



# LIMITES E POSSIBILIDADES DA CONSTRUÇÃO DE ARRANJOS POLÍTICO-INSTITUCIONAIS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL NA BACIA DE CAMPOS

Denise Cunha Tavares Terra<sup>1</sup>  
Nilo Lima de Azevedo<sup>2</sup>

## 1. INTRODUÇÃO

Este capítulo privilegia a discussão da temática da redemocratização, da descentralização das políticas públicas e da construção de arranjos político-institucionais para a promoção da cooperação intermunicipal, tendo como perspectiva o município de Macaé como possível polo de ações comuns entre as municipalidades pertencentes aos chamados territórios do petróleo, na bacia de Campos. As análises aqui apresentadas são resultantes da investigação desenvolvida no âmbito do Projeto de Pesquisa "O papel das aglomerações urbanas de Cabo Frio, Campos dos Goytacazes e Macaé no processo de reestruturação socioespacial do estado do Rio de Janeiro: caminhando em direção a uma nova Região Metropolitana?", aprovado no Edital Faperj N° 8/2015 – Apoio a Projetos de Pesquisa na Área de Humanidades. Nesta perspectiva, será realizada, inicialmente, uma discussão sobre o federalismo, municipalização e descentralização de políticas públicas. Parte-se da identificação teórica do problema da cooperação em Estados de organização federativa para adentrar na discussão de suas potencialidades, avaliando os elementos que têm contribuído ou dificultado a "cooperação horizontal" para a produção de políticas públicas, sejam voltadas para o desenvolvimento regional, preservação ambiental, ou para atendimento às demandas locais de provisão de bens e serviços públicos.

O conjunto de possibilidades e problemas da ação coletiva entre municípios, ou a equação para um equilíbrio de "cooperação horizontal", fortalece-se como objeto de investigação a partir da redemocratização do Brasil, em meados dos anos 1980, e do novo desenho institucional do federalismo implantado no país após a promulgação do principal documento político-jurídico, resultado desse processo, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

Uma cultura municipalista de resistência, com inovações de práticas de gestões participativas em âmbito local nas prefeituras do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), fortalecida em oposição à centralização do regime de exceção de 1964, colocou o município como núcleo da radicalização das três promessas do federalismo: *i*) como um município autônomo, a democracia seria aprofundada como mecanismo de limitação do poder do Estado, por meio da divisão vertical da federação (União, estados-membros e municípios; *ii*) a Governança também seria fortalecida uma vez que, pela perspectiva federalista clássica, determinados problemas são mais bem resolvidos por quem os vivencia. Assim, problemas locais demandam soluções das populações atingidas; *iii*) por fim, o município possui suas singularidades e a autonomia federativa poderia garantir que as diversidades desses territórios não seriam debilitadas pela vontade central.

Nesse sentido, o município, unidade subnacional, foi elevado, diferentemente, do federalismo clássico, à categoria de ente federativo. Isso significa que este passa a compor a organização político-administrativa do Estado, com autonomia política, administrativa e financeira. Cabe ressaltar que a dimensão, a efetividade e a

extensão dessa autonomia são apreciadas de forma crítica na literatura especializada (ARRETCHE, 1996; ABRUCIO, 2002 e MELO, 1996).

Dois são os principais capítulos constitucionais que delineiam o novo pacto federativo: o art. 1º e 18 da Constituição Federal (CF/88)<sup>3</sup>. O município como ente federativo passa a ser autônomo, portanto, teoricamente, não existe hierarquia entre os entes em relação à distribuição de competências, uma vez que essa não se realiza do ente central para os entes subnacionais, mas é a própria Constituição que delimita a área de ação de cada um deles.

Porém, no limite, esse desenho se mostrou frágil, principalmente em relação à capacidade de compor uma estrutura de incentivos de coordenação para a solução de problemas comuns, o que seria conhecido, na literatura específica, como problemas de coordenação federativa de políticas públicas.

Macaé, considerado município-polo da Região Norte Fluminense, encontra-se no centro desse dilema das dificuldades e possibilidades de liderar ações de âmbito intermunicipal ou mesmo para propositura de um desenho institucional para o desenvolvimento regional.

