do capital souberam utilizar os recursos técnicos socialmente produzidos para exigir novos investimentos produtivos às administrações locais, o que no Brasil assumiu a característica de intensificação de uma cultura municipalista, uma vez que o município por ter adquirido a condição de ente federativo possui uma relativa autonomia administrativa.

Atualmente podemos enfrentar analiticamente o fato de que, se o capital tem a necessidade de que haja investimentos locais, isto significa que a negociação política em cada território se tornou um aspecto estratégico. Muitos autores vêm tratando e mostrando evidências de que esse se tornou um novo campo de disputas. Esses estudos apresentam perspectivas analíticas que destacam a necessidade e possibilidade de que tenhamos mais em conta a relação entre política e território, ou seja, a compreensão dialética de que se toda decisão política tem uma clara repercussão sobre o território, “não podemos nos esquecer dos efeitos do território sobre a política”³; ou a necessidade de “um retorno ao território”⁴, já que, ao lado do poder de intervenção da economia em rede, denominada pelo autor de verticalidades, há as relações produzidas cotidianamente no território que se configuram com horizontalidades, capazes de impor regras aos agentes econômicos; e, mais recentemente, a defesa do ordenamento territorial como política pública⁵, destacando-se a necessidade de uma nova cultura para percebermos o quanto a administração do território é parte estratégica do projeto de um país. Enfim, são formulações que, a nosso ver, alinham-se à formulação de Lefebvre (1976) de que não é a gestão administrativa, mas a política, que delinea as disputas sociais das estratégias de classes no processo de uso do território.

Nossa pesquisa, apresentada neste trabalho, trata desse fenômeno no âmbito das políticas metropolitanas, que, hoje, se configuram como uma nova delimitação da escala do desenvolvimento urbano. Realizamos uma investigação sobre as mudanças na organização do território nos espaços urbanos/metropolitanos do Rio de Janeiro, decorrentes da nova espacialização das atividades econômicas geradas pelos grandes projetos de investimentos, articulando analiticamente as estruturas produtivas e as relações de poder, dando ênfase às políticas de ordenamento do território que nos parecem necessárias para redefinir os parâmetros administrativos dos diferentes usos do território local. Destacamos o fato de que o estado hoje tem uma economia totalmente dependente das atividades extrativistas do petróleo e gás, que promovem a expansão de setores econômicos como a petroquímica, a indústria naval e o automobilístico, além de uma intensificação de base logística para esses novos setores.

Pretendemos, com este estudo, debater os efeitos territoriais desses investimentos e verificar a necessidade de redefinição dos instrumentos de gestão do território, tanto analisando os processos de revisão dos Planos Diretores de cada município, quando procurando identificar possíveis formas de compartilhamento de políticas públicas e de ordenamento territorial entre os municípios envolvidos. Nossa perspectiva é de que as mudanças geradas por esses novos investimentos tenham mobilizado as administrações públicas para reverem seus planos diretores e realizarem formas mais dinâmicas e avançadas de compartilhamento dos serviços e equipamentos, realizando novas formas de planejamento.

³ Sánchez y Péres, 1991, p.33.

⁴ Santos, 1996, p. 15.

⁵ Ferrão, 2011.

Assim, realizamos: a) uma revisão crítica de estudos referenciais sobre as mudanças e padrões de organização e gestão territorial, bem como sobre o renovado papel desempenhado pelo Estado em programas vinculados à reestruturação econômica e política ocorrida; b) pesquisa nas instituições de planejamento municipal e nos órgãos de governo do Estado, visando registro documental dos programas de reestruturação e de investimentos produtivos nos espaços metropolitanos, bem como estudo sistemático dos registros administrativos e dados de controle sobre os efeitos econômicos e sociais dos empreendimentos.

Conceitualmente, é necessário esclarecer o que estamos denominando política territorial. Resgatamos a interpretação de Sanchez i Peres (1991) que enfatiza a relação entre política e território, ressaltando que território e política formam um par dialético indissociável. Para o autor,

“o fato de que, se, por um lado, as forças políticas dirigem a organização e ordenamento do território, por outro, o território influencia diretamente na política de gestão desse espaço social. Portanto, estamos tratando da relação entre política e território, e consideramos que a base territorial é condição necessária para a existência de toda organização política”.⁶

Essa formulação contribui com a superação da noção de que o território restringe-se ao espaço delimitado de um determinado poder, poder político que domina e regula o território, que grava no território determinadas relações e sobre a qual exerce certa hegemonia, dispondo livremente sobre seu uso. Outra contribuição acerca da necessidade de superação da limitação daquela abordagem é feita por Milton Santos (1998), quando identifica o quanto precisamos avançar politicamente na compreensão do território, revendo as bases do conceito, superando a concepção que afirma o território unificado normativamente como expressão do exercício de um poder. Segundo o autor,

“vivemos com uma noção de território herdada da Modernidade incompleta e do seu legado de conceitos puros, tantas vezes atravessando os séculos praticamente intocados. É o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social. (...) Hoje, quando vivemos uma dialética do mundo concreto, evoluímos da noção, tornada antiga, de Estado Territorial para a noção pós-moderna de transnacionalização do território”⁷.

Na contemporaneidade, devemos pensar o território como uma totalidade que expressa mais do que a delimitação territorial do poder político, mas sim, concretamente, as relações que conjugam interesses contraditórios e que revelam as interações sociais tanto dos capitalistas quanto dos trabalhadores. Ou seja, trabalhamos com a perspectiva de focarmos as contradições e conflitos, pois quando pensamos nas relações de poder que organizam o território nós estamos pensando nas possibilidades de interações e intensas relações sociais que, como nos ensina Lefebvre, são os processos por meio dos quais se produz e reproduz o espaço social⁸. Por isso, propomos não nos atermos somente a uma relação estática que envolve o poder de intervenção do capital corporativo e do Estado na promoção de ações que alteram as formas de organização do território, mas sim pensar as possibilidades de usos de seus recursos a partir dos confrontos que delineiam a organização desse território. Tais confrontos põem em contradição interesses locais e globais. Consideramos também que o movimento geral de reestruturação produtiva e os novos investimentos em curso, ao promoverem transformações na base econômica dos lugares, ampliam a capacidade de intervenção de novos sujeitos sociais, para além das vias de intervenção política institucionalmente constituídas.

