

POLÍTICAS TERRITORIAIS E USO DO TERRITÓRIO EM UMA PERSPECTIVA INTEGRADORA: AS ESCALAS, DILEMAS E PERSPECTIVAS DE JUSTIÇA SOCIAL NO CAPITALISMO CONTEMPORÂNEO

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

Políticas territoriais e uso do território em uma perspectiva integradora: as escalas, dilemas e perspectivas de justiça social no capitalismo contemporâneo (Resumo)

A investigação apresentada trata da relação entre a gestão do território e a administração pública na escala local, buscando demonstrar os limites da ação dos governos municipais no Brasil. Trabalhamos com a perspectiva de que a descentralização administrativa, em princípio, contém um componente utópico, relacionado à ideia de que seria possível uma maior justiça social em face da proximidade entre gestores e cidadãos. Contudo, as possibilidades de justiça social postas no campo da gestão administrativa encobrem o fato de que a utopia não está na administração, mas na dimensão política da ação coletiva. Trabalhamos com dados sobre arrecadação e destinação de recursos pelos municípios do estado do Rio de Janeiro, como forma de, por um lado, afirmar a perspectiva utópica de que seria possível aplicar os fundos públicos com vistas ao benefício e justiça social, mas, por outro, demonstrar que há disposições constitucionais que limitam a obrigatoriedade de uma gestão mais compartilhada capaz de promover a democratização dos fundos públicos.

Palavras chaves: gestão do território, políticas públicas, administração pública, justiça social.

Territorial policies and land use from an integrative perspective: the scales, dilemmas and prospects of social justice in contemporary capitalism (Abstract)

The presented research deals with relation between the management of the territory and the public administration in the local scale, aiming to demonstrate the limits to municipal governments' action in Brazil. We work with the perspective of that the administrative decentralization, in principle, contains an utopian component, related to the idea that greater social justice would be possible in light of proximity between public administrators and citizens. However, social justice possibilities in administrative management's field have hidden that utopia is not in administration but in the political dimension of collective action. Analysis of data about tax collection and allocation of resources by municipalities in the state of Rio de Janeiro on the one hand confirms the utopian perspective that applying public funds aiming social benefit and social justice would be possible, but on the other hand, demonstrates that it has constitutional

provisions that put limits to a shared management capable of promoting democratization of public funds.

Keywords: management of the territory, public policy, public administration, social justice.

As práticas políticas e as formas de gestão do território na sociedade contemporânea demonstram o quanto é difícil – ou talvez, apenas parcialmente possível e em situações muito especiais nos países de economia avançada – crer que sob a égide do modelo capitalista, sobretudo em países da economia periférica, seja possível a justiça social para todos. Não há democracia nem justiça social sob o capitalismo, é o que demonstra Ellen Wood¹. Mesmo assim, buscamos realizar uma interpretação das práticas de gestão das administrações públicas no estado do Rio de Janeiro e apontar para a perspectiva utópica de uma gestão mais participativa da classe que vive do trabalho². Buscamos, ainda, sem ferir as atribuições específicas de cada ente federativo, defender uma gestão mais compartilhada entre todos os entes com vistas a racionalizar, no sentido de sua melhor reorientação, os recursos públicos.

E porque a utopia? Primeiro, porque a utopia, tomada na perspectiva indicada por Eduardo Galeano³, serve, antes de tudo, para nos por em movimento. Segundo, porque nos parece que é fundamentalmente a partir das possibilidades utópicas que se forjam os recursos e as energias capazes de alimentarem no presente e de ordenarem no tempo as ações e os sujeitos implicados com uma práxis capaz de produzir uma sociedade mais justa.

Ao se referir ao pensamento sobre a ação social, Ana Clara Torres Ribeiro⁴ costumava usar o termo no plural, *teorias da ação*, de forma a que pudéssemos considerar a multiplicidade de pensamentos sobre a ação social e o fato de que são as relações entre essa multiplicidade, e não cada pensamento em particular, o que produz formas mais próximas de problematizarmos e entendermos a ação como produção social. Pelo mesmo motivo entendemos que a noção de utopia deve ser tratada no plural, de modo a acentuarmos a necessidade de considerarmos no debate, não apenas a multiplicidade das formulações sobre o tema, mas as relações entre as diversas formas da ação social e de utopia, bem como as diversas perspectivas analíticas dos autores que trataram dos conceitos no campo social.

As possibilidades utópicas são um combustível necessário para o pensamento e a ação quando nos deparamos com as formas como se organiza, no Brasil, o poder público. É revelador o episódio recente, ocorrido no Congresso Nacional durante a votação da

¹ Ellen Meiksins Wood, 2003.

² Classe que vive do trabalho é uma conceituação delineada por Ricardo Antunes para expressar a nova representação da classe operária na sociedade contemporânea (Antunes, 2000).

³ Eduardo Galeano. 1993.

⁴ Ana Clara Torres Ribeiro, em curso oferecido na UNICAP, em 2002, destaca os “processos e práticas na análise da sociedade, partindo da ideia nuclear de que as alterações na base técnica da vida coletiva, expressam mudanças nas orientações da conduta e sentidos da ação social” (2014, p. 21). Vejam, em especial, a primeira unidade: “a ação política para além da reprodução e limites institucionais: Maquiavel, Marx e Gramsci”.

autorização do processo de *impeachment* da presidente Dilma Rousseff ⁵, presidenta eleita do Brasil, no qual centenas de parlamentares votaram favoravelmente à abertura do processo contra a presidente, evocando Deus e seus familiares, esposas e filhos, e ignorando os assuntos que têm relação efetiva com a matéria votada e a representação pública de seus cargos. Mais emblemático ainda foi a deputada Raquel Muniz que votou pelo impedimento se dizendo contra a corrupção, enquanto seu marido, prefeito da cidade de Montes Claros, Minas Gerais, era preso por desviar recursos da saúde pública de seu município para hospitais privados pertencentes à sua família. Fica claro o sentido do “eu voto ‘sim’, ‘sim’, ‘sim’, pela minha família, pelos meus filhos”.

Nossa reflexão se constituiu em uma crítica às práticas políticas de gestão do território nas sociedades contemporâneas e, ao mesmo tempo, em uma interpretação propositiva, expressão de possibilidades utópicas que implicam práticas de planejamento das políticas públicas e de gestão do território voltadas para o bem público e não para a apropriação privada das riquezas e dos fundos públicos.

Quem trabalha com produção do conhecimento tem também que ter a consciência de que somente a prática social, a práxis, tem a capacidade e as condições de superar as desigualdades, por meio de políticas sociais para todos. Mesmo assim, não podemos fugir da responsabilidade de propor projetos e planos políticos que, seguindo o pensamento de Henri Lefebvre, busquem, “a partir de informações relativas à uma realidade e da problemática posta por essa realidade, elaborar e construir um objeto teórico, um objeto possível”⁶. Para isso, não podemos abandonar a “utopia experimental”, na qual buscamos pôr o pensamento a serviço de proposições, tendo sempre em conta suas implicações e consequências⁷.

A gestão do território, o planejamento de políticas públicas, as administrações públicas de caráter local, são aspectos da realidade política e da organização social do território que devem ser explorados e enfrentados como elementos da sociedade capitalista que produzem a desigualdade. Certamente, não podemos mudar no plano teórico essa realidade, pois, usando outra referência de Lefebvre sobre as lutas que garantiriam o direito à cidade, “só grupos, classes ou frações de classes sociais capazes de iniciativas revolucionárias podem ter em conta e levar a sua plena realização as soluções dos problemas urbanos; a cidade renovada será a obra dessas forças sociais e políticas”⁸. Mas podemos e devemos contribuir com reflexões que ajudem a fundamentar perspectivas de ação social capazes de se contraporem às formas de dominação produtoras de desigualdades sociais.

Tendo essas problematizações em conta, a perspectiva analítica aqui proposta é de realizar uma interpretação das políticas territoriais, de gestão do território na sociedade contemporânea, a partir da observação dos processos e experiências no estado do Rio de Janeiro. Seguimos uma linha investigativa que busca compreender as práticas das

⁵ No dia 17 de abril de 2016 foi realizada uma sessão especial da Câmara dos Deputados do Brasil para julgar o pedido de *impeachment* da Presidenta Dilma Rousseff. Nessa sessão foi aprovada a admissibilidade do processo e enviado ao Senado federal, instância que decidira pelo afastamento da Presidenta.

⁶ Henri Lefebvre, 1978, p.128.

⁷ Henri Lefebvre, 1978, p.129.

