

UMA TRAJETÓRIA DE INVESTIGAÇÃO DE GEOGRAFIA POLÍTICA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO

AUGUSTO CÉSAR PINHEIRO DA SILVA¹
Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro

Resumo: A geografia política atual vem apresentando discussões fundantes sobre as gestões territoriais em suas escalas federativas, no âmbito da justiça social e da modernização espacial. Quando as pesquisas geográficas buscam desvendar as potencialidades das ações públicas nas Regiões Metropolitanas (RM) do Brasil encontram dados discrepantes entre as realidades cotidianas de municípios conurbados e as arquiteturas político-administrativas vigentes. A pesquisa em curso objetiva propor uma reflexão teórico-conceitual a partir de outro escopo de organização territorial para essas macrorregiões ‘de Governo’ no país, compreendendo-se que as políticas metropolitanas precisam atender a uma gama de problemas cotidianos comuns que envolvem milhões de pessoas, que são contribuintes do erário público e movimentam recursos diversos. Tal reflexão deverá contribuir com as pesquisas de Geografia sobre políticas territoriais no país, a exemplo da Região Metropolitana da cidade do Rio de Janeiro, uma das mais específicas no contexto político-territorial brasileiro.

Palavras-chave: Região Metropolitana; Gestão Pública; Federalismo; Macrorregiões; Rio de Janeiro.

A RESEARCH OF POLITICAL GEOGRAPHY ABOUT PUBLIC MANAGEMENT IN THE METROPOLITAN REGION OF RIO DE JANEIRO (BRAZIL)

Abstract: Current political geography has held important discussions about territorial administration in the federal scale, social justice and spatial modernization. When geographic research seeks to understand the prospects for public action in the metropolitan areas (MRI) in Brazil, it finds a discrepancy between the daily realities of agglomerated urban areas and the prevailing political and administrative regional architectures. This research aims to propose a theoretical and conceptual reflection about another territorial organization scope to these macro-regions 'government' in the country. This article understands that metropolitan policies need to face a range of common everyday problems involving millions of people that are taxpayers and that generate resources. This reflection

¹ Docente do Departamento de Geografia e Meio Ambiente - PUC-Rio; doutor em Geografia (UFRJ); pós-doutor em Políticas Públicas (UAM, Espanha). Contatos: acpinheiro08@gmail.com e augustoc@puc-rio.br.

should help the geographic research on territorial policies in the country, illustrated by the metropolitan area of the city of Rio de Janeiro, one of the most unique in the Brazilian political-territorial context.

Keywords: Metropolitan Region; Public Administration; Federalism; Macro-regions; Rio de Janeiro.

A pesquisa em curso: apresentação

O Brasil vem ganhando maturidade político-institucional nos quase trinta anos de retorno à democracia do voto direto para todos os níveis de representação do Estado de Direito. Tal condição se torna um apoio expressivo para a reflexão acadêmica sobre as mazelas estruturais do país, dando-se amplitude às discussões sobre as ações dos poderes instituídos no âmbito do planejamento e da gestão dos territórios. Apesar da resistência – cada vez com menor representatividade – de algumas forças do ambiente acadêmico brasileiro, que ainda se negam a pensar e pesquisar a instituição *Estado*, a percepção sobre a ineficiência da atual engenharia de representação política do país e do seu modelo institucional definido por juristas, políticos profissionais, economistas e engenheiros (o quadro de representação institucional embrenhado na máquina estatal brasileira e que foi reforçado no período ditatorial entre 1964 e 1985) tem atraído novos pesquisadores e estudos das ciências sociais, jurídicas e econômicas, desde o retorno da democracia eleitoral em 1989.

Algumas dessas pesquisas buscam compreender, sob a perspectiva de um espaço geográfico altamente complexo e conectado por redes de graus e intensidades diversos, as arquiteturas de representação político-institucional do país, ao mesmo tempo em que propõem outras mais condizentes com os atuais padrões populacionais de organização das sociedades. Estas, sob o forte impacto da urbanização em escala planetária, redigem no espaço marcas de ocupação redefinidas por um expressivo povoamento de determinadas unidades territoriais (distritos, municípios, condados...), tornando-os ambientes que, espacialmente conectados, podem se expressar oficialmente como expressivas regiões metropolitanas. Nesse sentido, este artigo apresenta o escopo de organização de uma dessas novas investigações geográficas que, com financiamento da FAPERJ através da Bolsa Jovem Cientista Nosso Estado (JCNE), vem sendo realizada e apresentada em eventos nacionais e internacionais diversos, assim como se tornou disciplina eletiva do PGE (Programa de Pós-Graduação em Geografia) da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Da diversidade de ideias e bases teórico-conceituais que passam a ser a referência de pesquisadores diversos nas ciências preocupadas com tal fenômeno, emergem perspectivas para processos de planejamento e gestão em escalas de ação de poderes públicos mais conectados aos problemas e potencialidades de tais formações espaciais. Essas pesquisas sobrevalorizam organizações territoriais pouco discutidas pelos agentes institucionais que conduzem novas forças de representação

(apresentando-se com intuito de participação ativa em possíveis reengenharias do Estado brasileiro). Tal condição pode levar à sociedade perspectivas de espaços-territórios mais identificados com as demandas da atual sociedade brasileira, elevando a Geografia à condição de ciência capaz de propor algumas arquiteturas político-territoriais que sejam adequadas a projetos de sustentabilidades nos territórios de nossas vidas cotidianas. Para além de nossas vidas orquestradas por legislações ineficientes (que afetam milhões de pessoas que vivem no mesmo território) e nada adequadas para os padrões geográficos de situações correntes e cotidianas, um enorme vácuo entre as competências das instâncias de poder e as reais necessidades dos grupos territorializados surge, impondo a urgência de revisão dos padrões distributivistas do federalismo brasileiro, das suas regulações, formas e base constitucional.

Em relação às expressivas concentrações metropolitanas, a que ocorre na unidade federada Rio de Janeiro é bastante singular. A partir da fusão político-administrativa entre duas unidades (Rio de Janeiro e Guanabara), em 1974, a nova engenharia político-institucional criou um espaço político híbrido, levando-se em conta os processos históricos de constituição dos territórios administrativos no país. Além disso, em torno da metrópole Rio de Janeiro, com os seus atualmente estimados 6,48 milhões de habitantes (IBGE, estimativa 2015), foi delimitada, assim como no entorno de outras oito metrópoles brasileiras daquele período (junho de 1973), uma região metropolitana, que agrega atualmente outros 5,6 milhões de habitantes, em 20 municípios altamente conurbados à metrópole carioca, delegando aos demais 71 municípios não metropolitanos da unidade federada ‘apenas’ 4,5 milhões de habitantes (IBGE, estimativa 2015). Reforça-se tal desigualdade de concentração demográfica na unidade federada com a presença de quase 40% da população total do estado na cidade do Rio de Janeiro.

