

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 de transformações socioespaciais e das alterações na dinâmica territorial fluminense proveniente da implantação do COMPERJ. O empreendimento trará implicações sociais e ambientais, que produzirão tanto modificações na dinâmica territorial local quanto na região Leste do estado do Rio de Janeiro. Nosso projeto abordará a formação do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, um investimento em infraestrutura associado às necessidades logísticas. No âmbito político, o Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense (CONLESTE) apresenta-se como uma alteração substancial e inovadora, que nos leva discutir o planejamento e a gestão de políticas públicas dos municípios consorciados, visto que sugere uma ressignificação dos espaços político-administrativos do estado do Rio de Janeiro. Assim, considera-se nesse estudo a importância de determinados empreendimentos industriais e logísticos nas mudanças significativas no espaço geográfico fluminense, que redefiniram o papel da região Metropolitana da cidade do Rio de Janeiro no conjunto regional do estado.

Objetivo

A pesquisa tem como finalidades: 1) o entendimento de novas configurações políticas no território fluminense que propiciam o exercício da democracia participativa; 2) a apresentação do Complexo Petroquímico (COMPERJ) e do Arco Metropolitano do Rio de Janeiro, empreendimentos que vêm promovendo políticas públicas conjuntas e que constituíram os primeiros rumos balizadores da atual pesquisa; 3) o apontamento da trajetória da autonomia municipal diante da descentralização política brasileira; 4) o entendimento do que vem a ser, politicamente, um consórcio intermunicipal e os seus fundamentos legais e fatores de sucesso; 5) a discussão dos 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, interesse e participação da população; 6) a discussão dos conceitos de território e região.

Justificativa

Empreendimentos industriais por vezes interferem no cotidiano da população, principalmente no que tange a qualidade de vida, pois segundo SANTOS [1, p.viii], “quando as empresas planejam a si mesmas, planejam também os lugares em que se instalam e ajudam a desenvolver. Esse planejamento é, ao mesmo tempo, urbanístico, econômico e social, uma presença pesada que se revela também na vida política”. Projetos da magnitude do COMPERJ são capazes de construir uma nova realidade, redefinindo a região sob a sua influência, ligando o local ao nacional e internacional, rompendo o quadro regional que o antecedeu, no intuito de torná-lo, cada vez mais, funcional à economia mundializada [2,

¹ Graduanda do 10º período do curso de Geografia da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
E-mail: priscilageografia@yahoo.com.br

1993]. A expressão “planejamento privado” aqui também se aplica, visto que tanto empresas públicas como privadas “tendem a obedecer a lógicas internas do respectivo processo econômico” [1, p. vii]. O espaço em questão torna-se um ‘meio’ inovador, que agrega relações estabelecidas entre o empreendimento, a mão de obra, a infraestrutura e o seu contexto geográfico [3]. Diante desse quadro, a logística e as políticas públicas estão intimamente relacionadas, visto que “a logística é capaz de explicar a simultaneidade da desordem/ordem, da globalização/fragmentação, e de fornecer pistas para a compreensão e a gestão do território” [4, p.55].

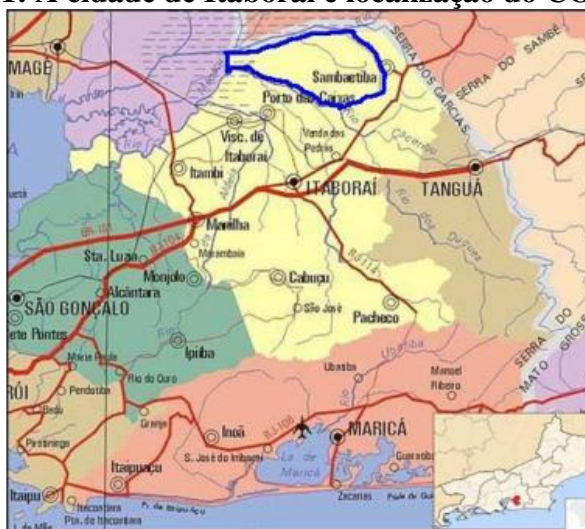
A particularidade da intervenção do COMPERJ sobre o espaço geográfico está no fato dele estar sendo realizado em um momento em que o Rio de Janeiro se consolida com uma unidade federativa de horizontalidade petrolífera (no que diz respeito à atividade e sua cadeia produtiva, já que o estado agrega as suas diversas fases: a de extração, do refino e da produção de bens de consumo), gerando necessidades urbanísticas e enclaves políticos, para as administrações públicas que passam a agir em conjunto e em rede.

