

CONSÓRCIO INTERMUNICIPAL DO LESTE FLUMINENSE (CONLESTE): ORGANISMO DE GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS E COOPERAÇÃO REGIONAL NO TERRITÓRIO FLUMINENSE

Priscila Freire Caetano¹

Orientador: Prof. Dr. Augusto César Pinheiro da Silva

Introdução

A presente pesquisa trata-se da investigação do processo de regionalização por meio de um consorciamento de municípios a Leste do território fluminense, conhecido, de figura jurídica, como CONLESTE (Consórcio Intermunicipal de desenvolvimento do Leste Fluminense), recorte político-territorial composto por 12 municípios (Araruama, Cachoeiras de Macacu, Casimiro de Abreu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Maricá, Niterói, Rio Bonito, São Gonçalo, Silva Jardim e Tanguá) que compõem uma nova estratégia de poder no estado do Rio de Janeiro, como forma de lidar com as consequentes transformações nestes territórios, sejam elas positivas ou negativas.

Objetivo

Objetiva-se entender como essa nova configuração política no território fluminense em formação pode contribuir para a gestão e o planejamento de políticas públicas voltadas as transformações geradas pelo empreendimento, assim como os avanços políticos e socioespaciais foram e são necessários para o desenvolvimento de tal arquitetura política. Para isso, será analisado: 1) o espaço político local, o município enquanto ente autônomo da federação; 2) o que vem a ser um consórcio de unidades federadas; 3) quais são seus preceitos legais para a gerência de políticas públicas em consorciamento 4) os conceitos de *planejamento e gestão do território*, tendo os municípios reunidos no CONLESTE como exemplo de mecanismo e ferramenta para a gerência de políticas públicas.

Justificativa:

Durante o processo de pesquisa, os rumos iniciais que balizaram o trabalho sofreram alterações, na medida em que novos elementos foram descobertos e agregados à linha de investigação. Esta estava voltada, inicialmente, ao estudo do empreendimento industrial petroquímico denominado COMPERJ e as transformações do espaço geográfico ao qual o estado fluminense está sujeito. Entretanto, algumas questões consideradas mais expressivas e inovadoras modificaram o enfoque do trabalho, que se voltou para a discussão das políticas públicas relacionadas a demandas geradas e/ou intensificadas, essencialmente no que tange a gestão e o planejamento dos municípios adjacentes ao projeto em desenvolvimento. A importância desse estudo diz respeito à forma como questões regionais surgem no bojo de problemáticas que ultrapassam limites municipais, interferindo em inúmeras instâncias locais, exigindo-se delas políticas inovadoras e um aprimoramento na gestão e planejamento das políticas públicas das mesmas, tendo como base as necessidades compartilhadas pelas populações desses territórios.

¹ Graduanda do 11º período do curso de Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
E-mail: priscilageografia@yahoo.com.br

Metodologia

Quanto à base teórico-metodológica, vem sendo realizadas revisões bibliográficas acerca dos conceitos e noções de *consórcio*, *planejamento territorial*, *gestão do território*, *território* e *cidadania*. Como procedimentos metodológicos, foram realizadas conjuntamente consultas a *sites* oficiais.

Os municípios enquanto espaços políticos por excelência: realidade territorial, social e histórica

Após a queda do Império Romano, o modelo de divisão municipal teria originado em todo o mundo as organizações municipais, salvo suas particularidades. Nesse sentido,

(...) o município apresenta-se como um agrupamento de cidadão de um mesmo território, associados através de relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, buscando a solução de seus problemas peculiares e a defesa de seus interesses comuns. [1, p. 6]

No Brasil, “a República adotou a estrutura federativa como mecanismo de descentralização do poder imperial, definindo três esferas político-administrativas: a federal, a estadual e a municipal” [2, p. 165], aplicando-se o modelo das ordenações de Portugal², através das quais se moldou a organização do município colonial, sendo o poder municipal exercido pela Câmara de vereadores. Cabe ressaltar que para a formação territorial brasileira

(...) a base do poder local foi a propriedade da terra, que naqueles tempos, equivalia à propriedade rural. A força e a importância dos Municípios confundiram-se com a dos grandes proprietários de terra, que tinham em suas explorações agrícolas e minerais a base do seu poder econômico e nas Câmaras Municipais o instrumento de sua ação política. [1, p. 6-7]

Desde então o município é entendido como uma “circunscrição do território do Estado na qual cidadãos, associados pelas relações comuns de localidade, de trabalho e de tradições, vivem sob uma organização livre e autônoma, para fins de economia, administração e cultura”. [3, p. 70]. Definido pelo conjunto de redes sociais e palco da atuação de atores presente no espaço, com suas relações de interesse que se articulam e sobrepõem-se, o município é fruto da organização necessária à administração de interesses locais, uma célula política essencial da estrutura orgânica do Estado, que tem como principal função a administração e execução de serviços públicos de interesse local. A menor unidade política da federação tem fundamento territorial, é um dado geográfico que possui história política e caracteriza-se um bloco de poder [4].

O conjunto plural heterogêneo de uma realidade local ou municipal é, de acordo com Dromi [5] a materialização da sociedade moderna e de sua organização política:

La realidad municipal, la comunidad local, el fenómeno vecinal no se presentan como una totalidad acabada y definitiva con modelos y moldes únicos, y sin como procesos sociales reales y concretos, circunstanciados por cantidad y calidad, extensión y ubicación, actualidades y tradición, que solo pueden aproximar e se en tipologías; por ejemplo, municipios rurales y

² As Ordenações foram códigos legislativos que, regendo Portugal, regeram também o Brasil desde seu descobrimento até a Independência, e transplantaram o modelo municipal lusitano para nosso país com as mesmas atribuições políticas, administrativas e judiciais. Assim, os municípios brasileiros tinham um presidente, três vereadores, um procurador, dois almotacés (inspetor encarregado da aplicação exata dos pesos e medidas e da taxa dos gêneros alimentícios), um escrivão, um juiz de fora (magistrado no período colonial) vitalício e dois juizes comuns, eleitos com os vereadores. Tal modelo foi seguido desde a administração da primeira vila brasileira, a de São Vicente, em 1532 (IBAM, O Município no Brasil, <http://www.ibam.org.br>, 2010).

urbanos, de agro y de ciudad, y a su vez ellos en categorías muy diversos [5, p. 12]³

Assim sendo, os municípios são um conjunto plural de fenômenos, processos e relações, e os do CONLESTE (ILUSTRAÇÃO 1) compõem uma realidade comum, ainda que diversa. Partindo da premissa de que muitas dessas unidades territoriais que compõem a região⁴ estudada têm origem no desenvolvimento de atividades primárias voltadas para a cidade do Rio de Janeiro e Europa, nos séculos XVI, XVII e XVIII, e que a região produziu traços similares ao desenvolver atividades comuns baseadas nas mesmas atividades agropastoris que tiveram grande desenvolvimento até o século XIX, defender-se-á que os municípios do CONLESTE são territórios autônomos (segundo os termos do Art. 18 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988) e também interdependentes, objetos de estudo de uma geografia política não mais balizada apenas na escala do Estado nação. Deve-se destacar que tal escala “esconde os conflitos existentes em todos os níveis relacionais e constitui um fator de ordem, privilegiando o concebido em relação ao vivido [...] da concepção unidimensional do poderio do Estado” [7, p.7].

Ilustração 1: Os municípios do CONLESTE em sua formação atual



FONTE: www.forumcomperj.com.br

Compreendendo que os municípios do CONLESTE são um conjunto de territórios reunidos politicamente por objetivos convergentes, compete a nós a reflexão a cerca desses territórios, analisando-se as relações introjetadas no espaço fluminense. As relações de poder influenciam na conformação do território, mas não o são propriamente, argumento defendido por alguns geógrafos como Souza [8], para quem os territórios são “fundamentalmente um espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder” [8, p.78], sendo “no fundo (...) relações sociais projetadas no espaço que espaços concretos (os quais são apenas os substratos materiais das territorialidades)” [8, p. 87].

Nesse sentido, os territórios, em uma concepção política, devem ser entendidos

³ A realidade municipal, a comunidade local, o fenômeno vicinal não se apresentam como uma totalidade acabada e definitiva com modelos e moldes únicos, mas sim como processos sociais reais e concretos, em circunstâncias de quantidade e qualidade, extensão e conexão, atualidades e tradição, que só podem aproximar-se em tipologias; por exemplo, municípios rurais e urbanos, do campo e da cidade que, por sua vez, têm categorias muito diversas”. (tradução da autora).

⁴ Trataremos por região a configuração do consórcio, visto que, “se a região é um conceito que funda uma reflexão política de base territorial, se ela coloca em jogo comunidades de interesse identificadas a certa área e, finalmente, se ela é sempre uma discussão entre os limites da autonomia em face de um poder central”, o conceito pode ser atribuído por conta desse “fundamento político, de controle e gestão de um território” [6, p. 73].