⁸ Henri Lefebvre, 1978, p.132

administrações públicas em um cenário de maior participação dos gestores locais na delimitação de políticas públicas tanto de caráter social quanto de fomento e infraestruturas produtivas. Buscamos, assim, refletir sobre limites e possibilidades de uma nova perspectiva de administração local, sem prescindir da necessária conjugação e direção política e econômica de um projeto nacional. São duas escalas de administração que, no atual cenário econômico mundial, necessitam trabalhar diretamente associadas.

Na fase atual do desenvolvimento da ordem capitalista são visíveis nas mudanças de organização dos poderes públicos locais, que estão apontados em duas direções: (i) a expansão das atividades administrativas, antes mais caracterizadas pela gestão dos serviços públicos, para uma ação mais propositiva, no sentido de organizar as redes técnicas e de serviços para viabilizar e organizar investimentos produtivos. Tal abordagem foi amadurecida por David Harvey⁹, no qual destaca na prática de gestão que passa de um movimento de administrativismo para o de empreendedorismo das administrações locais em todo o mundo; e, (ii) a necessidade de que essa nova atuação esteja de acordo com as perspectivas e interesses toda a sociedade local e não somente as classes dominantes que exercem o controle político no município¹⁰. É uma retomada da noção de coesão social, como corolário de uma aceitação tácita da sociedade de novos empreendimentos e direcionamento dos fundos públicos para interesses específicos dos investidores econômicos. Nessa direção, o que era antes puro domínio pela força, expressão e práticas de governos militares na América latina, hoje são mais comuns as noções de participação social e compartilhamento de gestão, que, a rigor, costuma ser a forma dissimulada de promover os interesses das classes dominantes.

A delimitação territorial de nossa investigação é o estado do Rio de Janeiro, Brasil¹¹. Nele, as atividades econômicas predominantes atualmente são muito influenciadas pela produção do petróleo e atividades pertencentes a sua cadeia produtiva e investimentos associados, que, obviamente influi decisivamente no circuito espacial da produção¹². Tal economia alterou significativamente as condições de governabilidade em um grande número de administrações públicas municipais que, direta ou indiretamente, pertencem ao circuito espacial da produção, em face do aumento expressivo da arrecadação tributária. Contudo a resultante em termos de avanços sociais ou até mesmo de ampliação das bases técnicas para novos empreendimentos não ocorreram na maior parte desses municípios. Tampouco ocorreram mudanças significativas nas regiões administrativas do estado, por total ineficiência do governo estadual e irresponsabilidade administrativa na condução de políticas regionais de investimentos e desenvolvimento social. De todo modo, destaca-se em nossa investigação o crescimento

⁹ A produção Capitalista do Espaço, editora Annablume, publicado no Brasil em 2005. Capítulo VI – Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio.

¹⁰ Luis Cesar Ribeiro apresenta uma coerente reflexão em que recupera importante noção de coesão social em um contexto de intensificação dos conflitos nos espaços metropolitanos: “entre a coesão e a fragmentação, a cooperação e o conflito”, 2004.

¹¹ Esta pesquisa contou com a colaboração inestimável dos Bolsistas de Iniciação Científica do CNPq e UERJ, D’Jeanine Candido, Gabriel de Araujo e Sara Aquino. Eles foram responsáveis pela produção dos dados analisados.

¹² Circuito espacial da produção é uma noção apresentada por Sônia Barrios (1986) no qual avança na compreensão da resultante espacial das cadeias produtivas, da origem ao produto final. Milton Santos (1986), a partir dessas formulações, complementa trazendo considerações acerca também dos efeitos espaciais desses circuitos produtivos, uma vez que delineiam novas formas de uso do território.

médio de 1587 por cento¹³ na arrecadação financeira municipal no estado do Rio de Janeiro entre os anos de 1995-2013¹⁴. Em alguns municípios, o crescimento da arrecadação por influência da economia do petróleo e/ou por força da economia dos *royalties*¹⁵, atingiu o significativo índice de mais de 5000 por cento, demonstrando vigor nessa nova economia no estado. Esses dados se tornam surpreendentes quando observamos que o índice de crescimento nominal do PIB no Brasil foi de 627 por cento, no período de 1995 a 2013. Logo, temos aí um conjunto de indicadores econômicos que mostram uma importante reestruturação da capacidade orçamentária nas administrações públicas municipais e que deveriam ter sido utilizadas em uma perspectiva de fortalecer investimentos produtivos e melhorar os serviços públicos. Essa é uma perspectiva utópica.

Metodologicamente, realizamos uma investigação sobre a contabilidade de todos os municípios do estado do Rio de Janeiro, utilizando dados do Siconfi (Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro), por meio do banco de dados denominado Finbra (Finanças do Brasil – Dados Contábeis dos Municípios), onde podemos obter com detalhe todas as fontes de receitas, despesas orçamentárias e despesas por função. As informações disponíveis são organizadas por exercício fiscal anual e estão disponíveis para consultas públicas. Optamos por realizar um levantamento dos dados desde o ano de 1994, a partir do qual os valores são apresentados na atual moeda brasileira, o Real, e podem ser comparados sem necessidade de conversões entre diferentes moedas¹⁶. O último ano disponível é o de 2013. Portanto, tem-se uma série histórica de 20 anos.

Em paralelo, investigamos a instalação de novos empreendimentos no estado, localizando os municípios em que ocorrem alterações significativas nas condições de governabilidade, por força dos efeitos financeiros para as administrações públicas. Assim, realizamos uma sistematização dos novos empreendimentos e buscamos analisar a gestão política desses municípios, enfatizando as políticas públicas implicadas com este novo cenário. Identificamos nesse processo um movimento de interiorização da economia e a expansão da área de influência da metrópole fluminense.

¹³ Trata-se de uma *proxi* do índice médio de crescimento médio da arrecadação das administrações municipais, considerando que não se pode ter uma média real, na medida em que alguns municípios só foram criados em 1997.

¹⁴ Mesmo tendo realizado uma série histórica a partir do ano de 1994, a base estatística considerada foi entre os anos de 1995 e 1993, pois no ano de 1994 a inflação ainda não estava controlada no Brasil e nesse ano o índice anual ficou em 916,46 %, sendo, portanto, um índice contaminado por um processo inflacionário que só foi debelado a partir de 1995.

¹⁵ Roberto Moraes apresenta em seu artigo publicado na *Revista Espaço e Economia* uma importante distinção entre economia do petróleo e a economia dos *royalties*, identificando a primeira a cadeia produtiva e espacial do petróleo e a segunda diretamente vinculada aos repasses diretos às administrações municipais e estaduais por uso de seus territórios.

¹⁶ Na década de 1980 e início da de 1990, ocorreram inúmeras mudanças na moeda brasileira, tendo sido modificadas em 1986 de cruzeiro para cruzado; em 1989, passou por outra mudança, tornando-se cruzado novo. Em 1991 voltou a ser denominada de cruzeiro e em 1993, novamente, foi modificada para cruzeiro real. Em 1994 foi criada a URV, uma moeda de transição para o real e, por fim, em junho de 1994 foi instituído o Real.

As bases conceituais da investigação

No atual contexto de economia globalizada, a organização do território e a administração pública correspondente a cada delimitação político-territorial exigem ações sociais delineadas em múltiplas escalas, desde a relação com capitais internacionais, que operam em escala global, até a gestão de interesses da sociedade local. As administrações deixam de ter um papel de organizador dos serviços públicos e assumem cada vez mais um papel ativo na delimitação de políticas de desenvolvimento, implicadas tanto em gerir fatores de infraestrutura produtiva quanto em produzir por meio de políticas públicas condições gerais de produção e bem estar para toda a população.

Esse cenário de mudanças nas formas de ação da administração pública ocorre pelo desenvolvimento de novos fatores que determinam as opções de localização dos novos empreendimentos, agora mais intensamente em escala global. A crise de acumulação de capital no decorrer dos anos 1970 induziu a instituição de novos processos produtivos, que Harvey denominou produção flexível, e que objetivava a elevação das taxas de produtividade por meio da incorporação de inovações tecnológicas produtivas e organizacionais em seus sistemas. Decorre daí, também, novas relações com os mercados financeiros e, sobretudo, uma mudança profunda na organização do trabalho, privilegiando os investimentos que Marx, em seu clássico livro *O Capital*, denominou trabalho morto em detrimento do trabalho vivo. Esse processo resultou em dois movimentos socialmente importantes que significaram, segundo George Benko em trabalho publicado em 1996, “uma modalidade de aprofundamento das relações capitalistas”, implicando um reexame do “compromisso” com a relação salarial do período fordista, gerando uma intensa precarização do trabalho e fragilização das organizações sindicais. Para potencializar as novas formas de acumulação, investiu-se muito em uma nova divisão internacional do trabalho, que produziu um deslocamento das unidades produtivas para lugares antes desinteressantes para a capital.

