

**GOVERNANÇA TERRITORIAL SOB A PERSPECTIVA DA COESÃO
TERRITORIAL, POLICENTRALIDADE E SUSTENTABILIDADE: UMA ANÁLISE
DOS ESTUDOS REALIZADOS NOS MUNICÍPIOS PRÓXIMOS AO COMPLEXO
PORTUÁRIO DO AÇU**

ANA CARLA DE S. G. DOS SANTOS

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF / LEPROD, Brasil
anacarla.engenharia@gmail.com

KELLEN DENISE GUIMARÃES CARLOS DE AZEVEDO

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF / LEPROD, Brasil
kellen_denise@yahoo.com.br

ALCIMAR DAS CHAGAS RIBEIRO

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF / LEPROD, Brasil
professoralcimar@gmail.com

RESUMO

A governança territorial estrutura-se em um contexto onde os atores, públicos e privados, relacionam-se para facilitar a gestão dos recursos do território e conseqüentemente atingir o objetivo de desenvolvimento territorial. O governo tem uma função decisiva para este desenvolvimento acontecer, onde deve fornecer educação, infraestrutura e estimular o mercado para absorver o conhecimento local. Entretanto, para alcançar um desenvolvimento territorial eficiente, é necessária uma agenda de desenvolvimento à luz de três princípios básicos: a coesão territorial, que é o alcance do desenvolvimento harmonioso de todos os territórios; a policentralidade, que é resultado de uma descentralização dos núcleos urbanos monocêntricos, e a sustentabilidade, que é atender as necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades. O artigo tem como objetivo verificar se a presença desses três princípios está contemplada na agenda de desenvolvimento regional do entorno do Complexo Industrial Portuário do Açú (CIPA). Para se atingir esse objetivo, foi realizada uma pesquisa bibliográfica sobre os temas que norteiam o estudo e selecionados artigos científicos que relatam os impactos do CIPA. O estudo aponta que há certa divergência entre a imagem vendida pelo poder público com sua verdadeira realidade. Não há uma estrutura adequada por parte da prefeitura local, no que diz respeito a qualificar os trabalhadores, segundo as necessidades do empreendimento. No que se diz respeito as externalidades positivas, o governo, os empresários locais e a sociedade agem de forma passiva, sem aproveitar o potencial da localidade. No que diz respeito as externalidades negativas, há uma grande necessidade de ações nas áreas de transporte, segurança, saneamento básico, saúde e educação. Tratando-se da responsabilidade ambiental, a empresa afirma ter um projeto minucioso para preservação do meio ambiente, contudo, críticos afirmam que a degradação no solo e na atmosfera é relevante e suas conseqüências totalmente imprevisíveis.

INTRODUÇÃO

A expectativa de regiões periféricas alavanca o seu desenvolvimento a partir de grandes investimentos exógenos, fundamentalmente, apoiados em recursos naturais, é uma realidade no Brasil. Entretanto, por maior que seja o otimismo em relação a essas iniciativas, o processo de inserção de trabalhadores e empresas locais tem sido um problema, já que parte importante da riqueza movimentada nesses espaços não tem beneficiado as populações residentes.

Alternativas a essa problemática tem sido pensadas e engrossam a literatura do desenvolvimento econômico regional. Dentre as muitas abordagens, a de governança territorial pode contribuir para um melhor entendimento sobre o perfil econômico desses espaços periféricos.

Pode-se afirmar que a governança territorial está relacionada às relações de poder de atuação de diversos atores/agentes nas redes socioterritoriais, capaz de conceituar os novos caminhos para o desenvolvimento do território ou região. Os mesmos costumam desenvolver uma agenda de desenvolvimento regional que se caracteriza em um instrumento de negociação entre os agentes públicos e privados para se atingir três princípios básicos: a coesão territorial, a policentralidade e a sustentabilidade (EGLER, BESSA E GOLÇALVES, 2013).

O trabalho verifica, exatamente, se elementos essenciais dessa abordagem estão presentes no território de entorno do Complexo Portuário do Açú (CIPA), de forma a possibilitar uma melhor inserção dos atores e agentes locais ao processo de riqueza gerado pelo investimento.

O processo de verificação se baseará no cruzamento de resultados de pesquisas já realizadas e publicadas, envolvendo a mesma temática, combinado com indicadores econômicos recentes.

O território de observação é compreendido pelos municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra que, em especial, vem sofrendo grandes impactos ambientais, sociais e econômicos, devido a instalação do empreendimento, localizado em São João da Barra-RJ.

O trabalho está organizado em cinco capítulos. No primeiro capítulo, é apresentada a presente introdução. No segundo, é apresentado o referencial teórico sobre Governança Territorial, Coesão Territorial, Policentralidade, Sustentabilidade e o Complexo Industrial Portuário do Açú. No terceiro capítulo, é apresentada a metodologia utilizada no estudo. No quarto capítulo, são descritos os resultados da pesquisa; e no último capítulo, encontram-se as conclusões do estudo.

REFERENCIAL TEÓRICO

Governança Territorial e Desenvolvimento Regional

Uma estrutura de governança territorial se compõe de um determinado contexto territorial (município, rede de municípios ou região), onde os atores entram em relação e concebem instituições, configurando-se em torno de esquemas, podendo ser uma governança de tipo variável, entre o público e o privado, mobilizando recursos territoriais a atender ao objetivo de perseguir metas de desenvolvimento territorial.