(...) como uma forma de controle dos indivíduos e/ou dos processos sociais, a partir do controle do seu espaço material de existência. Território e poder, aqui andam juntos. Por isso a concepção clássica de território aparece vinculada à ideia de Estado nação, mas em hipótese alguma pode ser reduzida a ele. [9]

Etimologicamente, a palavra território é derivada do latim *terra* e *torium*, que significa “terra pertencente a alguém”. CORRÊA [10] compreende que essa noção não se vincula necessariamente à propriedade da terra, mas sim à sua apropriação num duplo significado.

Para o geógrafo,

(...) de um lado associa-se (o território) ao controle de fato, efetivo, por vezes legitimado, por parte de instituições ou grupos sobre um dado espaço. Nesse sentido, o conceito de território vincula-se à geografia política e geopolítica. A apropriação, por outro lado, pode assumir uma dimensão afetiva, derivada das práticas espacializadas por parte de grupos distintos definidos segundo renda, raça, religião, sexo, idade ou outros atributos. Nesse sentido o conceito de território vincula-se a uma geografia que privilegia os sentimentos e simbolismos atribuídos aos lugares, [...] que a partir da década de 70 tem sido considerado pelos geógrafos humanistas. Os dois significados podem, contudo, combinar-se definindo territórios plenamente apropriados, de direito, de fato e efetivamente. [10, p. 251]

Considerando o fato de que os territórios municipais são entes autônomos que compõem o pacto federativo e que este, por definição, é um acordo de base territorial no qual grupos sociais localizados em diferentes partes de um território nacional organizam-se em busca da harmonização entre suas demandas particulares e os interesses gerais da sociedade [2], pode-se compreender que este pacto trata da acomodação de diferenças, um ambiente de constante tensão, cabendo aos arranjos institucionais organizarem os interesses e controlarem os conflitos. O que se caracteriza em um formato político institucional que tem como desígnio a difícil tarefa de unificar e conciliar objetivos, muitas vezes opostos, ainda preservando a diversidade [2].

Os modos de estruturação da administração pública brasileira seguem o modelo teórico, fundamentado por intermédio das seguintes matrizes teóricas:

(...) a) “territorialização” – elemento que se refere à partilha de competências geográficas entre autoridades locais ou entes federativos; b) “unidade orgânica” – no que toca à configuração da estrutura da estrutura interna do Estado; c) “administração de gestão” – que diz respeito ao modelo de gerenciamento da máquina pública; d) “concentração de poderes” – fundamento segundo o qual devem articular-se organização administrativa, sistema de governo e exercício do poder. [11, p. 87]

Os Consórcios e seus fundamentos legais

Quando alguns problemas transcendem a exclusividade municipal, interessando também a coletividades vizinhas, a governos diferentes, impondo a necessidade de soluções regionalizadas, com ou sem a participação do governo do Estado, contribuem para a formação de entidades dessa natureza, que passam a integrar um sistema múltiplo de opções e políticas intermunicipais [12]. Nesses casos, relações intermunicipais devem ser construídas de maneira que visem o estudo, acompanhamento e diagnóstico das soluções. Temas como limpeza pública, destinação final de resíduos sólidos, saneamento básico, serviços a saúde pública e gerenciamento recursos naturais encontram-se entrelaçados em municípios limítrofes, tornando necessário o uso de um instrumento operacional de grande valia para amalgamar esforços, o que evitaria a dispersão de recursos humanos e materiais e

consequente maximização dos recursos municipais, assim menos onerosos e mais eficientes [12].

Os consórcios são organizações de auxílio e cooperação entre as unidades administrativas que os integram, no intuito de formular políticas e diretrizes intermunicipais, gerenciar planos e programas e realizar obras e serviços de interesses intermunicipais.

A principal virtude dos consórcios é a sinergia que eles propiciam aos serviços para os quais são organizados. Isto é, eles articulam e coordenam os recursos financeiros, os equipamentos, os técnicos e o conhecimento gerencial dos municípios consorciados, aumentando significativamente o rendimento de seus esforços, evitando a dispersão de recursos... E certamente produzem resultados que não ocorreriam se os municípios atuassem isoladamente. [13, p. 132]

Os consórcios intermunicipais foram previstos na Constituição da República de 1937 [14], em seu artigo 29, de forma a garantir a prestação de serviços públicos.

Os Municípios da mesma região podem agrupar-se para a instalação, exploração e administração de serviços públicos comuns. O agrupamento, assim constituído, será dotado de personalidade jurídica limitada a seus fins.

Parágrafo único - Caberá aos Estados regular as condições em que tais agrupamentos poderão constituir-se, bem como a forma, de sua administração. [14, Art. 29]

A estrita abrangência dos consórcios que ocorre, normalmente, entre municípios ou entre estados, traduziu-se nas poucas referências explícitas a respeito na legislação, apesar deles terem surgido, de fato, nas décadas de 1960 e 1970, caracterizando num forte instrumento de uma política de descentralização, especialmente na década de 1980, quando se tornou também recurso a implementação de políticas sociais em meio à crise econômica brasileira. Isso mudou com a vigente Constituição de 1988, na qual é feita menção a mecanismos de consorciamento pela Emenda Constitucional n.º 19/98, que deu nova redação ao art. 241, autorizando a gestão associada dos serviços públicos, e prevendo a transferência de encargos antes de responsabilidade dos municípios. Tal processo foi também analisado Castro [2], para quem

(...) os consórcios são anteriores àquela Constituição (1988), mas foram por ela regulamentados. Eles propiciam a associação entre municípios para otimizar recursos escassos, seja para prestar serviços à população, seja para melhorar as condições de infraestrutura ou para as atividades econômicas. [...] os consórcios propiciam a organização e a cooperação horizontais e fortalecem os vínculos interinstitucionais na sociedade local, melhorando as condições de cooperação e de redução das desigualdades. [2, p. 207]

Com efeito, a cooperação intermunicipal ganha relevância na agenda local como estratégias às fragilidades e desafios resultantes do processo de descentralização das políticas sociais, especificamente com a transferência de poder de decisão e recursos, atribuições, da União e dos estados, para os municípios. O recurso a consórcios ou convênios é dado:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos. [15, art. 241]

Preservando a autonomia e a decisão política dos municípios, o consórcio é resultado de um pacto, de uma negociação que incluirá a elaboração e aprovação do estatuto, expressão do compromisso assumido. Surge então a condição de *gestão compartilhada*: a possibilidade

e necessidade de se passar de um padrão competitivo para um padrão cooperativo de relações intergovernamentais. Segundo Cruz [16], consórcios intermunicipais constituem-se essencialmente por:

(...) instrumentos de cooperação entre governos municipais localizados em uma determinada microrregião ou região, [...] com o intuito de resolver problemas e implementar ações de interesse comum, por meio da articulação e racionalização dos recursos de cada esfera de poder [...] pertencentes a mesma natureza jurídica ou mesma esfera de governo, isto é, municípios com município... [16, p. 200-201].

Cruz [16] coloca ainda que, sob a forma de associações ou pactos, os consórcios intermunicipais viabilizam o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles. É um convênio de cooperação entre entes federados, um pacto firmado exclusivamente por estes com o objetivo de autorizar a gestão associada de serviços públicos. Por meio dessa ferramenta, os gestores locais almejam a superação de problemas regionais, possibilitando ganhos de escala de produção, racionalizando o uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, promovendo a modernização administrativa.

Sendo os consórcios vínculos horizontais, os mesmos são capazes de criar e fortalecer instituições que favorecem a organização de interesses da sociedade, gerar condições favoráveis à cooperação e competição, e possibilitar as ações estruturantes nas quais a igualdade política, a solidariedade, a confiança e a tolerância são essenciais [2].

O consórcio é um contrato que fixa objetivos comuns aos participantes e regula o modo como tais fins serão buscados. Para sua implementação, cria-se uma pessoa jurídica que administrará os interesses do consórcio. De acordo com Decreto nº 6.017 de 2007 [17], art. 2º, I, considera-se consórcio público uma pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, estando de acordo com a Lei nº 11.107 de 2005 [18], que vise estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos.

Sua área de atuação é correspondente à soma dos territórios, independentemente da união consorciada ser formada por municípios ou estados (no caso específico do CONLESTE, são os doze municípios que o compõe). Nesse aglomerado, há o planejamento, a regulação, fiscalização das atividades referentes à identificação, qualificação, quantificação, organização e orientação de todas as ações, públicas e privadas, por meio das quais um serviço público deve ser prestado ou colocado à disposição de forma que atenda as demandas locais e regionais [17, art. 2º, X]. A prestação de serviço público em regime de gestão associada caracteriza-se pela execução, por meio de cooperação federativa, de atividades ou obra com o objetivo de permitir aos usuários o acesso a um serviço público com características e padrões de qualidade determinados pela regulação ou contrato de programa, inclusive quando operada por transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos [17, art. 2º, XIII].

