

ESTADO E PLANEJAMENTO URBANO: TENDÊNCIAS CONSERVADORAS ENTRE O PLANEJAMENTO ESTRATÉGICO E A REFORMA URBANA

Floriano José Godinho de Oliveira
Professor Adjunto Universidade do Estado do Rio de Janeiro
fgodinho@uerj.br

Introdução

As recentes modificações na estrutura econômica urbana e o robustecimento dos espaços urbanos / metropolitanos, sobretudo, por um renovado interesse do capital industrial em ampliar suas bases nesses espaços, tem induzido novas formas de intervenção do Estado, seja por meio de instrumentos de gestão teoricamente participativos, seja pela tentativa de redefinir mecanismos de integração desses espaços na economia global.

Com isso, o enfrentamento dos graves problemas urbanos e as ações voltadas à superação das desigualdades sociais, por parte do Estado, são orientadas para dois tipos de estratégias de realização das políticas públicas: (i) a produção de “condições” para a retomada de investimentos produtivos nas cidades, como forma de gerar dinamismo econômico, na perspectiva de geração de emprego e renda, e (ii) a produção de políticas que garantam a “coesão social”, uma forma subordinada de pensar o direito à cidade, por meio da aplicação dos instrumentos democráticos de gestão da cidade e do território. Em ambas as formas, observamos que a orientação das políticas públicas acaba servindo ao capital corporativo, que impõe ao Estado o uso dos fundos públicos (OLIVEIRA, 1998) para gerar / ampliar as condições gerais de produção em novas bases, sobretudo, por meio da produção de infraestrutura e equipamentos relacionados ao *consumo coletivo* (LENCIONI, 2007).

Com efeito, vivemos um período em que o capital corporativo, de uma forma mais dissimulada, transfere aos governos locais a gestão do espaço segundo a lógica de qualificação do território para os investimentos produtivos. Ou seja, a produção seletiva de condições gerais para a cumulação ampliada de capitais, que vai dos investimentos em infraestrutura às condições gerais de reprodução da força de trabalho, principalmente por meio de investimentos na formação para o trabalho, passando por incentivos e renúncias fiscais.

O primeiro tipo de estratégia se apresenta, comumente, por meio dos planos estratégicos, que operam no sentido de produzir as condições de atração de capitais e manutenção da coesão social, isto é, mostrar que “são territórios nos quais se estabelecem articulações duradouras entre sociedade e economia” (RIBEIRO, 2004). No segundo caso, prevalece a defesa da reforma urbana, agora, por meio do uso de instrumentos constitucionais, como planos diretores, audiências públicas, e demais normas que regem o Estatuto das

Cidades, que são formas conquistadas nas lutas pela reforma urbana, particularmente pelos movimentos sociais no período de elaboração da constituição, promulgada em 1988.

Nesse sentido, após um longo período de avanços dos projetos neoliberais, principalmente por meio das desregulamentações dos serviços e privatizações, se verifica uma tendência a se cobrar do Estado a retomada das ações públicas, capazes de promover às condições de sociabilidade e urbanidade, sobretudo nos espaços urbanos / metropolitanos que apresentam uma nova perspectiva de adensamento e expansão territorial.

Tendo em conta as questões apresentadas, pretendemos discutir com essa comunicação os efeitos deste duplo mecanismo de gestão e de planejamento no processo de desenvolvimento local, buscando investigar os sentidos dado às perspectivas de produção da coesão social, por meio de instrumentos democráticos redistributivistas presentes nas lutas pela reforma urbana. Por outro lado, analisar as formas mais institucionalistas, em que se reconhece o vínculo entre governança e gestão do território, no qual encontramos um conjunto de intervenções públicas “mediadas por uma pluralidade de atores, instituições e organizações implicando articulações de normas de comportamento em relação a ação coletiva” (AMIM, 2000). É nessa perspectiva que vemos os projetos vinculados ao planejamento estratégico, que operam no campo da competitividade sistêmica ou cidade competitiva (FRITZSCHE, 2007). Logo, a noção de competitividade da cidade, a cidade competitiva, tem implicações na produção da “coesão social”, necessária para garantir a oferta de “capital humano” nesse novo contexto tecnológico.

A discussão proposta tem como referências as investigações que realizamos no processo de expansão metropolitana no Rio de Janeiro, Brasil, bem como na análise acerca da consolidação de novos núcleos urbanos no interior, processo esse baseado em uma reorganização territorial da economia no estado. No espaço metropolitano nossa atenção se dirige prioritariamente para a região leste da metrópole, pois é onde a expansão é dirigida por forte intervenção do Estado na produção de infra-estrutura e financiamento de bases logísticas para o setor privado.

Objetivamente, pretendemos contribuir com as discussões acerca de como as novas estratégias de organização do capital, em seu movimento constante de acumulação ampliada, alteram as formas como o Estado e os sujeitos sociais não vinculados às classes hegemônicas atuam no movimento geral de produção do espaço social. Nesse movimento, resgatar um velho dilema nas discussões urbanas, que é a distinção entre crescimento econômico e desenvolvimento social. Dilema que se revigora, em um contexto em que as políticas públicas acabam sendo sempre capturadas para favorecer, de uma forma ou de outra, ao interesses do

capital, tornando-se inatingível e muito improvável uma resposta afirmativa à questão posta por vários analistas: “há possibilidade de nossas metrópoles tornarem-se competitivas e ao mesmo tempo socialmente justas e ambientalmente sustentáveis?”