Espacialmente, essa perspectiva gera uma avassaladora penetração do capital em diferentes territórios, nos quais se estabelecem novos padrões de exigências para a localização das atividades produtivas. Nesse cenário de alto padrão tecnológico os investidores obtêm uma mobilidade que permite a localização de empreendimentos em regiões antes sem as condições adequadas para novos empreendimentos.

Mas, socialmente, o desafio para a gestão desses novos territórios produtivos, e de um modo em geral para os países periféricos do capitalismo global, é estabelecer limites para os conflitos de interesses e a subordinação das administrações locais exigidas pelos empreendedores para a localização dos investimentos.

Um dilema geopolítico se impõe. A administração político-territorial predominante nos países capitalistas é o do federalismo¹⁷, sistema que se organiza segundo diferentes graus de centralização. Contudo, dentro da nova determinação e mobilidade espacial do capital, o velho dilema da dialética centralização – descentralização, que sempre esteve presente no debate político, alcança, agora com muita intensidade, a esfera econômica.

¹⁷ Valdir Dallabrida, 2011.

Dáí o dilema: qual escala de ação e planejamento será mais adequada ao capital? A descentralização político-territorial assume um caráter estratégico para o capital e, com isso, põe-se em um aparente antagonismo o planejamento nacional versus o planejamento local. Há aqui uma dupla questão: a de escala do planejamento e a dimensão política da gestão do território

A administração pública e a economia regional são nosso objeto de estudo. Consideramos que a partir do início da década de 1990, portanto, um horizonte temporal de duas décadas e meia, a relação entre as administrações públicas e o capital se intensificou e deve ser mais bem trabalhada. Uma primeira constatação é a de que cada vez mais a economia local se torna mais dependente de empreendimentos que operam e envolvem capitais internacionais. Interessa à nossa investigação responder qual o grau dessa dependência e indagar sobre como conjugar esses empreendimentos e investimentos com as atividades endógenas.

Algumas referências conceituais e um cuidado com as diferentes escalas de ação e análise são necessárias no tratamento dessas questões. Destacamos aqui três autores que contribuem significativamente nessa reflexão. Horacio Capel apresenta uma destacada análise sobre as diferentes abordagens do território e contribui decisivamente na valorização do conceito e sua relação com as administrações locais em um cenário de economia globalizada. Sua contribuição analítica sobre as ciências sociais e o estudo do território, publicado em 2016, destaca a abordagem contemporânea entre as administrações locais e o território. As escalas e o papel dos diferentes níveis governamentais e, em particular, entre o planejamento nacional e local, onde se evidencia a necessidade de um planejamento regional, é debatido por Carlos Brandão, em texto publicado em 2007. Nessa mesma linha de análise se destaca a profunda interpretação acerca da relação entre ambas as escalas e a necessidade de ações governamentais colaborativas, apresentado por Ana Fernandes e Wilson Cano, em 2005. E, para complementar as referências na escala mais dinâmica na contemporaneidade, recorreremos aos trabalhos de Sandra Lencioni¹⁸, em que a autora destaca o processo de metropolização em curso na sociedade, que, no caso do Rio de Janeiro, já caminha para a formação de uma megalópole, delimitada como uma megaregião quando considerado o eixo Rio e São Paulo.

O território como resultante e lugar da valorização das ações sociais

Horacio Capel, no texto já referido, destacou recentemente em um estudo sobre o território a evolução e a tendência a se valorizar, no campo da economia, sociologia, antropologia, urbanismo e, na geografia propriamente dita, a dimensão política do território. Em suas observações destaca que ainda mantêm-se no campo das ciências da terra, abordagens dos aspectos físicos e naturais, nos quais o conceito de região – regiões naturais – é o mais comum; na tradição do pensamento geográfico, o conceito de Região foi mais destacado, e ganhou relevância a partir de Vidal de La Blache, que caracterizava a região como “uma porção do território singularizado por suas

¹⁸ Sandra Lencioni, 1994; 2013; 2015.

características físicas e humanas que tem certas homogeneidade interna e que propicia um tipo de paisagem”¹⁹.

Contudo a partir dos anos 1970 e 1980 a “região e a regionalização deixaram de ter a prioridade anterior no que se refere às políticas econômicas, e o território pareceu um conceito mais adequado”, para interpretarmos os processos e práticas sociais em um contexto socioeconômico de intensa mobilidade espacial. Os fluxos e redes sociais e econômicos na sociedade contemporânea. Hoje, o conceito de território tem uma grande relevância nos estudos das ciências sociais, na qual a dimensão política, econômica e administrativa tem ocupado uma grande centralidade.

Assim, analisa Capel, “A questão da organização territorial se relaciona fortemente com a organização administrativa” e, por isso, “a vinculação do território com o poder, e mais concretamente com o Estado”, segue obtendo grande destaque nas análises sociais.

Tal perspectiva analítica nos propõe uma referência importante sobre a escala de atuação dos diferentes entes administrativos em um país. Quando falamos em organização administrativa nos referimos a diferentes níveis de governos, cujas atribuições são constitucionalmente delimitadas. No caso do Brasil, temos o governo nacional, os 27 governos estaduais e os 5570 governos municipais, que, por força da constituição de 1988, todos são entes federativos, com relativa autonomia e responsabilidades cujas atribuições exclusivas e compartilhadas são determinadas constitucionalmente.

Um intenso debate se segue à promulgação da constituição brasileira, referida ao grau de autonomia e responsabilidades dos entes municipais e de sua capacidade de gestão e de arrecadação para fazer frente às atribuições de administração de serviços públicos em seus territórios. Um debate complexo e que tem múltiplas faces. Mas, independentemente da correção dos argumentos e elementos postos nessa discussão, o fato decisivo é que tal perspectiva de maior autonomia chega aos municípios em um momento de instituição definitiva de uma economia globalizada, cuja expressão política era o neoliberalismo, perspectiva político-econômica que procura não privilegiar as relações com os Estados nacionais e buscar relações com os governos locais. Nesse sentido, acaba ocorrendo um fortalecimento das administrações locais, que no caso do Brasil, são as administrações municipais.

Concretamente, acreditamos que ocorre um fenômeno importante que é a questão da escala de delimitação das políticas públicas, em que se destaca uma relativa debilidade dos centros nacionais de decisão, em face da crescente internacionalização dos circuitos econômicos. Nesse processo se intensifica a subsunção real dos territórios aos interesses do capital. Teoricamente isso tem se manifestado na forma do fim das escalas intermediárias (e das mediações) entre o local e o global. Aqui o território ganha uma dimensão geral, que justifica a permanência do uso do conceito como expressão do poder do Estado e dos agentes econômicos, sobre um delimitado espaço social. O território associado ao poder. Mas, agora, ao poder que necessita dialogar com todos os sujeitos que interagem com perspectiva de uso do território, ou seja, os interesses

¹⁹ La Blache, *apud* Horacio Capel, 2016.

delineados no planejamento nacional, na administração das políticas públicas locais e os do capital.

Diante disso ressalta-se a importância da crítica à essa intensa fragmentação do território no que se refere ao planejamento e administração do território. Carlos Brandão debate a questão da escala de delimitação das políticas públicas, destacando a revalorização do território (geografia econômica – dimensão espacial do processo de desenvolvimento). O autor se mostra bastante reticente a determinadas concepções analíticas que privilegiam a escala local como a mais adequada para a elaboração do planejamento do uso do território e relacionamento com os agentes econômicos que operam na escala global. Questiona a relação defendida entre o global e o local, sem que se tenha em conta o projeto nacional de desenvolvimento. Logo, Brandão recupera todas as dimensões escalares buscando demonstrar que “nenhuma escala per si é boa ou ruim. É preciso discutir a espacialidade dos problemas e implementar políticas públicas levando em consideração a escala específicas desses problemas, sempre tendo por base um projeto nacional de desenvolvimento”, sem o qual os investidores globais dominarão o território sem permitir uma apropriação das riquezas ali geradas.

A metrópole como expressão de um novo cenário urbano

Por fim, a questão metropolitana ganha destaque nessa reflexão. Atualmente, face às mudanças nas estruturas produtivas e espaciais já mencionadas, uma inflexão pode ser constatada: a superação da metrópole concentrada, na qual se estabelecia uma relação de centro e periferia, para uma formação de metrópole estendida, que se organiza tendo vários centros dinâmicos e até mesmo o estabelecimento de redes de lugares presos à lógica metropolitana. Sandra Lencioni no texto “Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo”, destaca o papel renovado da metrópole:

“Nas diversas estratégias de prolongamento da dinâmica capitalista a metrópole se colocou como pedra angular dos novos tempos que se anunciava. Ela, que já havia sido um elemento estratégico nas políticas nacionais de caráter desenvolvimentista, considerada como importante polo de desenvolvimento, se apresenta agora com toda potência de se constituir numa das possibilidades da sobrevida do capitalismo”²⁰.