⁶ Sánchez i Peres, 1991, p. 33.

⁷ Santos, 1998, p.15.

⁸ Lefebvre, 1972.

Essa perspectiva de análise considera o que Milton Santos denominou de horizontalidades e verticalidades (Santos, 1998) na produção contemporânea do espaço social. O autor enfatiza que quando avaliamos a nova fase da localização dos investimentos produtivos não devemos considerar apenas as imposições dos capitais que operam em escala nacional ou global e, por isso, têm capacidade de se instalar e explorar os recursos disponíveis em diferentes territórios. Esse aspecto ressalta que a economia contemporânea e os capitais corporativos não dependem mais de concentração espacial dos investimentos e possuem uma grande mobilidade espacial, podendo optar mais livremente por vários lugares ao mesmo tempo. Assim os capitalistas conseguem atuar em múltiplas escalas, em pontos diferentes do território nacional, impondo em cada lugar seus interesses. Tal poder de intervenção, evidentemente, promove alterações nas formas de organização social nos lugares, já que impõe novos usos do território e relações sociais nas cidades e regiões em que se instalam.

Por outro lado, Milton Santos ressalta que, se o capital tem a capacidade de se impor como uma verticalidade, em face de sua grande mobilidade espacial, ao negociar sua instalação no território com as forças sociais locais terá, necessariamente, que considerar as relações sociais e interações entre as diferentes forças sociais que atuam nesse território. É o que Milton denomina horizontalidades.

Ao propor o debate sobre as horizontalidades, Santos propõe uma reflexão sobre a vida cotidiana e sobre os aspectos que interessam à sociedade local, que usa cotidianamente o território e, por isso, deve ser o referencial analítico e político para a “negociação” com os investidores que querem “usar” o território. Para o autor, “o território são formas, mas o território usado são objetos e ações, sinônimo de espaço humano, espaço habitado. Mesmo a análise da fluidez posta a serviço da competitividade, que hoje rege as relações econômicas, passa por aí”⁹. Nessa formulação Santos destaca o papel exercido pela política, da grande política no sentido Gramsciano, que sugere novas práticas políticas e o reconhecimento de novos sujeitos sociais que emergem nos conflitos e confrontos, tentando pôr limites à intencionalidade do capital. Logo, se há alteração nas políticas de organização do território do ponto de vistas dessas novas práticas econômicas, com vistas a atender as demandas do capital, é possível pensar também novas possibilidades de ações dos sujeitos sociais que habitam e, por isso, têm forte legitimidade de disputar os sentidos dos novos usos do território, estabelecendo confrontos quando houver conflito de interesses entre a sociedade local e o capital.

Enfim, estamos considerando que há um novo campo de disputas políticas, sustentado nesse novo cenário de crescimento econômico, que obriga a certas mudanças nas práticas de gestão do território. Esse novo cenário é o que David Harvey interpretou como definido por uma necessidade das administrações públicas, gestores do território, assumirem a condição de empreendedores, tornando as administrações órgãos de fomento ao crescimento econômico.

Logo, se estamos diante de novas possibilidades de disputarmos o sentido das formas de organização das atividades produtivas, em uma conjuntura na qual há maior mobilidade espacial para a localização de empreendimentos, devemos, igualmente, considerar as possibilidades de um reordenamento do território, de novos projetos de ordenamento do território.

⁹ Santos, 1998, p. 16

Todavia, devemos alertar que esse é um tema que se constitui quase como um tabu no Brasil, um debate de surdos, no qual a maior parte dos analistas e políticos teme tocar, e que nós discutimos muito pouco. Trata-se do pacto federativo brasileiro que envolve, com amparo constitucional, a União, os estados e os municípios como membros federativos e, portanto, com alto grau de autonomia entre eles.

Em todo o mundo, principalmente na Europa e nos EUA, o debate entre a economia global e as dinâmicas territoriais locais, da dimensão multiescalar dos empreendimentos, das novas possibilidades de desenvolvimento local, ocorre numa escala regional, considerando a economia e as interações sociais necessárias para se realizar planos regionais de desenvolvimento e ordenamento dos territórios. Ou seja, uma forma de aproveitamento das mudanças nas estruturas produtivas para requalificar o debate sobre as disputas e interações sociais nas práticas sócio-espaciais. No Brasil, ao contrário, não só não dispomos, no governo nacional e no dos estados, de estrutura e órgãos de planejamento capazes de elaborar planos e diretrizes regionais, como, quando ocorre algum tipo de estudo nesse sentido, eles são rejeitados pelos entes municipais. A nosso ver, isso configura a manutenção de uma concepção de autarquização do poder municipal no Brasil.

Território e política: as estratégias de preservação do poder

A aceitação da tese de que a produção do espaço social e, conseqüentemente, as relações e estratégias das classes sociais na organização dos territórios são resultantes da reprodução permanente das relações (sociais) de produção, como defende Lefebvre (1976, p. 34), torna, em princípio, “evidente que todas as decisões políticas têm um claro reflexo sobre o território”¹⁰. Logo, a gestão do território é expressão das correlações de forças entre as classes que estabelecem as disputas presentes nas políticas territoriais.

Nesse sentido, devemos destacar o fato de que as forças políticas, historicamente, dirigem a organização e o ordenamento do território, em que predominam certos interesses, em geral, os das classes dominantes. Destacamos igualmente, porém, que não devemos deixar de considerar, como o reverso da mesma moeda, a influência que o território – entendido como uma totalidade social no qual há os aspectos físicos e sociais definidos por alguns limites socialmente produzidos – exerce, cada vez mais, sobre a política.