Metodologia

Como procedimentos metodológicos vêm sendo realizadas consultas associadas ao tema, como *sites* oficiais e do setor petroquímico. Quanto à base teórico-metodológica, vem sendo realizadas revisões bibliográficas acerca dos conceitos e noções de *consórcio*, *planejamento territorial*, *gestão do território*, *logística*, *território*, *região*, *cidadania*, *autonomia democrática* e *participação política*.

O Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro - COMPERJ

Figura 1: A cidade de Itaboraí e localização do COMPERJ



FONTE: <http://www.itaborai.rj.gov.br/cidade/localizacao.php> (adaptado)

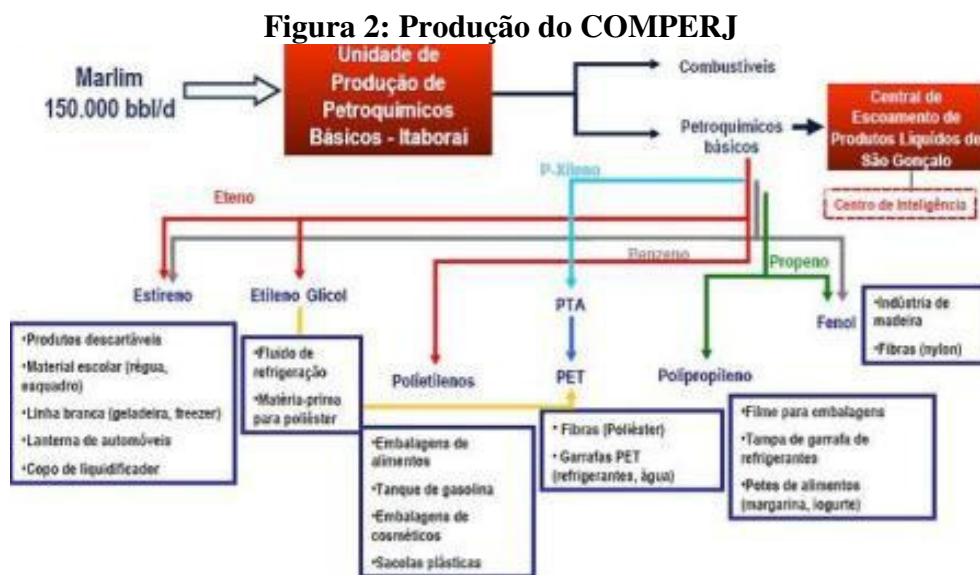
Após quase duas décadas de participação reduzida em indústrias de 1ª geração no setor petroquímico, que antes ficava ao encargo de iniciativas privadas, a Petrobras pretende aumentar a capacidade brasileira de refinar petróleo pesado, reduzir a importação de derivados como a nafta e os produtos petroquímicos ao gerar produtos de 2ª geração para os mercados interno e externo. O estabelecimento do COMPERJ permitirá à Petrobras utilizar petróleo pesado no território nacional que, anteriormente, era exportado, dando-lhe maior valor agregado e reduzindo o número de importações de petroquímicos (uma economia de US\$ 2 bilhões por ano). Tal ação se dará através da matéria-prima disponível em abundância

no campo de Marlim, na Bacia de Campos, ao invés da nafta (escasso no mundo e também no Brasil) ou gás natural (ainda insuficiente para atender até mesmo outras demandas).

Fruto do investimento de US\$ 8,38 bilhões, o COMPERJ será implantado um terreno de 45 quilômetros quadrados, ao norte do município de Itaboraí (RJ), nos limites com os municípios de Cachoeiras de Macacu e Guapimirim. A área em questão situa-se entre os rios Macacu e Caceribu, nos distritos de Porto das Caixas e Sabaetiba (Figura 1).