A autora assegura que há uma nova formação, mais difusa e envolvendo territórios muito além do tecido urbano conurbado, de forma que “muitas cidades estão enredadas em imensos aglomerados urbanos que formam verdadeiras nebulosas urbanas”. O conceito de nebulosa urbana é importante, pois agrega não somente o novo tecido urbano das formações metropolitanas, mas tem em consideração também “áreas agrícolas e de criação, quer modernas ou residuais [que] também se transfiguram”²¹. Desta discussão resulta uma compreensão da necessidade de aprovarmos como única forma de gestão territorial a que segue os princípios de ações compartilhadas e planejamento regional, já que a integração real dos territórios com base em cadeias produtivas e circuitos espaciais de produção exigem das administrações locais uma política de planejamento compartilhado.

²⁰ Sandra Lencioni, 2008.

²¹ Sandra Lencioni, 2015.

Talvez estejamos trabalhando em perspectiva utópica, pois se o território ainda é uma referencia ao poder que se exerce localmente, mas os segmentos de classes dominantes não abrem mão do exercício absoluto e centralizador. Contudo, como assegurou Milton Santos,

“... antes, era o Estado, afinal, que definia os lugares (...) O Território era a base, o fundamento do Estado-Nação que, ao mesmo tempo, o moldava. 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”²².

A questão concreta é que não se pode, assim, separar a dimensão política da gestão dos interesses econômicos. Em sociedade ou economia do conhecimento, Clélio Campolina Diniz²³ procura demonstrar que a sociedade se estrutura em grande parte em rede e isso reforça a importância das localidades. Tal fato poderia ser favorável à gestão do território, pois permitiria uma negociação e uma administração que conjugasse interesses da sociedade local e dos investidores de diferentes lugares. Mas há fatores que não são possíveis de serem enfrentados localmente no campo das infraestruturas produtivas e isso trás dificuldades para a administração cumprir um novo papel diante da economia local. Isso, segundo Diniz, acaba aumentando as desigualdades regionais, pois os países periféricos não dispõem de tecnologias e inovações capazes de permitir a localização de novos empreendimentos em todos os lugares. Daí a competição e captura de uma mais-valia social para produzir tais condições adequadas para a os novos investimentos.

Assim, a dimensão política do uso e gestão do território se torna o eixo analítico necessário para se interpretar os processos e práticas na organização do território. A dimensão da escala e da participação popular na escala local, associada a um planejamento mais amplo na escala metropolitana, se constitui o desafio contemporâneo para se debater a produção do espaço social.

O fenômeno da metrópole estendida tornou-se uma realidade no Rio de Janeiro

Nossa investigação trata de uma realidade em pleno processo de mudanças nas bases econômicas e de gestão política do território. Por isso, as três escalas comentadas anteriormente, a do território local, das políticas regionais e do processo de metropolização / megarregionalização em curso, manifestam-se como referencia para a interpretação dos fenômenos sociais estudados.

Analizamos os efeitos causados pelos novos empreendimentos econômicos nas duas últimas décadas, a partir dos anos 1990, devido ao fato de que a partir dessa data ocorre uma intensa dinamização das atividades de extração e beneficiamento do petróleo no estado do Rio de Janeiro, bem como um processo de modernização de setores mais antigos, como o do setor metal mecânico no sul do estado. O primeiro setor movimenta um imenso parque de atividades industriais e de serviços, que, segundo dados da secretaria de fazenda do governo do Estado, é responsável por 33 por cento da arrecadação tributária e, sozinha, a atividade de produção do petróleo é responde por 13

²² Milton Santos, 1996.

²³ Clélio Campolina Diniz, 2005.

por cento do PIB do estado. A segunda atividade, do setor metal mecânico se reestruturou com base na indústria automobilística, e ampliou as bases siderúrgicas de uma grande unidade como a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, em Volta Redonda, para a constituição de um polo siderúrgico envolvendo os municípios de Volta Redonda, Itaguaí e Rio de Janeiro.

Assim, verificamos a presença intensiva de novos empreendimentos na recuperação da base industrial do estado. A maior parte desses empreendimentos ligados a capitais internacionais. Como exemplo, destacamos no setor industrial: as atividades ligadas à economia do petróleo e gás; indústria naval; atividades portuárias; petroquímica; e, as inúmeras redes técnicas de transporte de óleo e gás. Vale comentar rapidamente que além da enorme importância em termos de arrecadação direta das atividades extrativistas, a atividade petrolífera desencadeia uma enorme cadeia de arrasto, envolvendo outros importantes setores da economia. As atividades portuárias são, talvez, os mais destacados. Hoje no território do estado do Rio de Janeiro são 18 portos em pleno funcionamento, sendo alguns resultantes de uma modernização das bases portuárias e outros novos empreendimentos. Vale destacar a criação de dois portos no Município de São João da Barra, um para exportação de minério e o outro, um porto *onshore*, para o qual foi necessário criar uma penetração do mar por aproximadamente 800 metros no continente. No município de Itaguaí a ampliação do porto - que foi privatizado e é hoje controlado pela CSN – precisou de investimentos públicos para ampliar os sistemas de atracação e dragagem para aprofundamento do canal de acesso. Tais investimentos propiciou as condições necessárias para a instalação do porto da Indústria ProSub, indústria brasileira de produção de submarinos.

Outros setores da indústria que se destacam nesse processo, beneficiados pelas imensas inversões econômicas das atividades ligadas à economia do petróleo, são os da indústria siderúrgica, que se ampliou constituindo um polo importante e que também se utiliza as bases portuárias de Itaguaí, e indústria automobilístico no médio Vale do Paraíba, que, atualmente, possui 5 grandes montadoras (Volkswagen, Peugeot-Citroën, Land Rover, Nissan e Hyundai) e inúmeras empresas de autopeças e pneumáticos (Michelin e outros).

Curiosamente esses investimentos ocorrem mais em áreas do interior do estado, mas todo o controle e comando de parte dessas empresas se encontram ou no núcleo metropolitano do Rio de Janeiro ou de São Paulo. Aqui temos uma das maiores evidências da formação da megarregião, defendida por Lencioni, na medida em que parte das empresas que se instalaram no território fluminense tem escritórios centrais na cidade de São Paulo, como a CSN e a Volkswagen.

A centralidade exercida pelas cidades núcleos metropolitanos também promovem mudanças importantes em sua organização político administrativa. A cidade do Rio de Janeiro buscou um caminho de centro de controle e serviços para esse conjunto de atividades e, como forma de potencializar a formação natural da cidade, busca ampliar sua capacidade de recepção e serviços de turismo. A expressão mais acabada dessa política é a expressão megaeventos. A cidade foi eleita em 2010 como a cidade sede das olimpíadas e passou a ter a política de infraestrutura para o evento como alvo a ser

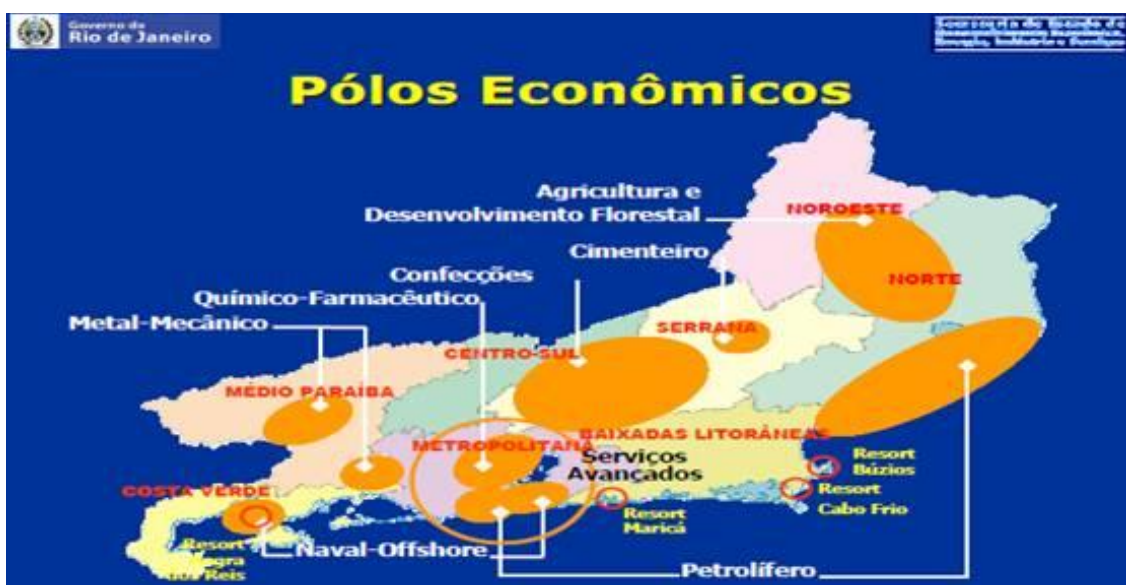
atingido e, com isso buscar criar as condições de hotelaria e instalações destinadas a grandes eventos.