Essa última relação merece grande destaque nas últimas três décadas, posto que a maior mobilidade espacial adquirida pelo capital em seu movimento de reestruturação produtiva torna o território, ou seja, o lugar no qual o capital realizará seus investimentos, um aspecto estratégico para a decisão sobre a localização do empreendimento¹¹, já que os fatores que delineiam tal decisão são, hoje, muito mais dinâmicos que no passado recente. Com efeito, consideramos serem mais evidentes nesses processos os fatores econômicos presentes no território, tanto na forma de recursos físicos quanto de capacidade técnica e de logísticas, do que as diretrizes políticas de uma descentralização administrativa. Portanto, devemos buscar aprofundar a relação entre política e território e, nesse, sentido, dialogar com os fundamentos contemporâneos das estratégias de descentralização que são enfatizadas nos campos teóricos do chamado desenvolvimento local.

¹⁰ Sánchez y Pérez, 1991, p.33.

¹¹ É importante ressaltar nossa concordância com Markusen quando destaca que “a hiper mobilidade do capital não teria como apagar os nexos espaciais da produção” (Markusen, 1995, apud Brandão, 2009).

O fato político aqui enfatizado é o da ação que aglutina partes das forças produtivas que se organizam para intervir socialmente em defesa de seus interesses, ou seja, para uma intervenção social – e territorial – com vistas a defender interesses particulares. Para isso, são estabelecidas diferentes estratégias e táticas de diferenciação em relação aos outros membros da sociedade e de disputa ou imposição de critérios e modos de atuação. Desdobra-se daí uma intensa discussão acerca dos limites da chamada democracia formal, representativa, e das possibilidades de participação real dos membros da sociedade e dos grupos de interesses no delineamento das políticas territoriais. Não vamos entrar por esse campo de análise, mas queremos reafirmar que a política não se encerra dos marcos das disputas eleitorais. Mesmo assim, queremos insistir, os atuais fatores de localização e usos dos territórios¹² exigem que as estratégias de dominação e obtenção de apoio político, eleitoral ou não, hoje, tenham em consideração “os indivíduos que conformam a comunidade humana territorialmente delimitada, dos aspectos físicos e materiais do próprio território”¹³.

Isso porque devemos considerar dois movimentos simultâneos que ocorrem no movimento geral de reconfiguração do capital em tempos de globalização. O primeiro é a necessidade de adequar os atuais fundamentos tecnológicos, sobretudo, no campo das inovações informacionais e de comunicação, com fortes implicações econômicas, sociais e políticas, e, como corolário dessas mudanças, a instituição de novas subjetividades na formação da sociedade, que “derrubam muros, utopias, ideologias, racionalidades e conceitos supostamente bem assentados”¹⁴. Esse processo, segundo o autor, afetou profundamente as bases do paradigma territorial. Daí o segundo aspecto, a necessidade de se estabelecer novos processos políticos para “correta” gestão dos territórios, na qual ganha destaque a chamada descentralização política e, conseqüentemente, a diminuição da influência dos Governos centrais de cada país, pois,

“La descentralización, como se dijo, contribuye a aumentar la gobernabilidad del sistema al permitir la difusión del conflicto por el poder, que en sistema centralizado se agota en torno a la lucha por un único cargo, la Presidencia, por ejemplo. Así, descentralización, gobernabilidad y participación están ahora configurando un trío insoluble de conceptos que se retroalimentan (...)”¹⁵.

Contudo, descentralização é um conceito que admite inúmeras formas e ângulos de definição conceitual, dependentes dos interesses que estão em jogo no momento de seu delineamento. Tal assunto foi tratado por Dallabrida (2011:40) ao interpretar o que chamou de “principais enfoques teóricos sobre a descentralização”, mas que, na verdade, mostra as ênfases analíticas de cada forma de descentralização. Segundo o autor, esse debate se divide em duas grandes vertentes: (i) a descentralização como “transferência de recursos financeiros ou competências formais para as unidades subnacionais de governo” e nesse campo, a discussão centra-se nas implicações administrativas e institucionais para as esferas dos entes federados; e (ii) a ênfase no aspecto processual e à dimensão social e política do fenômeno descentralização. Nessa corrente, estão presentes, além da discussão acerca das “transferências intergovernamentais”, a descentralização como “estratégia para aumentar a participação social no processo de formulação, implementação e controle das políticas públicas”, e, aprofundando o caráter

¹² Santos, 1996.

¹³ Sánchez y Pérez, 1991, p. 35.

¹⁴ Boiser, 2011, p.60.

¹⁵ idem

democrático do processo, “como um fenômeno político de natureza processual, que envolve a distribuição territorial de poder do estado”¹⁶.

De todas as possibilidades analíticas presentes nesse debate, no entanto, uma destaca-se no atual quadro de descentralização das administrações públicas, sob o manto de conceitos reaproveitados, sobretudo de setores empresariais, como *governança*, *desenvolvimento local*, *desenvolvimento sustentável*, *planejamento estratégico* etc, que é a da nova gestão pública. Dallabrida a sintetiza da seguinte forma:

“o enfoque chamado *New Public Management*, inspirado no pós-burocratismo, considera a descentralização como um desafio para uma nova administração pública, considerada esta mais eficiente, de qualidade e estratégica (...) a descentralização foca-se na modernização administrativa, ou seja, descentralizada como um instrumento de integração interna, de responsabilidade técnica e financeira, orientada para o cliente, a eficiência e resultados sociais (...) o foco na participação cidadã é relativizado neste enfoque (...)”¹⁷.

Para podermos avançar na análise que pretendemos, uma única ideia se destaca: essa abordagem, a nosso ver, é a predominante e ela mascara o fato de que a descentralização que se pratica no Brasil é a descentralização que interessa às classes dominantes.