De forma geral, salvo particularidades contratuais, os objetivos dos consórcios são bem explicitados no Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007, que regulamenta a Lei no 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos.

Art. 3º Observados os limites constitucionais e legais, os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes que se consorciarem, admitindo-se, entre outros, os seguintes: **I** - a gestão associada de serviços públicos; **II** - a prestação de serviços, inclusive de assistência técnica, a execução de obras e o fornecimento de bens à administração direta ou indireta dos entes consorciados; **III** - o compartilhamento ou o uso em

comum de instrumentos e equipamentos, inclusive de gestão, de manutenção, de informática, de pessoal técnico e de procedimentos de licitação e de admissão de pessoal; **IV** - a produção de informações ou de estudos técnicos; **V** - a instituição e o funcionamento de escolas de governo ou de estabelecimentos congêneres; **VI** - a promoção do uso racional dos recursos naturais e a proteção do meio-ambiente; **VII** - o exercício de funções no sistema de gerenciamento de recursos hídricos que lhe tenham sido delegadas ou autorizadas; **VIII** - o apoio e o fomento do intercâmbio de experiências e de informações entre os entes consorciados; **IX** - a gestão e a proteção de patrimônio urbanístico, paisagístico ou turístico comum; **X** - o planejamento, a gestão e a administração dos serviços e recursos da previdência social dos servidores de qualquer dos entes da Federação que integram o consórcio, vedado que os recursos arrecadados em um ente federativo sejam utilizados no pagamento de benefícios de segurados de outro ente, de forma a atender o disposto no art. 1o, inciso V, da Lei no 9.717, de 1998; **XI** - o fornecimento de assistência técnica, extensão, treinamento, pesquisa e desenvolvimento urbano, rural e agrário; **XII** - as ações e políticas de desenvolvimento urbano, socioeconômico local e regional; e **XIII** - o exercício de competências pertencentes aos entes da Federação nos termos de autorização ou delegação. [17, art. 3º]

Em muitos aspectos a legislação que aprecia os consórcios intermunicipais se assemelha ao que compete aos municípios na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 que, isoladamente, devem dispor sobre assuntos de interesse local [15, art. 30, I], proporcionar serviços públicos essenciais, como educação infantil e ensino fundamental, transporte público, saúde, planejamento urbano [15, art. 30, V, VI, VII e VIII], prezar pela cooperação técnica e financeira com a Unidade Federativa e a União [15, art. 30, VII). Como nos indica Lacoste, toda regionalização, com o significado de divisão de um território, envolve uma questão de escala e, quando se altera a problemática, altera-se a escala [19], - ou seja, os recortes são elaborados segundo uma determinada problemática, por conta dela, a perspectiva muda - com a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 os consórcios se propõem a gerirem assuntos agora de interesse regional, a gestão associada de serviços antes prestados localmente [17, art. 3, I], a qual passa ser realizada não só em cooperação com a Unidade Federativa e a União, mas também com os demais municípios que compõem o consórcio, visando somar esforços para a produção técnica e troca de informações sobre a região, especialmente para o uso de recursos naturais [17, art. VII], assim como gerenciamento de demais temas. As problemáticas que antes eram pensadas numa escala menor, a do município, passam a ser pensadas regionalmente. A referida legislação visou promover entre os entes federativos a gestão associada de atividades e serviços públicos por meio de consórcio público ou de convênio de cooperação entre entes federados, desde que sejam estabelecidos o objeto, a área e o prazo da gestão associada de serviços públicos, o modo, forma e condições de prestação dos serviços, e os critérios, indicadores, fórmulas e parâmetros definidores da qualidade dos serviços a serem prestados.

Com base nessa legislação, nasceu o processo do amalgamar do poder público em âmbito local, visto que na *1ª Conferência das Cidades do Leste Metropolitano*, em 2003, foram colocados em pauta problemas comuns e potencialidades para o desenvolvimento do Leste fluminense, que detinha poucos investimentos, estes eram voltados para os demais municípios a Região Metropolitana. Tal articulação se perpetuou na *2ª Conferência das Cidades do Leste Metropolitano*, em 2005, na qual as prefeituras começaram a se pronunciar para a criação de um consórcio entre os municípios do eixo leste metropolitano, processo que se fortaleceu significativamente com o anúncio da implantação do COMPERJ. Somente em 2006, por meio da *Lei nº 1993, de 22 de novembro de 2006* é instituído o Consórcio

Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense, entre os poderes executivos municipais de Niterói, São Gonçalo, Maricá, Tanguá, Rio Bonito, Casimiro de Abreu, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Magé e Itaboraí (local onde foi assinado e promulgado), sendo reconhecido na 3ª Conferência das Cidades do Estado do Rio de Janeiro, na qual é sugerida a elaboração e implementação de planos diretores regionais, em especial para a área de abrangência do CONLESTE [20].

Sendo assim, surge o CONLESTE, tendo como principais objetivos, segundo a *Lei nº 1.993, de 22 de novembro de 2006* [21]:

I – gestão associada de serviços públicos; **II** – promoção de apoio e fomento do intercâmbio de experiências bem sucedidas e de informações entre os entes Consorciados; **III** – realização de planejamento, adoção e execução de ações, programas e projetos destinados a promover e acelerar o desenvolvimento regional e local; **IV** – promoção do desenvolvimento econômico e social e combate à pobreza; **V** – realização de um planejamento estratégico, no sentido de equacionar e buscar soluções para problemática social, econômica, ambiental, físico-territorial, de circulação e de transporte, no território dos Municípios consorciados; **VI** – promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; **VII** – realização de estudos e pesquisas, desenvolvimento e de tecnologias alternativas, produção e divulgação de informações e conhecimentos técnicos e científicos; **VIII** – promoção da melhoria da qualidade de vida da população residente nos Municípios formadores do CONLESTE. [21, art. 2º]

Tal iniciativa coloca-nos a questão do planejamento regional numa perspectiva consorciada, como um mecanismo de gestão associada de serviços públicos, de atividades de planejamento, regulação ou fiscalização de serviços públicos por meio de consórcio público de cooperação entre entes federados. A Lei dos Consórcios e a regulamentação consequente dão ainda mais autonomia aos entes locais consorciados. O CONLESTE, objeto empírico desta pesquisa, é o primeiro a ser criado à luz dessa nova legislação.

Planejamento e gestão nos municípios do CONLESTE: em busca de uma política pública regional

Objetiva-se aqui, compreender o planejamento e gestão territorial das novas demandas a partir de uma argumentação amparada na noção de multidimensionalidade do poder, que compreende o território como uma construção coletiva e multidimensional com múltiplas territorialidades, poderes, comportamentos e ações [22]. Para Saquet [22], “a análise das relações de poder se impõe para eliminar o determinismo da concepção unidimensional do poderio do Estado e superar a dicotomia concebido/vivido” [7, p.7). Não se trata aqui de uma análise de ações efetivas, visto que a unidade petroquímica do COMPERJ está ainda em construção e o CONLESTE em maturação, ou seja, em definição de suas problemáticas, características e desafios de acordo com as idiosincrasias de cada município.

O uso dos territórios que compreendem os municípios do CONLESTE pode ser definido pela implantação de infraestrutura e o dinamismo da economia e da sociedade [23]. Esse uso promove os movimentos de população, a distribuição da agricultura, indústrias e serviços, nos quais se fazem necessários o arcabouço normativo e o alcance (ou extensão) da cidadania, numa perspectiva de promoção de um desenvolvimento socioespacial. Como defendiam Santos e Silveira [23], toda territorialidade pressupõe a preocupação com o destino, a construção do futuro, sendo observada a tendência atual dos lugares se unirem verticalmente, mas poderem também se unirem horizontalmente, “reconstruindo aquela base de vida comum susceptível de criar normas locais, normas regionais” [24, 1996, p. 19]. Nessa

análise, percebemos na iniciativa dos municípios do CONLESTE o desenvolvimento de uma horizontalidade de que pode vir à ser profícua a gestão dos municípios envolvidos. Tal processo vem a se consistir um incremento à discussão política a cerca dos reflexos sobre o espaço e a vida social perante a verticalidade em rede da cadeia petrolífera fluminense, ao qual o COMPERJ se insere.