O município de Itaboraí foi escolhido dentre as alternativas locacionais, como sendo o mais viável por sua proximidade a Bacia de Campos que, por sua vez, fornecerá a matéria prima, sua disponibilidade de infraestrutura adequada (terminais portuários, malha rodoviária e ferroviária), além de ser de fácil acesso ao mercado regional (São Paulo e Minas Gerais). Nesse sentido, Itaboraí mostrou-se a opção que viabiliza projeto de futuras expansões e menor custo em investimentos.

O empreendimento que processará cerca de 150 mil barris/dia de óleo pesado se dividirá na Unidade de Petroquímicos Básicos, transformando o petróleo em produtos de 1ª geração (eteno, propeno, benzeno e paraxileno) e na Unidade de Petroquímicos Associados, que transformarão estes em produtos de 2ª geração, materiais plásticos como polietileno, polipropileno e PET (Figura 2).



FONTE: <http://www.acrj.org.br/IMG/pdf/doc-282.pdf>

O projeto ainda contará com indústrias de 3ª geração nos municípios vizinhos que estão ao longo do Arco Metropolitano, que liga Itaboraí ao porto de Itaguaí (RJ). Esse investimento inicia uma nova fase de relação política entre o Estado do Rio de Janeiro e o governo Federal, o que possibilitará mudanças socioespaciais expressivas no território fluminense. A localização propicia sinergias com a Refinaria de Duque de Caxias (REDUC), a Petroquímica Rio Polímeros e com o CENPES (Centro de Pesquisas e Desenvolvimento Leopoldo Americo Miguez de Mello), onde foi desenvolvida a técnica a ser utilizada na produção (Figura 3).

Figura 3: Arco Metropolitano



FONTE: http://www.amchamrio.com.br/download/palestras/2007/22_08_07_arco_pezao.pdf (adaptado)

Logística em infraestrutura de transporte – O Arco Metropolitano do Rio de Janeiro.

Obras de infraestrutura que alterarão a logística metropolitana estão previstas. A principal delas é o Arco Metropolitano, que está orçado em R\$ 1,4 bilhão (Figura 3), é o eixo que pretende tornar o fluxo de mercadorias mais eficiente, escapando do tráfego da Ponte Rio/Niterói e da Avenida Brasil, ligando Itaboraí ao Terminal Marítimo de Itaguaí. O Arco passará pelos municípios de Itaboraí, Guapimirim, Magé, Duque de Caxias, Nova Iguaçu, Japeri, Seropédica e Itaguaí, alterando o espaço geográfico onde vivem cerca de 2,2 milhões de habitantes [5].

Ao longo de sua área de influência estarão diversos empreendimentos, como o da Companhia Siderúrgica do Atlântico (CSA) em Santa Cruz, o da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN) em Itaguaí, o Pólo Gás-Químico em Duque de Caxias, e o da PLANGÁS em Maricá, todos no estado do Rio de Janeiro.