Perspectivas recentes no uso e na gestão dos territórios

Para termos uma ideia do conjunto dessas mudanças, vale uma breve recuperação dos marcos temporais e teórico-conceituais das mudanças a que nos referimos anteriormente. As mudanças que operam no seio das estruturas produtivas contemporâneas estão fundadas nas estratégias de superação da crise econômica e fiscal nos países centrais do capitalismo industrial, nos anos 1965-1973. Diante das dificuldades fiscais enfrentadas pelos Estados nos países do centro industrial do capitalismo e à crescente pressão da força de trabalho por meio das organizações sindicais, a estratégia de superação da crise envolveu uma significativa desarticulação da capacidade de regulação do Estado sobre a economia e a contenção e gradativa redução das proteções do trabalho, enfraquecendo a capacidade de resistência dos trabalhadores. Tal estratégia foi decisiva para a superação do modelo fordista de organização produtiva e o surgimento do que David Harvey denominou *acumulação flexível*¹⁸ ou reestruturação produtiva. Segundo Harvey “a queda da produtividade e da lucratividade corporativa depois de 1966 marcou o começo de um problema fiscal nos EUA que só seria sanado à custa de uma aceleração da inflação ...”¹⁹. Assim, a busca de novas estratégias para a superação da crise se baseou na flexibilização do sistema, por meio do uso de novos paradigmas tecnológicos, sobretudo nos recursos de informatização e comunicação já disponíveis àquela época.

Concretamente, portanto, podemos assegurar que as estratégias de superação da crise dos anos 1970 passaram por mudanças nos paradigmas tecnológicos e, isso permitiu profundas transformações nos modos de organização e gestão dos territórios, já que, na busca da redução dos custos de produção, um dos fatores determinantes é localização dos empreendimentos onde os custos dos fatores são menores. Assim, ao lado de um intenso processo de reestruturação produtiva, em que as tecnologias de informação, produção e transportes mudaram toda a estrutura das empresas, vimos também um intenso processo de reestruturação

¹⁶ Dallabrida, 2011, p.41.

¹⁷ Dallabrida, 2011, p. 47.

¹⁸ Harvey, 1996, p.140.

¹⁹ Harvey, 1996, p. 135

espacial, no qual o capital adquire maior mobilidade para redefinir a localização de seus empreendimentos.

Alguns estudos no campo da geografia econômica e da economia regional tem enfrentado o desafio de lançar luz sobre esse novo cenário. A relação entre economia e território está muito mais evidente hoje, como assinala Harvey (2000) ao mostrar a dinâmica espacial na formação do modo capitalista de produção, quando analisa a noção espacial presente no Manifesto Comunista, escrito por Marx. Evidentemente, ao avançar nessa reflexão temos que aprofundar também discussão da relação território e política, como corolário deste mesmo processo.

Isso porque o capital estabelece uma nova lógica de localização, em que tenta redirecionar os fluxos de investimentos de capitais para lugares em que possa estabelecer novos modos de minimizar os custos de produção por meio da redução do pagamento da força de trabalho, buscando maiores ganhos com a mais-valia, ou seja, maiores ganhos obtidos sobre a redução do valor pago à força de trabalho. Enfim, configura-se uma nova espacialidade da estrutura produtiva. Essa mobilidade é investigada por meio de importantes estudos sobre localização de investimentos, que George Benko chamou de formação de um mosaico de regiões produtivas²⁰, nas quais se estabelece uma equação em se reconhece a existência de “regiões que ganham e regiões que perdem”. Tal fenômeno, lamentavelmente, naturaliza o uso instrumental dos territórios por parte dos capitais, sobretudo, para os usos industriais e imobiliários.

Com efeito, tudo isso altera a escala de atuação dos capitais e reorienta espacialmente os investimentos e projetos econômicos, mudando o princípio de economia de aglomeração, que gerava uma grande concentração dos investimentos, para uma economia mais regionalizada, que se articula por meio de redes tecnológicas e de comunicação. A partir dessa perspectiva mais regional e dispersa nos territórios nacionais é que se configura um novo espectro das relações políticas. A negociação dos agentes do capital com os que detêm o poder político sobre a gestão do território muda de escala. A maior responsabilidade, agora, não é somente do Estado nacional, dos governos nacionais, que têm a incumbência da elaboração de projetos nacionais de desenvolvimento. Cresce a participação e força política das administrações locais para atuar como instituição promotora do crescimento e buscar atrair investimentos.

Ocorre, assim, com grande intensidade a mudança da escala das práticas administrativas de planejamento e ordenamento do território. Se antes, no Brasil, cabia aos governos centrais produzir uma estratégia de ordenamento e desenvolvimento, por meio da Política Nacional de Ordenamento do Território (PNOT) ou da Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), ambos produzidos pelo Ministério da Integração Nacional em associação com outros ministérios, hoje, cada vez mais, voltam-se as atenções para os projetos locais de desenvolvimento, em que os Planos Estratégicos são o máximo de ação planejada que interessa aos capitalistas e investidores. Ou seja, interessa aos investidores negociar diretamente com as administrações locais a disponibilização de recursos físicos e humanos, que na maior parte das vezes depende de algum grau de intervenção do poder público.

Esse fenômeno é, particularmente, muito problemático no Brasil por ser a escala local subentendida como a escala municipal. Vale o registro de que, no Brasil, foi estabelecido na Constituição que os municípios são entes federativos, uma definição que aparentemente assegura a autonomia das administrações municipais, mas que, concretamente acaba por

²⁰ Benko, 1996; Allen Scott, 1999.

segmentar / fragmentar a gestão dos territórios²¹. Assim, como a estratégia de maior relacionamento com os níveis de administração local implica em relacionamento com poderes locais, no Brasil essa relação ocorre com as administrações municipais.