A construção dessa horizontalidade pode contribuir para formulação de novas ferramentas para um desenvolvimento regional não apenas voltado ao desenvolvimento econômico, mas também à justiça social. Para isso:

(...) não basta identificar grupos-alvo específicos e tentar posteriormente implementar programas de redistribuição de renda conduzidos de cima para baixo; é necessário compreender que a satisfação das necessidades humanas, dos pobres como quaisquer seres humanos, inclui também a liberdade, a participação, o acesso à cultura etc., para não mencionar todas as necessidades básicas de tipo mais material (alimentação, vestuário, infraestrutura de serviços públicos, habitação etc.). [8, p. 102]

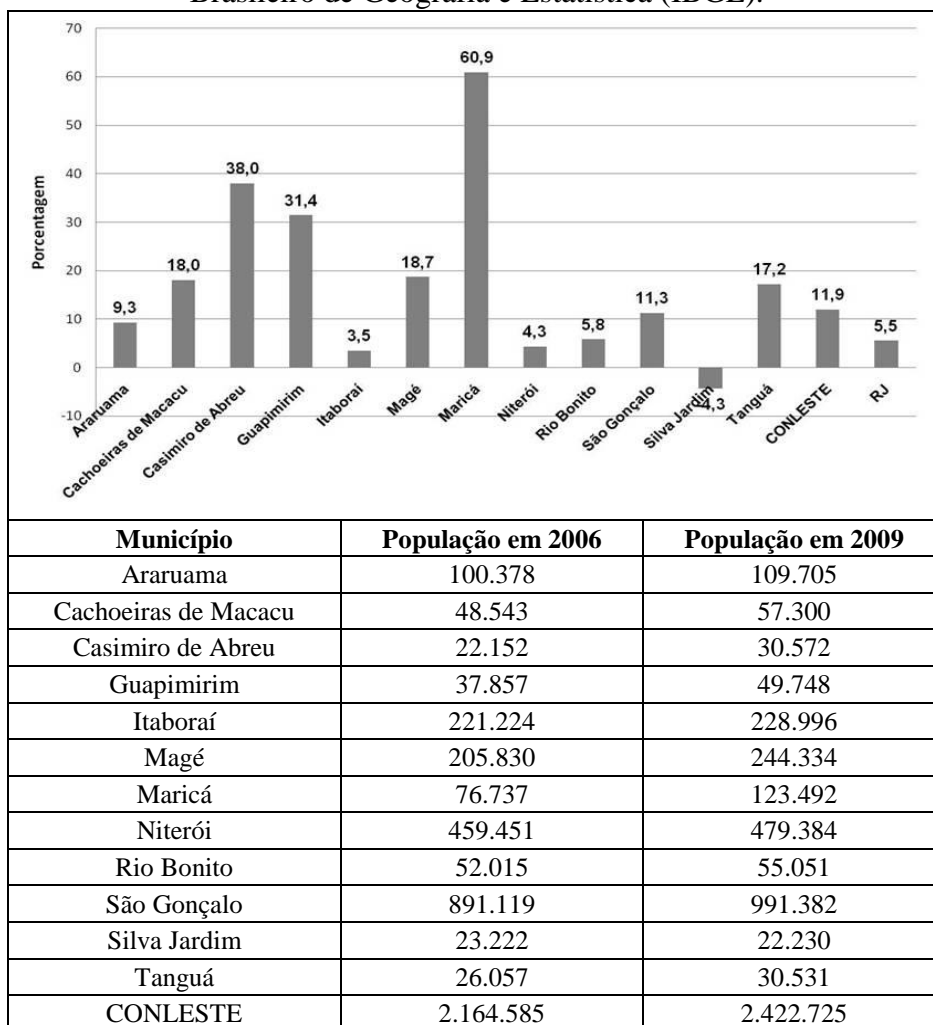
A partir das asserções apontadas acima, percebe-se que o crescimento econômico dinamizado por grandes empreendimentos não significa automaticamente justiça social às suas áreas de abrangência, o que, nesse sentido, o mesmo pode ser pensado em relação aos municípios do CONLESTE. No intuito contemplá-la e construí-la (a justiça social), considera-se fundamental a dimensão política da sociedade, no que tange a sua contiguidade espacial e temporal por meio de planos e ações e na sua territorialização de objetivos. Tal proposta envolve o planejamento e a gestão de políticas públicas que abarquem essa perspectiva.

O termo *planejamento*, apesar de desacreditado na atualidade, deve ser entendido como forma de tentar antever o futuro, no sentido de prever a evolução e desdobramentos deste processo, com o objetivo de evitar problemas e agregar benefícios [25]. Consiste na formulação sistemática de um conjunto de escolhas estratégicas que, de forma integrada e prospectiva, facilite a definição de prioridades, o estabelecimento de metas e os recursos necessários para atingi-las. Em última análise, ele determina os propósitos e os meios para alcançá-los. Para a efetiva realização do planejamento no CONLESTE, é necessário que ele enquadra-se nas diretrizes políticas dos municípios onde será inserido; ser exequível, sendo elaborado essencialmente dentro de sua realidade técnica, financeira, de recursos humanos e materiais dos mesmos; ser simples tanto no objetivo como na formulação de suas diretrizes; e flexível, de forma que possa adaptar-se às novas situações previsíveis ou não, para que sejam atendidos os objetivos planejados. [26]. Não sendo apenas reflexivo, mas também propositivo, o planejamento estratégico implicará na formulação de planos, programas e projetos e na definição de ações. Também, a fixação clara dos objetivos e do programa de execução (com cronograma das atividades, os recursos a serem utilizados, os responsáveis pelas ações a serem desenvolvidas e a forma de realização) será importante para o alcance de bons resultados pelos municípios. Em uma perspectiva regional como a do CONLESTE, o processo de planejamento para a ação das entidades gestoras no consórcio deve levar em conta, além dos aspectos supracitados, a consideração não só aos problemas locais de cada município, mas, de forma integrada, para os demais, como possibilidade a atender aos interesses comuns da população da área de atuação do consórcio.

Em outro referencial temporal e prático, a proposta de gestão para o CONLESTE deve atender as necessidades imediatas e recursos disponíveis com base em acordos e consensos entre os municípios e realizar de forma participativa com a sociedade [27]. Deve “articular coerentemente múltiplas decisões e ações necessárias para alcançar as finalidades específicas e dispor as coisas de modo conveniente” [28, p. 3]. A referida ação pressupõe minimizar as pressões sobre os territórios, que, mediante a implantação do COMPERJ têm ainda que lidar

com demanda particulares já existentes que se distribuem diferencialmente, causadas pelo o intenso crescimento populacional (GRÁFICO 1). Têm sido crescentes também os anseios ao atendimento às necessidades urbanísticas, sobretudo no que se refere às questões sobre habitação, transporte, saneamento básico e a rede de serviços sociais (educação e saúde).

Gráfico 1: Aumento populacional relativo entre anos 2006-2009, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



FONTE: IBGE, 2010.

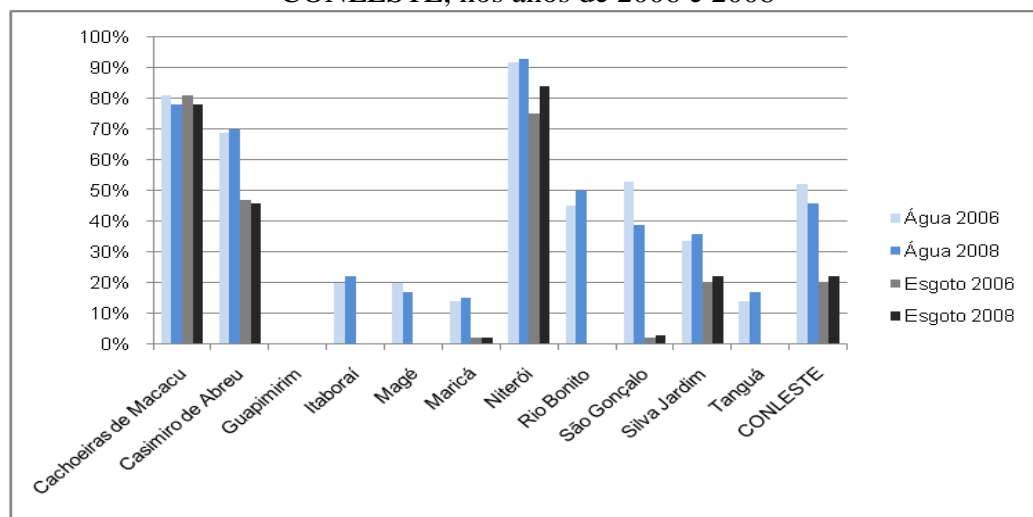
Nesse sentido, é realizado anualmente, desde 2007, o seminário “Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e Desenvolvimento Sustentável na Região do CONLESTE”, que se constitui numa iniciativa de produção e disponibilização de informações gerais acerca das características e problemáticas da região. O evento é parte de um projeto que a Petrobras S/A vem empreendendo em diversos lugares no mundo, com intuito de monitorar os impactos de sua atividade industrial sobre o mote dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs)⁵. Nesse caso, com o enfoque na região do CONLESTE, sendo o encontro mais

⁵ Criado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio tem por base a Declaração do Milênio das Nações Unidas, um documento reflete as preocupações de 147 Chefes de Estado e de Governo e de 191 países. Nos municípios do CONLESTE, os mesmos vêm sendo monitorados perante os impactos das atividades industriais do COMPERJ pelo Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT) em parceria com a Petrobras e a Universidade Federal Fluminense, compreendendo 9

recente, entre os dias 05 e 06 de outubro de 2009. Durante esses encontros são apresentados os avanços em relação aos indicadores do Milênio desde o ano 2000, envolvendo aspectos da educação, saúde, economia, cobertura do solo, saneamento ambiental e habitação. Além de serem acompanhados por representantes do poder público estadual e federal, do setor privado. Através dessa iniciativa se intenta produzir de um banco de dados georeferenciado com informações socioeconômicas e ambientais sobre a região, assim como promover e incentivar o desenvolvimento de competências locais e regionais.