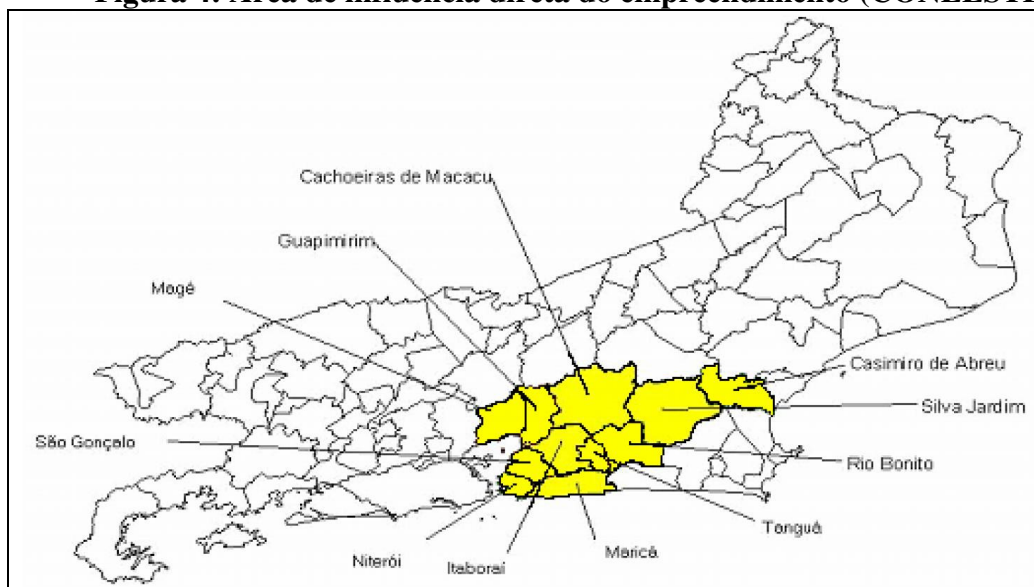
Dentre as funcionalidades do Arco Metropolitano está a ampliação da acessibilidade aos portos de Itaguaí e do Rio de Janeiro, a conexão de rodovias federais por ele atravessadas (BR-040, BR-116, BR-465 e BR-101) podendo atender também ao tráfego de longa distância oriundo das regiões Sul/Sudeste em direção às regiões Norte/Nordeste do país, além de aliviar o tráfego de veículos comerciais da Avenida Brasil, Ponte Rio-Niterói e BR-101 (entre Manilha e Ponte). Isso reduzirá os tempos de viagem e, conseqüentemente, os custos de transporte. O Arco Metropolitano está imediatamente atrelado a investimentos em infraestrutura de transporte, considerado um dos maiores “gargalos” para o aumento das atividades econômicas, juntamente com o fornecimento de energia, de acordo com os aspectos priorizados pelo Plano de Aceleração do Crescimento (PAC), do governo federal. Porém, o Arco não se trata apenas de uma via para melhor eficiência em transporte, será também um dos vetores que engendrará novas relações políticas entre as prefeituras dos municípios pelos quais passará. Esse meio de intensas transformações socioespaciais se deve ao fato de que o planejamento das infraestruturas e das outras “externalidades” que completam os sistemas de circulação e comunicação passa a ocupar o lugar antigamente reservado aos complexos industriais como indutores do crescimento. Estradas, ferrovias, hidrovias, portos e aeroportos, que antes representavam apenas uma extensão dos agenciamentos industriais, agora são elementos catalisadores dos novos arranjos produtivos. Ao sair da fábrica a logística se vincula ao território e, através dele às políticas públicas de desenvolvimento [6, p. 84].

Considerando logística não apenas como um “corredor” que conecta a baixo custo um sistema estático de locais de produção e consumo, mas sim uma base tecnológica que possibilita novas redes sociais, produtivas e geográficas [7], o Arco Metropolitano será o indutor de novas associações entre os municípios que terão que trabalhar conjuntamente para o bom funcionamento da gestão realizada.

O Consórcio Intermunicipal do Leste Fluminense – CONLESTE

O anúncio de instalação do COMPERJ promoveu mudanças no que se refere às ações políticas entre as prefeituras de municípios da região. Criado em janeiro de 2007, o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (CONLESTE) composto por 11 municípios (Rio Bonito, Maricá, Itaboraí, Magé, Niterói, São Gonçalo, Tanguá, Silva Jardim, Cachoeiras de Macacu, Guapimirim e Casimiro de Abreu) tem buscado discutir e planejar políticas conjuntas, definidas em 13 projetos prioritários, que incluem temas como saneamento, saúde, habitação, água, lixo, zoneamento urbano e transporte [8]. Formado em 2006, esse consórcio se constitui em uma nova conformação política para a região através de uma organização intermunicipal, originada a partir da iniciativa das onze prefeituras da Área de Abrangência Regional – AAR (Figura 4), que inclui municípios não metropolitanos como Cachoeiras de Macacu, pertencente à Região Serrana, além de Casimiro de Abreu e Silva Jardim, da Região das Baixadas Litorâneas.

Figura 4: Área de influência direta do empreendimento (CONLESTE)



FONTE: http://www.amchamrio.com.br/download/palestras/2007/09_07_07_comperj_elvio_gaspar.pdf

A busca por parceria tem se mostrado vantajosa na solução de problemas que exigem ações conjuntas, desde as de caráter pontual quanto a de programas de intensa e longa influência sobre as políticas públicas dos municípios consorciados.