De acordo com Dallabrida (2011), o termo governança territorial pode ser entendido como um conjunto de iniciativas e ações, em que uma sociedade, territorialmente organizada, tem capacidade para gerir os assuntos de ordem pública a partir de um envolvimento conjunto e cooperativo dos atores sociais, econômicos e institucionais.

Entende-se a governança como os canais, de pessoas físicas ou organizações, que são capazes de liderar e organizar atores, organizar ações para cumprir os objetivos, negociar processos decisórios locais e gerar processos de geração, disseminação e uso de conhecimentos (FUINI, 2014).

Gilly e Pecqueur (1997 *apud* FUINI 2014) relatam que o “conceito de governança expressa as relações de organização de atores e instituições envolvidos em processos e redes, com caráter híbrido e permeados entre o público-estatal e o privado-empresarial”. Já o conceito de governança territorial é por eles dito como “as modalidades de coordenação das formas de desenvolvimento econômico, envolvendo os atores e as formas institucionais em um dado contexto”.

Pode-se observar a evolução deste termo a partir dos anos 70, onde Governança foi utilizada para indicar os dispositivos operacionalizados pelas empresas para conduzir coordenações eficazes aos contratos e a aplicação de normas, sendo mais tarde, utilizado também para as discussões sobre poder e organizações. Em 1975 este termo se difundiu ainda mais, tornando sua hipótese central nos problemas de governabilidade na Europa Ocidental, Japão e Estados Unidos, que fundavam na fratura entre o aumento das demandas sociais e a falta de recursos e de capacidade de gestão (MILANI E SOLINÍS 2002 *apud* DALLABRIDA 2011).

Segundo Becker e Dallabrida (2003), o processo de construção da governança é definido “por manifestações de conflito e cooperação que expressam, a princípio, uma dinâmica territorial que vai mostrando estratégias de coordenação social que passam por formatos de redes e pactos entre atores, em torno de um bloco socioterritorial”.

Colletis, Gilly *et al.* (1999 *apud* FUINI 2014) classificam os tipos de governança territorial de acordo com suas características privadas ou não, dos objetivos assinalados e dos modos de apropriação pelos atores dos recursos assim produzidos:

- Governança privada (atores privados dominantes impulsionam e pilotam os dispositivos de coordenação);
- Governança privada-coletiva (o ator neste caso é uma instituição formal que reagrupa operadores privados e impulsiona a coordenação e suas estratégias);
- Governança pública (instituições públicas executam os modos de gestão dos recursos, por meio do Estado ou coletividades territoriais, produzindo bens e serviços coletivos).

Território, conforme Dallabrida (2007) refere-se a:

“uma fração do espaço historicamente construída através das inter-relações dos atores sociais, econômicos e institucionais que atuam neste âmbito espacial, apropriada a partir de relações de poder sustentadas em motivações políticas, sociais, ambientais, econômicas, culturais ou religiosas, emanadas do Estado, de grupos sociais ou corporativos, instituições ou indivíduos.”

Conforme as reflexões de Brandão (2007 *apud* MIRANDA 2012), o território passa a ser visto como um grande elemento somatório de conhecimentos, condensador e, ao mesmo tempo, regulador autômato de relações, dotado da propriedade de sintetizar e encarnar projetos sociais e políticos.

Dallabrida *et al.* (2009) afirmam que a gestão territorial está ligada aos processos de tomada de decisão dos atores institucionais, sociais e econômicos, sobre a apropriação e uso dos territórios, onde precisa ser entendida como um processo de gestão de diferenciadas visões, com vistas ao desenvolvimento territorial, precisando ser problematizadas, à luz de algumas contribuições recentes de diferentes autores.

Pires, Muller e Verdi (2006) entendem o desenvolvimento dos territórios como conteúdo específico conjunto ao processo de melhoria das condições políticas, sociais e econômicas, locais e regionais, que envolve um processo de melhorias: de renda, de bem-estar social e da participação da comunidade na tomada de decisões na coletividade. Fuini e Hori (2014) completam dizendo que é “um processo de mudança que se concretiza pela territorialização das atividades, indivíduos e grupos em um lugar, fortalecendo a identidade material e imaterial e a ampliação das oportunidades para os atores locais”.

Entende-se por desenvolvimento, como a própria palavra transcreve, um processo de crescimento, evolução e mudança, de um objeto, pessoa ou situação em determinadas condições. Termo esse que vem associado a outras noções como crescimento, especialização, industrialização, urbanização, acumulação de capital, planejamento, modernização, ajuda externa, e mais recentemente desenvolvimento regional, desenvolvimento local e desenvolvimento territorial.

O conceito de desenvolvimento regional vem ganhando popularidade e está sendo utilizado de forma indiscriminada por planejadores e formuladores de políticas públicas no Brasil (MIRANDA, 2012).

Vainer (2002) afirma que a estratégia de desenvolvimento, engaja, envolve e exige táticas que configuram os principais processos sociais, políticos e econômicos. As estruturas e processos de organização territorial escalar são campos de ação política e estratégica tanto para os grupos (social, econômica e politicamente marginalizado) como para os poderosos (elites) (JONAS 2006 *apud* DALLABRIDA *et al.* 2009).