As mudanças na cidade decorrentes da reestruturação produtiva vinculadas à economia do petróleo deu forte impulso a renovação urbana, por meio da transformação do uso das áreas centrais, onde estavam situadas as antigas atividades portuárias, com a instituição de um mega projeto de renovação denominado porto maravilha. Trata-se da criação de um novo centro comercial na área central, para o qual foi destinado uma área de aproximadamente 4 km², sob a administração de um consórcio privado para gerir e negociar os empreendimentos nessa nova parte da cidade. Destacam-se nessa porção do território os empreendimentos imobiliários e hotelaria.

Com base nessas informações podemos voltar à nossa questão inicial e tecer algumas considerações: como conjugar esses empreendimentos e investimentos com forte presença de capitais internacionais, globais, com as atividades endógenas? Como regular e propor novas formas de relacionamento entre os entes públicos e o capital que não sejam de subordinação e desvios dos fundos públicos para atender demandas do capital? O que tem sido realizado pelas administrações locais com maior grau de participação social na delimitação das políticas públicas?

Este é o nosso objeto de investigação. Em primeiro lugar queremos ressaltar a dinâmica territorial implicada nesse processo. A tendência à uma relativa fragmentação do território, em que as administrações locais estejam mais subordinadas aos interesses dos capitais externos só se confirma em parte. Para ilustrar esse movimento no território fluminense, como é chamado o território do estado do Rio de Janeiro, mostramos uma imagem, figura 1, que era mais usual na representação das relações econômicas no estado.

Figura 1. Representação dos polos econômicos no território do estado do Rio de Janeiro



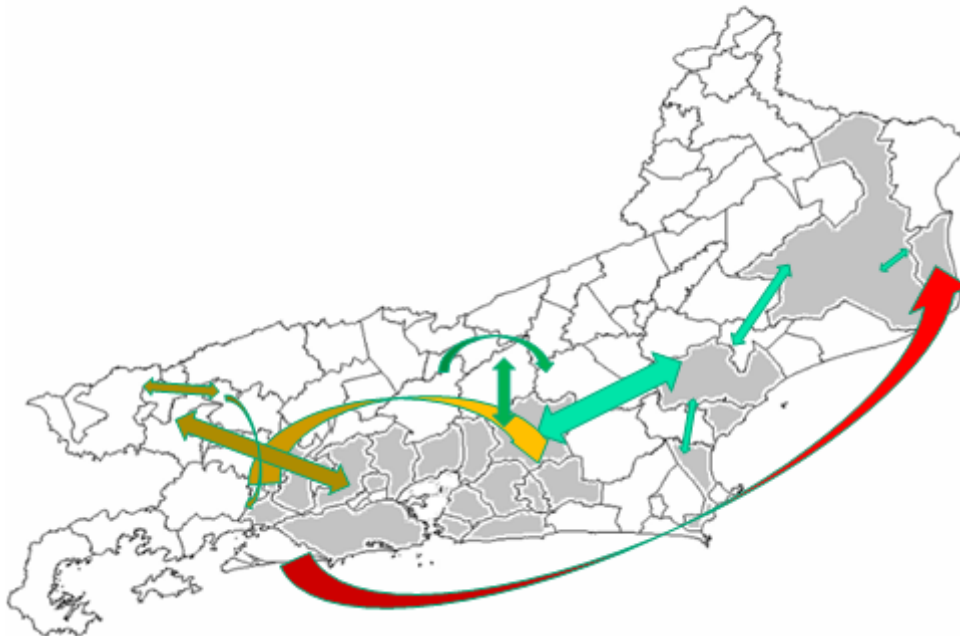
Fonte: Secretaria de Planejamento do Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

Nela observamos partes que se destacam como polos econômicos e que, concretamente, representam as partes do território onde se realizam determinadas atividades. Não é uma representação acerca dos fluxos e políticas de administrativas, por certo. Mas, demonstra uma relativa funcionalidade em torno de algumas atividades e parece não se articular espacialmente. Esse, para nós, é algo que já não ocorre. Observamos que não há mais “especialização” regional segundo setor de atividade na atualidade, posto que há uma cadeia de arrasto produzido pela econômica do petróleo nas atividades instaladas, todos de alguma forma interligada.

Quando analisamos o território fluminense tendo em conta as bases da economia regional, mas também os fluxos populacionais e de capitais entre as regiões econômicas e “os polos econômicos” antes consolidados, temos uma representação dos fluxos muito mais interessante e dinâmica, conforme demonstrado na figura 2. Trata-se de uma representação dos fluxos que tem consideração a atual movimentação de população entre as regiões produtivas e as trocas permanentes do circuito espacial da produção gerado pela economia e cadeia produtiva do petróleo.

Figura 2. Representação dos fluxos de população e mercadorias entre as regiões produtivas no estado do Rio de Janeiro.

Deslocamentos populacionais e fluxos econômicos: da metrópole em direção à bacia petrolífera; ao polo metal-mecânico-automobilístico; a integração da zona serrana; e Arco Metropolitano, que delinea uma nova forma de integração no espaço metropolitano.



Fonte: elaboração do Autor, 2015, com base no artigo de Romeu e Silva Neto, 2014.

Nessa representação observamos os fluxos de capitais e a mobilidade populacional entre as diferentes regiões e, sobretudo, no espaço metropolitano. Não há mais regiões isoladas, os fluxos de capitais atravessam o estado e integram sua economia, em grande medida sob a direção e controle dos municípios núcleos da metrópole.

Por outro lado, destacam-se como efeito importante dessa integração as mudanças nas bases da arrecadação tributária dos municipais em todas as regiões, sempre vinculadas às novas atividades produtivas. Consideramos esse processo como resultante da dinamização tanto da cadeia produtiva, em seu sentido amplo, quando da ampliação do circuito espacial da produção, que exige uma maior articulação regional já que a atividade produtiva no estado é dependente de redes de serviços e logísticas que influem na economia de vários municípios ao mesmo tempo.

Voltamos, novamente, ao debate inicial sobre a capacidade de administração municipal e a perspectiva da gestão do território em escala local. O estado do Rio de Janeiro é hoje um grande laboratório de investigação sobre a capacidade de administração pública. Depois de amargar um longo período de diminuição de sua base econômica industrial, que a partir de 1985 até o ano de 2005 teve suas atividades econômicas reduzidas²⁴, a atividade industrial no território do Rio de Janeiro volta a crescer por força das novas atividades ligadas a econômica do petróleo. Esse crescimento, contudo, tem o problema de ser altamente dependente de uma atividade extrativista e, conseqüentemente, mantida em forte dependência do mercado de *commodities* que é um mercado bastante volátil. A volatilidade desse mercado é bem representada pela conhecida “doença holandesa”, expressão que denota que a bases de uma economia baseada em atividades primárias pode desestimular investimentos em atividades industriais. No Rio de Janeiro verificamos um processo de investimentos industriais de suporte à atividade extrativista, como a naval e de produção de equipamentos destinados a dar suporte à extração do petróleo. Contudo, não ocorre uma diversificação e tampouco o uso de toda base técnico científica disponível no estado²⁵, fazendo com que a taxa de inovação e diversificação das atividades econômicas no estado seja bem abaixo do que seria possível.

Mesmo assim, do ponto de vista da organização política territorial verificamos mudanças importantes. Aumenta expressivamente a capacidade financeira da administração pública, mas não ocorrem investimentos produtivos que possam criar novas bases produtivas, endógenas ou de investimentos externos, que tornem a economia mais independente da economia do petróleo.

Apresentaremos, inicialmente, como base da pesquisa, dados sobre a arrecadação orçamentária em valores nominais dos municípios do estado do Rio de Janeiro, que apresentam um crescimento médio da ordem de 1587 por cento, tendo como referências os valores nominais dos anos de 1995 a 2013.