Enfim, queremos amadurecer a discussão e apresentar algumas evidências sobre a trágica situação que estamos vivenciando. Para nós, as políticas públicas são, agora, menos destinadas à regulamentação e disciplinamento do território, ou seja, de “integração social”, que demandavam a tendencial universalização de certos padrões de urbanização (condições de vida) e de urbanidade (modos de vida que incluem certos conhecimentos e comportamentos), e mais de regulação e o controle. A regulação contemporânea faz com que certos elementos de um fenômeno haja sobre outros de forma a garantir o essencial a determinado interesse. O resto, que se produza em “liberdade”, desde que não haja sobre o fenômeno impedindo o que é “essencial”. Daí a constatação de que o capital não precisa mais usar a ilusão de mobilidade típica do Estado de Bem Estar, que atuava como um fator indutor de um certo modo de integração, adesão a certo modo de vida, valores, objetivos. É suficiente que, por outros motivos, menos largos, se produza o ajuste das movimentações sociais e dos conflitos a limites aceitáveis, administráveis, uma nova forma de “coesão social”.

Crescimento econômico e desenvolvimento: o conflito entre pensar a cidade ou pensar sua integração à ordem global

As novas estratégias de organização do capital em seu movimento constante de acumulação ampliada, denominada por Harvey (1996:140) de acumulação flexível, alteram profundamente as formas como o Estado e os sujeitos sociais não vinculados às classes hegemônicas atuam no movimento geral de produção do espaço social. Em termos sócio-espaciais, o velho dilema entre crescimento econômico e desenvolvimento social se revigora como um desafio à compreensão e análise das relações instituídas nos últimos anos. Nesse contexto, altera-se o papel do Estado, uma vez que já não interessa às classes hegemônicas admitir a manutenção de sua capacidade de regulação econômica e de intervenção como um agente atuante no planejamento e ordenamento econômico-territorial, mesmo sabendo que isso jamais feriu seus próprios interesses. Ainda assim, pressiona o Estado para deixar de promover todo o tipo de políticas públicas destinadas à regulação e promoção de direitos e proteção social, tanto em relação à organização do trabalho quanto da cidade.

As conseqüências em relação à desregulamentação das normas de contratação do trabalho são já bem conhecidas: desemprego, desvinculação da produtividade na produção e

dos ganhos salariais, precarização das formas de contratação do trabalho, informalidade, terceirização, enfim, formas de ampliação da exploração da força de trabalho, que expressa, usando as palavras de Georges Benko, “uma modalidade de aprofundamento das relações capitalistas” (BENKO, 1996:20)

As conseqüências sociais na produção do espaço urbano são igualmente trágicas, na medida em que a ausência seletiva de regulamentação, regulação e promoção de políticas públicas deixa a cidade a mercê de interesses dos agentes mais vorazes, como o capital imobiliário; empresas que operam as concessões públicas, como transportes, saúde, educação, segurança etc. Disso resulta a cidade como espaço exclusivamente do capital e a instituição de um novo dinamismo em termos de novas tendências da urbanização, que se expressa tanto em termos da intensificação da expansão metropolitana, como na constituição de redes urbanas e novas perspectivas do interior, particularmente, na redefinição dos papéis das cidades médias na rede urbana.

As tentativas de compreensão desse processo têm levado as pesquisas nas ciências sociais a procurarem novos caminhos investigativos e analíticos e a proporem novas definições conceituais com vistas à apreensão dos processos e fenômenos complexos que constituem esse contexto. No campo das ciências sociais, emergem noções, como as de *desterritorialização*, *desconcentração* / *descentralização* produtiva e espacial e *desmetropolização*, que tentam definir mudanças sócio-espaciais relevantes, ainda que, simultaneamente, algumas dessas noções produzam mitificações, como bem identifica Haesbaert (2004), no caso da noção de desterritorialização. Observa-se ainda, nesse campo, a ressignificação e a mudança de peso analítico de conceitos formulados em contextos anteriores, como os de *expansão metropolitana* e *cidades médias*. No campo das ciências sociais aplicadas, observa-se o surgimento de proposições conceituais, como as de *governança*, *desenvolvimento local*, *competitividade sistêmica*, *sistemas de inovações* e *planos estratégicos*, que se apresentam como corolário de um novo papel dos territórios locais na dinamização das relações econômico-políticas globais. Estas últimas formulações marcam fortemente o debate acerca do redirecionamento contemporâneo das estratégias de localização do capital e de seus empreendimentos, sem que, como assinala Vainer (2001), seja amadurecida a questão da escala a que se referem e, sobretudo, sem que seja definido, numa conjuntura globalizante, “o que pode o poder local?”.

A apreensão dessas mudanças a partir das complexas tensões que a produzem, impõem, por si, opções teóricas e metodológicas capazes de superar as abordagens causais. A investigação das novas formas de organização do território, em um contexto de

globalização marcado pelo acirramento das formas de exclusão social, para além da identificação das razões, forças e ações hegemônicas indutoras das mudanças, exigem a apreensão dos processos que vão tomando forma na sociedade civil – compreendido como espaço privilegiado das lutas sociais (GRAMSCI, 2000) – de maneira a evidenciar que o território é mais do que um espaço sob o controle político do Estado, nele se delineando e materializando a complexidade dos conflitos e relações econômicas e sociais. Concordando com Ann Markusen (2005), uma pesquisa que contribua com a superação de análises causais requer, desde seu início, a recusa de conceituações abstratas que eliminam antecipadamente a identificação dos atores e sujeitos sociais *produtores* dos processos.