Brandão, Costa e Alves (2006) criticam a aposta em modelo de desenvolvimento territorial como Distritos Industriais e Arranjos Produtivos Locais, pois idealizam neles:

- Defesa ao “localismo” e ao desenvolvimento endógeno para desenvolver regiões periféricas, esquecendo a relação supralocal das redes econômicas globais;
- Fragilidade institucional de modelos de arranjos de micro e pequenos negócios, subordinados aos outros níveis, Estadual ou Federal;
- Associação dos interesses privados e empresariais (competitividade) com o interesse público, sobretudo em regiões com alta especialização produtiva;
- APLs em países periféricos ou subdesenvolvidos carecem da fraca articulação institucional e precariedade da rede de serviços locais necessárias ao funcionamento da indústria.

O enfoque do desenvolvimento deve ser somado a uma perspectiva relacional, que vai implicar na construção de uma esfera pública, plural e inclusiva, que deve ser ao mesmo tempo induzida pelo mercado e também controlada pela sociedade (FLEURY 2006 *apud* DALLABRIDA *et al.* 2009).

O governo tem um papel decisivo para o desenvolvimento regional. Johnson (1998 *apud* AMARO E RIBEIRO 2014), diz que o governo tem a função de estimular os mercados, fornecer educação, infraestrutura e dar incentivos para que as empresas invistam em inovação, buscando novos conhecimentos, absorvendo e utilizando os conhecimentos criados no local. Egler, Bessa e Golçalves (2013) acrescentam que este papel determinante atua no sentido de evitar a ruptura da coesão social e econômica entre lugares diferentes, e ressaltam a importância da participação dos agentes privados para este objetivo ser alcançado. No entanto, para que ocorra um desenvolvimento regional eficiente é necessária uma agenda de desenvolvimento à luz dos três princípios básicos: a coesão territorial, a policentralidade e a sustentabilidade.

Coesão territorial

A competitividade entre os agentes privados presentes em um determinado território juntamente com a atuação dos agentes públicos resultam em uma busca desenfreada dos recursos existentes no local ou nas vizinhas mais próximas. Uma coesão harmoniosa entre os territórios torna-se um aspecto vital para a existência de um desenvolvimento territorial eficiente e eficaz.

O Livro Verde sobre a Coesão Territorial Europeia (CCE, 2008) apresenta o conceito de coesão territorial como o alcance do desenvolvimento harmonioso de todos os territórios, facultando aos seus habitantes a possibilidade de tirar o melhor partido das características de cada um deles. Desta forma, a coesão territorial é um fator de conversão das diferenças em vantagens, contribuindo para um desenvolvimento sustentável em longo prazo. Ressalta-se que um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável “facilitaria a utilização mais equilibrada e sustentada dos recursos, permitiria ganhos econômicos graças a uma menor

congestão e uma pressão reduzida sobre os custos, e beneficiaria o ambiente e a qualidade de vida” (CCE, 2008).

Segundo Medeiros (2005), coesão territorial almeja a fomentação de um equilíbrio territorial por meio do desenvolvimento de um sistema urbano policêntrico e de uma distribuição mais homogênea das atividades pelo território. Pereira (2009) justifica a valorização da coesão territorial em virtude da fragmentação territorial e social que tem progredido em diferentes escalas. A compreensão partilhada de todas as temáticas em diferentes escalas poderia apoiar as governanças territoriais em planejar uma agenda de desenvolvimento regional capaz de se adaptar à escala territorial mais adequada, de responder melhor às preferências e necessidades locais, e de melhorar a coordenação com outras políticas a todos os níveis (CCE, 2008).

Egler, Bessa e Golçalves (2013) afirmam que a coesão territorial parte do pressuposto de que os agentes sociais que atuam em um determinado território colaborem por meio de programas e projetos comuns com a finalidade de mitigar os custos de transação inerentes ao processo de desenvolvimento.

O Jornal Oficial da União Europeia apresentou em 2006 orientações estratégicas para os programas apoiados pela política de coesão à luz de três prioridades (CE, 2006; CE, 2014):

Prioridade 1: Reforçar a atratividade dos Estados-Membros, das regiões e das cidades, melhorando a acessibilidade, assegurando serviços de qualidade e nível adequados e preservando o ambiente;

Prioridade 2: Incentivar a inovação, o espírito empresarial e o crescimento da economia baseada no conhecimento, promovendo as capacidades de investigação e inovação, incluindo as novas tecnologias da informação e da comunicação (TIC);

Prioridade 3: Criar mais e melhor emprego, atraindo mais pessoas para o mercado de trabalho ou para a atividade empresarial, melhorando a adaptabilidade dos trabalhadores e das empresas e aumentando os investimentos no capital humano.

As estratégias que podem ser utilizadas nas prioridades são descritas na Tabela 1. De acordo com Rückert (2010), a experiência da política regional de cooperação inter-regional transfronteiriça da União Europeia tem sido utilizado como paradigma para as análises e ações das regiões pertencentes às fronteiras sul-americanas. Observam-se no cenário brasileiro, iniciativas de programas como a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), o Programa das Mesorregiões Diferenciadas (PROMESCO), o Programa de Desenvolvimento de Faixa de Fronteira, a Política de Ordenamento Territorial, o Programa Nacional dos Territórios Rurais Sustentáveis e uma proposta de uma regionalização do Plano Plurianual do Brasil 2008.