Sendo assim, o capítulo será desenvolvido a partir de três eixos principais. Em um primeiro momento, serão abordados conceitos significativos para o mapeamento da discussão, como a descentralização, o federalismo brasileiro e os problemas relacionados à coordenação de políticas públicas. Em sequência, será realizada uma breve caracterização dos territórios do petróleo na Bacia de Campos. Por fim, tendo o município de Macaé como foco serão relatadas experiências de cooperação intermunicipal: iniciativas de soluções compartilhadas, estruturas de incentivo, limites e possibilidades para a construção de arranjos político-institucionais para a gestão de políticas públicas comuns.

## **2. O FEDERALISMO BRASILEIRO, DESCENTRALIZAÇÃO E OS PROBLEMAS RELACIONADOS À COORDENAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS.**

O federalismo, como forma de Estado Nacional, possui como característica principal a existência de duas esferas autônomas de governo (SOARES e MACHADO, 2018): uma esfera nacional (central) - no caso do Brasil, a União, à qual compete estabelecer as regras gerais para todo território nacional - e uma esfera subnacional (descentralizada), formada pelos estados membros, Distrito Federal e municípios, que regulamenta dimensões circunscritas do Estado.

Em geral, o pacto federativo se realiza por meio de uma Constituição, que delimita, pela descentralização política, o conjunto de competências de cada ente autônomo constitutivo do Estado, tanto no seu alcance como no seu limite político, legislativo, administrativo e fiscal. E nesse sentido, o conceito de descentralização passa a ser central para a compreensão de como se realiza a interação entre a dimensão central e subnacional do poder político e de governo, dentro de um determinado território nacional, e que não ocorre de forma semelhante em todos os tipos de federalismo.

Daí a importância de saber como são estabelecidas as competências dos entes federados. A relação entre federalismo e descentralização política não é evidente. Pelo contrário, alguns modelos, como o norte-americano, fortalecem mais as unidades subnacionais (estados membros), enquanto outros modelos, como o brasileiro, depositam na esfera central (União) maior força.

Como no Brasil os municípios são entes federativos autônomos, o problema de coordenação política pode ser posto dessa forma: não havendo obrigatoriedade da participação dos municípios em políticas compartilhadas, quais seriam as estruturas de incentivo capazes de garantir um comportamento cooperativo?

Partindo do pressuposto de que a difusão de poderes de governo entre muitos centros caracteriza, em si, uma situação competitiva e conflitiva, uma vez que a cooperação entre os atores não é dada de antemão, podemos pensar as relações intergovernamentais no federalismo como um problema de ação coletiva, diante do qual mais de uma resposta é possível (ABRUCIO e COSTA, 1999, p.21).

Isso se torna mais preocupante quando se observa que atualmente o Brasil possui 5.570 municípios. A solução do problema de coordenação federativa no país se deu através da construção de estruturas verticais de incentivos, tanto para políticas federais como para estaduais. No caso federal, o grande instrumento passou a ser o repasse de verbas de fundos federais, vinculados a ações institucionais dos entes subnacionais, como a criação dos conselhos municipais. A essa formatação foi dado o nome de Sistemas, como o Sistema Único de Saúde (SUS), Sistema Nacional de Assistência Social (SUAS), Sistema Nacional de Cultura (SNC), entre outros.

No nível estadual, um importante instrumento que vem sendo utilizado para a coordenação de políticas é a cota, parte do ICMS que pode ser transferida aos municípios através de diretrizes estabelecidas em legislação estadual<sup>4</sup>. Um bom exemplo desse tipo de coordenação é conhecido como ICMS verde ou ecológico, já instituído em 17 estados brasileiros. Porém, o caso de maior repercussão nesse sentido encontra-se na experiência de Minas Gerais, com a Lei nº 18.030/2009, de repasse do ICMS, conhecida como Lei Robin Hood, que busca coordenar vários tipos de políticas, como patrimônio cultural, meio ambiente, turismo, esporte, entre outros<sup>5</sup>.

Em relação à cooperação horizontal local, ou seja, entre municípios, esta apresenta maiores vulnerabilidades, uma vez que a criação de estruturas e instrumentos de incentivo ainda não se apresentam claros ou estruturados. Cabe destacar que as experiências exitosas são pontuais e não apresentaram capacidade de difusão para outros conjuntos de municípios.

Para o sucesso da difusão de experiências desse tipo, parece ser necessária a atuação, ou coordenação do governo federal ou estadual, concentrando a formulação das diretrizes das políticas públicas, principalmente na União, restando aos municípios a execução das mesmas (ARRECTHE, 2012, p. 146).