A intensa concentração demográfica na faixa da região metropolitana da cidade carioca instiga as representações e coletividades a pensarem formas de gestão mais equitativas no que se refere aos serviços essenciais de interesse local e de interesse comum. Serviços médico-hospitalares, educacionais, de saneamento básico, abastecimento de água, coleta de resíduos sólidos e sua deposição, mobilidades diversas, entre outros, compõem o cabedal de condições mínimas de qualidade de vida sobre as quais as ações público-administrativas precisam se debruçar diariamente para que seja sustentável a vida coletiva de agrupamentos humanos setorizados em municípios diversos. Nesse contexto, o Rio de Janeiro e a sua região metropolitana se tornam referenciais de investigação geográfica para que a gestão dos territórios dessa unidade territorial ‘região metropolitana’ possa ser mais cooperativa e menos competitiva, desafiando-se a estrutura de gestão oficial a ser mais do que competente na organização dos setores essenciais, mas também criativa, através de projetos institucionais mais ousados e adequados às necessidades das coletividades.

O escopo da pesquisa: um exercício intelectual

Tema desafiador, pelo perfil das transformações que as configurações espaciais ‘regiões sob comando de metrópoles’ no Brasil sofreram nos últimos 40 anos, a pesquisa aqui estruturada procura incorporar as nem sempre rigorosas definições, pela política institucional brasileira, de megaregiões (como ‘regiões de Governo’ e/ou ‘regiões geográficas’), pois estas ‘se comportam’ como organizações territoriais no espaço nacional de acordo com as competências de gestão definidas pela legislação vigente, sendo que esta nem sempre leva em consideração as particularidades existentes nestes organismos territoriais. A Geografia como ciência espacial é uma ponte fundamental que liga a sociedade, as empresas e o Estado (multiescalarizado) na sua vertente ‘política’, clarificando espaços e seus territórios através de poderes instituídos e instituintes, identificando-os pela sua força local, regional e nacional. Esse desafio precisa ser constantemente avivado pelos geógrafos, por meio do aporte teórico e conceitual que os relaciona aos diversos estudos empíricos.

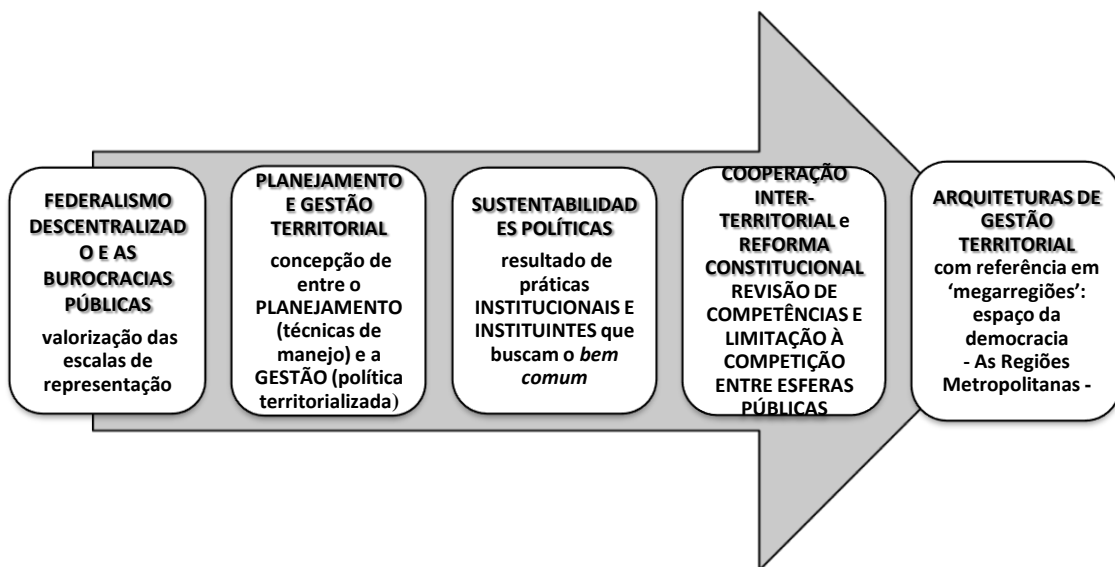


Figura 1: Rede articulada de conceitos e processos que promovem a reflexão sobre as arquiteturas de gestão territorial nas megaregiões metropolitanas.

Fonte: Elaboração do autor, outubro de 2014.

Como instrumento de gestão pública imaginada no Brasil desde os anos de 1930 (GRAU, 1974), o reconhecimento das atividades e necessidades das áreas de influência de metrópoles - resgatando-se a discussão ampliada por Lencioni (2014)²

² Conferência apresentada no II SIMEGER, ocorrido na PUC-Rio, em novembro de 2014.

nos seus estudos sobre as megarregiões - é vital para dimensionar os atuais complexos de grupos sociais territorializados que demandam mais que a 'boa vontade' dos gestores e estudiosos, mas sim de serviços de interesse público local, através de pactos sociais sustentáveis politicamente.

Objetivando-se assumir um novo patamar de governança nesses territórios (como projetos políticos flexíveis e em rede para serem sustentáveis), esta pesquisa estimula os geógrafos a pensarem nas potencialidades das regiões metropolitanas na gestão dos territórios como aquelas baseadas em *sociedades aprendentes* (COUTINHO; LISBOA, 2011). Entendendo-se que as redes políticas de fragmentos espaciais conurbados podem ser animadas por fluxos que perpassam e conectam territórios, tal zona de contato, feita região, é marco de identificação/potencialidade na relação horizontal entre municípios submetidos a uma mesma legislação. Tal repensar se torna um desafio federativo sob o escopo da democracia contemporânea, em que buscar híbridos conceituais (SILVEIRA, 2014)³ - com as suas complexidades, conveniências, contradições e paradoxos - se converte em um jogo multiescalar que questiona a 'arrogância barroca' de bases teórico-conceituais e legais cristalizadas, que negam um mundo de múltiplas possibilidades.

Sob esta perspectiva dos híbridos conceituais, a discussão conceitual a seguir foi delimitada para a realização da pesquisa em tela, é sobre essa composição que o artigo está estruturado.

As burocracias públicas e o federalismo descentralizado

Pensar no sistema político brasileiro que garante essas formações territoriais é identificar as múltiplas políticas públicas baseadas em interescalearidades e intercompetitividades complexas territorialmente e que inviabilizam, muitas vezes, a natureza daquilo que se quer partilhar. Não se pode idealizar este modelo de estruturação político-institucional sem que se reflita e conheça quem distribui, como distribui e para quem o faz. Nesse sentido, pensar na formação burocrático-territorial do federalismo no Brasil depende das escalas de distribuição (a máquina burocrática) e da natureza formativa e ideológica dos seus agentes públicos.

A burocracia estatal e sua máquina administrativa precisam se tornar inteligíveis, como afirmava Weber (1982), para que se fundamente e reconheça a ideologia da burocracia no Estado-nação. Assim como o sociólogo alemão, Claval (1979) identificava como 'espaço e poder' se alinhavam como referencial dos grupos históricos e ideológicos que se apropriavam (e se apropriam) da máquina estatal (tanto nas democracias ocidentais quanto no socialismo dos Estados planificadores da segunda metade do século XX), tornando-a vital para a compreensão das arquiteturas político-institucionais que rebatem nos territórios.

³ Conferência apresentada no II SIMEGER, ocorrido na PUC-Rio, em novembro de 2014.