Tabela 1: Estratégias utilizadas nas prioridades

Prioridades	Estratégias
Prioridade 1	Melhorar as infraestruturas de transportes e reforçar as sinergias entre a proteção ambiental e o seu crescimento.
Prioridade 2	Reforçar e melhorar o investimento em investigação e desenvolvimento tecnológico (IDT), facilitar a inovação, promover o espírito empresarial, promover a sociedade da informação para todos e melhorar o acesso ao financiamento.
Prioridade 3	Atrair e manter um maior número de pessoas no mercado de trabalho, modernizar os sistemas de proteção social, melhorar a adaptabilidade dos trabalhadores e a flexibilidade do mercado de trabalho, aumentar o investimento no capital humano através da melhoria da educação e das competências, reforçar a capacidade administrativa e contribuir para manter uma população ativa saudável.

Fonte: CE, 2014

Policentralidade

O termo policentralidade se estende além do significado intuitivo que transmite, isto é, ter-se mais de um centro. A proposta de um modelo da cidade policêntrica não é algo que advém de forma natural, inerente ao fenômeno urbano, para que este cenário ocorra fazem-se necessárias ações de planejamento das cidades.

De acordo com Hall e Pain (2006) e Lima (2011), a cidade policêntrica é resultado de uma descentralização dos núcleos urbanos monocêntricos. Em cidades monocêntricas, a troca ocorre apenas no núcleo principal, entretanto, em cidades policêntricas as trocas ocorrem entre o núcleo principal e os núcleos urbanos adjacentes. Polidori (2004) acrescenta que a policentralidade é decorrente das restrições nos processos de interação que há na cidade, restrições estas que abrem caminhos para a formação de múltiplos centros.

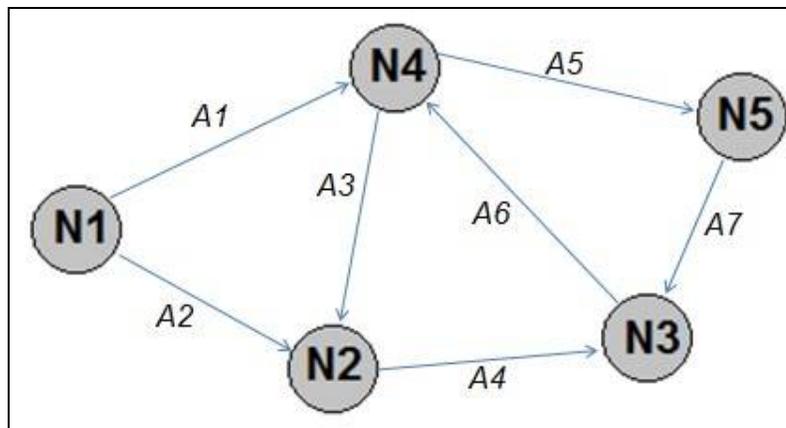
Segundo Souza (2014), um marco na passagem da urbanização à metropolização é a transição da centralidade à policentralidade. A essência de policentralidade está associada à ideia de rede de cidades. Os núcleos urbanos formam os nós (N1, N2, N3 ... Nn) que são conectados por arcos (A1, A2, A3 ... An), por onde circulam fluxos materiais e imateriais, acompanhando uma hierarquia definida por sua complexidade funcional (EGLER, BESSA E GOLÇALVES, 2013). O diagrama de grafo apresenta esta noção elementar de policentralidade na Figura 1.

A policentralidade pode ocorrer em três escalas. Orientando-se de uma visão macro para uma visão micro, a primeira escala é a formação de uma rede hierárquica com as demais cidades globais. A segunda escala é gerada por meio de rede de cidades que conjuntamente configuram os centros globais. E por fim, a terceira escala é resultante de um núcleo central determinado, e reconhecida a existência de outros pequenos núcleos urbanos ao redor do núcleo central (PERES E POLIDORI, 2013; HALL E PAIN, 2006).

Segundo Peres e Polidori (2013), “o cenário da urbanização no planeta é continuamente

crescente, onde os aspectos espaciais decorrentes do crescimento urbano são fatores importantes para a busca por um futuro urbano de equidade social e sustentabilidade ambiental”. A policentralidade é um complemento à coesão territorial, entretanto, a formação destes dois pilares deve ser alcançada simultaneamente com a interface com o ambiente natural. Um planejamento deve considerar os impactos que o meio ambiente sofrerá, bem como a implementação de projetos de compensação.

Figura 1: Diagrama de Grafo



Fonte: Elaboração própria.

Sustentabilidade

A palavra sustentabilidade é considerada em muitos momentos como uma simples inclusão da dimensão no processo de planejamento. Entretanto, Egler, Bessa e Golçalves (2013) ressaltam que esta é uma visão superficial do desenvolvimento sustentável realizado pelos agentes públicos e privados. A inclusão desta dimensão no planejamento deve considerar o conceito mais difundido que é apresentado pela Comissão Mundial Independente sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1987 (Comissão Brundtland), como aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade das gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades (WCED, 1987).

De acordo com Abramovay (2010), o desenvolvimento sustentável possui vários componentes estratégicos que podem ser encontrados em políticas governamentais, em práticas adotadas por empresas privadas e nos trabalhos de várias organizações da sociedade civil brasileira. No entanto, o planejamento deve estar alicerçado em um horizonte estratégico, os projetos devem ser implementados para que gerem o retorno em curto, em médio e em longo prazo.

Manfrin *et al.* (2013) relatam que embora as empresas incorporem em seu discurso o conceito de sustentabilidade, os processos produtivos não sofrem mudanças tão concisas em suas práticas. Os autores ressaltam que as políticas de desenvolvimento econômico e industrial brasileiras não conduzem ao desenvolvimento de um modelo fundamentado na sustentabilidade.