A atuação do governo do estado, por meio da articulação e ações de investimento, também foi importante, como relata Fernando Abrucio e Márcia Soares (2001). É o caso do Consórcio do Grande ABC, ou dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais, segundo estudo de Carlos Rocha e Carlos A. Faria (2004).

Assim, talvez o principal instrumento pensado para a coordenação dessas relações horizontais, os consórcios públicos, não seja, em si, a variável capaz de explicar a formação de incentivos em relação à cooperação entre os municípios, isso porque:

dada a fragmentação política decorrente do federalismo trino brasileiro, tratamos de um ponto ainda obscuro: de que maneira consórcios intergovernamentais que provêem valores públicos de natureza diversa distribuem benefícios e custos entre associados? Tal problema se apoia sobre a constatação de que determinados valores públicos — como os não fracionáveis ou aqueles cujo consumo não é programável — podem tornar incertos os níveis de participação nos benefícios entre associados. E se há incerteza quanto à participação nos benefícios, o desenho das regras que distribuem os custos de produção entre os entes

associados pode se tornar problemático ao elevar os riscos de que uns se apropriem de rendas ou de frações da produção conjunta disponíveis a outros. Assim, supondo que entes governamentais não sejam indiferentes a tais riscos, seria de se esperar que a estabilização das formas institucionais erigidas nos consórcios requiera adoção de critérios e normas distributivas que os afastem (Machado e Andrade, 2014, p.695).

Pensando nos problemas causados pelo municipalismo autárquico, no qual cada município age por si, sem a capacidade de observar os problemas comuns e, portanto, sem incentivo à cooperação, várias ações acabam se sobrepondo, ou são realizadas em duplicidade, ou mesmo, se observam os menores municípios explorando as capacidades de municípios maiores. Tudo isso, por fim, ressalta a desconfiança do custo de participação e distribuição dos benefícios nos arranjos relacionais dos consórcios. (ABRUCIO e SOARES, 2001)

A coordenação se torna tão importante que no âmbito do Sistema Único de Saúde (SUS) optou-se por incentivar, com a transferência de verbas, a regionalização e a vinculação do oferecimento de determinados serviços e equipamentos de saúde à formação dos consórcios públicos. Além disso, ainda com a coordenação federativa em mente, é possível observar que a Lei nº 11.107/2005, que regulamenta as normas gerais de contratação de consórcios, estabelece que, na esfera da política pública de saúde, a discricionariedade de contratação e efetivação dos consórcios de saúde dos municípios passa a estar subordinada às normativas do SUS<sup>6</sup>.

Tais medidas de incentivo e normatização fizeram, segundo o IBGE, que em 2015, 75% dos consórcios no território brasileiro fossem na área de saúde, abrangendo 2.800 municípios (IBGE, 2015). O mesmo estudo aponta que as outras políticas que mais se utilizaram de consórcios foram: manejo de resíduos sólidos (35%), meio ambiente (25,2%), desenvolvimento urbano (19,6%), saneamento básico (18,7%), turismo (13,1%) assistência social (12,5%), gestão das águas (11,6%), educação (10,1%), cultura (9,7%), transporte (9,5%) habitação (7,6%).

Assim, problemas comuns, como os apresentados pelo IBGE (IBGE, 2015) para os municípios, muitas vezes não são resolvidos em ações cooperativas, se não existir uma estrutura de incentivos capaz de agregar interesses e internalizar os problemas de distribuição de benefícios.

### **3. TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO NA BACIA DE CAMPOS**

Para a análise aqui desenvolvida, considera-se importante contextualizar, mesmo que de forma bem sintética, algumas informações sobre a região objeto de estudo. Destaca-se, entre elas, o nível de integração entre os arranjos populacionais que se tornaram significativos nos últimos 20 anos, devido à dinâmica da atividade petrolífera e às regras vigentes de rateio das rendas petrolíferas (Lei 9.478/97, conhecida como Lei do Petróleo).