No levantamento realizado e titulado “*Relatório de Acompanhamento 2000–2008: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Municípios do CONLESTE*” [29], são apresentados dados que evidenciam baixos índices de atendimento em determinados municípios, no que tange o fornecimento de serviços essenciais como água e esgotamento sanitário (GRÁFICO 2), demonstrando a precariedade de serviços, especialmente na oferta de rede de esgoto, chegando-se até à inexistência desses serviços no município de Guapimirim.

Gráfico 2: Percentual de domicílios urbanos com acesso às redes de água e esgoto no CONLESTE, nos anos de 2006 e 2008



FONTE: Relatório de Acompanhamento 2000–2008: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Municípios do CONLESTE, UFF, 2009, p. 30 (adaptado)

Dados como esses colocam por terra qualquer presunção de políticas únicas e indiferenciadas no ambiente político-administrativo do CONLESTE, visto que a realidade não pode ser apreendida sem a devida atenção das características de cada município e de suas problemáticas. Assim, essa *gestão das diferenças*⁶ carece estar atenta às dimensões relativas ao conhecimento da realidade social do CONLESTE. Sua dimensão horizontal, que indica as relações entre o universal, o particular e o singular, ou seja, as especificidades assumidas pela gestão do território do consórcio, e a dimensão vertical em sua relação dialética entre a

objetivos: ODM 1- Erradicar a extrema pobreza e a fome; ODM 2- Universalizar a educação primária e ampliar a cobertura da educação média e da educação técnica profissional; ODM 3- Promover a igualdade entre os sexos e a autonomia das mulheres; ODM 4- Reduzir a mortalidade na infância; ODM 5- Melhorar a saúde materna; ODM 6- Combater o HIV/AIDS, a malária e outras doenças; ODM 7- Garantir a sustentabilidade ambiental; ODM 9- Acelerar o processo de desenvolvimento local, com redução de desigualdades na região do CONLESTE.

⁶ O autor defende que “a gestão do território visa garantir e mesmo a criar diferenciação de áreas, ou seja, condições de produção e reprodução diferenciadas no espaço, para que o processo de acumulação de capital continue a se verificar, ao mesmo tempo em que se assegure uma reprodução dos diferentes grupos sociais.” [30, p. 9-10]

essência de políticas desenvolvidas (por quê? para quê? para quem?) tendo em vista a finalidade das mesmas, e a aparência (como?), ou seja, as formas que tomarão tais políticas [30].

É nesse contexto em que há uma busca por angariar melhorias em infraestrutura e serviços públicos, que as prefeituras dos municípios consorciados do CONLESTE engendram um processo incomum para enfrentar tais desafios, principalmente no que se refere aos possíveis benefícios relacionados aos efeitos do COMPERJ sobre os territórios, pois visam o aumento da produção regional, e conseqüente criação emprego e renda devido à demanda por bens e serviços gerada. As possibilidades de uma atuação consorciada no CONLESTE se apresentam na oferta de serviços públicos a baixo custo de produção/distribuição (em saúde pública, saneamento básico e obras de interesse mútuo), na gerência de recursos hídricos de bacias hidrográficas, na iniciativa de promoção de desenvolvimento econômico regional por meio da atração de investimentos na produção agrícola e industrial e no setor de serviços, e ainda na potencialização de atividades pouco exploradas regionalmente. Desta forma, as potencialidades dos setores produtivos locais poderão ser estimuladas e fortalecidas pelos poderes locais, reformulando a estrutura econômica e social da região.

Essa iniciativa do consorciamento demonstra que a principal demanda é na verdade uma nova forma de gestão pública, que possa elaborar políticas públicas em respostas aos problemas urbanos, implantar métodos de gestão que promovam a qualidade de vida à população, valorizar a participação popular e considerar as demandas reprimidas e em potencial dos setores produtivos dos municípios do CONLESTE. Tais ações sobre esses territórios locais devem privilegiar o domínio público das políticas como forma de evitar discontinuidades e usos meramente instrumentais dos territórios, e valorizar novas formas de exercício do poder por parte dos agentes e sujeitos responsáveis por essas ações, especialmente quando estas apontarem para a produção de mecanismos que venham a permitir uma gestão compartilhada dos territórios, como forma de limitar o patrimonialismo, ou seja, que suprimam atuações que levem em conta apenas interesses particulares, e ampliem a integração territorial por parte dos municípios que o compõem [31].

Para isso, a racionalização técnico-administrativa (relação entre descentralização política e eficiência de políticas públicas) e medidas de democratização (descentralização associada a valores políticos como universalização, equidade e capacidade de controle do Estado pela sociedade) deram condições para dinâmicas inovadoras como a do CONLESTE [32]. Cabe então percebermos que:

(...) a obtenção de um equilíbrio entre cooperação e competição depende da constituição de redes federativas, isto é, da criação de instituições e práticas intergovernamentais que reforcem os laços de parceria entre os entes, sem que se percam o pluralismo e a autonomia característicos da estrutura federativa [33, p. 48].

Consórcios como o CONLESTE nascem da construção de redes federativas, que compreendem uma série de condições e ações para equacionar problemas numa perspectiva de cooperação intergovernamental. No caso brasileiro, onde o poder é partilhado entre três níveis distintos, a própria Constituição Federal de 1988 determina, para resolução de decisões de competências comuns a esses níveis “a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional” [15, art. 23, parágrafo único].

De acordo com Abrucio & Soares [33, p. 48-49], as condições preconizadas para o estabelecimento de sólidas redes federativas, são:

a) Regras institucionais que favoreçam a cooperação, nos planos horizontal e vertical, sem enfraquecer a autonomia e a possibilidade de *checks and balances* (“freios e contrapesos”) intergovernamentais;

- b) Reforço das capacidades de coordenação de governos estaduais, regionais e federal junto aos poderes locais, evitando-se uma completa separação entre ações dos níveis de governo;
- c) Constituição de uma cultura política intergovernamental baseada nos princípios da tolerância e da negociação, além de lutar contra os padrões predatórios que dificultam a resolução da “tragédia dos comuns”;
- d) Montagem de políticas públicas que facilitem o compartilhamento de decisões e responsabilidades, a fim de, ao mesmo tempo, legitimar as redes e torna-las efetivas;
- e) Estimulo de processos associativos entre municipalidades, tanto informais como formais;
- f) Fortalecimento da administração pública local, para que ela possa realizar as funções que lhes forem descentralizadas (competência dos Municípios, Art. 29 da Carta de 1988);
- g) Democratização dos planos subnacional e nacional, no primeiro em vista do controle das ações governamentais locais, e no segundo, para construir e fiscalizar os fóruns em que as decisões centrais e/ou compartilhadas são tomadas;
- h) Criação de canais de interligação do poder público com a sociedade civil e seus atores, de modo a estes parcelarem e monitorarem as redes federativas.

Tais recomendações dão indícios que a iniciativa política de consorciamento dos municípios do CONLESTE acompanha essa tendência do desenvolvimento de processos associativos que auxiliem no fortalecimento de redes federativas no território fluminense, uma vez os municípios criaram por meio do consorciamento a institucionalidade que favorece a cooperação entre os mesmos, reforçando os laços com as demais estâncias (aumentando a comunicação entre elas), e ponto na ação dos gestores mais responsabilidades diante das pressões sobre os territórios, daí o imperativo ao compartilhamento de decisões.

Segundo Dias [11], dentre as tendências da organização administrativa contemporânea devem ser destacados os seguintes aspectos:

- a) Quanto à partilha de competências geográficas entre autoridades locais ou entes federativos: visualiza-se a passagem da “territorialização” à “(des)territorialização”, mediante a construção de um “neofederalismo”.
- b) No que toca à configuração da estrutura do Estado, passa-se do postulado da “unidade orgânica” da administração pública à ideia de administração policêntrica.
- c) No que se refere ao modelo de gerenciamento da máquina pública, a “administração de gestão”, mesmo sob a roupagem do *management*, é substituída pela fórmula da “administração missão”.
- d) Quanto à articulação da organização administrativa com o sistema de governo e o exercício do poder, a “concentração de poderes” cede espaço ao surgimento de uma pluralidade de “autoridades administrativas independentes”. [11, p.109-110].