Uma compreensão holística sobre o meio ambiente e os seus protagonistas faz-se necessário desde o momento que o objetivo é integrar todos os elementos que influenciam o meio

ambiente e, posteriormente, tomar decisões que minimizem os impactos. Pereira e Curi (2012) evidenciam que a conscientização e o ativismo é um compromisso de todas as esferas da sociedade, entretanto, ressaltam que “quaisquer iniciativas que visem à qualidade ambiental, somente serão concretizadas quando o bem estar social se sobrepor aos interesses políticos, uma vez que tais ações são implementadas, necessariamente, pelos gestores e, cabem a estes, a condução de ações que promovam um ambiente equilibrado com vista a obtenção de uma sadia qualidade de vida”.

Complexo Industrial Portuário do Açú (CIPA)

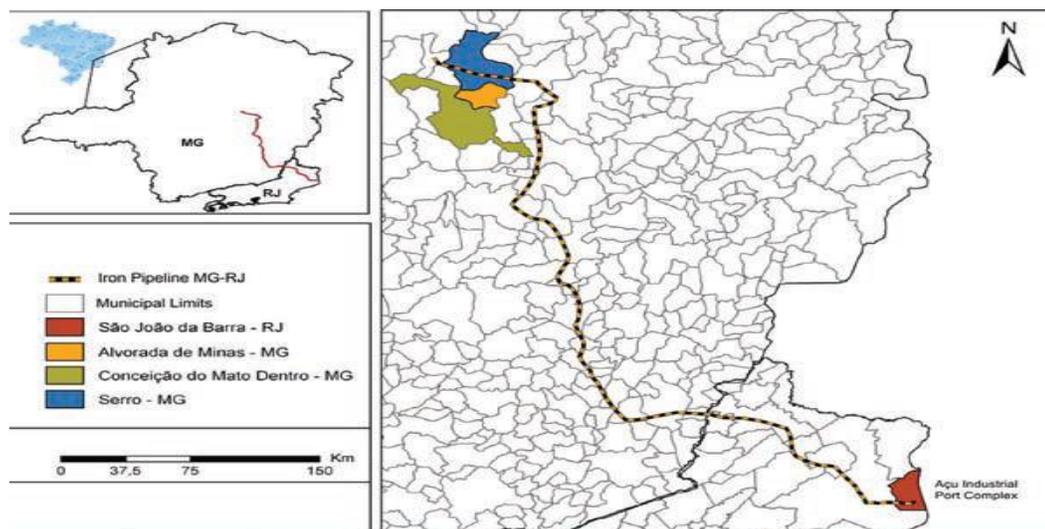
A região Norte Fluminense recebeu um grande empreendimento de infraestrutura Portuária, o Complexo Industrial Portuário do Açú (CIPA), que teve seu início de construção em setembro de 2007, na cidade de São João da Barra.

O CIPA foi, inicialmente, um investimento do grupo EBX, que por função de uma crise no ano de 2013, atualmente se encontra sob controle da empresa Prumo Logístico Global.

O Distrito Industrial de São João da Barra, onde se localiza o Complexo Industrial Portuário do Açú, abrange uma área total de aproximadamente 7.036 hectares. O CIPA tem por objetivo principal o transporte através de um longo gasoduto, construído pelo gigante do aço “Anglo American”, de 525 km, entre Minas Gerais e o Superporto do Açú. Sua localização pode ser visualizada na Figura 2.

De acordo com Amaro e Ribeiro (2014), os impactos ambientais, sociais e econômicos já podem ser sentidos por parte da região, principalmente nas cidades de Campos dos Goytacazes e de São João da Barra. Essas duas cidades recebem influencia direta desses investimentos externos, passando então por grandes mudanças e expectativas para o futuro.

Figura 2: Localização do CIPA, no município de São João da Barra e do mineroduto Anglo American



Fonte: Pedlowski (2013)

METODOLOGIA

Nesta seção serão demonstrados os procedimentos metodológicos seguidos para se atingir o objetivo do presente artigo.

Inicialmente, realizou-se uma pesquisa bibliográfica com a finalidade de entender mais sobre a Governança Territorial, o Desenvolvimento Regional e os três princípios básicos: coesão territorial, policentralidade e sustentabilidade. Gil (2002) explica que a pesquisa bibliográfica é desenvolvida a partir de material já elaborado e publicado, constituído por livros e artigos científicos.

Posteriormente, foram selecionados artigos científicos relacionados com os impactos do Complexo Portuário do Açu, onde foram verificados pontos que indicam se a agenda de desenvolvimento regional é contemplada à luz dos três princípios básicos nos municípios de Campos dos Goytacazes e de São João da Barra. Nesta etapa buscou-se realizar uma pesquisa exploratória, uma vez que o objetivo deste tipo de pesquisa é proporcionar uma maior familiaridade com o problema e torná-lo mais explícito (GIL, 2002).

ANÁLISE DOS RESULTADOS

Com base em pesquisas publicadas, recentemente, sobre a temática, este tópico de análise dos resultados relaciona os resultados das mesmas com os elementos metodológicos propostos no presente trabalho.

O propósito é verificar se a agenda de desenvolvimento regional apresenta compatibilidade com os fundamentos intrínsecos aos princípios básicos "Coesão Territorial", "Policentralidade" e "Sustentabilidade".