Nessa perspectiva, território e poder não são realidades reificadas, mas conceitos articuladores dos agentes econômicos e sujeitos sociais que disputam os sentidos de uma nova organização social nos lugares investigados, cuja compreensão analítica nos obriga a considerar tanto as forças, relações e associações instituídas pelas classes dominantes, responsáveis pelas desigualdades sociais presentes no território, mas, igualmente, as forças e sujeitos sociais que se opõem e produzem movimentos de resistências a diferentes formas de dominação em seus territórios.

Território e mudanças no limiar do século XXI

As discussões a respeito dos efeitos das mudanças contemporâneas sobre a produção do espaço e a organização dos territórios estão presentes em todos os campos das ciências sociais e econômicas. Milton Santos, em um artigo que denomina “o retorno do território”, procura demonstrar a importância de se reencontrar o conceito tendo em consideração que “é o uso do território, e não o território em si mesmo, que faz dele objeto da análise social” (SANTOS, 1996:15), destacando a necessidade de recuperarmos, analiticamente, o papel ativo do território. Disso também resulta a necessidade de um novo olhar sobre as relações de poder no território. É fato que o poder político estatal, historicamente, cumpre um papel subordinado ao capital, configurando-se, deste os primórdios da formação do Estado moderno, como “um comitê para gerenciar os assuntos comuns de toda a burguesia” (MARX, 1998:13). Atualmente, porém, modifica-se o papel do Estado, na medida em que ao capital interessam outras formas de ação, mais relacionadas ao aparelhamento do território em termos de recursos técnicos e sociais e de controle social.

No campo da economia regional, essa questão também vem sendo abordada. Há, recentemente, uma retomada da problemática espacial e, com ela, a busca da compreensão das formas contemporâneas de organização e mudança do território, considerando-se que esse é

um tema imprescindível, científica e academicamente, bem como social e politicamente, em uma economia globalizada (DINIZ e LEMOS, 2005). Nesse campo de análise, em que o território é reconhecido por Lemos, Santos e Crocco (2005:175) como espaço social, são retomados antigos conceitos e referenciais utilizados pelos estudos de economia regional, que focam os processos econômicos e político-institucionais como referência de sua constituição. Ainda que com ênfase nas relações econômicas, o próprio conceito de território é apresentado pelos autores em uma perspectiva que vai bem além de suas dimensões e delineamentos físicos. Para Lemos, Santos e Crocco, o território é

[...] o espaço econômico socialmente construído, dotado não apenas dos recursos naturais de sua geografia física, mas também da história construída pelos homens que nele habitam, através de convenções e valores e regras, de arranjos institucionais que lhe dão expressão e formas sociais de organização da produção, com estruturas de poder e dominação. Como espaço social, o território é um campo de forças políticas conflituosas, com estrutura de poder e dominação. Assim, o território é o lócus de produção de bens e reprodução de capital, que se manifesta em arranjos institucionais do poder instituído, embora mutante, que abriga conflitos de interesses e formas de ação coletiva e de coordenação. (LEMOS, SANTOS e CROCCO, 2006, p. 175)

Na análise dos autores, esse entendimento do território, que leva em conta a inter-relação de elementos complexos, como as forças sociais e os arranjos institucionais, ainda não é suficiente para possibilitar uma localização espacial de atividades produtivas que se referencie principalmente nos fatores de polarização espacial da produção que condicionam a concentração espacial da estrutura produtiva. A esse respeito, apontam a necessidade de se retomar análises como a de “dispersão concentrada” proposta por Richardson (1973, apud LEMOS, SANTOS e CROCCO, 2005, p.176), para caracterizar que não há uma reversão da polarização, mas novas estratégias espaciais do capital corporativo que induzem a uma dispersão territorial da estrutura produtiva, ainda que “restrita a localidades próximas ao centro”.

As referências propostas pelas denominadas teorias da proximidade geográfica ganham relevo nesse debate. Pecquer e Zimmermann (2005) procuram redefinir o papel do espaço social na análise econômica, buscando superar concepções que enfatizavam a centralidade da noção de distâncias na definição dos custos de produção. Para os autores, importa mais, nesse contexto da globalização, pensar o espaço a partir da concepção de coordenação do processo de acumulação ampliada, superando a concepção relativamente restritiva de espaço como elemento da definição de localização. Nessa linha, Luiz César Ribeiro destaca também que, particularmente as metrópoles, em um ambiente de globalização

e mudanças sócio-econômicas, tornam-se mais integradas e dinâmicas na medida em que “produzam os elementos requeridos pela nova economia de aglomeração da fase pós-fordista” (2004:10) e que estas, ao contrário do que se propugna nos anos 90, relativamente a uma suposta desconcentração de atividades, buscam requalificar seu território a partir de uma perspectiva em que são valorizados os investimentos sociais, de forma que “os elementos promotores da coesão social das metrópoles, no seu sentido amplo, passem a ser condição da eficácia dos processos econômicos”. Assim, os antigos fatores de aglomeração, como a redução dos custos da distância e externalidades pecuniárias, contam menos que os fatores de integração e desenvolvimento social, capazes de manter os fluxos econômicos.