Mais do que ‘simples trabalhadores burocráticos’, os profissionais da máquina estatal - frente às suas filiações ideológicas, partidárias, de gênero, étnicas etc. – transformam as gestões públicas no palco dos seus interesses, angariando maior respaldo político e social quanto mais ampla for a sua rede interna (no sistema) e territorial (entre territórios). No âmbito federativo, essas redes se complexificam, pois, além de envolverem escalas de jurisdição nem sempre cooperativas, estabelecem vis-à-vis repasses de recursos, trocas de contratos, ajustes de legislações e propagandas institucionais, ramificando-se do nacional ao local. Tojal e Carvalho (1997), mais recentemente, com base também na vasta obra de Max Weber sobre a teoria e a prática da burocracia estatal, buscam entender as demandas desses grupos no Estado moderno, notadamente na era da sociedade da informação e do conhecimento, compreendendo-os como a ordem ideológico-estrutural das políticas públicas que constroem os territórios na atualidade.

Esta classe ‘não espacial’ enraizada no âmago de um Estado federativo tenderá a conseguir mais sucesso quanto mais fluidas e amplas forem as redes que cobrem os territórios, podendo tornar os seus desejos e interesses os mesmos dos de outros grupos sociais. É em torno da caracterização da sua face que se poderá compreender a ideologia do que seja para ela ‘o interesse público’. Souza (2005), também se apropriando do conceito de ‘competências de gestão’, consegue destrinchar o emaranhado complexo da composição das funções das esferas de decisão do modelo federativo brasileiro e como ele, ao invés de cooperativo, é fatalmente competitivo, deixando amarras jurídicas e crises de governança com rebatimentos espaciais que se perpetuam.

O conhecimento sobre a natureza do uso da máquina estatal é de fundamental importância para se compreender a origem dos que a usam para os seus interesses particulares. Com o reconhecimento desses usos, a vitalidade das relações entre o público, o privado e o estatal nos territórios se torna visível, desvelando a natureza dos exercícios de gestão nas esferas municipal, estadual e central para que se possa afirmar ou não se tais gestões ‘nos representam’. Para essa reflexão, as discussões do poder em Castro (2005 [2009]) definem as múltiplas formas de abordar essa expressão da ação do homem nos territórios, em suas referências políticas, institucionais e autoritárias. Dessa pluralidade, reforça-se a necessidade de ser identificada a natureza institucional de quem (dos grupos) define as regiões, áreas, territórios e suas interações cooperativas/competitivas, adensando-se os critérios diversos das representações oficiais e de seus interesses.

O planejamento e a gestão territorial

Em um segundo bloco teórico-conceitual sobre os estudos de macrorregiões definidas, institucionalmente, como regiões metropolitanas, parte-se para a ação do poder instituído sobre o planejamento e a gestão dos territórios. Apoiando-se na

vastíssima obra de Andre-Louis Sanguin, a geografia política reestrutura-se como a área que entende a política como definidora das ações públicas que se territorializam, possibilitando a compreensão do conceito de espaço público como aquele que deve dar o suporte para políticas espaciais diversas, com matizes ideológicos plurais. Sejam as suas condições geomorfológicas, climáticas e institucionais, o espaço é a referência de políticas territoriais diversas, que não podem deixar de considerar os aspectos espaciais no seu planejamento e aplicação da gestão sob uma determinada perspectiva político-ideológica. O geógrafo precisará entender, como bem organizou Bozzano (2000) na sua excelente obra *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles*, as bases materiais e institucionais que afetam determinado espaço, suas características intrínsecas e a natureza das políticas que o atingem, para que esse pesquisador/profissional possa, geograficamente, propor transformações expressivas no cotidiano dos lugares. Sem uma esperança utópica entendida na sua totalidade, a transformação espacial se dará pela compreensão da história de um movimento de autoemancipação do homem e seu grupo, em um ato de autossuperação que transcende a realidade, ‘sem ser celeste’, mas que não conceba o planejamento e a gestão como infalíveis ou inatingíveis.

Alzamora (2014) vai buscar essa redenção na tensão criadora gerada pela disputa social e política, nos diversos territórios, entre o cosmopolitismo e o comunitarismo. Na associação entre eles, deverá nascer uma cidadania local cosmopolita como interface do direito público interno (os territórios oficialmente coesos pelas legislações federativas) com o direito público externo (a dualidade gerada pelas redes que ‘enfraquecem’ o Estado nacional contemporâneo), já que projetos para a definição de realidades ‘distantes e complexas, mas possíveis’ serão considerados para planejamentos e gestões ‘para além das esferas de decisão territorializadas’. Ou seja, serão práticas espaciais em que o ‘comunitarismo corresponsável’ dos cidadãos será estimulado para que os indivíduos, mais do que o Estado, busquem os mecanismos institucionais para a sua ‘qualidade de vida’ e a do seu grupo social. O cosmopolitismo comunitário (ou seja, aquele que transforma o munícipe em um cidadão cosmopolita) estimula, simultaneamente, as feições ‘institucional’ e ‘interacional’ dos territórios, como prega Pogge, desde 2005. Em uma ‘utopia realizável’, Alzamora (2014) reforça a ideia de criação de ‘senados éticos’ (DAHRENDORF, 2002) ou de ‘assembleias cosmopolitas’ (HELD, 1995; 2005), indicando a necessidade de que planejamentos e gestões através de territórios-rede sejam fortalecidos. Tais práticas favorecerão a formação de inteligências territoriais sinérgicas, absolutamente necessárias para a aplicação das competências entre esferas de decisão.

Nessa busca imemorial pelo futuro do planejamento e da gestão de territórios (-rede?), a sociedade, com medo da escassez de recursos, é impelida a buscar eficiência como estratégia de poder e realização de utopias. Contudo, planejar a utopia nos encarrega de exigirmos o máximo daquilo que pode ser atingido e que

trará para o plano do pragmatismo a realização da gestão sustentável via um planejamento interacional. Compreendidos e pouco reconhecidos os alardes em torno das questões ecologistas do discurso neomalthusiano, a gestão se encarregará, a partir do uso dos simbolismos inerentes à conquista do ‘ideal de qualidade de vida’ (erradicação da pobreza, equilíbrio entre uso e apropriação de recursos diversos, distributivismos equalizadores etc.) de agregar o utópico ao possível, em que fugir da materialidade intrínseca do modelo de desenvolvimento só se justificará pela dualidade entre a técnica e o progresso. Sem negar a econometria, mas regulando-a sobre os pressupostos da falibilidade de Popper (1962), os critérios de gestão devem se pautar na materialidade daquilo que, no tempo histórico contemporâneo, é concebido como ‘qualidade de vida’. Assim sendo, o geógrafo não pode ter medo ou repulsa do que seja institucional, pois corre o risco de não ser competente para transformá-lo.