Sob esses argumentos, a conformação política do CONLESTE caracteriza uma nova vertente do federalismo brasileiro. Essa proposta de gestão vai além de “políticas de governo”, que após o mandado do gestor, geralmente fenecem e são substituídas por novas propostas. Introjeta-se a ideia de projeto regional, cuja alteração dos mandatos, não invalidam as medidas anteriormente aplicadas, ao contrário, tendem a uma continuidade. Entretanto, tal prognóstico não impede que conflitos se desenvolvam com a alternância de mandatos. Outro aspecto a respeito da continuidade do consórcio é o engajamento por parte dos gestores, que pode tomar rumos conflitantes.

Dentre os fatores para o sucesso de consorciamentos, podemos elencar, de acordo com

Faria & Rocha [32, p. 10]: a tradição de interação e diálogo entre entes; certa homogeneidade das culturas políticas e administrativas (ex.: convergência na percepção de causa e soluções para problemas comuns); simetria dos parceiros quanto ao tamanho, poder político e recursos materiais; criação de mecanismos de participação da sociedade civil, para a geração de transparência no funcionamento dos esquemas de cooperação; e o aumento da responsabilidade dos atores políticos.

Segundo Vaz [34], há a possibilidade, por meio dessa cooperação federativa, de que aumente a capacidade de realização, ampliação do atendimento aos cidadãos e do alcance das políticas públicas; de maior eficiência no uso dos recursos públicos; de realização de ações que seriam inacessíveis a uma única prefeitura; e de implementação de políticas públicas de desenvolvimento regional.

Diante disso, o CONLESTE pode vir a constituir um instrumento para viabilizar soluções integradas em políticas públicas e potencializar aspectos positivos da inserção do COMPERJ na região e minimizar os aspectos negativos, de forma a permitir que esses municípios assumam um papel de articuladores e planejadores de um desenvolvimento sustentável na região, assim como é proposto, enquanto um objetivo importante, na Lei nº 1.993. Considerando os impactos e a magnitude dos problemas referentes ao empreendimento da Petrobrás em desenvolvimento na região, invariavelmente, as possíveis soluções encontradas estarão diretamente relacionadas às realizações do consórcio em questão, que perpassam a gestão e o planejamento público. Grande parte delas foram discriminadas no *Relatório Final da 3ª Conferência Regional das Cidades do Eixo Leste* [35]. Nele foram elencadas inúmeras propostas, que envolviam diversas intervenções sobre os municípios no que tange à sua população, à integração de políticas públicas, seus recursos e sua capacidade administrativa, prevendo um aumento populacional hoje observado. Segundo dados do *Relatório de Acompanhamento 2000–2008: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Municípios do CONLESTE* [29], houve um considerável aumento de aproximadamente 25 mil domicílios na região, entre os anos de 2006 e 2008 (dado que não inclui informações sobre Araruama que ainda não havia aderido ao CONLESTE).

Esse aumento representa uma sensível mudança no quadro populacional em um curto período, o que pode provocar, caso o adensamento se perdure, o agravamento de problemas tipicamente urbanos já existentes na região, como a má prestação de serviços como saneamento, abastecimento de água, destino de resíduos sólidos, educação, saúde, habitação e geração de emprego e renda a essa população crescente. Esse processo é exemplificado na precariedade habitacional, na medida em que, no ano de 2006, o CONLESTE apresentava 228 assentamentos urbanos precários, e em 2008 este número chegou 231. Estes novos assentamentos surgiram nos municípios de Cachoeiras de Macacu e Silva Jardim [29]. Segundo o documento elaborado por diversos institutos da Universidade Federal Fluminense [29], com relação à área ocupada por assentamentos precários, houve um crescimento de 18,31% na região, passando de 24,91 km² para 29,47 km², com o destaque de maiores percentuais para os municípios de Rio Bonito, Niterói e Cachoeiras de Macacu, com 90%, 64,52% e 52%, respectivamente. Em 2008, esses assentamentos somavam 64.081 domicílios, o que correspondia a 7,69% dos domicílios particulares permanentes urbanos da região [29]. O surgimento desses novos domicílios é um indicador importante, pois acompanha a promessa de geração de emprego e renda na região.

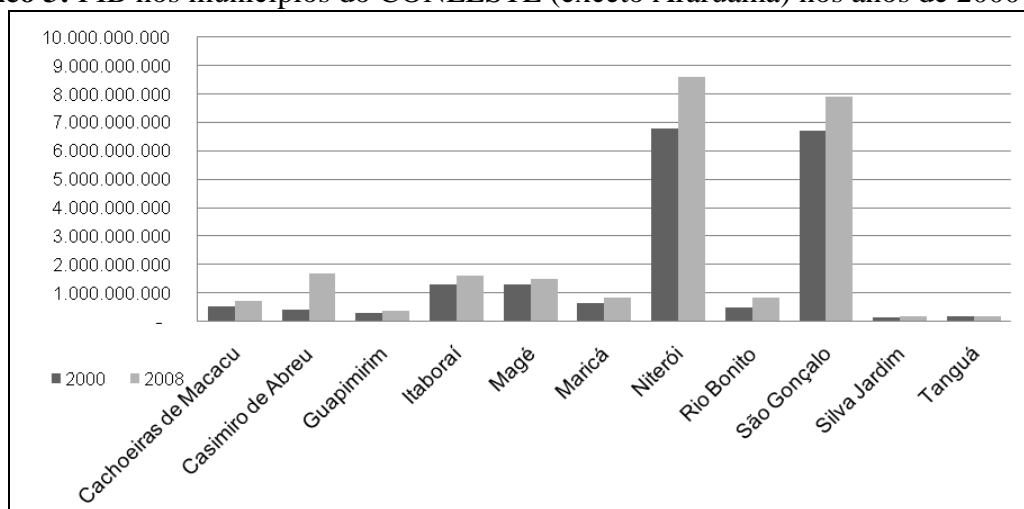
Para o mesmo período, no que se refere ao número de domicílios particulares permanentes urbanos no período de 2006 a 2008, o CONLESTE apresentou um aumento de 4,94%, passando de 794.470 para 833.699 unidades, destacando-se o crescimento ocorrido nos municípios de Casimiro de Abreu e Maricá que atingiu 15,15% e 10,87% no período, respectivamente, mas com tendência à estabilização. Já os municípios de Itaboraí e Guapimirim cresceram 9,34% e 9,15%, respectivamente, e apresentam tendência de

intensificação do processo de crescimento [29].

Tal conjuntura, ainda que não exclusivamente relacionada aos efeitos do COMPERJ sobre a região (que se encontra em obras), sendo também associada à própria expansão da franja urbana ao longo das principais rodovias demonstra a existência de demandas diferenciadas que podem aumentar conflitos e acirrar a competitividade.

A mesma disparidade, por exemplo, pode ser percebida no Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios do CONLESTE (GRÁFICO 3). O PIB, um dado estatístico quantitativo importante na mensuração do poder econômico de cada município, representa em certa medida, a capacidade de cada território de lidar com seus próprios desafios particulares e coletivos.

Gráfico 3: PIB nos municípios do CONLESTE (exceto Araruama) nos anos de 2000 e 2008



FONTE: Relatório de Acompanhamento 2000–2008: Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Municípios do CONLESTE, UFF, 2009, p.34 (adaptado)

Niterói e São Gonçalo concentram grande parte do Produto Interno bruto total de R\$ 24,4 bilhões do consórcio em 2008, somando juntos R\$ 15,5 bilhões. Acompanhado desse dado, os mesmos concentram também grande parte dos empregos formais da região, cerca de 70% dos postos de trabalho [29]. O mesmo pode ser observado no volume de emprego gerado por pequenas e médias empresas. Por conta dessa disparidade observada, problemáticas podem comprometer a cooperação, visto que o próprio CONLESTE pode não trazer apenas benefícios, mas também o aumento dos conflitos e divergências no pleito por investimentos, receita, demais indústrias que venham a se instalar nos municípios. Ao passo que um determinado município, concentre e ainda obtenha mais ganhos, atraindo novos investimentos para a dinamização da economia regional, este pode não vir a ser morada de seus trabalhadores, deixando a outros municípios os custos em oferta de transporte, habitação e infraestrutura e demais serviços. Assim, esta circunstância ilustra pontualmente a dimensão dos desafios a serem enfrentados pelo CONLESTE no intuito de se trabalhar em cooperação e tendo que lidar, simultaneamente, com as desigualdades e os desequilíbrios de investimentos e demandas entre os territórios.

Outro grande desafio para a gestão e o planejamento do CONLESTE em razão da implantação do COMPERJ e de suas consequências diz respeito à intensificação da degradação do ambiente regional. A discussão sobre a sustentabilidade nas áreas inter-relacionadas abrange desde a preocupação dos impactos gerados pela atividade industrial e a precariedade do destino final do esgoto na região (GRÁFICO 1) até o provável adensamento populacional. A junção desses fatores tende a pressionar o saneamento, em seu sentido mais amplo, levando a necessidade dos municípios de planejarem-se ambientalmente.