À respeito do primeiro princípio básico, Coesão Territorial, pode ser observado na pesquisa de Pedlowski (2013) que o investimento do Porto do Açu é a própria materialização de um processo de acumulação de riqueza, com base em recursos naturais. Nele, o capital nacional e internacional, com apoio do poder público, avança sobre os produtores rurais nativos do território, desrespeitando as suas garantias constitucionais. Nesse contexto, fica evidente a quebra da possibilidade de coesão harmoniosa no território, aspecto vital para o desenvolvimento eficiente e eficaz do mesmo espaço.

A ainda sobre a necessidade de uma coesão harmoniosa para o desenvolvimento territorial, Ribeiro (2014) aponta em sua pesquisa uma forte convergência de percepção entre o setor público e as empresas que foram instaladas no Porto; e uma forte divergência entre esses agentes e os representantes da sociedade (agricultura, comércio, turismo, comunicação e cultura, meio ambiente e ensino de pesquisa).

Enquanto o setor público e as empresas privadas afirmam possuir ações estratégicas para inserir o empresário local nas atividades envolvidas, a percepção dos empreendedores locais é que não há uma integração entre as empresas locais e as empresas vindas de outras regiões. Pelo contrário, há uma grande distância entre esses agentes, fazendo com que cada uma atue de forma isolada. A falta de integração agrava-se pelo fato das empresas locais não apresentarem os requisitos necessários para se adequarem ao novo cenário, o que acarreta das

oportunidades serem absorvidas por firmas de outras localidades (AMARO E RIBEIRO, 2014).

Fica evidente, segundo análise desses autores, que o território apresenta uma grande dificuldade de integração, o que favorece o processo de acumulação das grandes empresas que chegam, em detrimento do aprofundamento da pobreza dos nativos que não conseguem se inserir, dado a sua fragilidade competitiva.

Em relação a ideia de cidade policêntrica, a crítica dos mesmos autores sobre a natureza de projetos exógenos, em descompasso com as atividades locais, favorece a instalação de atividade econômicas concentradas geograficamente. No caso específico do porto, a localização se faz competitiva por conta de atributos, tais como: profundidade do mar (calado), espaço livre para infraestrutura, custo e logística favorável. Com isso, existe naturalmente um esforço de convergência para um único ponto, inibindo o processo de descentralização, com prejuízos para os núcleos urbanos adjacentes (POLIDORI, 2004). Os indicadores de participação no valor adicionado fiscal e emprego no comércio, do município, sede perde força, mesmo com substanciais investimentos no Porto do Açu, cuja localização é em uma área rural isolada da cidade.

Ribeiro (2014) conclui não haver uma integração entre o núcleo central e os demais pequenos núcleos urbanos. O autor aponta que os elementos de informação, conhecimento e habilidades concentram-se na área do porto. Em virtude da localização geográfica isolada, as empresas locais não possuem facilidade de acesso. Diante da individualidade e competitividade destrutiva entre as empresas locais, não há evidências de ações de ordem coletiva que busque promover a integração. Assim, a conclusão leva a não ocorrência da policentralidade e, conseqüentemente, a predominância da monocentralidade.

Sobre a análise ao terceiro pilar, "Sustentabilidade", diversos estudos apontam que o meio ambiente vem sofrendo sérios impactos com a implantação do complexo portuário do Açu (RANGEL E PESSANHA, 2013; XAVIER E JÚNIOR, 2013; CORRÊA *et al.*, 2013; VIANA *et al.*, 2013).

Ribeiro (2014) faz críticas ao processo de avaliação dos estudos ambientais, já que a aprovação desses órgãos sempre ocorre sem um debate mais aprofundado com a sociedade. A falta de organização da sociedade facilita essa situação, cujas externalidades negativas acabam sem solução. A situação crítica dos produtores rurais e dos pescadores, que acompanham a decadência das suas atividades no tempo, podem comprovar a afirmativa.

Por outro lado, a falta de informação da sociedade, a dificuldade de interação dos agentes locais, o desinteresse das forças políticas e a acomodação dos empreendedores, contribuem para a não implementação das medidas mitigatórias declaradas nos estudos de impacto ambiental.

Com a intervenção exógena do projeto do Porto do Açu, a paisagem do território de entorno se modificou. São claras ações como; a retirada de areia do leito rio de forma frenética, exploração de pedreiras, transporte de material passando em áreas urbanas, aumento da poluição, aumento do volume de máquinas pesadas. Como conseqüências socioeconômicas, pode se observar: o conflito entre produtores locais e empreendedores, a especulação imobiliária, o aumento da escala inflacionária, o desemprego no comércio, o aumento da favelização e da violência, e a pressão sobre o serviço de saúde pública.

CONCLUSÃO

Considerando a Governança Territorial como um conjunto de iniciativas e ações que uma sociedade tem para gerir os assuntos de ordem pública, o trabalho concluiu que o território não possui um arranjo institucional capaz de articular uma estratégia que seja capaz de assegurar um comportamento cooperativo entre os agentes econômicos. O perfil sociocultural é inibidor da ação coletiva no território. Ficou evidenciada uma prática de autovalorização do papel individual de cada entidade e uma grande dificuldade de integração dos atores e agentes à movimentos de caráter coletivo.