Sem o radicalismo do Pogge (1997; 2005, apud ALZAMORA, 2014), que atenta para a dissolução das potencialidades político-jurídicas da soberania dos Estados nacionais, distribuindo-se, verticalmente, a sua soberania, as causas dessa distribuição são consistentes e geram importantes reflexões⁴ para os gestores. Machado (1997) já alertava para a necessidade de o geógrafo entender a gestão como o exercício da política nos territórios – e não como planejamento, que é técnico e em projetivo, sobre as demandas de quem sofrerá os efeitos da gestão. A futurologia da ‘qualidade de vida’ está associada ao progresso técnico da humanidade, que conquistará outros planetas e sistemas e tentará promover a arrogância do *espírito de Prometeu*⁵ da convicção e legitimação do cientificismo através da materialidade. Na verdade, o futuro técnico da humanidade está na relativização dos valores da própria técnica, que será posta à prova pelo reconhecimento, na educação política, da evolução baseada no resgate do passado

⁴ Para o autor, o desmonte do controle da soberania por um Governo central no Estado Nacional deve ser baseado em quatro fatores: **1) a paz e a segurança** são, no mundo ocidental, cada vez mais ligadas às instâncias locais; **2) a redução da violência institucional** (controle sobre informações, limites de circulação, perseguição a opositores políticos etc.) não podem mais ser aceitos pelas sociedades; **3) a desregulamentação das economias nacionais** para melhorar o fluxo financeiro entre áreas ricas e pobres; e **4) o binômio ecologia-democracia**, já que os efeitos da produção e do consumo não se restringem às fronteiras territoriais, o que nos tornaria globalmente corresponsáveis por problemas ambientais crescentes no mundo, ao mesmo tempo em que poderíamos solicitar a ação de grupos de decisão em outras escalas, se fôssemos afetados por decisões punitivas em nível nacional e/ou estadual. (ALZAMORA, 2014)

⁵ O mito de Prometeu começa na Idade de Ouro e descreve o estado paradisíaco de indiferenciação inicial, no qual o *self* e o ego estão unidos numa totalidade, antes do nascimento da consciência. O comer junto tem o significado simbólico de comunhão pacífica e ausência de conflito e tensão, características do estado simbiótico do desenvolvimento humano. Naquela época, os seres humanos eram imortais e todas as necessidades eram satisfeitas, antes mesmo de serem percebidas. Este fato mítico descreve a realidade psíquica da ausência da consciência, o estado primal (...) e, portanto, não existe a noção de espaço e tempo. Os homens são atemporais, imortais e não há acontecimentos, pois o espaço e o tempo são conceitos que estruturam a realidade (Adaptado de CAVALCANTI, 2009).

não moderno, sem domínio ou superação da natureza, mas na realização das suas potencialidades (GIDDENS, 1997). Ou seja, o futuro ‘lógico’ e sustentável está inscrito no passado, nas tradições, que tornam os geógrafos políticos os investigadores de modelos de desenvolvimento endógenos, locais e não miméticos, em busca de uma filosofia de planejamento e gestão que chame a história dos lugares para o campo das ‘utopias concretas’.

Na construção de um espaço ‘utópico realizável’, mas não uniformizado, a utopia, mais do que um sonho a ser sonhado sozinho, torna-se o instrumento que nos leva para responsabilidades coletivas (de agentes e atores), tornando-se um projeto de ‘todos os homens’. A concretude dessas utopias ‘não homogêneas’ (senão seriam totalitárias) pode ser obtida através da sociedade tecnológica, se esta não for reduzida, pela ciência e a sociedade atual, ao progresso prometido pela tecnologia industrial. A gestão das técnicas (seculares e pós-modernas) como parte de processos institucionais deve ser implantada a partir dos graus de aceitação dos planejamentos definidos por governos voltados para o ‘bem coletivo’, em que os projetos podem e devem ser modificados, debatidos e transformados em uma perspectiva de identificação de futuros desejáveis para que melhor se obtenha um futuro possível. Caberá às instituições e institucionalidades propor e transformar os projetos sob a tutela de uma governança (e no caso deste artigo, de uma arquitetura metropolitana) que indique ações públicas de gestão qualitativa das desigualdades, nos recortes politicamente instituídos pelas legislações. A falta dessa governança, como apontado por Klink (2005; 2010), faz falhar muitos bons projetos para gestão, afetando, notadamente, as milionárias concentrações demográficas das regiões metropolitanas brasileiras.

As sustentabilidades políticas

No terceiro bloco conceitual que dá suporte à pesquisa em tela, as sustentabilidades políticas se apresentam como discussão que dá, ao poder público, a possibilidade de as suas ações espaciais serem identificadas como capazes de proporcionar a reprodução social das externalidades positivas. Castoriadis (1983), na obra *Instituição Imaginária da Sociedade*, reforça a perspectiva de que é na relação entre instituídos e instituintes que o poder se qualifica (para o bem ou para o mal) politicamente, para o despotismo ou o pragmatismo. Santos (1996), no capítulo *O retorno ao território*, indicava, mesmo sem utilizar esse vocábulo, que as sustentabilidades das práticas espaciais só proporcionarão um ‘futuro com mais qualidade’ se houver mais imaginação sociológica e política na coordenação de ações entre agentes e atores, pois as sustentabilidades das políticas territoriais podem ser identificadas por práticas espaciais em que a simbiose entre a razão e a emoção pode ser reconhecida e valorizada. No momento em que os conflitos territoriais aparecem, eles só são superados se as ações políticas forem guiadas pela

ótica das utopias possíveis - ‘a lógica emocional da razão’ –, cabendo aos geógrafos políticos defender as horizontalidades em relação às verticalidades, na construção de uma clara solidariedade territorial.

Territórios horizontais são espaços de resistência e de ação propositiva, o que também é defendido por Guimarães (1997), a partir da sua concepção de escalas de sustentabilidades, que tornarão a reflexão espacial da ação política sustentável multiescalar e diferencial. Tal reflexão complexifica a dimensão institucional naquilo que, em grande parte, foi pensado como uma arquitetura territorial de gestão – as Regiões Metropolitanas (RM) –, e que ainda se limitam, no nível da decisão, aos grupos de burocratas pouco instituintes e ilustrados sobre a dinâmica dos lugares. Esta dimensão – a do desconhecimento – por si só levará à ineficácia as ações por uma ‘ótima produtividade no uso dos serviços comuns’, premissa institucional da formação das RM no Brasil.

Todo o debate sobre governança nas sustentabilidades da administração político-territorial, de algum modo, baliza suas considerações por duas variáveis: os aspectos técnicos da questão administrativa dos territórios, lançando-se mão de argumentos racionais funcionais, e as questões políticas que determinam as possibilidades da gestão. Em geral, quando se fala em sustentabilidades, associa-se essa expectativa à mobilização de recursos em que a eficiência administrativa da esfera do poder instituído será testada. Na verdade, quando elas são políticas, deveriam ser vistas no âmbito da Geografia como aquelas cujas dinâmicas de planejamento e gestão são adequadas a múltiplas realidades socioespaciais, cabendo aos seus pesquisadores discernir um mero processo político decisório de outros em que os princípios qualificadores da governança são priorizados.

Saskia Sassen (2008) reforça a necessidade de outras sustentabilidades nas decisões da política territorial, a partir das responsabilidades sobre as necessidades dos lugares – na escala administrativa dos municípios, por exemplo –, para que o sucesso da ação pública seja a do uso coletivo comum. É nos lugares, com suas funções e obrigações institucionais, que o sucesso de dado empreendimento público vai ocorrer, e a socióloga, na obra *Territory, Authority, Rights*, de 2008 (2010, na tradução espanhola), reforça a ideia de que o sucesso sustentável de qualquer ação política é também o resultado da responsabilização dos que recebem essa ação, ou seja, dos seus atores. Ao responder às críticas de pesquisadores dogmáticos, a socióloga afirma que todos nós somos suspeitos quando determinadas ações políticas fracassam ou têm externalidades negativas. Muito do pretense fracasso nessas ações ocorrem devido à hipervalorização dos direitos individuais e coletivos em uma dinâmica de ação pública e territorial, pois não foram pensadas as pressões contrárias e tensões de tais decisões por outros grupos, o que impõe ao coletivo a necessidade de mais deveres serem cumpridos para que o sucesso do empreendimento ocorra no âmbito territorial de maneira expressiva.