Com efeito, verificamos, a partir do início da década de 1990, um grande esforço dos agentes do capital em disseminar a noção de desenvolvimento local, por meio das inúmeras novas referências do que seja uma boa gestão do território. Para os agentes capitalistas, essa relação ocorre por meio de “novos” princípios de administração pública, que se configuram como uma evolução do “administrativismo” para o “empreendedorismo”²². Essas mudanças no comportamento e nas estratégias das administrações locais são denominadas a partir de “novos” conceitos e orientações para uma “boa administração”. *Governança urbana*²³, *planejamento estratégico*²⁴, coesão social²⁵ são alguns dos princípios norteadores da gestão do território que, concretamente, propõem uma nova forma de submissão dos poderes públicos e, com ela, dos interesses da sociedade local, às determinações impositivas do capital corporativo. Essas novas orientações políticas e administrativas trazem como consequência as trágicas políticas territoriais e de fomento que implicam em renúncias fiscais e naquilo que Milton Santos denominou “guerra dos lugares”.

Tudo isso é particularmente mais grave e intenso na medida em que o Estado brasileiro, a partir de 1989, se submete cegamente às medidas macroeconômicas delineadas por economistas das instituições financeiras americanas e adotadas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI), consolidadas no documento conhecido como “Consenso de Washington”. Esses princípios, nos marcos do projeto neoliberal para os países da América Latina, pregavam que o funcionamento da economia deve ser entregue às leis de mercado, disseminando a ideia de que a presença estatal na economia inibe o setor privado e freia o desenvolvimento. O objetivo obviamente era a maior liberdade para investimentos de capital, a abertura da economia por meio da liberalização financeira e comercial e, o mais importante, a eliminação de barreiras aos investimentos estrangeiros. As principais diretrizes defendidas foram danosas às economias latino americanas e particularmente para o Brasil, em face da intensidade com que ocorreram. Destacamos, dentre essas políticas, as privatizações de empresas altamente rentáveis, se administradas corretamente, como as dos setores de telecomunicações e transportes, siderurgias e mineradoras, aeronáutica e aeroviárias etc.; as reduções de subsídios e gastos sociais por parte dos governos, como os destinados à educação e saúde; e a desregulamentação de parte das leis que regulam o mercado de trabalho, para permitir novas formas de contratação que reduzam os custos das empresas.

Exemplo significativo dos danos causados por essas políticas fica evidenciado nas manifestações de rua contra os aumentos dos preços das passagens de ônibus em todo o Brasil, que mobilizaram milhões de brasileiros em junho de 2013, pois a origem desse processo está nas privatizações – no caso do Rio de Janeiro, dos serviços ferroviários, metroviários e de barcas que inviabilizam qualquer política da administração pública, já que todo o sistema é

²¹ Trabalhei essa temática de forma mais aprofundada em: OLIVEIRA, Floriano José Godinho de y SOARES, Thaís de Oliveira. Os limites da integração e das políticas territoriais na escala local: a ação dos municípios no planejamento territorial. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (56). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-56.htm>>. [ISSN: 1138-9788].

²² Harvey, 2001 [2006].

²³ Harvey, 2006.

²⁴ Castells e Borja, 1996; Vainer, 2000.

²⁵ Ribeiro, 2004.

operado, agora, pelo setor privado. A solução para essa política seria a reestatização de todo o serviço, pois, de outro modo, só resta ao poder público pedir que os empresários diminuam seus lucros, o que é a mesma coisa que tentar enxugar gelo.

Tudo isso foi dito para destacar que, a nosso ver, ocorre atualmente uma recomposição do poder na organização do território, em que predomina a concepção empresarial de administração da cidade e dos municípios. Enfim, a partir das novas bases conceituais do que o capital define como a boa política de administração da cidade, na verdade tenta-se instituir uma nova lógica no processo de organização do território, que exige uma série de investimentos que viabilizem os empreendimentos capitalistas. É uma estratégia de relacionamento que, concretamente, renova, na escala local, o que Francisco de Oliveira (1988) classificou de transferências dos fundos públicos para o capital privado, na medida em que tais investimentos significam redução dos custos de produção das mercadorias e dos serviços.

Diante de todas essas mudanças na conjuntura econômica, na redefinição das escalas de localização das atividades e de relações políticas, o mínimo que se poderia esperar do Estado, nos níveis nacional e local, seria a intensificação do planejamento das formas de uso e ocupação do território e o estabelecimento de regras que regulassem os novos empreendimentos, buscando garantir recursos para viabilizar as políticas sociais. Contudo, o que ocorre é o contrário. Nada é feito no sentido de estabelecer políticas de desenvolvimento regional ou políticas de ordenamento do território que viabilizem novos modos de gestão dos territórios.

Inexistência de relações interinstitucionais nos espaços metropolitanos

Enfatizaremos, neste momento, as limitações de gestão dos espaços metropolitanos de modo a estabelecer um ponto de observação e análise da ausência de políticas que minimamente viabilizassem alguma forma de compartilhamento da gestão desses territórios. Isto porque os espaços metropolitanos são uma área com forte dinamismo econômico-espacial e, particularmente no Brasil, não possuem absolutamente nenhuma articulação intergovernamental para gerir os impactos sociais e ambientais no território. Ou seja, em uma conjuntura em que a economia global assume cada vez mais a escala regional, conjugando diversos fatores que influenciam nas estratégias locais dos empreendimentos, o planejamento e do controle do uso do território deve ser realizado também na escala regional. Há duas referências importantes nesse processo: “a ideia de que há uma ampliação efetiva em termos espaciais - já que a economia se espraia espacialmente ultrapassando a referência a uma cidade ou metrópole e, ainda, na medida em que não se planeja corretamente o uso do território na escala metropolitana – mas de uma ampliação para menos em termos sociais”, como assinala Algebaile (2009); e, como assinala Brandão (2012), o atual movimento de reestruturação espacial e a ampliação das escalas de atuação dos capitais e investimentos ocorrem sem absolutamente nenhuma relação compartilhamento das ações administrativas, de *interinstatalidade*, que induza algum tipo de controle e gestão social desses territórios, uma vez que envolvem vários entes da administração pública. Isso demonstra os limites da integração territorial na escala local, e os limites / incapacidade da ação dos municípios na escala local.