Essas rendas ampliaram fortemente as receitas orçamentárias dos municípios produtores de petróleo, gerando um elevado nível de dependência de rendas voláteis (*royalties* e participações especiais), determinadas pelo preço internacional do barril de petróleo. A partir de 2014, o preço internacional do barril de petróleo caiu significativamente, tendo começado a se recuperar apenas em 2018, mas ainda em um nível bem inferior aos anos que precederam a crise. Esse fato, aliado à crise financeira da Petrobras e ao declínio da produção dos

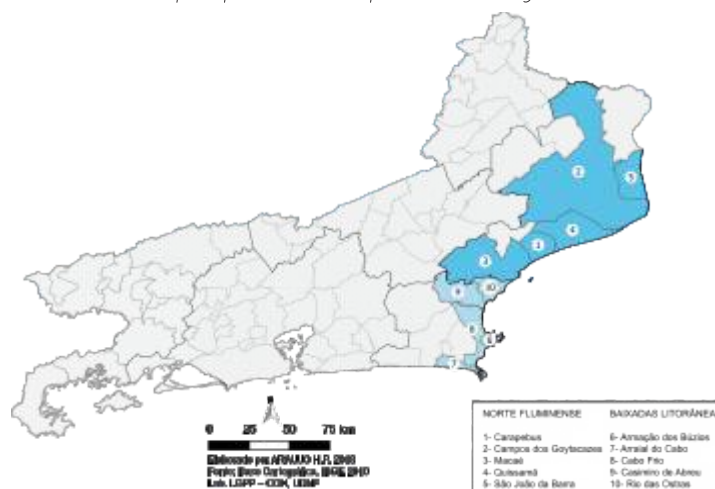
campos de petróleo da Bacia de Campos, gerou graves problemas orçamentários, dificultando a gestão das políticas públicas desses municípios.

Para um melhor entendimento dos termos utilizados nesta seção, iniciamos com a definição da Bacia de Campos. É ela a denominação dada à área sedimentar da bacia, que tem cerca de 100 mil quilômetros quadrados e se estende do Espírito Santo (próximo ao Alto de Vitória) até o Alto de Cabo Frio, no litoral norte do estado do Rio de Janeiro. Segundo Caetano (2003, p. 48), esse nome foi escolhido em função da sua proximidade com a cidade de Campos dos Goytacazes, seguindo procedimento adotado internacionalmente e regido pelo Código de Nomenclatura Estatigráfica, que adota para uma bacia o nome de uma cidade próxima ou de um acidente geográfico.

Os territórios do petróleo da Bacia de Campos que serão tratados neste capítulo são os localizados nas mesorregiões Norte-Fluminense e Baixadas Litorâneas, conforme apresentados no Mapa 1. São considerados municípios produtores de petróleo<sup>7</sup>, aqueles que, a partir da Lei 7.453 de 27/12/85, passaram a ter direito à indenização sobre a produção de óleo, xisto betuminoso e gás extraído da plataforma continental, pois até então esses pagamentos eram feitos apenas para a União. É importante saber que a distribuição dos *royalties offshore* foi iniciada em 1969, pelo Decreto Lei 523, com alíquota de 5%, sendo que 2,5% eram destinados para o Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) e 2,5% para o Ministério da Educação e Cultura (MEC). Em 1973, com o primeiro choque do petróleo, os 5% foram todos destinados ao Conselho Nacional do Petróleo, para a formação de estoques de combustível, com o intuito de garantir a segurança e regularidade da geração de energia. Não havia até 1985, portanto, qualquer destinação de recursos de *royalties* do petróleo para estados e municípios brasileiros.

Isso significa que, quando a Petrobras escolheu Macaé como a sua base de operações na Bacia de Campos, em 1974, os municípios e estados brasileiros ainda não eram beneficiários desse recurso. Por mais de 10 anos, os municípios confrontantes com os poços de petróleo não foram beneficiados com as rendas petrolíferas. Só a partir de 1985, dentro do processo de descentralização e democratização do nosso país, que culminou com a Constituição Cidadã de 1988, é que os municípios passaram a ter direito a parcela dessas rendas.

Mapa 1: Estado do Rio de Janeiro - Municípios produtores de petróleo das regiões Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas



Fonte: Base Cartográfica, IBGE 2010.

A Bacia de Campos recebeu muitos investimentos ao longo destes mais de 40 anos de atividade de exploração e produção de óleo e gás. No entanto, foi a partir da Lei do Petróleo de 1997 (Lei 9478/97), com o aumento da alíquota de *royalties* de 5% para 10%, com a introdução da participação especial e com a flexibilização do monopólio da exploração e produção de óleo e gás, é que a Bacia de Campos se tornou a maior produtora, tendo respondido por mais de 80% da produção brasileira. Essa realidade se altera mais recentemente com as descobertas do pré-sal e o início da produção da Bacia de Santos.