Essas novas perspectivas analíticas constituem, inquestionável, uma importante base para os estudos sobre o novo ordenamento do território e da produção do espaço urbano neste início do século XXI. A organização e o ordenamento do território em tempos de globalização deixam transparecer mais intensamente os usos instrumentais que o capital impõe aos lugares. Ou seja, nesta fase da acumulação capitalista, em que predominam os fluxos, que atravessam e reconfiguram os territórios, delineando um novo padrão de dominação e reorganização do espaço social produtivo, é mais o uso, e menos o domínio territorial, que se evidencia como referência das relações que o capital estabelece com os territórios. Em meio a essa nova dinâmica, metrópoles e cidades médias, espaço metropolitano e interior, se reorganizam, ora buscando maior integração, por meio de relações horizontais, em territórios contíguos, ora por meio de integração ou subordinação vertical, possível nas redes globais (SANTOS, 1996), produzindo um movimento de reterritorialização da organização industrial, que traz possibilidades de uma repactuação dos usos dos territórios (OLIVEIRA, 2007).

Duas das mais importantes mudanças nas novas estratégias de localização dos empreendimentos produtivos são a mobilidade espacial e o interesse crescente no uso dos territórios que admitem as novas formas de integração. Os agentes ligados às forças hegemônicas buscam fatores mais associados aos novos padrões produtivos, que privilegiam os denominados recursos genéricos, como a formação e qualificação da força de trabalho, sistemas de inovações regionais e locais, tecnologias de comunicação, logísticas e infra-estruturas viárias capazes de permitir rápidas movimentações de mercadorias e baixo custo de produção. Disso resulta a dupla submissão territorial contemporânea. Parte significativa dos investimentos produtivos úteis a essa lógica é atribuída aos governos locais, que acabam estimulando a destinação dos fundos públicos (OLIVEIRA, 1998) à capacitação do território, com vistas à oferta de vantagens ao capital. Sob a bandeira do “desenvolvimento”, esses investimentos são apresentados como uma necessidade, uma condição para melhorias de

gestão e de governança do território, que seriam fundamentais para sua maior inserção na economia global, mascarando-se as formas de submissão do Estado e os usos instrumentais dos territórios aí implicados.

Mas a análise dos processos concretos em curso mostra que há importantes tensões que sinalizam possíveis formas de enfrentamento e mudanças nesse cenário. Há ações nos territórios locais que privilegiam o *domínio público das políticas* como forma de se evitar discontinuidades administrativas e usos instrumentais do território. Há valorização de diferentes formas de exercício do poder por parte dos agentes e sujeitos responsáveis por essas ações, especialmente quando apontam para a produção de mecanismos que permitam uma *gestão compartilhada do território*, como forma de limitar o patrimonialismo e ampliar a integração territorial, necessária em tempos de intensa fragmentação.

Especialmente, é importante frisar, os movimentos que constituem essa realidade são extremamente variados e complexos, irredutíveis aos movimentos enfatizados nos modelos analíticos vinculados ao contexto fordista. Lencioni (1994) evidencia importantes aspectos dessa nova realidade espacial ao apreender os movimentos de dispersão da indústria paulista em direção ao interior como um processo de “expansão do aglomerado metropolitano”, configurador de “uma paisagem metropolitana que se apresenta fragmentada, embora constitua uma unidade” (1994, p.54). A autora mostra que o que está em curso é um movimento de dispersão das atividades econômicas da metrópole, que precisa ser entendido em um contexto de novas estratégias do capital e não de negação dos processos de concentração histórica das atividades industriais.

Isso é corroborado pelo fato de que, para além desse movimento de dispersão – que incorpora, ainda que de forma fragmentada, espaços do interior à dinâmica territorial metropolitana – ocorre também a própria expansão física do tecido urbano no entorno da metrópole, evidenciando que novas formas de expansão estão ocorrendo, ainda que se configurem como uma “ampliação para mais” em termos espaciais e uma “ampliação para menos” em termos sociais (ALGEBAILLE, 2004). Com efeito, tendo por foco tanto os processos econômicos destacados por Lencioni, quanto, ainda, processos sociais e institucionais, podemos apreender a própria expansão metropolitana contemporânea como um fenômeno de grande complexidade, especialmente, como mostra Algebaile (2007), pelas formas como a expansão territorial, em sentido estrito – como expansão ou incorporação de área urbana e como ampliação da área sob a influência direta da metrópole – conjuga-se com formas diversificadas de atualização e “robustecimento” da metrópole enquanto tal.

Esse movimento geral pode ser percebido em análises que enfatizam a ampliação da escala de comando das metrópoles, associando a metrópole à região por ela polarizada, tal como nas novas noções de cidade-região. São fundamentais, neste caso, as formulações de Allen Scott (1996 e 1998) e Michel Storper (1997) acerca da formação de economias regionais. Para Scott (1996), as estratégias e formas de reestruturação produtiva acabam por definir mudanças decorrentes do processo da incorporação de novas tecnologias e, sobretudo, de novos sistemas comunicacionais, que associam a realização do controle técnico financeiro, a partir dos centros urbanos, à localização das atividades produtivas em áreas menos adensadas, em geral, atualmente, fora das metrópoles. São estratégias, portanto, indutoras de novas espacialidades, e conseqüentemente, novas territorialidades sociais, além de delimitadoras de novas regiões, cujas delimitações são submetidas a novas relações sociais, econômicas e políticas, a novas bases tecnológicas no seu interior, bem como a novas articulações e relações de forças externas com os setores locais.

A princípio, essas noções que associam a cidade à região se referem mais diretamente às relações das grandes metrópoles com o seu entorno, procurando demonstrar o aprofundamento dos vínculos do sistema metropolitano com o espaço para além da metrópole, ou seja, a maior dispersão e expansão da metrópole pelo espaço regional a sua volta.