O planejamento territorial, sobretudo, o das políticas urbanas, no Brasil, é uma atribuição dos municípios. Tal atribuição deveria se realizar na forma de uma ação complementar à

legislação de ordenamento do território por parte da União (governo federal) e dos estados federados, aos quais caberia delinear os usos do território, impondo regras para que não se deteriorassem ainda mais as condições de vida nas áreas metropolitanas. Foi, a nosso ver, o que se defendeu na elaboração da Constituição brasileira de 1988, quando se buscou a maior descentralização das políticas públicas e urbanas, até então altamente centralizadas nas mãos do governo militar.

Contudo, o que ocorreu a partir daí acaba favorecendo outro tipo de prática centralizadora, que não só não elimina, mas acaba incorporando outras práticas patrimonialistas. Os municípios se recusam a abrir mão do poder de gestão sobre determinados serviços que, teoricamente, só poderiam ser administrados em uma escala metropolitana. Por exemplo, a gestão dos serviços de transportes. Não há mais sentido o planejamento de transporte urbano que não seja na escala metropolitana, pelo menos nas capitais dos estados brasileiros, superando-se o estágio atual em que as concessões são atribuições municipais. Isso põe em questão alguns aspectos que devem ser revistos no âmbito do planejamento territorial: quais os limites das administrações municipais na gestão de determinados serviços? Como determinar que os municípios cedam a administração dos serviços de abrangência metropolitana às instituições de caráter metropolitano? Qual o limite da autonomia municipal atualmente delimitada e como os municípios a têm exercido no que diz respeito às delimitações dos usos do território e à produção de políticas urbanas? Qual o risco do município configurar-se como uma autarquia, sem se integrar ou buscar mecanismos de compartilhamento efetivo com os demais níveis governamentais ou entes federativos?

Como isso, creio que devemos discutir mais e colocar na agenda do debate sobre políticas territoriais no Brasil o caráter, limites e possibilidades da administração pública no Brasil, sobretudo, nos espaços metropolitanos, pois, como afirma Maricato (2011), a “metrópole brasileira está no limbo”. Com efeito, talvez este seja o melhor momento para pensarmos em uma nova perspectiva de gestão do território, considerando o papel dos novos agentes, escalas e movimentos que disputam os sentidos de novas práticas e políticas de planejamento e gestão do território. Tais perspectivas poderiam ser importantes para que os novos usos do território estivessem prioritariamente a serviços da coletividade e menos subordinados aos interesses do capital.

Nossas investigações acerca da organização econômica, social e política no espaço metropolitano do Rio de Janeiro evidenciam a inexistência de instituições, relações ou até mesmo consórcios que instituem modos de regulação do uso do espaço. Na parte oeste do espaço metropolitano, municípios como Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Queimados, Seropédica e Itaguaí, cortados pela nova rodovia denominada “Arco Metropolitano”, não estabeleceram ainda um plano de ordenamento conjunto, mesmo sabendo que a estrada atravessa uma área de baixa densidade residencial e que seu entorno será usado como área industrial. No Leste metropolitano, a instalação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj) suscitou a criação de um Consórcio Interinstitucional de Desenvolvimento (Conleste) que, igualmente, não produziu até agora, estudos para a elaboração de um plano diretor de desenvolvimento regional. Como é possível que municípios que passam por mudanças na organização de seus territórios, por efeito de grandes projetos de investimentos (GPI), não procurem redefinir as estratégias autorizativas e de delimitações de uso de seus territórios?

Enfim, constatamos que não existem políticas institucionais que busquem regular conjuntamente o uso do território e, a partir daí, instituir políticas urbanas e de serviços que possam trazer benefícios para a população dessas áreas. Portanto, há que se ressaltar, a esse respeito, a exemplo do que é defendido por Lencioni (2008), que as políticas urbanas na contemporaneidade, em que a economia se articula em escala global, devem ser pensadas na escala metropolitana. Voltamos ao nosso exemplo das manifestações recentes no país em torno das políticas de transportes públicos, para mencionar que a política de mobilidade espacial no espaço urbano não é mais uma política urbana no sentido de referida a uma cidade, mais sim uma política que tem que ser delineada em uma escala metropolitana.

Por que crescimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento

Uma breve análise dos dados, disseminados pela Federação das Indústrias do estado do Rio de Janeiro (Firjan), sobre investimentos produtivos e de infraestrutura no estado do Rio de Janeiro, nos permite perceber um intenso movimento de deslocamento espacial das atividades econômicas, que produzem mudanças substanciais no processo de produção social do espaço e nas formas de organização do território.

“O estado do Rio de Janeiro deverá receber investimentos públicos e privados, em 2012 – 2014, na ordem de 211,5 bilhões de reais (...). Do total, 70,1% (R\$ 148,2 bilhões) correspondem a investimentos industriais – soma dos investimentos da indústria de transformação, R\$ 40,5 bilhões, e os da Petrobras, R\$ 107,7 bilhões. Entre os diversos setores que compõem a indústria de transformação, sobressai a indústria naval, concentrando 38,0% do seu total (R\$ 15,4 bilhões). Além de investimentos voltados à construção de embarcações, em um total de R\$ 9,5 bilhões, destacam-se os investimentos referentes à construção do estaleiro da OSX (R\$ 3,0 bilhões), no complexo Portuário do Açú, em São João da Barra, voltado para a construção de plataformas e embarcações de apoio, e à construção de um estaleiro para fabricação de submarinos da marinha Brasileira (R\$ 2,0 bilhões), em Itaguaí. O setor siderúrgico responde por 24,8%, referentes à ampliação da planta da Gerdau (Cosigua), na cidade do Rio de Janeiro, e à implantação da siderúrgica da Ternium, em São João da Barra, no complexo Portuário do Açú. Ressalta-se também o setor petroquímico, que representa 15,1% desse segmento, liderado pela construção do Comperj em Itaboraí. O setor automotivo, por sua vez, responde por 15,1% do total dos investimentos na indústria de transformação, com destaque para a implantação da fábrica da Renault-Nissan em Resende e para a expansão da fábrica da PSA Peugeot Citroën em Porto Real”.