O propósito de verificar se a agenda de desenvolvimento regional apresenta compatibilidade com os fundamentos intrínsecos aos princípios básicos "Coesão Territorial", "Policentralidade" e "Sustentabilidade", foi estabelecido, porém não ficou clara a existência de qualquer agenda de desenvolvimento, com foco no fortalecimento da ação coletiva. Predominam os discursos no âmbito político pelo lado dos empreendedores e pelo lado do poder público, sobre os benefícios em favor da sociedade, porém os indicadores ambientais, econômicos e sociais mostram uma outra realidade. De fato a estrutura de capital social é muito frágil no território, o que não favorece a absorção das externalidades positivas extrínsecas ao projeto do Porto do Açu.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, R. Desenvolvimento sustentável: qual a estratégia para o Brasil? NOVOS ESTUDOS 87. jul. 2010.
- AMARO, T. C. F.; RIBEIRO, A.C. Entendendo as características fundamentais e indutoras do desenvolvimento territorial com base em sistemas de inovação. In: XIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL RII, 2014, Salvador, 2014.
- BECKER, D. F.; DALLABRIDA, V. R Governança Territorial: Um primeiro passo na construção de uma proposta teórico-metodológica. Desenvolvimento em Questão, ano 1, n. 2, Ijuí/RS, jul./dez./2003, p. 73-98.
- BRANDÃO, C. A.; COSTA, E. J. M. da; ALVES, M. A. da S. Construir o espaço supralocal de articulação sócio-produtiva e das estratégias de desenvolvimento: Os novos arranjos institucionais. In DINIZ, C.C.; CROCCO, M. (org.), Economia Regional e Urbana: Contribuições teóricas recentes. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- BRANDÃO, C. Territórios com classes sociais, conflitos, decisão e poder. In: ORTEGA, Antonio César; FILHO, Niemeyer A. (Orgs). Desenvolvimento territorial, segurança alimentada e economia solidária. Campinas, SP: Ed. Alínea, 2007.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário. Marco referencial para apoio ao Desenvolvimento de Territórios Rurais. Brasília – DF. 2005
- CCE, Comissão das Comunidades Europeias. Livro Verde sobre a Coesão Territorial Européia. Tirar Partido da Diversidade Territorial. Comissão das Comunidades Europeias. 2008. Disponível em:

http://ec.europa.eu/regional_policy/archive/consultation/terco/paper_terco_pt.pdf. Acesso em março de 2015.

COLLETIS, G., GILLY, J.P., *et al.* Construction territoriale et Dynamiques productives. Revue Sciences de la Societé, n. 48, Outubro de 1999.

Comissão Europeia (CE). Decisão do conselho relativa às orientações estratégicas comunitárias em matéria de coesão. 2006. Disponível em:

<http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/1_29120061021pt00110032.pdf>

Acesso em março de 2015.

Comissão Europeia (CE). Programa Operacional Temático Valorização do Território. 2014.

Disponível em: <<http://www.qren.pt/np4/np4/?newsId=4650&fileName=i006471.pdf>> Acesso em março de 2015.

CORRÊA, B. S. *et al.* Monitoramento de parâmetros físico-químicos e microbiológicos em quatro lagoas do município de São João da Barra, RJ. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 7 n. 1, p. 69-78, jan. / jun. 2013.

DALLABRIDA, V. R. A gestão territorial através do diálogo e da participação. Scripta Nova. Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. Barcelona: Universidad de Barcelona, 1 de agosto de 2007, vol. XI, núm. 245 (20). <<http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-24520.htm>> Acesso em: março de 2015.

DALLABRIDA, V. R. *et al.* Gestão territorial e multiescalaridade na descentralização político-administrativa de dois Estados do Sul do Brasil. XI Colóquio Internacional sobre Poder Local. Salvador. 14 a 16 de dezembro, 2009.

DALLABRIDA, V. R. Governança Territorial e Desenvolvimento: as experiências de descentralização político-administrativa no Brasil como exemplos de institucionalização de novas escalas territoriais de governança. In: IPEA - I CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS. Brasília - DF. 2011.

EGLER, C. A. G.; BESSA, V. C.; GONÇALVES, A. F. PENSAR O TERRITÓRIO E A REGIÃO: por uma agenda de desenvolvimento regional. Mercator, Fortaleza, v. 12, n. 28, p.7-17, mai./ago. 2013.

FLEURY, S. “Democracia, descentralização e desenvolvimento”, in Democracia, descentralização e desenvolvimento: Brasil & Espanha, FGV, Rio de Janeiro, p. 23-75. 2006.

FUINI, L. L. A (des) territorialização do APL da indústria têxtil e de confecções de Americana e região: Uma análise sobre o desenvolvimento local e a governança. Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional, Taubaté, v. 10, n. 4, p.114-137, nov. 2014.

FUINI, L. L.; HORI, I. I. Os arranjos produtivos locais na região de Ourinhos – SP – Brasil: Dinâmica Socioprodutiva e desenvolvimento territorial. REDES - Rev. Des. Regional, Santa Cruz do Sul, v. 19, n. 1, p. 236 - 57, jan/abr. 2014.

GIL, A. C. Como elaborar projetos de pesquisa. São Paulo: Atlas, 2002.

GILLY, J. P.; PECQUEUR, B. La dimensión local de la regulación. In: BOYER, R.; SAILLARD, Y. (org.), Teoría de la regulación: Estado de los conocimientos. Volume II. Argentina: Oficina de Publicaciones da CBC, p. 115-124. 1997.

HALL, P; PAIN, K. The Polycentric Metropolis. Ed. Earthscan. London. 2006.