A magnitude dos orçamentos desses municípios produtores da Bacia de Campos, e a crescente e acelerada produção de petróleo propiciaram mais competição do que cooperação intrarregional. Conforme ressalta Piquet (2003, p. 226), a primeira consequência desse vultoso volume de recursos acontece no plano administrativo, com o desmembramento de antigos municípios e criação de novos, ampliando a diferenciação entre os municípios produtores e os interioranos. As alianças locais foram redefinidas, ensejando a formação, em 2001, da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – Ompetro, que, no ato de sua criação, foi composta por 9 municípios: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Atualmente dela fazem parte 11 municípios, com a inclusão de Niterói (2006) e Arraial do Cabo (2011).

Esse conjunto de municípios passou por transformações territoriais, ensejadas pelas alterações econômicas, demográficas e da dinâmica urbana de forma bastante diferenciada, alterando a hierarquia até então existente e Macaé passou a ter um posicionamento estratégico para o desenvolvimento do estado do Rio de Janeiro.

Entre as principais transformações apontadas pela literatura especializada, além da emancipação de alguns municípios, que criaram uma nova configuração espacial, encontram-se: *i*) reestruturação da atividade produtiva e do mercado de trabalho; *ii*) diversificação e maior sofisticação do comércio e serviços; *iii*) significativas alterações na dinâmica demográfica, crescimento populacional, aumento da pendularidade para trabalho e estudo entre os municípios da região e migração; *iv*) Macaé desponta como novo polo econômico regional altamente dinâmico, concentrando as empresas petrolíferas, parapetrolíferas e as demais empresas privadas, de capital nacional e multinacional direta e indiretamente atraídas pelo efeito multiplicador da atividade de exploração e produção de óleo e gás; *v*) ampliação das desigualdades regionais.

Estudos realizados por Souza, Terra e Campos (2015) e Souza e Terra (2015) evidenciam que significativa parte das vagas geradas pela indústria petrolífera na região fluminense vem sendo ocupadas por imigrantes intraestaduais e interestaduais, tendo em vista o setor petrolífero exigir um nível médio de escolaridade superior à média dos demais segmentos industriais. Em termos brutos, são 241.267 migrantes. Já em termos líquidos, há um ganho populacional de 69.969 pessoas entre 2005 e 2010. Apenas no município de Campos dos Goytacazes, o efeito desses movimentos no ritmo de crescimento demográfico foi negativo: -1,22 (Tabela 1).

Foi também identificado um aumento expressivo na pendularidade de trabalhadores entre 2000 e 2010. Macaé e Armação dos Búzios apresentam saldos pendulares positivos, sendo que Macaé absorve 55% dos trabalhadores pendulares, Cabo Frio, 14% e Campos dos Goytacazes, 10%. Os municípios que ofertam trabalhadores pendulares para os demais municípios da região petrolífera são: Cabo Frio, 26,08%, seguido por Rio das Ostras, 25,97% e Campos dos Goytacazes, com 21%.

Macaé exerce uma forte polarização, atraindo imigrantes e trabalhadores pendulares, pois é nesse

município que estão instaladas as bases operacionais da maior parte das empresas petrolíferas e parapetrolíferas. Essa dinâmica econômica gerou um processo de conurbação entre Macaé e Rio das Ostras, município vizinho, e ali há, na divisa, uma Zona Especial de Negócios.

Tabela 1: Municípios selecionados - Indicadores de mobilidade pendular, segundo município selecionado, 2010

Pendularidade total (inter e intraestadual)			
Municípios	Entrada	Saída	Saldo
Armação dos Búzios	7123	513	6610
Arraial do Cabo	973	2226	-1253
Cabo Frio	13913	14541	-628
Carapebus	281	2448	-2167
Campos dos Goytacazes	9613	11698	-2085
Casimiro de Abreu	2212	4774	-2562
Macaé	51999	2154	49845
Quissamã	670	1302	-632
Rio das Ostras	6386	14480	-8094
São João da Barra	1584	1614	-30
Total	94754	55750	39004

Fonte: Adaptação de Souza e Terra, 2015.

As análises da imigração e da pendularidade por motivo 'trabalho' levaram ao questionamento sobre o nível de dependência do mercado de trabalho a essa mão de obra exógena (Tabela 2), constituída por imigrantes e trabalhadores pendulares, tanto que Souza e Terra (2015) chegaram a propor um indicador de mão de obra exógena, calculado da seguinte maneira:

$$ND = \text{MDOExóg} / \text{MDO Ocup}$$

Onde:

**ND** : Nível de dependência da mão de obra exógena

**MDO Exóg**: Mão de obra exógena = imigrante não natural entre duas datas fixas que declarou trabalhar no município de residência + indivíduo não residente que declarou trabalhar no município (pendular)

**MDO Ocup**: Mão de obra ocupada = indivíduo natural que reside e trabalha no município + indivíduo não natural residente no município mas que o declarou como local de trabalho + indivíduo não residente que declarou trabalhar no município.