Cooperação interterritorial e reforma constitucional

No quarto eixo de reflexão desta pesquisa, os temas cooperação e base de referência legal são fundamentais. Cooperação e referência legal, sob a lógica do capital cultural de Bourdieu (1979), tornam o papel da *intelligentsia* das Ciências Sociais nas decisões interinstitucionais ainda mais importante no debate acadêmico sobre a governança federativa. Tal condição se justifica pelo fato de o capital cultural ser uma dimensão simbólica da luta entre os diferentes grupos espacializados que buscam a legitimação de certas práticas sociais, políticas e culturais. Estas serão úteis na distinção e definição dos poderes advindos de diferentes grupos pela posse da cultura dominante ou legítima, o que rebaterá em políticas públicas territoriais. Souza (2005), no artigo sobre o desenho constitucional das instituições federativas brasileiras e suas relações intergovernamentais pós-1988, nos dá uma luz sobre uma problemática essencial da dimensão do modelo constitucional brasileiro: a contraproducente lógica de competição (e não cooperação nos setores essenciais) na relação interescalar da estrutura federativa nacional.

Tal condição levou aos seguintes questionamentos : quem são os atores públicos que promovem e provocam as temáticas espaciais da gestão? São atores criativos na resolução das tensões socioespaciais? A esquizofrenia da máquina pública brasileira (com funções e competências que se constroem e/ou se anulam) torna insustentável a justiça social nos espaços e, portanto, até que ponto, sem que haja a mediação de atores culturalmente capitalizados com a lógica utópica aqui trabalhada, esse serviço essencial poderá ser disseminado sustentavelmente em uma região como a metropolitana? Essa situação se reflete na ordem das relações interinstitucionais em que as reformas urbanas são pautadas em ficções de uma região que se conurba sob uma legislação compartilhada para o usufruto coletivo.

Esta incompletude relacional entre quem decide a legislação e quem a cumpre envolve setores como o da saúde, mobilidade urbana, proteção ambiental, recolhimento e deposição de resíduos sólidos, entre outros, criando-se uma inteligibilidade complexa no processo de gestão das demandas diversas de quem vive em uma RM. Para além desta relação discrepante e fundamental entre quem planeja, gesta e acata, e as suas competências para a legislação dos lugares, é preciso chamar atenção para dois autores importantes na reflexão sobre a cooperação e a reforma aqui exposta: Garson (2009) e Gallo (2010). Esses pesquisadores reforçam a ideia de que há uma forte inabilidade no trato político e institucional no país, que é gerada por uma legislação falha, substancialmente, na consideração das idiosincrasias territoriais durante o processo de gestão de uma região metropolitana. Pensar em cooperação é fundamental para a consolidação de uma RM, mas, sem o aporte da esfera dos direitos e da legislação, o tema se torna apenas perfumaria, em muitos momentos. Por que as regiões metropolitanas brasileiras não cooperam entre si? Pergunta-se a economista Sol Garson. Tal questão nos dá a medida de como a

confusa relação entre escalas na legislação pública não possibilita cooperação interinstitucional exigida por lei, o que torna o tema ‘cooperação’ um dos mais expressivos na discussão sobre a qualidade dos serviços essenciais e coletivos em grandes grupamentos humanos no país.

As arquiteturas de gestão territorial

Finalmente, o quinto grupo de questões teórico-conceituais ajudou a cunhar a expressão arquiteturas de gestão territorial. Além da vasta obra de Silva (2009 - 2014) sobre o tema, as discussões dos juristas dos anos de 1970, como Ferraz (1976), trouxeram a questão das arquiteturas territoriais para iluminar a definição de RM no Direito brasileiro. Muitos artigos importantes foram publicados na Revista de Direito Público da FGV - Rio, promovendo debates vigorosos sobre a definição do arcabouço institucional das áreas que passaram a ser reconhecidas como RM no Brasil. As diferenças jurídicas entre necessidades metropolitanas e suas funções foram vitais para o entendimento desse espaço no direito público. Grau (1974) justificava que tal agregação regional se dava através das atividades econômicas ‘em comum’ ou pela identificavam espacial para a delimitação, pela União, de um espaço regional urbanizado.

Refletir sobre essas arquiteturas na atualidade é ‘requalificar os seus *arquitetos*, suas capacidades de interação e atuação na busca de bens sustentáveis’, como os geógrafos espanhóis Font e Rufi (2006) nos lembram. Na verdade, para as geógrafas Kofman e Peake (1990), tais ‘arquitetos’ são ainda hoje juristas, engenheiros, economistas e administradores, que dominam as máquinas públicas com as suas competências, habilidades e saberes, sob uma racionalidade que pouco nos lembra da construção do ‘espaço utópico’, interpretado anteriormente. Nesse contexto, cabe uma pergunta: onde estão os geógrafos na delimitação espacial dessa região tão densa e complexa como a metropolitana? No Brasil, até os anos de 1980, estavam no IBGE definindo critérios que mais os aproximava de técnicos em cartografia e planificação dos territórios. Atualmente, estão espalhados por várias unidades de pesquisa, de diversos níveis de atuação, mas periféricos no que tange às suas pesquisas espaciais, pois não validam políticas públicas, continuando a ser confundidos, socialmente, com cartógrafos ou ideólogos.

Na Academia, com presença constante na produção nacional, destacam-se os geógrafos políticos brasileiros Iná Elias de Castro, Wanderley Messias da Costa e Antônio Angelo da Fonseca, o geógrafo português João Ferrão, o grande teórico francês Andre-Louis Sanguin e o também francês e pesquisador da USP Hervé Théry ao reforçarem a institucionalidade regional mesmo que os esforços e identidades sejam territoriais. Costa (2001)⁶ afirma que por mais que os territórios

⁶ Conferência apresentada no II Evento Transfronteiriço, ocorrido em Foz do Iguaçu, em maio de 2009.

tenham sido resgatados na análise espacial e na dimensão da gestão, eles só se institucionalizam – com força e representatividade – através das regiões. Apesar de uma tendência à complexificação desses espaços de representação política brasileira – com a definição de territórios de identidade na legislação brasileira, o que tende a gerar novas regionalizações no país -, estas são instrumentos de gestão executiva.

Finalizando a reflexão teórico-conceitual da linha de pesquisa aqui apresentada, resgata-se a importante análise de Ferrão (2011) no livro *Ordenamento do Território*, acerca da composição dos aspectos institucionais, materiais, (dos investimentos) e espaciais (no sentido de uma geografia territorial) da gestão. Além desse livro, o mesmo geógrafo político nos brinda no excelente artigo *Responsabilidade social e territorial e localismo ético* com a reflexão sobre a necessidade de resgate das éticas nas práticas do gestor, responsabilizando-nos moralmente frente à concretude das ações institucionais. Apesar delas, há que ser mais flexível sobre as formas espaciais de gestão e suas reengenharias como a possibilidade da emergência de novas arquiteturas como a dos consórcios intermunicipais (novas formações regionais?), a da gestão compartilhada de bacias hidrográficas e a dos zoneamentos socioeconômicos e ecológicos, nas megarregiões metropolitanas, como analisa Silva desde 2010.