Realizamos uma tabulação entre os anos de 1994 a 2013, mas optamos por analisar a variação percentual entre os anos de 1995 a 2013, para escapar do índice ainda contaminado pelo período inflacionário anterior à instituição do real como moeda nacional. O índice de inflação do ano de 1994 foi de 916,46 por cento, portanto não se pode ter em consideração em uma série histórica. Nos anos seguintes tivemos uma

²⁴ Tratei dessa diminuição das bases industriais no livro Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro, publicado em 2006, no qual identifico que queda da capacidade produtiva no estado.

²⁵ O estudo realizado por Hermes Tavares sobre as instituições e ensino e pesquisa no estado aponta a existência de mais de 37 centros de excelência e alto padrão tecnológico em todas as áreas do conhecimento, com destaque para o setor biomédico, com a Fiocruz; de informática, com o Laboratório Nacional de Computação Científica – LNCC; e, do setor de engenharia, com a COPPE.

inflação média de 9,2 por cento ao ano no governo de Fernando Henrique Cardoso, de 1995 a 2002; de 5,7 por cento anual no governo Lula, de 2002 a 2010; e de 6,1 por cento anual no primeiro mandato da Presidente Dilma, de 2011 a 2014.

Tais índices significam que, acumuladamente, ocorreu um índice inflacionário de 275,36 por cento no país no período analisado, de 1995 a 2013. De qualquer modo podemos observar que foi expressivo o crescimento dos valores que são apresentados pelo tesouro nacional para as arrecadações municipais. Para termos uma dimensão do quanto é expressivo o crescimento desses valores, registramos que o PIB brasileiro teve um crescimento nominal de 627 por cento, saltando de 709 bilhões no ano de 1995 para 5 trilhões e 157 milhões Reais no ano de 2013, conforme identificado no quadro 1. O Quadro apresenta também os valores identificados de receita orçamentária dos municípios do estado do Rio de Janeiro em que os índices de crescimentos foram mais expressivos no período.

Quadro 1. Arrecadação municipal, por ano, segundo fontes tributárias próprias, transferências intergovernamentais e bens de capital 1995 - 2013

PIB Brasil - a preços correntes	Variação %	5.157.569.000,00		1.720.069.000,00	709.537.000,00
	627	2013		2003	1995
MUNICIPIO		População	Rec Orçamentária	Rec Orçamentária	Rec Orçamentária
Angra dos Reis	1.236	181.486	827.643.932,79	173.528.773,42	61.968.114,05
Armação dos Búzios	2.037	29.790	220.882.329,83	74.378.621,21	10.333.932,19
Cabo Frio	2.026	200.380	859.248.280,70	215.813.149,37	40.419.430,50
Campos dos Goytacazes	3.536	477.208	2.578.418.012,10		70.914.550,93
Casimiro de Abreu	2.217	38.492	292.371.837,22	75.471.406,91	12.617.996,94
Duque de Caxias	1.411	873.921	1.929.608.295,41	497.966.780,62	127.664.050,32
Guapimirim	2.349	54.706	149.299.813,18	33.271.708,40	6.096.272,60
Itaboraí	3.403	225.263	669.604.169,97	96.992.637,32	19.113.725,55
Itaguaí	2.417	115.542	542.780.038,90	69.823.883,69	21.561.484,87
Macaé	4.538	224.442	2.167.371.699,80	513.101.013,13	46.731.884,99
Magé	1.729	232.419	392.396.397,03	89.742.374,67	21.457.909,87
Mangaratiba	2.559	39.210	301.447.823,87	49.472.971,36	11.336.028,97
Maricá	3.523	139.552	413.162.262,73	51.995.897,00	11.403.355,99
Mesquita	4.162	170.185	234.525.662,05	46.946.678,06	5.502.926,81
Niterói	1.016	494.200	1.658.441.947,10	455.440.997,81	148.573.732,16
Nova Iguaçu	1.626	804.815	1.093.368.070,12	222.836.740,40	63.351.140,65
Porto Real	5.355	17.663	246.961.360,69		4.527.077,56
Quissamã	1.755	21.806	271.248.623,84	120.845.052,57	14.625.216,71
Resende	1.307	123.385	432.262.466,23	120.700.364,00	30.711.546,24
Rio das Ostras	5.338	122.196	718.715.500,60	328.889.335,31	13.215.962,27
Rio de Janeiro	793	6.429.923	22.400.050.110,63	6.991.917.227,90	2.509.089.040,94
São Gonçalo	1.356	1.025.507	952.692.888,31	245.485.879,31	65.419.087,48
São João da Barra	3.501	33.951	392.667.169,36	55.149.607,23	10.903.707,67

Volta Redonda	463	261.522	811.109.600,00	291.740.668,93	144.161.352,23
---------------	-----	---------	----------------	----------------	----------------

Fonte: Tesouro Nacional do Brasil - <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>

O crescimento das receitas orçamentárias dos municípios denotam dois movimentos simultâneos: o aumento das transferências intergovernamentais, a título de repasses de impostos e tributos arrecadados pelos governos federal e estadual, que refletem o aumento expressivo do PIB nacional e os repasses à título de *royalties* aos municípios denominados como “produtores” e, em menor escala, os royalties devido a todos os municípios que tem alguma atividade relacionada à atividade extrativista, como redes de gasoduto ou oleoduto. Os municípios produtores recebem um percentual de 2,5 por cento do valor bruto da produção e pode ter uma complementação variável de mais 2,5 por cento quando considerado os repasses conjuntos a todos os demais municípios. Destacam-se, assim, os que mais recebem transferências por serem “produtores de petróleo”, condição em que estão os municípios de Campos dos Goytacazes, que apresentou um crescimento da receita orçamentária da ordem de 3536 por cento no período; Macaé que é o município com a segunda maior cota teve um incremento de 4538 por cento; Armação dos Búzios, Cabo Frio e Casemiro de Abreu são municípios que receberam 2037 por cento, 2026 por cento e 2217 por cento, respectivamente, de acréscimo em sua arrecadação de 1995 a 2013. São João da Barra, que apresentou um acréscimo de 3501 por cento é o atualmente apresenta o maior dinamismo em face de ter em seu território a instalação do Porto do Açú, um grande empreendimento que envolve não só as atividades portuárias como gerou uma retro área industrial importante. Dentre os municípios produtores Quissamã foi o que teve a menor taxa de crescimento, com 1755 por cento e Rio das Ostras o que apresentou o maior índice, 5338 por cento.

Entre os municípios produtores, dois tiveram um incremento mais expressivo por associarem as transferências de Royalties com investimentos em setores produtivos, Macaé e Rio das Ostras. Macaé que era um município em que historicamente predominava atividades agrícolas e pesca, com a instalação do escritório de negócios da Petrobras em seu território e das bases logísticas para as atividades *offshore* de extração do petróleo, criou uma ampla base de serviços, sobretudo aeroportuária e portuária, bem como a constituição de parques tecnológicos para instalação de unidades de serviços industriais. Rio das ostras se tornou um município que investiu no mercado imobiliário e se tornou o maior receptor de novos moradores que passam a viver na região em função do trabalho nas atividades extrativistas. Tanto um como o outro, no entanto, são totalmente dependentes da economia do petróleo. E quando o petróleo acabar – como também ocorrer uma diminuição da produção ou uma crise, o que já está acontecendo – ou a atividade de extração de petróleo deixar de ser viável na região?

Voltaremos a essa questão mais a frente. Queremos, ainda, dar destaque a outras situações em que ocorre crescimento expressivo na arrecadação em outros municípios. No espaço metropolitano é muito interessante o fato de que a arrecadação no município núcleo, a capital Rio de Janeiro, que não tem atividade diretamente ligada às atividades petrolíferas, teve um dos menores crescimento percentual entre todos os municípios do estado, 793 por cento. Isso denota a relação direta da economia do petróleo com as bases econômicas das administrações municipais.

Na periferia metropolitana, no entanto, áreas em que a indústria naval e petroquímica foram dinamizada pelo setor petrolífero, os índices de crescimentos foram significativo. Os municípios de Guapimirim, Itaboraí e Magé, apresentaram índices expressivos de 2349 por cento, 3403 por cento e 1729 por cento, respectivamente, por força da presença do polo petroquímico do Rio de Janeiro – Comperj, no município de Itaboraí. Trata-se de um Grande Projeto de Investimento (GPI) que está sendo construído para beneficiar o petróleo extraído na Bacia de Campos. Os três municípios, no entanto, não alteraram em nada as suas bases e infraestruturas produtivas, passando a viver exclusivamente das transferências intergovernamentais, sobretudo, as transferências relativas aos royalties. Com a crise atual do petróleo, os três municípios começam a alegar falta de recursos para os serviços mais elementares. Neste fato reside o principal aspecto de nossa avaliação crítica: como foram gastos os recursos arrecadados até agora, para que haja um comprometimento da qualidade dos serviços prestados diante no primeiro sinal da crise?