As possibilidades de atuação consorciada estão na oferta de serviços públicos de baixo custo de produção/distribuição (em saúde pública, saneamento básico e obras de interesse mútuo), na gerência de recursos hídricos de bacias hidrográficas e na iniciativa de promoção do desenvolvimento econômico regional por meio de atração de investimentos na produção agrícola, industrial e de serviços, ou na potencialização de atividades pouco exploradas regionalmente como o turismo.

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...” [9].

Na forma de associações ou pactos, os consórcios intermunicipais viabilizam o planejamento local e regional, auxiliando na organização de planos, avaliações e controles. Almejam a superação de problemas locais, possibilitando ganhos de escala de produção, racionalizando o uso de recursos financeiros, humanos e tecnológicos, promovendo a modernização administrativa [9].

Conclusão parcial

A guisa de conclusão, não se pode afirmar que tais projetos apresentam essencialmente repercussões benéficas em diversos aspectos. Podemos apenas evidenciar que transformações intensas ocorrerão, e que nelas a falha na gestão de tais processos é a que talvez acarrete nos maiores danos à população e ao território.

O CONLESTE apresenta-se como uma alteração substancial e inovadora da política pública estadual, o que nos leva discutir o planejamento e a gestão pública dos municípios consorciados, visto que sugere uma ressignificação dos espaços político-administrativos do território do Rio de Janeiro, por meio do papel exercido pelo poder público em suas instâncias e a participação das comunidades diretamente afetadas.

Referências

- 1 - SANTOS, Milton. Prefácio. In PIQUET, Rosélia. **Cidade-Empresa: presença na paisagem urbana brasileira**. Rio de Janeiro. Jorge Zahar Ed. 1998.
- 2 - PIQUET, Rosélia. A resposta brasileira à crise. In **Reestruturação do espaço regional e urbano no Brasil**, Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1993.
- 3 - BENKO, Georges. Indústria de alta tecnologia e desenvolvimento regional: a lógica da localização. In **Economia, espaço e globalização na aurora do século XXI**. 3ª ed. São Paulo: Hucitec, 2002.
- 4 - 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 1995, Rio de Janeiro, BECKER, K. B. Logística: uma nova racionalidade no ordenamento do território? in Anais do 3º Simpósio Nacional de Geografia Urbana, Rio de Janeiro, UFRJ/AGB, 13 a 17 de setembro de 1993, p. 55-58. Disponível em http://www.direitonet.com.br/textos/x/56/77/567/DN_os_consortios_intermunicipais_para_a_gestao_associada_de_servicos_publicos.doc Acesso em 12 de agosto de 2008.
- 5 - GOVERNO DO RIO DE JANEIRO. Arco Metropolitano do Rio de Janeiro. Apresentação (agosto de 2007). Disponível em http://www.amchamrio.com.br/download/palestras/2007/22_08_07_arco_pezao.pdf Acesso em 1 de abril de 2008.
- 6 - SILVA, Gerardo. Logística e Território: implicações para as políticas públicas de desenvolvimento. In MONIÉ, Frédéric & SILVA, Gerardo (Orgs.). *A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- 7 - CORÒ, Giancarlo. Logística, economia global e desafios para o *Made in Italy*. In: MONIÉ, Frédéric & SILVA, Gerardo (Orgs.). **A mobilização produtiva dos territórios: instituições e logística do desenvolvimento local**. Rio de Janeiro: DP&A, 2003.
- 8 - VALOR ECONÔMICO. *Captação de água é um dos desafios do projeto*. Rio de Janeiro, 16 de abril de 2007.

9 - CRUZ, Maria do Carmo Meirelles Toledo. Consórcios Intermunicipais: uma alternativa de integração regional ascendente. In CASSIA-BAVA, Silvio; PAULICS, Veronika; SPINK, Peter (Orgs.). **Novos Contornos da Gestão Local: Conceitos em Construção**. São Paulo: Polis; Programa Gestão Pública e Cidadania/FGV-EAESP, 2002. 197-243p.