As regiões de aglomerados urbanos no Brasil: da ação do Estado Novo (1937) à atual Constituição municipalista de 1988

Nos auspícios da Constituição brasileira de 1937, no estabelecimento do Estado Novo, foi definida a previsão para a formação de ‘agrupamentos de municípios na mesma região para a administração de serviços comuns’, no seu artigo 29 (SLAWINSKI, 2006), o que corresponde a um importante momento da definição do modelo de urbanização do Brasil getulista. O projeto de modernização do período corroborava o modelo de Brasil urbano-industrial, com cidades industriais como satélites de centros metropolitanos em expansão.

Já na Carta constitucional de 1967, a ditadura militar do período atribuiu à União a competência de definição das R. M., sendo esses grandes conglomerados caracterizados por serem ‘municípios integrantes da mesma comunidade socioeconômica em vista à realização de serviços de interesse comum’ (art. 157, Emenda n° 848). A agregação conurbada entre territórios municipais em torno de uma *core area* deveria ser baseada, portanto, em uma identidade socioeconômica comum que, de alguma forma, evocava o modelo de regionalização econômica alavancado na Europa ocidental pós-2ª Guerra Mundial. O ideal cooperativo envolvia, sob essa lógica, unidades territoriais com identidades sociais e produtivas semelhantes, especializando-se regiões diversas como forma de planejamento centralizado do Estado autoritário de então.

A Emenda Constitucional nº 1 de 1969, no seu artigo 164, reforçou a identidade regional das R. M., já que passava a caber à União a delimitação desses espaços conjugados para a realização de serviços comuns, ‘estabelecendo-se Regiões Metropolitanas constituídas por municípios que, independentemente da sua vinculação administrativa, fizessem parte de uma mesma região socioeconômica’. Assim sendo, os vínculos entre municípios poderiam ser realizados para além das unidades federadas, o que tem um simbolismo expressivo de crise do modelo federativo, pois as escalas de governabilidade poderiam ser quebradas em prol da força regional criada pela União em torno de municípios milionários que correspondessem às necessidades de um país forte e comprometido com a lógica da autonomia industrial e energética. Várias discussões jurídicas entre as concepções do que seriam a ‘necessidade metropolitana’ e a ‘função metropolitana’ acabaram determinando as atuações governamentais sobre as atividades privadas e os interesses públicos (GRAU, 1974).

Representando o modelo anteriormente exposto, o Plano Metropolitano de Desenvolvimento Integrado da Grande São Paulo expôs a intencionalidade pensada para o estabelecimento das condições básicas de delimitação de uma região metropolitana no auge do processo de urbanização no Brasil, no início dos anos de 1970. Segundo o documento oficial redigido pelo Grupo Executivo da Grande São Paulo (GEGRAN), a função metropolitana passava a ser composta:

por atividades e serviços urbanos, ou partes destes, que, pela natureza de sua disciplina, implantação ou operação, resultem em conexões e interferências recíprocas entre os diferentes municípios, exigindo ação unificada e planejada que ultrapasse seus limites institucionais. Para que o conceito possa ser aplicado, indistintamente, a qualquer realidade metropolitana, basta que se substitua a expressão *diferentes municípios por diferentes unidades administrativas com atuação na área* (GEGRAN, 1971, p.189. Grifo meu.).

Atividades e serviços públicos desempenhados por órgãos estatais e paraestatais que precisassem de coordenação ao nível metropolitano passariam a delimitar uma R. M., já que guardariam em si o desenvolvimento integrado da área. Desde então, a condição a ser observada pelo Estado para a definição de uma unidade metropolitana era a da integração de certos serviços com funções públicas de interesse comum, o que implicava uma gestão unificada e compartilhada entre os diferentes entes federativos.

Esta condição de *compartilhamento de gestão* atesta o comprometimento que as unidades locais tinham na realização de serviços essenciais e de interesse comum, frente à enorme quantidade de pessoas que, naquela época (início dos anos de 1970), já se apinham nas metrópoles brasileiras e no seu entorno, extrapolando os limites municipais e as competências de gestão das prefeituras. Pela impossibilidade técnica

de serem cumpridas por um só município as funções ligadas ao interesse público primário de uma população aglomerada na totalidade daquele espaço conurbado, o interesse fazendário (o dos entes federativos) tornou-se secundário em função do interesse da população em geral.

Nas megarregiões, portanto, não se poderiam mais priorizar as ‘demandas locais’, já que nelas estavam envolvidas outras escalas de intervenção federativa, o que as tornava espaços onde ‘soluções globais’ eram exigidas (GRAU, 1974) em um nível de complexidade que demandava dos atores sociais uma intervenção mais efetiva e comprometida com as transformações que transbordavam a mancha urbana conurbada, conectando diferentes esferas do poder federativo, político e administrativo.

As parcerias público-privadas deveriam ser estimuladas com o objetivo de que fossem traçadas metas pelos poderes constituídos que alcançassem as necessidades dos habitantes que vivem em tal ambiente conurbado. Saneamento básico, transporte coletivo intermunicipal, distribuição de gás canalizado, aproveitamento de recursos hídricos, habitações, entre outros, devem, desde então, ser pensados na articulação entre capitais e representações oficiais, já que extrapolam as fronteiras municipais, sendo, portanto, chamados de metropolitanos. Tal condição demanda vários centros de competência administrativa para a gestão de serviços comuns aos territórios, que não deveriam sobrepor-se competitivamente.

Como conjunto territorial altamente urbanizado e com forte adensamento demográfico, essas aglomerações não se confundem hoje com entes políticos territorializados e não erigem entidade estatal intermediária entre as unidades federadas e os municípios, como defendem Meirelles (1993) e Tácito (2002). Assim sendo, as R. M. no Brasil da atualidade precisam apresentar uma identidade socioeconômica que independa da sua restrição a uma única unidade federada. Representando as desigualdades do espaço brasileiro, as R. M. precisam regular o quantitativo de pessoas que são atendidas por um determinado serviço. Tal controle vai afetar a qualidade dos serviços gerenciados por essa associação de entes e iniciativas

REGIÕES DE GOVERNO
Divisão Político-Administrativa

- BAÍA DA ILHA GRANDE
- MÉDIO PARAÍBA
- CENTRO SUL FLUMINENSE
- METROPOLITANA
- SERRANA
- BAIXADA LITORÂNEA
- NORTE FLUMINENSE
- NOROESTE FLUMINENSE