Os municípios de Itaguaí e Mangaratiba se beneficiam da extraordinária ampliação das bases portuárias na Baía de Sepetiba. O primeiro, onde estão situados os seis terminais portuários, teve um acréscimo de 2417 por cento em função do aumento de arrecadação com as atividades portuárias; e, Mangaratiba, um aumento de 2559 por cento devido a ser o maior município da Baía, por onde circulam os navios cargueiros em direção aos terminais portuários.

Importante destacar também os municípios de Nova Iguaçu e São Gonçalo, ainda no espaço metropolitano, que são hoje municípios que adquiriram uma importante centralidade, constituindo-se como novos polos de serviços na região metropolitana. Nova Iguaçu se tornou um importante polo de grandes empresas de distribuição no varejo, formando em seu território grandes centros varejistas, e teve um incremento de 1626 por cento. Esse índice denota uma mudança significativa das bases econômicas do município, pois anteriormente era considerado apenas como zona residencial de trabalhadores pertencentes à classe trabalhadora. São Gonçalo, igualmente, antes considerado zona residencial, começa a se constituir como centro de serviços, influenciado pelas atividades de refino e beneficiamento do petróleo no Comperj.

Por fim, merece destaque o crescimento da arrecadação em municípios que não são influenciados pela economia do petróleo, mas sim pelas atividades setor metal mecânica, em especial o automobilístico. Porto Real, um município pequeno onde se localiza a fábrica da Peugeot-Citroën, vislumbrou um crescimento de 5355 por cento pelo desenvolvimento do setor e junto com Resende, com um incremento de 1307 por cento conseguiram dinamizar sua economia, em termos de arrecadação com base na expansão do setor metal mecânico.

Com o detalhamento das informações contidas na tabela, procuramos mostrar que foi expressivo as mudanças nas bases econômicas das administrações públicas de inúmeros municípios. Tais mudanças, geradas pela presença de atividades ligadas ao novo formato da economia no estado, nos levava a crer em algumas melhorias em termos atendimento e desenvolvimento das políticas públicas nos municípios.

Repercussão na geração de emprego e renda

Ao analisarmos o quadro de arrecadação nos municípios buscamos correlações com aspectos relacionados ao crescimento do número de emprego, que seria esperado em face dos investimentos produtivos, e melhorias nas condições gerais nos municípios do estado. Trabalhamos, por um lado, com os indicadores de empregos totais e industriais em cada município e, a seguir, buscamos interpretar os investimentos públicos em inovação e infraestrutura produtiva ou de logística que propiciasse condições para mudar, de forma consistente, as bases econômicas nos municípios. Contudo, verificamos que a repercussão em termos de geração de emprego e melhorias na qualidade dos serviços e prestação de serviços públicos foi limitada.

Nenhum município pesquisado mudou no decorrer dos anos estudados, de 1994 a 2013, a relação entre as despesas e encargos sociais com pessoal e demonstrou maiores investimentos em planejamento e novos sistemas de organização. Pelo contrário, na maior parte dos municípios aumentaram as despesas no item outras despesas correntes, no qual predomina, em termos de maior percentual de gastos, subitem como serviços de terceiros, sem identificar os objetivos dos investimentos.

Em termos de empregos industriais, foram muito pouco os que apresentaram aumento expressivo do número de pessoal ocupado. Analisando os dados do Relatório Anual de Indicadores Sociais – RAIS, do Ministério do Trabalho, para os anos de 2006 e 2014 - período em que há acréscimo do número de empregos industriais no estado - verificamos que nos municípios em que são considerados produtores de petróleo, somente Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra apresentaram algum grau de crescimento das atividades industriais. Em Macaé o crescimento é mais expressivo de empregos com trabalhadores com 2º grau completo, denotando que são empregos na área de serviços industriais; em São João da Barra os empregos industriais ocorrem na área portuária. Concretamente são poucos empregos, e em geral em atividades dependentes da extração do petróleo.

Em Duque de Caxias, Itaboraí e Itaguaí, na região metropolitana, são os municípios que apresentam os maiores índices de crescimento do emprego industrial, sendo, respectivamente, incrementos de 49,30 por cento, 43,72 por cento e 176,67 por cento na comparação entre os anos de 2006 e 2014. O acréscimo em Itaguaí é de todos os municípios analisados, o único que apresenta uma base mais sólida, pois refere-se a instalação de uma nova indústria ligada à fábrica de submarinos da Marinha Brasileira. Esse município, ao lado de Resende, principal cidade onde se localiza as principais industriais de automóveis e que apresentou um índice de 64 por cento de crescimento do emprego industrial e Volta Redonda, com um incremento de 66,97 por cento, são os que se destacam como exemplos de locais com investimentos e localização de novos empreendimentos independentes da economia do petróleo.

Após as avaliações dos dados e cruzar as informações de caráter econômico começamos a avaliar a capacidade de gestão por parte das administrações públicas locais em criar as condições de produzir políticas sociais. Enfim, ao analisarmos os indicadores e informações selecionadas buscamos criar as bases para interpretação de uma mudança

nas práticas de gestão que visem a utópica conversão do crescimento econômico em desenvolvimento social.

As conclusões possíveis nessa investigação são preocupantes do ponto de vista de um aproveitamento de riquezas produzidas para a promoção da justiça social. A distribuição da riqueza se mostrou ainda concentrada e os investimentos públicos não são dirigidos a produção de bases produtivas ou de qualificação da força de trabalho. A resultante disso é um aproveitamento dos recursos originados na economia do petróleo e gastos superficiais e efêmeros. Gastos em promoção de eventos artísticos, shows e programas culturais consomem cifras extraordinárias; projetos de urbanização de praças e passeios litorâneos; renovação urbana com objetivos de criar condições para expansão do mercado imobiliário e outros investimentos sem destinação à justiça social se repetem em todo o estado.

Considerações finais

Uma investigação científica comprometida com a sociedade deve ser crítica na sua essência, para não se constituir um instrumento de poder das classes dominantes, nem de governos. Porém, pode sim colaborar com as práticas de gestão e com as administrações públicas, mas tendo em conta os interesses de toda a sociedade e a necessidade de combater todas as formas de desigualdades sociais.

Como buscamos mostrar ao longo deste trabalho, a gestão do território, o planejamento de políticas públicas, as administrações públicas de caráter local são aspectos da realidade política e da organização social do território que devem ser melhor conhecidos para que possam ser verdadeiramente enfrentados como elementos da sociedade capitalista que produzem a desigualdade.

Como lembra Lefebvre, presente e futuro não serão mudados como resultado direto da produção teórica, já que as mudanças reais são necessariamente obra das forças sociais e políticas capazes de iniciativas revolucionárias. No entanto, a produção de conhecimento e a reflexão de modo a manter viva a perspectiva de uma ação social contra as formas de dominação são elementos constitutivos importantes das condições e forças que atuarão na construção de um presente e um futuro com menos desigualdades sociais e mais justos. Um pensamento assim orientado expressa perspectivas utópicas capazes de constituírem-se como ferramenta política, mantendo, como lembra Terry Eagleton, “presente e futuro em tensão, apontando para as forças ativas no presente que pode levar além dele”²⁶.

Em conclusão, recordamos que o trabalho analisou o comprometimento dos fundos públicos gerados em face de uma nova economia, no estado do Rio de Janeiro, em fomento e em políticas públicas, questionando em que medida os investimentos realizados foram ao encontro da satisfação dos interesses e perspectivas de desenvolvimento da sociedade local. Acreditamos que, metodologicamente, tal estudo contribui para o desvendamento da relação entre a política e a organização do território, a partir da identificação dos interesses econômicos e sociais implicados, fornecendo

²⁶ Terry Eagleton, 2015.

bases para a elaboração de projetos de disputas do fundo e da gestão pública na perspectiva da justiça social.

Tal investigação e a apresentação dessa comunicação procuram resgatar a dimensão do possível, dos limites das intenções de se gerar bem estar social a partir de uma maior distribuição da renda e dos fundos públicos, arrecadados em uma fase de crescimento da economia em territórios determinados. Trabalhamos com a mesma perspectiva com a qual Lefebvre se refere à utopia do urbanismo, que deve sempre se pautar pelo planejamento do direito à cidade, mesmo sendo a cidade dominada pelos interesses do capital. É um pensamento utópico, mas que deve ser perseguido: a defesa de uma prática de planejamento e gestão territorial que valorize a administração como gestora social e coletiva dos recursos e fundos públicos, e não dos interesses das classes dominantes.