“Dos R\$ 51,0 bilhões previstos para infraestrutura, volume 40,2% superior ao anunciado para o período 2011-2013, R\$ 21,3 bilhões serão destinados a investimentos em transporte e logística. Destacam-se a construção da Linha 4 do metrô (R\$ 4,2 bilhões), que ligará a Zona Sul à Zona Oeste da cidade do Rio de Janeiro, e a implantação do sistema Bus Rapid Transit (r\$ 2,8 bilhões), também na cidade do Rio de Janeiro. No setor portuário, os principais investimentos são a construção do complexo Portuário do Açú (R\$ 2,7 bilhões), a expansão do Porto do rio (R\$ 1,4 bilhão) e a construção do Porto do Sudeste (R\$ 1,3 bilhão) para exportação de minério de ferro, em Itaguaí”. (Firjan, Decisão Rio: 2013)

São grandes projetos de investimentos causadores de forte impacto econômico e social nos territórios que circundam empreendimentos que exigiriam, para o cumprimento de sua função social, planos e projetos de ordenamento territorial capazes de viabilizar a absorção dos impactos, positivos e negativos. Ou seja, investimentos desse tipo não podem ser baseados apenas em demanda de determinados projetos produtivos, de interesse empresarial, sem que seus efeitos no território sejam previstos e todas as precauções tenham sido tomadas para induzir o uso do território segundo os interesses da população, e não apenas das corporações industriais, comerciais, imobiliárias e de outros capitais. Todavia, não é isso que está ocorrendo. Os investimentos são anunciados e cada município que terá seu território afetado se prepara da forma que é possível para absorver os empreendimentos. Contudo, a ausência de políticas territoriais para além dos instrumentos de gestão municipal, como os planos diretores,

limita a gestão e verdadeira integração no território, com vista a que esses empreendimentos gerem efeitos positivos para toda a população.

São muitos os investimentos produtivos e nenhum controle por parte das administrações públicas para administrar os impactos socioambientais causados em cada lugar. Os valores apresentados anteriormente são bastante expressivos e mostram as perspectivas de uma nova base econômica no estado. No triênio 2012 - 2014 a Firjan identifica um volume de aproximadamente 211 bilhões de reais sendo investidos. Não há paralelo na história brasileira de um volume tão grande de investimento em um mesmo espaço metropolitano. As atividades extrativistas de petróleo e gás, na Bacia de Campos, e a produção do complexo petroquímico, no município de Itaboraí, são, sem sombra de dúvidas, os elementos propulsores desses investimentos. A construção e renovação das bases logísticas, como a rodovia denominada Arco-metropolitano, que atravessará sete municípios, ligando o Comperj ao Porto de Itaguaí, completamente reformado e ampliado, são exemplos dessa renovação. A ampliação da base industrial diretamente vinculada a essas atividades, como a fenomenal recuperação do setor naval no estado, particularmente nos municípios de Niterói, São Gonçalo e Angra dos Reis, e a criação do estaleiro da Marinha para a produção do submarino nuclear brasileiro, já em plena operação no município de Itaguaí.

Destacam-se também, em paralelo a todos esses investimentos público-privados liderados pela Petrobras, o crescimento do setor automotivo na região do Médio Vale do Paraíba, principalmente no município de Resende, e o do setor imobiliário na cidade do Rio de Janeiro, por força da proximidade dos megaeventos esportivos que ocorrerão nos anos de 2014 e 2016. Esses últimos investimentos são, talvez, os mais danosos à coletividade urbana e metropolitana do Rio de Janeiro. Trata-se de investimentos voltados a viabilizar um tipo de produção de equipamentos esportivos e um urbanismo asséptico, que tenta eliminar da cidade os aspectos que não agradam aos setores imobiliários, como, por exemplo, o elevado da Perimetral, no centro da cidade, que será demolido, e a violência causada pela ausência do poder público nas favelas da cidade com ocupação militar.

A cidade do Rio de Janeiro já apresenta sérios sinais dos problemas vinculados à ausência de políticas territoriais e de controle do uso do território. Muito está sendo feito para viabilizar os investimentos do mercado imobiliário, tudo em nome do novo modelo de urbanização: “a urbanização olímpica”, “a preparação da cidade para os megaeventos”. Tudo agora se justifica com a já celebre senha: o Rio de Janeiro vai realizar os Jogos Olímpicos de 2016. O pergunta que não pode ficar sem resposta, no entanto, é o que a demolição da Via Perimetral tem haver com jogos olímpicos. O que a reurbanização dos bairros de Saúde, Gamboa e Santo Cristo, antiga área portuária, onde ocorre o maior projeto de refuncionalização do espaço urbano na cidade, tem a ver com jogos olímpicos, se absolutamente nada de atividade olímpica será instalada na área denominada Porto Maravilha. Contudo, todos os terrenos que antes pertenciam à União estão sendo leiloados para o setor privado, sem que nenhum projeto de habitação para fins sociais seja planejado para o local.

Sob a argumentação de preparação para os jogos, o que de fato acontece é a decretação da morte da política. Como assevera Vainer (...) “quem se atreve a discordar das obras que preparam a cidade e o estado para receber o *mais importante ato de consagração entre os povos (o espírito olímpico)*?” Vivemos em “*uma cidades de exceção*” pois segundo Vainer, toda a legislação da cidade está sendo retificada ou flexibilizada para autorizar o setor imobiliários a construir sem nenhuma restrição. Pesquisa realizada no âmbito do Laboratório

Estado, Trabalho, Território e Natureza (Etern/UFRJ) nos mostra a violência das ações e absoluta falta de diálogo acerca dos projetos olímpicos e megaeventos. Segundo Vainer, no Brasil já se contabiliza aproximadamente 400.000 remoções de famílias das áreas de interesse dos empreendimentos esportivos, como estádios para os jogos da copa e infraestrutura de interesse dos jogos olímpicos, sendo que, deste total, cerca de 40.000 remoções estão ocorrendo na cidade do Rio de Janeiro.