Além disso, a preocupação está no fato das fisionomias naturais nos municípios do CONLESTE representarem 48% de sua área total⁷. Nesse contexto, o mesmo torna-se responsável pela gerência desses ambientes naturais.

Nesse panorama, ferramentas são criadas para a gestão e o planejamento de políticas regionais, a fim de serem construídos e discutidos instrumentos para a elaboração de estratégias conjuntas, como o Fórum COMPERJ (Fórum para o Desenvolvimento da Área de Influência do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro). Criado pelo Governador fluminense Sérgio Cabral em 2007 [36] como uma oportunidade para estratégias na região do COMPERJ, assim antecipando soluções e permitindo a chegada de investimentos para os municípios, de acordo com a potencialidade de cada um. O referido governador é quem preside o fórum, e destacou seu vice, Luiz Fernando Pezão, para o cargo de Executivo do Fórum, o que evidencia estreitamento de relações entre os municípios da região e o estado em prol do desenvolvimento de políticas públicas. No Fórum COMPERJ participam todas as secretarias do Estado, todos os municípios integrantes do CONLESTE, a Assembleia Legislativa, além da União Federal – representada pelo Ministério das Cidades, pelo Banco Nacional de Desenvolvimento econômico e Social (BNDES), da Caixa Econômica Federal e a Petrobras S.A. como parceiros institucionais.

O Fórum COMPERJ pretende ser um meio para dar voz de participação a todos os municípios do CONLESTE, articulando-os às universidades (UFF, UFRJ, UFRRJ), ao setor empresarial (Firjan, Fecomércio, SEBRAE, SENAI, e Organização Nacional da Indústria do Petróleo), aos trabalhadores, aos ambientalistas e aos moradores por meio do Conselho Comunitário Regional do COMPERJ (ConcreCOMPERJ). Sobre a iniciativa, Cabral declarou (por ocasião do lançamento do Fórum COMPERJ, em 2007):

Considero fundamentais a previsão e o planejamento do que este empreendimento proporcionará para nosso estado. Temos exemplos no Brasil e no exterior de grandes empreendimentos que causam impacto socioeconômico positivos numa região e outros dramáticos. Queremos que este seja muito bem-sucedido. [36]

Segundo o atual presidente do CONLESTE e prefeito de Tanguá, Carlos Pereira, essas reuniões são os momentos nos quais as comunidades conversam, discutem e propõem soluções para os problemas que estão surgindo. No endereço eletrônico do município de Tanguá, o gestor declara: “(...) irei propor a realização de uma Agenda 21 com as principais propostas dos onze municípios que fazem parte do consórcio, pois já estamos enfrentando problemas nas áreas de educação, segurança e saúde” [37]. O gestor também destaca o crescimento desordenado da população, com a proliferação de assentamentos irregulares, o estrangulamento na oferta de serviços de saúde, o colapso no sistema de transporte e a falta de vagas nas escolas, como impactos negativos já sentidos em todas as cidades. O discurso do gestor dialoga com as proposições de Souza [8], em torno da justiça social, visto que perpassa demandas tanto imateriais (a participação) quanto materiais (infraestrutura, serviços públicos, habitação etc.).

Algumas medidas positivas com relação ao sistema de saúde, por exemplo, sobre essas localidades já estão sendo anunciadas e tomadas, reconhecendo a carência da região e a pressão sobre infraestrutura dos municípios. A implantação do Plano Diretor de Atendimento Hospitalar das redes que atenda aos onze municípios que fazem parte do consórcio foi a maneira encontrada para desenvolver um sistema de saúde que atenda a demanda populacional dos municípios, com a regionalização do Hospital Estadual João Batista Caffaro,

⁷ Estes remanescentes são compostos principalmente: 37,04% por florestas ombrófilas densas, 10,08% por formações pioneiras (representadas pelos manguezais protegidos pela Área de Proteção Ambiental de Guapimirim), 0,7% por comunidades relíquias, campos de altitude e afloramentos rochosos [29].

em Manilha, considerado estratégico para a região, e a construção de Unidades de Pronto Atendimento (UPA) nos municípios, que são fundamentais para fortalecer o sistema de saúde locais com investimentos de R\$ 82 milhões [37]. Segundo cálculos do atual Secretário de Estado de Saúde e Defesa Civil, Sérgio Côrtes, serão necessários de dez a doze Unidades de Pronto Atendimento para garantir um atendimento adequado aos moradores dessa região, que já vem sofrendo com o aumento populacional. Após a regionalização do hospital de São João da Barra (em Casimiro de Abreu) o Hospital de Geral de Manilha (em Itaboraí) está ainda uma discussão. Côrtes afirma que essas demandas são legítimas.

O hospital de Manilha é uma unidade chave para esse processo de regionalização do sistema de saúde. Por sua localização estratégica, é ele que vai canalizar todo atendimento dos municípios que fazem parte do CONLESTE. Realmente essa região carece de investimentos para ter uma estrutura sólida na área de saúde, e esses R\$ 82 milhões são fundamentais para as cidades terem condições de absorverem a demanda populacional com a chegada do COMPERJ.[37]

O desenvolvimento destas e demais políticas é ainda impreciso. É difícil determinar se com a inserção do COMPERJ sobre a região e a constituição do CONLESTE como uma ferramenta política sólida e eficiente, haverá uma melhor apropriação dessa dinâmica de forma que auxilie o desenvolvimento da região. Mas sabemos que tais prerrogativas conduzem a um planejamento e gestão sob um ponto de vista democrática, no qual devem ser pensados e elaborados pela própria sociedade por meio de organizações independentes, porém não estanques do aparelho do Estado [38]. Haja visto que

(...) mesmo que de maneira precária e provisória, o que se pode afirmar, é que o território é “produzido” por uma teia de relações sociais, mais ou menos dinâmicas, responsável por práticas materiais e por práticas de domínio e controle que, no entanto, só se tornam operativas através do “consentimento ativo dos governados”, ou seja, não é um poder *sobre* os outros, na expressão mais primária, mas um poder exercido *com* os outros; se o território é um produto dessa teia complexa de relações sociais, alterações em um tem efeito sobre o outro, impedindo que se reduza a gestão do território ao exercício genérico do “poder”, ou que a relação entre território e poder seja considerada de forma unívoca e unidimensional. [27, p. 23]

Assim sendo, as respostas às problemáticas já existentes atualmente e intensificadas pelos efeitos do COMPERJ, dependerão de adequado processo de gestão e planejamento de políticas públicas balizadas na cooperação em prol do desenvolvimento dos municípios e, conseqüentemente, da região através de um instrumento político em (in)comum: o CONLESTE.

Considerações finais

Ao se considerar o planejamento e a gestão territorial como estratégias das políticas territoriais faz-se importante identificar as possíveis articulações entre os agentes (as inúmeras entidades existentes no espaço, tais como sindicatos, empresas públicas e privadas, associações diversas, entre outras) e os atores locais. A transformação espacial e a refuncionalização do espaço são realizadas justamente a partir da articulação entre estes agentes, demonstrando que o processo existente está baseado na cooptação e negociação de todas as esferas que compõe a sociedade. Desta maneira, não se tornaria possível gerir democraticamente um espaço sob a égide de um discurso vertical e hierárquico que não promova uma interação entre a sociedade civil organizada e as instâncias políticas. Apesar desta possível “liberdade”, por conta da interação com a sociedade, a legislação reafirma a

última instância para o poder do gestor instituído das políticas locais de desenvolvimento. Portanto, por mais que a liberdade concedida às empresas e a própria sociedade exista em determinada parcela espacial, esta liberdade é subsidiada (ou não) pelos próprios governos locais, que detém a força necessária para garantir sua própria soberania local. Nesse sentido os governos municipais devem manter um processo permanente de planejamento, visando promover o desenvolvimento dos municípios, o bem-estar das populações e a melhoria da prestação dos serviços públicos municipais. Estratégias como as do CONLESTE buscam, por meio da aproximação entre as governanças locais, a integração da gestão e do planejamento, e possibilitam, ao menos em tese, ações conjuntas, priorizando interesses que são comuns às populações dos municípios integrantes. A princípio, essa ideia pode culminar em uma maior eficiência de ações, na aplicação de recursos e no atendimento as necessidades das populações. Para isso, todavia, será preciso a realização de um projeto político que busque disseminar a percepção por parte dos indivíduos da necessidade de participação política nas decisões tomadas, que fuja da lógica de sujeição comumente assumida, e se destaque pela importância dada às esferas locais de gestão. Tal iniciativa pode contribuir ao entendimento de que:

(...) não é só o Estado que planeja e gere; certos agentes modeladores do espaço, como o grande capital industrial e imobiliário, elaboram suas geoestratégias de forma clara e, não raro, sofisticada. A parcela majoritária da sociedade civil, que não pertence a nenhum grupo dirigente, precisa qualificar-se e organizar-se para elaborar suas propostas e estratégias e lutar para pô-las em prática (diretamente ou pressionando o Estado). [39]

Desta forma é necessária uma mudança de perspectiva das ações por parte das populações, empresas, instituições e dos governantes locais, para que o fortalecimento do consórcio e demais órgãos e associações tenham a possibilidade de construir uma estrutura de poder de ação mais efetivo, que busque consolidar uma gestão integrada e permanente dos territórios. Tais medidas devem, em um primeiro momento, estancar as principais causas das complicações existentes naquele espaço regional. Assim, deve-se mencionar a necessidade de políticas concretas que estimulem a mitigação de impactos desencadeados pelo COMPERJ como os déficits de vagas em escolas públicas, habitacional, de leitos hospitalares e de infraestrutura, o que teria grande reflexo sobre questões relacionadas à desigualdade social, possibilitando maiores chances de transformação para a região.