Podemos, então, voltar em definitivo à questão que perpassa nosso trabalho e defender que as políticas de gestão do território, em sua dimensão de produção das condições gerais de produção, ou seja, os bens e serviços coletivos²⁷, têm uma dimensão política que ultrapassa a capacidade de administração dos governos locais. Realizamos nessa investigação uma avaliação apenas das políticas locais, na esfera municipal, e podemos concluir que não há a menor condição de que um planejamento ou ação de administração ocorra em uma escala que não seja envolvendo todos os municípios e poderes que atuam em uma determinada região. Trata-se de uma necessidade de compartilhar recursos originários em uma produção que explora os limites de qualquer município, como o de extração do petróleo. Por outro lado, quando a origem dos recursos é gerada em atividades de caráter tecnológico e global, como a indústria automobilística, as bases de sua exploração jamais estarão centradas em apenas um lugar, sobretudo por se tratar de uma economia em rede.

Evidentemente, a administração de políticas públicas de caráter assistencial e de formação básica, como atendimento primário à saúde, educação infantil etc, é adequada em bases locais. Mas as práticas de gestão de outros serviços e políticas setoriais, como as políticas habitacionais, de saneamento, de segurança, de transportes, de esporte e lazer, de saúde, educação técnica e superior, que se configuram mais diretamente como condições gerais de produção, são melhor geridas em escalas regionais.

Por fim, cabe lembrar que, em um mundo e economia globalizados, as bases para o desenvolvimento social são geradas por efeitos do crescimento das atividades produtivas, nas quais são conjugadas economias locais e externas. Por isso, elas devem ser trabalhadas como totalidade. Assim poderemos avançar na dialética do território, delineando uma proposição em que a organização e uso do território sejam expressamente definidos com base em uma política e um projeto nacional de desenvolvimento que tenham em conta os interesses sociais e não os do capital.

²⁷ Tema desenvolvido por Sandra Lencioni em publicação na revista *Scripta Nova*, 2007.

Bibliografia

ANTUNES, Ricardo. *Os sentidos do trabalho: ensaio sobre a afirmação e a negação do trabalho*. São Paulo, Boitempo Editorial, 2000, capítulo VII.

BENKO, Georges. *Economia, Espaço e Globalização na aurora do século XXI*. São Paulo, Ed. Hucitec, 1996.

BRANDÃO, Carlos. *Território & desenvolvimento: as múltiplas escalas entre o local e o global*. Campinas, Editora Unicamp, 2007.

BRANDÃO, Carlos. Transformar a provisão de bens e serviços públicos e coletivos nos espaços urbanos e regionais do Brasil. *Revista e-metropolis* nº 23 | Planejamento territorial no Brasil, 2015.

CAPEL, Horacio. Las ciencias sociales y el estudio del territorio. *Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de febrero de 2016, Vol. XXI, nº 1.149.

DALABRIDA, Valdir Roque (Org). *Governança territorial e desenvolvimento*. Rio de Janeiro: editora Garamond, 2011.

DINIZ, Clélio Campolina e GONÇALVES, Eduardo, Economia do conhecimento e desenvolvimento regional no Brasil. In: Clélio Campolina Diniz e Mauro Borges Lemos (orgs). *Economia e Território*. Belo Horizonte: editora da UFMG, 2005.

EAGLETON, Terry. Utopias, past and present: why Thomas More remains astonishingly radical. In.: *The guardian*. Friday 16 October 2015 11.00 BST. <<http://www.theguardian.com/books/2015/oct/16/utopias-past-present-thomas-more-terry-eagleton>>

FERNANDES, Ana e CANO, Wilson. O movimento do pendulo. In: Clélio Campolina Diniz e Mauro Borges Lemos (Orgs). *Economia e Território*. Belo Horizonte: editora da UFMG, 2005.

GALEANO, Eduardo. *Las palabras andantes*. España: Siglo XXI, 1993, 328 p.

HARVEY, David. A produção capitalista do espaço. São Paulo: Annablume, 2005. Capítulo VI – Do administrativismo ao empreendedorismo: a transformação da governança urbana no capitalismo tardio. <<http://www.mom.arq.ufmg.br/mom/babel/textos/harvey-producao-capitalista-espaco.pdf>>

HARVEY, David. *Condição pós-moderna*. SP, Edições Loyola, 1994.

LEFEBVRE, Henri. *El derecho a la ciudad*. Ediciones Península. Barcelona: Edicions 62 S/A, 1978 [1968].

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço e a constituição de megarregiões. In: Álvaro Ferreira, João Rua, Regina Célia de Mattos. (Org.). *Desafios da Metropolização do Espaço*. 1ed. Rio de Janeiro: Consequência, 2015, v. I, p. 35-68.

LENCIONI, Sandra. Metropolização do espaço: processos e dinâmicas. In: Álvaro Ferreira, João Rua, Glaucio José Marafon, Augusto César Pinheiro da Silva. (Org.). *Metropolização do espaço. Gestão territorial e relações urbano-rurais*. Rio de Janeiro: Consequência, 2013, v. 1, p. 17-34

LENCIONI, Sandra. Da metrópole como estratégia desenvolvimentista à metrópole como sobrevida do capitalismo. In: Paulo César Xavier Pereira; Rodrigo Hidalgo (Orgs). *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago: PUC-Chile, 2008, p. 41-54.

LENCIONI, Sandra. Condições gerais de produção: um conceito a ser recuperado para a compreensão das desigualdades de desenvolvimento regional. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (07). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24507.htm>>

LENCIONI, Sandra. Reestruturação Industrial do Estado de São Paulo. A Região da metrópole desconcentrada. In: Maria Adélia M. de Souza; Maria Laura Silveira. (Org.). *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1994, v. I, p. 198-210.

MARX, Karl. *O Capital: crítica e economia política*. São Paulo: Abril Cultural, 1984. Livro primeiro, Volume I, tomo 2, Capítulo XIII, Maquinaria e grande indústria.

OLIVEIRA, Floriano J. G. O crescimento econômico do Rio de Janeiro (2006-2016) posto a perder: a ausência de políticas territoriais e de ordenamento do território comprometendo a possibilidade de desenvolvimento. In: Floriano José Godinho de Oliveira; Cláudia Maria Tavares Lima Werner e Patrícia Tavares Ribeiro. (Org.). *Políticas Públicas: interações e urbanidades*. 1ªed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013, v. I, p. 233-253.

OLIVEIRA, Floriano J. G.. *Reestruturação produtiva, território e poder no estado do Rio de Janeiro*. 1ª. ed. Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2008. 304 p .

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. Apresentação e Parte I, p. 9 – 40. <<http://www.observatoriodasmetrolopes.net/>>

PESSANHA, Roberto Moraes. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro. In. : Revista *Espaço e Economia* [Online], nº 6 | ano 2015. <<http://espacoeconomia.revues.org>>

RIBEIRO, Ana C. T. *Teorias da ação*. Rio de Janeiro: Ed. Letra Capital, 2014.

SANTOS, Milton. Circuitos espaciais da produção: um comentário. In. Maria Adélia A. de Souza (Org). *A construção do espaço*. São Paulo: Nobel, 1986.

SILVA NETO, Romeu e ROCHA, M.D., Avaliação dos impactos dos grandes projetos de investimentos na dinâmica do emprego formal no estado do Rio de Janeiro. In: Revista *Espaço e Economia*, nº 5 | ano 2014 <<http://espacoeconomia.revues.org>>.

TAVARES, Hermes M. Ciência, tecnologia e inovação na metrópole do Rio de Janeiro. In: PIQUET, Rosélia (Org). *Rio de Janeiro: perfis de uma metrópole em mutação*. Rio de Janeiro, IPPUR/UFRJ, 2000, p. 53 – 84.

WOOD, Ellen Meiksins. A separação entre o ‘econômico’ e o ‘político’ no capitalismo. In: WOOD, E. M. *Democracia contra Capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2003, p. 27 a 49.

Sites

<<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/finbra-financas-municipais>>
<https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf>
<<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/default.htm>>
<<http://www.decisaorio.com.br/>>
<<http://www.firjan.com.br/ifgf/>>
<<http://www.firjan.com.br/publicacoes/publicacoes-de-economia/indicadores-industriais.htm>>
<<http://www.rj.gov.br/web/sedeis/principal>>
<<http://www.rais.gov.br/sitio/index.jsf>>