Mas há também outras perspectivas que enfatizam, na análise da organização contemporânea dos territórios, o relacionamento entre os lugares no que diz respeito aos seus vínculos com novos circuitos produtivos, relações bem caracterizadas pelo que Harvey chamou de empreendedorismo, conforme mencionado acima. Uma característica fundamental dessas novas relações é a tendência ao redirecionamento da aplicação dos fundos públicos para atividades capazes de qualificar uma cidade a participar de um determinado circuito de empreendimento, sem que sejam levadas em conta as questões de interesse público que atravessam o conjunto da sociedade local e, principalmente no caso das economias periféricas, as necessidades de enfrentamento de duas questões estratégicas para a gestão do território: a capacidade real de planejamento das administrações públicas, em face da pouca disponibilidade de recursos técnicos e humanos, e a definição da escala que define o local nesse novo contexto.

Deve-se observar que, no contexto dos debates sobre desenvolvimento econômico local, o termo “gestão do território” tem apresentado um remetimento quase que exclusivo ao controle político-administrativo, secundarizando-se o sentido das disputas, da política em sua concepção mais ampla, entre os sujeitos e agentes sociais que o produzem. A gestão implica, certamente, os procedimentos de disposição sobre certa realidade a partir de relações de poder

em grande parte encarnadas em posições oficiais de governo. Mas implica, também, os conflitos de interesses e as disputas de sentido que interferem nesses procedimentos, especialmente em face das mudanças nas correlações de forças sociais. No campo da gestão territorial, tais conflitos e disputas podem se realizar de formas extremamente complexas – como por meio de usos sociais que interpelam usos prescritos – irredutíveis aos limites territoriais oficiais e à capacidade de resposta de seus governos. O debate geográfico sobre gestão do território não pode desconsiderar isso, sob pena de descaracterizar as próprias contribuições conceituais e analíticas da geografia a respeito do território, para não falar do próprio empobrecimento político do conceito de gestão.

Temos, assim, a necessidade de repensar conceitos e buscar desvendar a processualidade dessas mudanças, com a perspectiva de nos aproximarmos analiticamente de referenciais que nos permitam construir teorias capazes de apreenderem e explicarem a complexidade desses processos.

Mudanças no ordenamento territorial e nos investimentos públicos no Rio de Janeiro

Para uma discussão da questão territorial contemporânea a partir das observações no território fluminense, queremos enfatizar, inicialmente, as mudanças contemporâneas no espaço metropolitano, por ser uma das áreas em que ocorre mais intensamente uma reestruturação econômica e espacial, e pelo alto grau de concentração de atividades que possui.

Essas mudanças se manifestam, em primeiro lugar, por meio do estabelecimento de novas centralidades urbanas, integrando os espaços antes tidos como periféricos. Ocorre, no decorrer dos anos 1990, um movimento interessante que se aproxima do que Soja denominou de exópole, considerada por ele como um movimento de consolidação da cidade de “fora”. Soja enfatiza uma espécie de reestruturação geográfica da metrópole, que de certo modo completa o processo de urbanização periférica de um século atrás. Segundo o autor,

esse duplo sentido visa sugerir que nossa compreensão convencional do que é urbano e do que é suburbano está sendo “desconstruído” como subúrbios que não são “sub” urbanos, mas aglomerações urbanas complexas, multifuncionais, densas e diversificadas. (SOJA, 1996:157).

Temos, assim, por um lado, a redefinição do papel de cidades antes secundárias na organização dessas áreas, ampliando a especialização do núcleo, e produzindo novas centralidades na metrópole. Por outro lado, temos a expansão da influência do espaço

metropolitano para além de seus limites tradicionais, incorporando de formas variadas cidades e aglomerados urbanos mais afastados.

O primeiro aspecto mencionado refere-se ao crescimento das atividades econômicas, de infra-estrutura e de logística, que produzem um maior dinamismo e maior autonomia desses novos centros em relação ao núcleo. Cidades como Nova Iguaçu (830.672 habitantes), que se tornou um centro polarizador dos municípios situados na Baixada Fluminense; São Gonçalo (960.631 habitantes), o centro mais próximo do Complexo Petroquímico da Petrobrás a ser instalado no município de Itaboraí; Duque de Caxias (842.686 habitantes), onde se situa o pólo gás-químico; e Itaguaí (95.356 habitantes), onde se encontra o recém ampliado Porto de Itaguaí e está sendo instalado o novo pólo siderúrgico do estado, são municípios que, em função de se situarem nos limites externos da metrópole, passam a ser dinamizados pela implantação de importantes atividades que polarizam outros municípios em seu entorno, e passam, também, a incorporar atividades antes situadas no núcleo.

A região metropolitana institucionalmente constituída, que tem a cidade do Rio de Janeiro como núcleo, é composta por dezessete municípios. Mas quando consideramos as mudanças econômicas contemporâneas, logo observamos uma nova rede de relações e a redefinição de seus limites para efeito de análise dos novos processos produtivos. Em nossos estudos temos delineado uma divisão que considera uma expansão do núcleo, formado mais consistentemente tanto pela cidade do Rio de Janeiro quanto por Niterói – cidades separadas pela Baía de Guanabara, mas unificadas pela ponte que liga as duas cidades – em face da expansão de uma economia de serviços especializados e de localização de indústria de alto valor agregado, além das atividades turísticas que são bem desenvolvidas em ambas as cidades. Cada uma dessas partes do núcleo, agora, estabelece relações de proximidade e de comando de duas áreas industriais que se estendem para além dos limites formais da região metropolitana, denominadas, em estudos técnicos (SARAÇA et al, 2007) realizados no âmbito da Fundação Cide (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro), de Região Industrial Leste da Baía de Guanabara, da qual participa a cidade de Niterói, e de Região Industrial Oeste da Baía de Guanabara, que inclui a cidade do Rio de Janeiro.