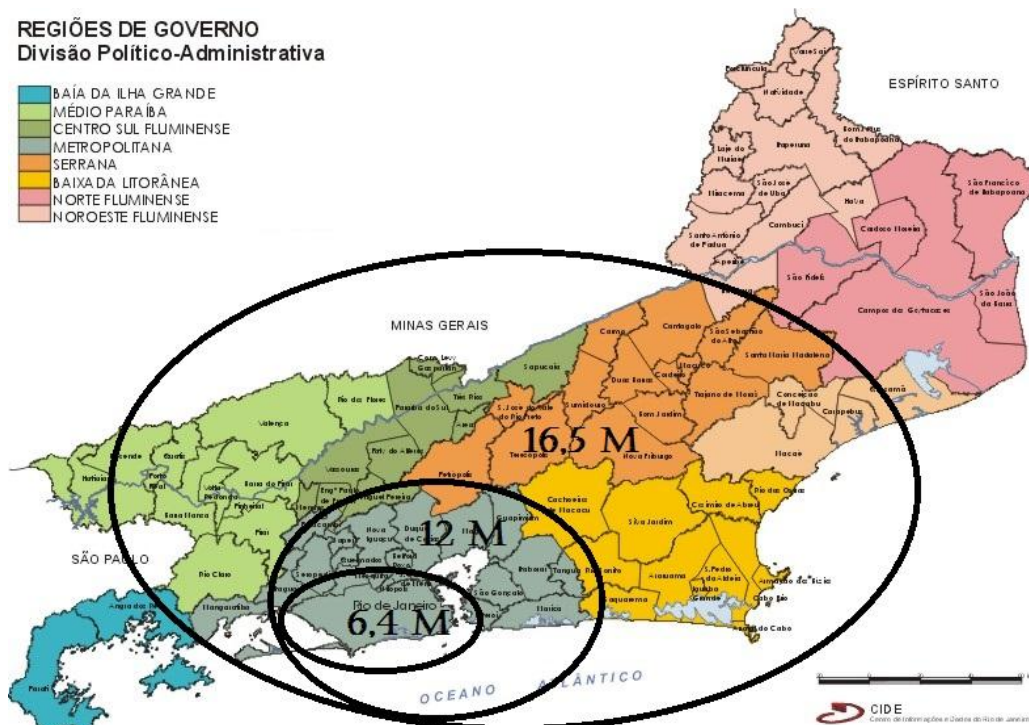


Figura 2: A expressiva desigualdade na concentração demográfica na unidade federada Rio de Janeiro – administração pública sobre serviços hiperconcentrados - causa forte impacto nas esferas decisórias para políticas cooperativas.

Fontes: IBGE, 2010 e CIDE, 2012. Adaptado.

Em uma região metropolitana como a do Rio de Janeiro (Figura 2), o gigantismo do município central, a cidade do Rio de Janeiro (com 40% da população total do estado), mantém ainda os municípios conurbados (17) em um nível de periferia pouco valorizada, reduzindo-se os investimentos e sobrecarregando as funções administrativas e a prestação de serviços da cidade carioca no seu entorno. O interesse metropolitano torna impositiva a ação planejada em função da política de ação global metropolitana para que os problemas de cariocas e fluminenses não sejam ampliados. Cabe ao federalismo cooperativo a função de realocar as competências das quatro instâncias de representação (União, Estados, Distrito federal e Municípios) para que sejam planejadas, conjuntamente, estratégias de gestão sobre os serviços públicos de interesse comum a essas esferas.

Desde a Constituição Federal de 1988, em seu artigo 25, inciso III, a definição e determinação de regiões metropolitanas no Brasil se tornou mais complexa. Na atual carta constitucional, cabe aos estados membros o poder de, mediante lei complementar, instituir as R. M., agrupando municípios limítrofes para a integração de funções públicas ou funções de interesse comum. Portanto, o interesse regional

metropolitano poderá se conflitar com essas funções, já que estado e municípios passam a competir sobre a ‘predominância de interesses’ desses serviços. Lembra-se, todavia, que o poder local não tem legalidade para insurgir-se contra o poder estadual, e os municípios não podem reconsiderá-lo como um poder de abrangência ‘apenas’ local.

Ao transferir a competência de definição das R. M. para as unidades federadas, a Constituição de 1988 recompôs a ordenação de planejamento à qual o Rio de Janeiro, refundado com a fusão cidade/estado em 1974, esteve submetido. No Artigo 3º, inciso I, da Lei Complementar nº87, de 16 de dezembro de 1997, considera-se de interesse metropolitano o planejamento integrado do desenvolvimento econômico e social da RMRJ. Levando-se em consideração que a intimidade territorial carioca com os demais 17 municípios agregados a ele nunca foi expressiva – pelas condições *sui generis* que permearam a construção geopolítica do Rio de Janeiro desde o século XVIII -, o planejar conjunto necessita de um aporte antropológico e sociológico vital para a reparação das distâncias históricas a serem diminuídas nos fatores sociais, econômicos, logísticos e políticos, o que vem sendo feito a ferro e fogo, com marcas expressivas para a qualidade de vida na cidade até os dias de hoje.

Reflexões sobre a utopia e o plano na intencionalidade de geração de uma governança federativa cooperativa nas metrópoles brasileiras

Creemos ser imprescindível, no caso da gestão metropolitana sob uma governança federativa no Brasil, uma lógica prospectiva. Nesse sentido, a priorização dos custos sociais em detrimento da otimização da mobilização de recursos poderá trazer o capital cultural que transforme as instituições pela constante prática política, com a sucessão democrática de atores antenados com as mudanças estruturais da sociedade atual.

Já que a realização política está associada à natureza ideológico-partidária de quem fará o planejamento e a gestão dos territórios, integrados por uma legislação que busca o bem-estar coletivo, as realizações materiais dos lugares devem ser secundarizadas no planejamento coletivo, pois a priorização da alocação de recursos tem se apresentado, historicamente, apenas ilusória e acumuladora. Tal condição não se reverte em bem comum ao somente fomentar a competição entre atores e agentes territoriais, mas também entre lugares. Nesse sentido, há que se estar alerta frente aos planejamentos para que não se agarrem, em demasia, aos planos milimetricamente pensados, mas, sobretudo, aos que valorizam variantes e respostas inesperadas em torno do que se considera ‘bem comum’.

No reconhecimento sobre a necessidade de uma gestão compartilhada por uma confluência de forças territoriais que estão especializadas e podem ser horizontais, os procedimentos propostos pelos planejadores voltados para gestões compartilhadas acabam sendo impotentes frente à perspectiva do poder da política

tomada e identificada fora da esfera do planejamento. Nesse caso, a originalidade do utópico encanta e traz novidades para serem tentadas e testadas junto à opinião pública, em um cosmopolitismo instigante e atraente.

Tais experimentos se mostram importantes na escala nacional, já que discussões sobre a gestão municipal precisam ganhar mais estofamento teórico-conceitual, com arquiteturas territoriais que estimulem ações coletivas de territórios instituídos e organizados em regiões. Esses exercícios políticos são justificáveis a partir dos dados populacionais atuais do país. Dos 204 milhões de brasileiros de hoje, 91 milhões vivem em 8% do total de municípios do país, em sua grande maioria em regiões metropolitanas altamente conurbadas. Esses desafios, que podem gerar gestões metropolitanas mais equitativas frente às enormes demandas sociais nessas regiões superconcentradas, ganham prioridade no Rio de Janeiro, já que 72% da população total dessa subunidade nacional vive em 18,5% do total de municípios do estado (IBGE, estimativa 2015).