Referências

- 1 – CREIMER, Carla. Descentralização, Poder Local e Participação Popular: Elementos para o Debate sobre o Papel do Município na Democratização do Estado. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Teoria do Estado e Direito Constitucional) – Departamento de Direito, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 1999. 125p.
- 2 - CASTRO, Iná Elias de. *Geografia e política: território, escalas de ação e instituições*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005. 304p.
- 3 - MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito municipal brasileiro*. 1ª edição, São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1957.
- 4 - WANDERLEY, Luiz Eduardo. Participação popular: poder local e conselhos. São Paulo: São Paulo em Perspectiva, v. 5, n. 2, abr./jun., 1991, p. 23-30.
- 5 - DROMI, Roberto. Ciudad y municipio. Buenos Aires: Fundación Centro de Estudios Políticos y Administrativos, 1997.
- 6 – GOMES, Paulo César da Costa. O Conceito de Região e sua Discussão. IN: CASTRO, I. E. de; CORRÊA, R. L. *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995, p. 49-73.

- 7 – BECKER, Bertha. O uso político do território: questões a partir de uma visão do terceiro mundo. IN: BECKER, B. et. al. (Org.) *Abordagens políticas da espacialidade*. Rio de Janeiro: UFRJ/Depto. de Geociências, PPG, 1983. p.1-21.
- 8 - SOUZA, Marcelo José Lopes de. O território: sobre o espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. IN: CASTRO, I. E. de; CORRÊA, R. L. & GOMES, P. C. (orgs.) *Geografia: Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil; 1995, p. 77-116.
- 9 - HAESBAERT, Rogério. O Mito da desterritorialização. 2004. (mimeo)
- 10 - CORRÊA, Roberto Lobato. Territorialidade e corporação: um exemplo. IN: SANTOS, M. et al. (Orgs.) *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 251-256.
- 11 - DIAS, Maria Tereza Fonseca. Consórcios públicos e organização administrativa, em face da Constituição da República de 1988. IN: PIRES, M. C. S.; BARBOSA, M. E. B. (Orgs.). *Consórcios públicos: instrumento do federalismo cooperativo*. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 87-156.
- 12 - BONATTO, Vivian Aparecida Ciscato Chuchene. Os Consórcios Intermunicipais Para a Gestão Associada de Serviços Públicos. (monografia) Faculdades Integradas Curitiba. 2004, 63 p.
- 13- ABRUCIO, Fernando L. & COSTA Valeriano Mendes Ferreira. Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro. Fundação Konrad-Adenauer-Stiftung. Pesquisas. N.º 12. São Paulo, 1988.
- 14 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição dos Estados Unidos do Brasil de 10 de Novembro de 1937. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao37.htm Acesso 12 de novembro de 2009.
- 15 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm Acesso 12 de novembro de 2009.
- 16 - CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In: CASSIA-BAVA, S.; PAULICS, V.; SPINK, P. (Orgs.). *Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção*. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. p. 197-243.
- 17 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Decreto nº 6.017, de 17 de Janeiro de 2007 (Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6017.htm Acesso 11 de novembro de 2009.
- 18 - PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005 (Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências). Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11107.htm Acesso 11 de novembro de 2009.
- 19 - LACOSTE, Yves. Région : enquête sur un concept au-dessus de tout soupçon. *Espaces Temps*, nº 10-11, 1979, p. 30-33.
- 20 - SEOBRAS – RJ (Secretaria de Obras do Estado do Rio de Janeiro). Endereço eletrônico <http://www.obras.rj.gov.br/>.
- 21 - PODER LEGISLATIVO DO MUNICÍPIO DE ITABORAÍ. *LEI Nº 1.993, de 22 de novembro de 2006*. Disponível em http://www.camara.itaborai.rj.gov.br/legislacao/leis/leis_ordinarias/leis_2006/1993_22112006.htm Acesso em 2 de dezembro de 2008.
- 22 - SAQUET, Marcos Aurélio. *Abordagens e Concepções sobre o Território*. 1ª ed. São Paulo: Expressão Popular, 2007. 200p.

- 23 - SANTOS, Milton & SILVEIRA, Maria Laura. A questão: do uso do território. IN: *O Brasil: O Território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Record, 2001. p. 19-22.
- 24 - SANTOS, Milton. O retorno ao território. IN: SANTOS, M. et al. (orgs.) *Território, Globalização e Fragmentação*. São Paulo: Hucitec, 1996. p. 15-20.
- 25 - SOUZA, Marcelo José Lopes de. *Mudar a Cidade: Uma Introdução Crítica ao Planejamento e à Gestão Urbanos*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003. 560p.
- 26 - GOMIDE, Cristina de Mello; LEITE, Carlos Corrêa & SILVA, Isabete Gabriel da. Consórcios Intermunicipais: Modelo Organizacional. IN: *Consórcio: Uma forma de cooperação intermunicipal*. São Paulo: Fundação Prefeito Faria Lima – Cepam. Unidade de Políticas Públicas – UPP, v.1, n.2, 2001, 307p.
- 27 - MACHADO, Lia Osório. Sociedade urbana, inovação tecnológica e a nova geopolítica. In: *Cadernos LAGET*, nº 5, Rio de Janeiro, p. 20-30.
- 28 - BECKER, Bertha. Elementos para a construção de um conceito sobre “Gestão do Território”. IN: *Cadernos LAGET*, nº 1, Rio de Janeiro, 1987, p. 1-5.
- 29 - *Relatório de Acompanhamento 2000–2008 Objetivos de Desenvolvimento do Milênio Municípios do CONLESTE*. Projeto de Observação Internacional dos Impactos do COMPERJ sobre os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODMs) nos Municípios do CONLESTE. Petrobras/ Programa das Nações Unidas para os Assentamentos Humanos (ONU-HABITAT), Universidade Federal Fluminense - UFF. 2009, 44p.
- 30 - CORRÊA, Roberto Lobato. Gestão do Território - Reflexões iniciais. IN: *Cadernos LAGET*, nº 1, Rio de Janeiro, 1987, p. 7-10
- 31 - OLIVEIRA, Floriano José Godinho. Investimentos públicos e desenvolvimento local: Sentidos estratégicos dos recentes projetos e políticas públicas no Rio de Janeiro. Disponível em <http://www.ub.es/geocrit/-xcol/141.htm> Acesso em 1 de outubro de 2008.
- 32 - FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de; ROCHA, Carlos Vasconcelos. Descentralização e Cooperação Intermunicipal no Brasil. Disponível em http://www.ces.us.pt/lab2004/pdfs/carlosRocha_carlosFaria.pdf Acesso em 19 de agosto de 2008.
- 33 - ABRUCIO, Fernando L; SOARES, Maria M. Redes Federativas no Brasil: Cooperação Intermunicipal no Grande ABC. São Paulo: Fundação-Konrad-Adenauer, Série Pesquisas, nº 24, 2001, 236p.
- 34 - VAZ, José Carlos. Consórcios Intermunicipais. *Boletim Dicas – Idéias para a Ação Municipal*. nº 97, 1997. Disponível em http://www.polis.org.br/download/arquivo_boletim_100.pdf Acesso em 26 de março de 2008.
- 35 – PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO GONÇALO. Relatório Final da 3ª Conferência Regional das Cidades do Eixo Leste. Disponível em <http://www.saogoncalo.rj.gov.br/> Acesso em novembro de 2007.
- 36 - www.polopetroquimicodeitaborai.com.br, julho de 2008
- 37 - PREFEITURA MUNICIPAL DE TANGUÁ. Endereço eletrônico <http://www.obras.rj.gov.br> Acesso em 25 de junho de 2009.
- 38 - SOUZA, Marcelo José Lopes de. *A Prisão e a Ágora: Reflexões em Torno da Democratização do Planejamento e da gestão das Cidades*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2006. 632p.
- 39 - SOUZA, Marcelo Lopes de. O Planejamento e a gestão das cidades em uma perspectiva autonomista. IN: *Revista Território*, ano V, nº 8, jan./jun. Rio de Janeiro: LAGET/UFRJ, 2000, p. 67-100.