A nova configuração proposta nesses estudos busca superar as referências, ainda muito utilizadas, de que a metrópole fluminense seria composta de um núcleo mais industrializado e uma periferia segregada por falta de investimentos produtivos e sociais. Mostra que, atualmente, é acentuado o declínio das atividades industriais clássicas no núcleo – tendo apenas como exceção o setor naval, cuja base localiza-se nas cidades do Rio de Janeiro e

Niterói – que, nas últimas décadas, apresenta a maior perda proporcional de postos de trabalho formal no setor industrial.

Deve-se observar que esse declínio é, por outro lado, compensado pelos crescentes investimentos na “periferia metropolitana”, onde se consolidam projetos industriais importantes.

Na parte oeste, composta pelos municípios de Belford Roxo, Itaguaí, Japeri, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, Rio de Janeiro, São João de Meriti, Seropédica, dois projetos se destacam: a reestruturação do Porto de Itaguaí e a instalação do pólo siderúrgico. A região, que já possui uma economia altamente diversificada, mas concentrada na cidade do Rio de Janeiro, começa a descentralizar espacialmente essas atividades para as áreas mais próximas do Porto de Itaguaí, município vizinho que não é formalmente considerado metropolitano pela legislação vigente.

Nessa área mais próxima ao Porto já se localiza a siderúrgica Gerdau, situada no distrito industrial de Santa Cruz, cidade do Rio de Janeiro, e essa atividade está sendo ampliada com a instalação de outra grande empresa do ramo, a Cia. Siderúrgica do Atlântico (CSA), pertencente ao consórcio Cia. Vale do Rio Doce e ThyssenKrupp, e possivelmente uma subsidiária da Cia. Siderúrgica Nacional (CSN) na região, em local próximo ao reestruturado Porto de Itaguaí. Curiosamente, a instalação da CSA, com uma planta industrial de 3 km de extensão, se dá na cidade do Rio de Janeiro, evidenciando que ainda há perspectivas de ampliação das atividades industriais no extremo oeste da cidade, uma área em que predominam atividades rurais. A ampliação desse setor industrial no espaço metropolitano ocorre como resultante da modernização do porto, com recursos do Estado brasileiro, e se configura como o mais importante do estado, assumindo a função de principal terminal de *container*, de exportação de minério e, futuramente, base de escoamento graneleiro, permitindo atividade de beneficiamento na região.

Esses empreendimentos fizeram ressurgir formas associativas entre as prefeituras da Baixada Fluminense, como a constituição de fóruns e lutas conjuntas para a implantação de melhores infra-estruturas urbanas, e, nesse processo, a cidade de Nova Iguaçu se torna portadora de uma capacidade de articulação regional, constituindo-se como uma nova referência na gestão do território e assumindo de vez a condição de cidade “de fora”, em condição similar à discutida por Soja, conforme discussão em páginas anteriores.

Na parte leste do espaço metropolitano, composta pelos municípios de Cachoeiras de Macacu, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá, o referencial mais recente é o de formação de um eixo

industrial associado à produção petrolífera, em que o principal agente financiador do projeto é a Petrobras, articulado ao Programa de Aceleração do Crescimento proposto pelo governo federal brasileiro.

No município de Duque de Caxias, onde se localiza a antiga refinaria da Petrobras (Reduc), foi instalado o mais recente pólo gás-químico do país. Mas a partir desse município, em direção ao litoral norte do estado, está se formando um eixo de atividade associada ao setor petroquímico, que integra os municípios do leste metropolitano com os que compõem a região diretamente impactada pelas atividades extrativistas, denominada Região Produtora de Petróleo e Gás. Uma nova refinaria e um pólo petroquímico estão sendo instalados exatamente nesse eixo, nos municípios de Itaboraí e São Gonçalo, o que inegavelmente acarretará um intenso dinamismo tanto na economia quanto nos mecanismos de gestão do território nessa parte da metrópole.

Vale registrar que vários dos municípios implicados nessa dinâmica, não pertencem à região metropolitana formalmente constituída, como os municípios de Cachoeiras de Macacu, Maricá, Rio Bonito e Silva Jardim. Mas, por força das relações que envolvem esses municípios, pelo fato de que por eles passam os gasodutos e oleodutos que atravessam a região e, sobretudo, porque eles também receberão investimentos associados à indústria petrolífera, tais municípios, junto com os situados na região metropolitana, formaram um consórcio – o Consorcio Intermunicipal de Desenvolvimento da Região Leste Fluminense (Conleste), que se consolida, gradualmente como instância de debate – sobre o ordenamento territorial de uma área de expansão da metrópole – irredutível aos limites municipais e às delimitações regionais oficiais do estado.

O aspecto mais importante dessa nova configuração da *metrópole expandida* é que sua integração será facilitada pela produção de novas vias de circulação viária, tirando do núcleo metropolitano a centralidade da comunicação entre os municípios. Já está em curso a construção do “arco rodoviário”, uma via expressa que contornará toda a extensão da Baía de Guanabara, ligando o município de Itaboraí ao Porto de Itaguaí e, portanto, cruzando todos os municípios da franja externa da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Os municípios que agora também compõem a metrópole, terão acesso privilegiado a essa via por meio da duplicação da BR.101. Essa via corta o estado de norte a sul, mas tinha restrições de circulação por conta da Ponte Rio-Niterói.