Aos gestores, nessa instância de articulação intrainstitucional entre os variados atores e agentes públicos, as mudanças estruturais, sociais e mentais nos estilos de vida escapam às técnicas tradicionais do planejamento. As margens de escolhas para planejar são largas e devem ser pensadas sustentavelmente, recapitando ética, moral, coletivamente e na alteridade as formas e concepções de materialidades. Finalmente, repensar a relação técnica versus trabalho excedente reconecta a alienação de quem vive nos territórios, através de uma dinâmica social voltada para a produção livre e espontânea, cujas finalidades lúdicas, culturais, religiosas e políticas, em uma relação de incremento da felicidade, passam a ser comungadas pelo simbólico nos territórios sob gestão compartilhada.

Bibliografia

- ALZAMORA, M. M. (2014) Repensar la democracia: los retos de una ciudadanía cosmopolita. In: AZNAR, Hugo & LLVADOR, Jordi Perez (Ed.). *De la democracia de masas a la democracia deliberativa*. Barcelona: Editorial Planeta S.A. pp. 127-138.
- BOURDIEU, P. (1979) *O desencantamento do mundo: estruturas econômicas e estruturas temporais*. São Paulo: Perspectiva.
- BOZZANO, H. (2000) *Territorios reales, territorios pensados, territorios posibles: aportes para una teoría territorial del ambiente*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- CASTORIADIS, C. (1983) *Socialismo ou barbárie. O conteúdo do socialismo*. São Paulo: Brasiliense.
- CASTRO, I. E. de (2005 [2009]) *Geografia e Política. Território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil.
- CAVALCANTI, R. (1996) *O Mundo do Pai - mitos, símbolos e arquétipos*. São Paulo: Editora Cultrix, 256p.

- CLAVAL, P. (1979) *Espaço e Poder*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 248p.
- COUTINHO, C. P. & LISBOA, E. (2011) Sociedade da Informação, Conhecimento e Aprendizagem Desafios para a Educação no Século XXI. *Revista de Educação*, Vol. XVIII, nº 1. pp. 5-22.
- FERRÃO, J. (2011) *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- FERRAZ, S. (1976) *As regiões metropolitanas no direito brasileiro*. In: *Revista de Direito Público*, nº 37-38. pp.19-24, jan.-jun.
- FONT, J; RUFÍ, J. (2006) *Geopolítica, Identidade e Globalização*. São Paulo: Annablume.
- GARSON, S. (2009) *Regiões Metropolitanas Por que não cooperam?* Rio de Janeiro: Letra Capital.
- GIDDENS, A. (1995) *Politics, Sociology and Social Theory: Encounters with Classical and Contemporary Social Thought*. Cambridge: Polity.
- GOUVÊA, R. G. (2005) *A Questão Metropolitana no Brasil*. Rio de Janeiro: FGV
- GRAU, E. R. (1974) *Regiões Metropolitanas: regime jurídico*. São Paulo: José Bushatsky.
- GUIMARÃES, R. (1997) *Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas*. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. *A geografia política do desenvolvimento sustentável*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). (2011) *Dados demográficos*. Censo de 2011. Endereço eletrônico: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330455>>. Acesso em: 14 maio 2015.
- KLINK, J. (2005) Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En *Gobernar las metrópolis*, eds. E. ROJAS, CUADRADO-ROURA y FERNÁNDEZ.
- KLINK, J. (Org.) (2010) *Governanças das metrópoles: conceitos, experiências e perspectivas*. São Paulo: Annablume.
- KOFMAN, E; PEAKE, L. (1990) Into the 1990s: a gendered agenda for political geography. In: *Political Geography Quarterly*, vol. 9, nº 4, October. pp. 313-336.
- MACHADO, G. G. (2009) *Gestão Metropolitana e Autonomia Municipal. Dilemas das transações federativas*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas.
- MACHADO, L. O. (1997) Sociedade Urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 55. pp. 5-31.
- MEIRELLES, H. L. (1993) *Direito Municipal Brasileiro*. 6. ed. São Paulo: Malheiros.
- PLANO METROPOLITANO DE DESENVOLVIMENTO INTEGRADO DA GRANDE SÃO PAULO (1971) Grupo Executivo da Grande São Paulo – GEGRAN.
- POPPER, K. (1962) *The Open Society And Its Enemies*. Volumes I and II, 1962. Fifth edition (revised) 1966.

- SANTOS, M. (1996) O retorno ao território. In: SANTOS, M. et al. (Org.) *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec. pp. 15-20.
- SASSEN, S. (2010). *Territorio, autoridad y derechos, De los ensamblajes medievales a los ensamblajes globales* (trad. María Victoria Rodil). Editorial Katz.
- SILVA, A. C. P. da; FREITAS, M. M.; FORTUNA, D. S. (2010) *Zoneamento Ecológico Econômico de Resende (RJ)*. Rio de Janeiro: GeTERJ – NAT-PUC-Rio,.
- SILVA, A. C. P. da; FREITAS, M. M. (2012) *Relatório Preliminar – Grupo ZEE Maragóipe*. Rio de Janeiro: GeTERJ – NAT-PUC/Rio.
- SILVA, A. C. P. da (2012) Novas arquiteturas intergovernamentais para a gestão do território fluminense: desafios de um Rio de Janeiro federativo. In: PENALVA SANTOS, A. M; MARAFON, G. J; SANT'ANNA, M. J. G. (Org.). *Rio de Janeiro: um território em mutação*, v. 1. Rio de Janeiro: Gramma Livraria e Editora. pp. 78-103.
- SILVA, A. C. P. da (2013) Arquiteturas territoriais nos espaços político-administrativos brasileiros: possibilidades e entraves dos zoneamentos ecológico-econômicos (ZEE) como estratégia sustentável de gestão de unidades municipais e regionais. In: FERREIRA, A; SILVA, A. C. P; MARAFON, G; RUA, J. (Org.). *Metropolização do espaço, Gestão territorial e Relações urbano-rurais*. v. 1. Rio de Janeiro: Consequência. pp. 313-336.
- SLAWINSKI, P. G. R. (2006) Regiões Metropolitanas e Serviços públicos de Interesse Comum. In: *Revista de Direito da Procuradoria Geral, Rio de Janeiro*, (60), p. 214-239.
- SOUZA, C. (2005) Desenho constitucional, instituições federativas e relações intergovernamentais no Brasil pós-1988. In: FLEURY, S. (Org.). (2006) *Democracia, descentralização e Desenvolvimento: Brasil & Espanha*. Rio de Janeiro: FGV.
- TÁCITO, C. (2002) Saneamento básico – região metropolitana. Competência estadual. In: *Boletim de Direito Administrativo*, São Paulo, NDJ, v.6. pp. 453-457.
- TOJAL, F; CARVALHO, W. (1997) Teoria e prática da burocracia estatal. *Revista de Administração Pública*, jan./fev, FGV, 31(1), Rio de Janeiro. pp. 50-68.
- WEBER, M. (1982) A Política como Vocação. In: *Ensaios de Sociologia*. Rio de Janeiro: Guanabara. pp. 97-153.
- _____. (1982) *Ensaios de sociologia*. 5. ed. Rio de Janeiro: LTC.

Data de submissão: 08/11/2015.

Data de aceite: 26/05/2016.