IDEB. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica. Disponível em: <http://ideb.inep.gov.br/>. Acesso em março de 2015.

- JOHNSON, A. Functions in Innovation System Approach. Mimeo, Department of Industrial Dynamics Chalmers University of Technology –Goteborg Suécia, 1998.
- JONAS, A. E. G. “Pro scale: further reflections on the ‘scale debate’ in human geography”, Royal Geographical Society, n. 31, p. 399–406. 2006.
- LIMA, P. H. G. A ocorrência de Policentralidade em Teresina – PI: a formação de um subcentro urbano na região Sudeste. Tese de Doutorado (Instituto de Geociências e Ciências Exatas). Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho. São Paulo, 2011.
- MANFRIN, P. M. *et al.* Um panorama da pesquisa em operações sustentáveis. *Produção*, v. 23, n. 4, p. 762-776, out./dez. 2013
- MEDEIROS, E. J. R. A Coesão Territorial nas NUTS III de Fronteira de Portugal Continental. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos). Universidade de Lisboa. Lisboa, 2005.
- MILANI, C.; SOLINÍS, G. Pensar a democracia na governança mundial: algumas pistas para o futuro. In: MILANI, Carlos; ARTURI, Carlos; SOLINÍS, Germán (Orgs.). *Democracia e Governança Mundial – Que Regulações para o Século XXI*. Porto Alegre: Ed. Universidade/UFRGS/UNESCO, 2002, p. 266-291.
- MIRANDA, A. A. B. O conceito de território e as recentes políticas de desenvolvimento rural e suas contradições no estado do Maranhão. Universidade Federal do Maranhão (UFMA). *Revista Políticas Públicas*, São Luís, v. 16, n. 1, p.123-132, abr. 2012.
- PASSOS, D. C. P.; ARICA, J. Considerações sobre os impactos produtivos do complexo logístico e industrial do Porto do Açú (RJ). IX CONGRESSO NACIONAL DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO. Jun. 2013.
- PEDLOWSKI, M.A. When the State Becomes the Land Grabber: Violence and Dispossession in the Name of ‘Development’ in Brazil. *Journal Of Latin American Geography*, p. 91-11, 2013
- PEREIRA, M. Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial. *Actas 15º Congresso da APDR*, Cabo Verde, jul. 2009.
- PEREIRA, S. S.; CURTI, R. C. Meio Ambiente, Impacto Ambiental e Desenvolvimento: Conceituações Teóricas sobre o Despertar da Consciência Ambiental. *REUNIR – Revista de Administração, Contabilidade e Sustentabilidade – Vol. 2, no 4, p.35-57, Set-Dez/2012.*
- PERES, O. M.; POLIDORI, M. C. ESPECULANDO SOBRE A FRAGMENTAÇÃO DA FORMA URBANA: Dinâmicas do crescimento urbano e a paisagem hidrográfica. *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, n. 9, 2013.
- POLIDORI, M. C. ESPECULANDO SOBRE A FRAGMENTAÇÃO DA FORMA URBANA: Dinâmicas do crescimento urbano e a paisagem hidrográfica. Tese de Doutorado (Instituto de Biociências – Programa de Pós-Graduação em Ecologia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2004.
- PIRES, E. L. S.; MULLER, G.; VERDI, A. R. Instituições, territórios e desenvolvimento local: Delineamento preliminar de aspectos teóricos e morfológicos. *Geografia, Ageteo/Unesp*, Rio Claro, v. 31, n. 3, p. 437-454, set./dez. 2006.
- RANGEL, L. C., PESSANHA, L. R. M. O Complexo Logístico Industrial Portuário do Açú e os seus impactos no sistema de drenagem e na estruturação urbana da Região Norte Fluminense. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego*, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 7 n. 2, p. 101-118, jul. / dez. 2013.
- RIBEIRO, A. C. Aglomeração produtiva do complexo portuário do Açú: aspectos de sua natureza e perspectivas evolucionárias. *LAJBM*. v. 5, n. 2, p. 209/229, jul-dez/2014, Taubaté, SP, Brasil

RÜCKERT, A. A. Uso do Território e Políticas Territoriais Contemporâneas: Alguns Cenários no Brasil, Uniao Europeia e Mercosul. Revista de Geopolítica. Ponta Grossa – PR. v. 1, n. 1, p. 17-32, jan./jun. 2010.

SOUZA, E. L. A metropolização como negócio: conceitos e determinações emergentes do processo de transição da urbanização à metropolização. VI Congresso Iberoamericano de Estudios Territoriales y Ambientales. São Paulo, 2014.

VAINER, C. “As escalas do poder e o poder das escalas: o que pode o poder local?” Cadernos do IPPUR, ano XVI, n. 1, Número especial, Planejamento e território: ensaios sobre a desigualdade, p. 13-32. 2002.

VIANA, L. G. *et al.* Qualidade das águas da Lagoa do Taí, em São João da Barra, RJ. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 7 n. 1, p. 139-151, jan. / jun. 2013.

XAVIER, L. G. S.; JÚNIOR, L. P. Q. Os núcleos urbanos no entorno imediato do Complexo Industrial do Porto do Açú: alterações na paisagem. Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego, Campos dos Goytacazes/RJ, v. 7 n. 2, p. 119-145, jul. / dez. 2013.

WCED (WORLD COMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT). Our common future (the Brundtland report). Oxford: Oxford University Press, 1987.