A construção do “arco rodoviário” e a duplicação da BR.101, integrando toda a metrópole em seus limites expandidos, também geram uma integração econômica e industrial

com a principal área de produção do petróleo no estado, a Região Produtora de Petróleo e Gás. Vemos, assim, a formação de um grande eixo de atividades econômicas, que integram a economia metropolitana e a região petrolífera, agora, com a consideração de que a metrópole se expandiu, formando uma área contígua e integrada pela indústria do petróleo. É evidente que isso não implica a eliminação das demais atividades historicamente instituídas, como as atividades sucro-alcooleira, a pesca, a cerâmica, o turismo e outras, mas esses novos empreendimentos evidenciam um novo direcionamento dos fundamentos e da integração da economia da metrópole com o interior norte do estado.

Um outro vetor de mudanças se instaura no território fluminense, influenciado pelos processos de reestruturação econômica e espacial decorrentes dos empreendimentos ligados aos setores que utilizam tecnologia de alto valor agregado. Trata-se das atividades industriais reestruturadas e/ou implantadas na área do médio vale do Paraíba, denominado aqui, como Região Industrial do Médio Vale do Paraíba. Trata-se de uma região no estado também contígua à metrópole fluminense expandida, no sentido interior sul, integrando essa região à que denominamos Região Industrial oeste da Baía de Guanabara.

Tais processos impulsionam os sujeitos sociais e as administrações locais a promoverem mudanças nos mecanismos de dominação e gestão, na medida em que mudam as bases de atividades industriais e novos segmentos produtivos e agentes econômicos passam a atuar no território. Movimentos institucionais e sociais de redirecionamento das bases econômicas se verificam na maioria dos municípios, buscando alterar seu perfil nessa nova economia regional. A cidade de Volta Redonda, por exemplo, redefine as relações com a direção privada da CSN e procura ajustar a cidade como um novo centro de serviços para toda a região, passando a exercer um papel antes secundarizado. Resende e Porto Real se especializam como novos centros industriais, reestruturando o distrito industrial existente em Resende e expandindo as áreas destinadas a esse fim. O município de Itatiaia aproveita o surto industrial e aprimora seus espaços de atividades turísticas e de lazer, dinamizado pelos novos empreendimentos. Simultaneamente, cidades mais próximas da metrópole, como Piraí e Barra do Piraí, investem mais agressivamente em pequenos empreendimentos e absorção de empresas antes localizadas na Região Metropolitana.

O dinamismo do território estudado está ancorado em um programa de Estado denominado Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), no qual se destina, no período de 2007 a 2010, um capital de 14 bilhões de dólares para obras de infra-estrutura, logística e para o Complexo Petroquímico de Itaboraí. Todos esses investimentos e programas não se orientam, é verdade, para um projeto de desenvolvimento a partir das demandas e

desigualdades presentes no território. Mas os processos sociais e espaciais daí advindos põem em evidência possibilidades de novas relações e disputas na organização atual do território e na produção de um novo ordenamento territorial.

O fato do principal agente financiador desses empreendimentos ser o próprio Estado permite a retomada de lutas sociais importantes, na perspectiva de que as formas de usos instrumentais por parte dos capitais corporativos, em alguma medida, se subordinem não somente às formas de *regulação* do Estado, mas ao *controle* social dos agentes e sujeitos sociais que produzem o território.

Com efeito, o que queremos destacar é o fato de que, se o Estado é o principal investidor, não podemos admitir a lógica puramente de mercado, na qual a localização de empreendimentos pelos capitais corporativos só tem em conta as formas de acumulação ampliada, lucros rápidos e crescentes e a busca de comprometimento das administrações locais com a sustentação da base social e da infra-estrutura necessárias a esses empreendimentos, “insumos” hoje mais valorizados pelo capital do que os recursos naturais e locais presentes no território. As relações desses empreendedores com os lugares nos quais situam seus projetos são efêmeras e descompromissadas com a sociedade que ali habita e trabalha. O fato novo, ou a outra face dessa mesma “moeda”, é que as sociedades locais habilitadas a sediarem esses projetos, hoje, dispõem de novos acúmulos e recursos para também impor limites às formas de ocupação instrumental do território.

As mudanças nos lugares em que identificamos uma nova estrutura produtiva levam, inexoravelmente, à constituição de disputas entre as classes e frações de classes que poderão instituir novas formas de gerir o território, de forma a pôr em evidência a contraditória tendência de se pensar o mero crescimento econômico como verdadeiro desenvolvimento social.

Referências bibliográficas

ALGEBAILLE, Eveline. Expansão metropolitana, erosão da esfera pública e novas exigências sociais de governabilidade. *Scripta Nova* (Barcelona), v. XI, nº 245, p. 1/43-13/43. Barcelona, 2007.

ALGEBAILLE, Eveline. *Escola pública e pobreza: expansão escolar e a formação da escola dos pobres no Brasil*. Tese de doutorado em Educação. Universidade Federal Fluminense. Niterói/RJ, 2004. Disponível em página da internet www.bdttd.ndc.uff.br

AMIM, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. In: *Revista IPPUR*. Rio de Janeiro, Ano XIV, nº 2, 2000:47-68.

BENKO, George. Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI. São Paulo, Editora Hucitec, 1996.

DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro B. (Org). *Economia e Território*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005.

FRITZSCHE, F. Firmas y territorio, ¿quién organiza a quién? Una discusión sobre los conceptos de red, trama y espacio productivo metropolitano. *Revista de Geografía: Estudios socioterritoriales* (en prensa). Tandil: Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires, 2007.

GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. Trad. Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, (2000) [1932].

_____. Risorgimento italiano. In : GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*, vol. 5. Edição de Carlos Nelson Coutinho, com a colaboração de Luiz Sérgio Henriques e Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 13 a 127.

HARVEY, David. *A Produção Capitalista do Espaço*. São Paulo, Ed. Annablume, [1989] 2006.

_____. *Condição pós-moderna*. São Paulo, Edições Loyola, 1994.

LEMOS, Mauro B., SANTOS, Fabiana e CROCCO, Marco. Condicionantes territoriais das aglomerações industriais sob ambientes periféricos. In.: DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro B. (Org). *Economia e Território*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005, p. 171 a 205

LENCIONI, Sandra. Reestruturação urbano-industrial no Estado de São Paulo: a região da metrópole desconcentrada. In: *Revista Espaço & Debates - nova dimensão regional* - nº 38, p.54-61. São Paulo, NERU, 1994.

_____. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. In.: *Revista Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Vol. XI, núm. 245 (07), 1 de agosto de 2007.

_____. 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.

_____. Impasses da gestão metropolitana nas regiões de Buenos Aires, São Paulo e Santiago. *Revista Scripta Nova*, Universidad de Barcelona, Vol. XII, núm. 270 (59), 1 de agosto de 2008.

_____. Concentração e centralização das atividades urbanas: uma perspectiva multiescalar. Reflexões a partir do caso de São Paulo. Santiago del Chile, *Revista de Geografía Norte Grande*, no.39 Santiago May 2008: 7-20 (2008)

OLIVEIRA, Floriano J. G. de. Reestruturação produtiva, Território e poder no estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Editora Garamond, 2008, 304p

_____. Mudanças tecnológicas e produção do espaço: considerações sobre desenvolvimento na escala local. In.: *Investigaciones Geográficas*. México, *Boletín Del Instituto de Geografía de la UNAM*, nº 52, Diciembre/2003, p. 72-82.

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

_____. *Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?* São Paulo: Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

MAKUSEN, Ann. Região e regionalismo: um enfoque marxista. *Revista Espaço & Debates*. São Paulo, Ano 1, nº 2, 1981, p.53-67.

MARX, Karl e FRIEDRICH, Engel. *O manifesto comunista*. São Paulo, Editora Paz e Terra, 1998, 14ª edição.

PECQUEUR, Bernard; ZIMMERMANN, Jean B. *Fundamentos de uma economia da proximidade*. In.: DINIZ, Clélio C.; LEMOS, Mauro B. (Org). *Economia e Território*. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2005, p. 78 a 101.

RIBEIRO, Ana C.T. Sentidos da Urbanização: desafios do presente. In.: Sposito, Eliseu; Sposito, M. Encarnação e Sobarzo, Oscar (org). *Cidades Médias: Produção do espaço urbano e regional*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006, p.17 a 25.

RIBEIRO, Luiz César Queiroz. As metrópoles e a sociedade brasileira: futuro comprometido? In.: RIBEIRO, Luiz C.Q. (org). *Metrópoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito*. São Paulo, Editora Fundação Perseu Abramo, 2004, p. 9 a 14.

SANTOS, Milton. *A Natureza do Espaço: técnica e tempo – razão e emoção*. São Paulo, Hucitec, 1996.

_____. “O retorno do território”. In.: SANTOS, Milton et alli (Org`s) *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec:ANPUR, 1996.

SARAÇA, Carlos E.S. at al. A propósito de uma nova regionalização para o Estado do Rio de Janeiro. In.: *Revista de Economia Fluminense*. Rio de Janeiro, Fundação CIDE, nº 6, ano I, 2007.

SCOTT, Allen J. *Regions and the world economy – the coming shape of global production, competition, and political order*. New York, Oxford University Press Inc, 1998.

_____. *Regional Motors of the Global economy (1996)*. Websites Reserch the Economic Geography et University of California, Los Angeles. (www.geog.ucla.edu/~econgeog/research/research.htm-9k), [29 de maio de 2003].

SOJA, Edward W. *Geografias Pós-Modernas: A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Editor, 1993.

_____. O desenvolvimento metropolitano pós-moderno nos EUA: virando Los Angeles pelo avesso. In.: SANTOS, Milton et alli (Org`s) *Território: Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Editora Hucitec:ANPUR, 1996.

SPOSITO, Maria E. B. Loteamentos fechados em cidades médias paulistas – Brasil. In.: Sposito, Eliseu; Sposito, M. Encarnação e Sobarzo, Oscar (org). *Cidades Médias: Produção do espaço urbano e regional*. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2006, p.175 a 197.

STORPER, Michael. *The regional world: territorial development in a global economy*. New York / London, The Guilford Press, 1997.

VAINER, Carlos B. “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local”. In: *Ética, Planejamento e Construção Democrática do Espaço*. Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR. Rio de Janeiro, ANPUR, 2001, Vol. I, p.140 a 152.

VERDI, Adriana R. *Grupos Econômicos Globais e Territórios Locais: Alcatel e Renault no Brasil*. Tese de doutorado. São Paulo, Departamento de Geografia - FFLCH / USP, 2002.