Os efeitos desse volume de investimentos reverteram uma forte tendência de interiorização da economia do estado do Rio de Janeiro e gerou uma reconcentração das atividades no espaço metropolitano. Foi a partir do anúncio da instalação do Comperj, em 2006, que desencadeou-se o conjunto de investimentos apresentados linhas acima. E, a nosso ver, o mais importante nesse processo é que a escolha do local para a instalação da refinaria foi uma decisão política do governo federal justamente para desencadear o movimento de recuperação da economia do estado. Isso é uma evidência da relação direta entre política e território como estamos defendendo neste artigo.

A compreensão desses fatos e da necessidade da emergência de políticas territoriais claras, para conter o ímpeto do uso do território de forma instrumental e devastadora pelo capital, põe na agenda do presente a revisão do isolamento administrativo municipal para fazer frente aos interesses de lucro que comprometem qualquer socialização e de desenvolvimento social, a partir dos novos usos a que os territórios estão sendo submetidos. Sempre é bom recordar que a Constituição Federal brasileira define a União, os estados e os municípios como entes federativos, todos com autonomia, e isso implica, teoricamente, um compartilhamento das responsabilidades quanto às políticas territoriais. Contudo, esse compartilhamento não ocorre na prática. Na prática ocorre uma complexa divisão das atribuições administrativas e de gestão do território em que, curiosamente, a maior parte das definições de uso e controle do solo, bem como a responsabilidade de elaboração do planejamento e gestão dos recursos destinados ao ordenamento do território, são conferidas aos municípios²⁶.

Concretamente, embora existam, no Rio de Janeiro ou no Brasil, instrumentos legislativos e de ordenamentos que poderiam, se implantados, regular os usos do território e criar formas mais integradora dos diferentes sistemas de gestão pública, não há, efetivamente, políticas territoriais capazes de gerar um ordenamento do território que regule as ações predadoras do capital corporativo e proponha novas responsabilidades que delineiem possibilidades de desenvolvimento social.

Bibliografia

BOISIER, Sérgio. Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. Mirando por el retrovisor: la década de los años noventa y el proceso de redemocratización em América latina. In DALLABRIDA, Valdir R. (Org). *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

BRANDÃO, Carlos. *Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, SP: Editora Unicamp, 2009.

²⁶ Oliveira, 2012

CINTRA, Antonio Octávio. Planejando as cidades: Políticas ou Não Políticas. In.: CINTRA, Antônio Octávio e HADDAD, Paulo R. (Orgs). *Dilemas do Planejamento Urbano e Regional no Brasil*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

DALLABRIDA, Valdir R. Governança territorial e desenvolvimento: introdução ao tema. In.: DALLABRIDA, Valdir R. (Org). *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2011.

HARVEY, David. *A Produção do Espaço*. São Paulo: Annablume, 2006.

LEFEBVRE, Henri. *A Revolução Urbana*. Belo Horizonte, editora UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri. *L'idéologie structuraliste*. Paris, Éditions Anthropos, 1971.

LEFEBVRE, Henri. Espaço y política. El derecho a La ciudad II. Barcelona, ediciones península, 1976.

LEFEBVRE, Henri. *El Derecho a la ciudad*. Barcelona, Ediciones Península, 1978.

LENCIONI, Sandra. Da Metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: PEREIRA, Paulo César Xavier & HIDALGO, Rodrigo. *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: PUC-Chile, 2008, p. 41-54 ISBN: 978-956-14-1002-2.

MUÑOZ, Augusto TRUJILLO. *Democracia y territorio: el ordenamiento territorial entre el derecho y la política*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores: Academia Colombiana de Jurisprudencia, 2007.

OLIVEIRA, Floriano Godinho. Políticas territoriais e integração do “novo” território do estado do Rio de Janeiro. In.: EGLER, Tamara & TAVARES, Hermes M. (Org) *Políticas Públicas, rede social e território*. Rio de Janeiro: Editora Letra Capital/RPP, 2012, p.131 – 155.

OLIVEIRA, Floriano Godinho. Sobre a questão metropolitana: nova escala de gestão, nova escala de lutas para os movimentos sociais. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2010, vol. XIV, nº 331 (98). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-331/sn-331-98.htm>>. [ISSN: 1138-9788].

OLIVEIRA, Francisco de. O Estado e o urbano no Brasil. *Revista Espaço & Debate*, NERU: Cortez Editora, nº 6, 1982.

OLIVEIRA, Francisco de. *Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita*. Petrópolis, RJ, Editora Vozes, 1998.

OLIVEIRA, Nathan Belcavello de y Ana Paula Gomes CARNEIRO. El Municipio en Brasil: un análisis espacial de la autonomía municipal y la creación de Municipios a partir de las constituciones brasileñas. *Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*.

[En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de noviembre de 2012, vol. XVI, nº 418 (53). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-418/sn-418-53.htm>>. [ISSN: 1138-9788].

RIBEIRO, Luiz Cesar Q. *Metrópoles: entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito*. São Paulo: Editora Perseu Abramo: Rio de Janeiro: FASE, 2004.

SÀNCHEZ i PÉREZ, Joan-Eugeni. La política i l'administració del territori. In.: Institut D'Estudis Catalans. *Primer Congrés Català de Geografia, II ponències*. Barcelona, 1991.

SANTOS, Milton, SOUZA, Maria Adélia e SILVEIRA, Maria Laura (Orgs). *Território, Globalização e fragmentação*. São Paulo, Editora Hucitec, 1998.

VAINER, C. Pátria, empresa e mercadoria. In: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. *A cidade do pensamento único*. 3.ed. Petrópolis: Vozes, 2000.

Sites

Firjan. http://www.firjan.org.br/decisaoport2012-2014/files/resumo_executivo_pt.pdf