Tabela 2: Nível de dependência da mão de obra exógena nos municípios selecionados, 2010

Municípios	Nível de dependência
Armação dos Búzios	55,38
Arraial do Cabo	34,73
Cabo Frio	40,98
Carapebus	30,27
Campos dos Goytacazes	47,11
Casimiro de Abreu	38,35
Macaé	59,96
Quissamã	36,41
Rio das Ostras	46,14
São João da Barra	42,4

Fonte: Souza e Terra, 2015.

Quanto mais o resultado do indicador se aproximar de zero, menor será o nível de dependência e quanto mais se aproximar de 100, maior o nível de dependência. A análise do nível de dependência de mão de obra exógena nos municípios produtores da região petrolífera fluminense revela que Macaé e Armação dos Búzios são os que apresentam maiores dependências, com resultados superiores a 50%. Apenas três municípios apresentaram resultados inferiores a 40%: Casimiro de Abreu, Arraial do Cabo e Campos dos Goytacazes.

Essa integração entre os municípios produtores, seus significativos fluxos e a existência de contiguidade urbana entre Macaé e Rio das Ostras, entre outros fatores, transformaram o conjunto de alguns municípios em arranjos populacionais considerados pelo IBGE (2015, p. 68) como casos especiais a serem acompanhados, pois "caso o dinamismo econômico nesta região venha a aumentar o movimento de pessoas entre esses três arranjos, levará à criação de uma nova unidade urbana que somará mais de 1,2 milhão de habitantes". Isso demonstra a necessidade de um acompanhamento do comportamento destes arranjos e a análise de cenários sobre as futuras formas urbanas que poderão se estruturar.

Ainda de acordo com o IBGE:

O estudo Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil constitui um quadro de referência da urbanização no País. Tal quadro foi obtido a partir de critérios que privilegiaram a integração entre os municípios.

A noção de integração foi mensurada utilizando: um índice de intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, para cada município, onde a intensidade deve ser igual ou superior a 0,25, denominado índice de integração; ou um valor de intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, entre dois municípios, igual ou superior a 10 000 pessoas; ou uma contiguidade das manchas urbanizadas quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km. (IBGE, 2015, p.7)



Existem três arranjos populacionais que fazem parte da Bacia de Campos e a integração foi fruto da dinâmica da economia petrolífera no período analisado. O arranjo de Campos dos Goytacazes é composto pelos municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra; o arranjo de Macaé – Rio das Ostras engloba os municípios de Macaé, Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Rio das Ostras; e o arranjo de Cabo Frio é formado pelos municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio e São Pedro da Aldeia.

Mesmo com a recente crise do preço do barril de petróleo, dos desinvestimentos da Petrobras em decorrência da situação financeira da empresa, do gradativo declínio na produção dos campos maduros, do deslocamento recente do polo de exploração e produção de óleo e gás para a Bacia de Santos, da crise fiscal que acometeu os municípios produtores e o estado do Rio de Janeiro é importante que sejam discutidas as possibilidades de superação e desenvolvimento do território, que é urbano-regional, composto pelos três arranjos populacionais identificados pelo IBGE (CRUZ; TERRA, 2018).

Para tanto, é necessário que a integração entre os municípios deixe de ser apenas devido aos movimentos pendulares da população e passe a ser uma integração a partir de uma agenda de interesses comuns, capitaneada por uma liderança local que seja capaz de unir e aglutinar os diversos interesses para se pensar a integração dos espaços regionais. Nesse sentido, identificar as possibilidades e os desafios para iniciativas de soluções compartilhadas de problemas comuns, pode instigar o debate entre os municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos e gerar o ambiente propício para a construção de arranjos político-institucionais para a gestão de políticas compartilhadas, até mesmo de gestão territorial. Inclusive, alguns autores como Lencioni (2015), Souza e Terra (2017) e Pessanha (2017) apontam a existência de um processo de metropolização em curso nesta região.

A agenda de uma gestão coordenada de forma vertical, no entanto, já era discutida e prevista nos principais documentos institucionais de planejamento regional para o Norte Fluminense. Era entendida como necessária para superação dos desafios para o desenvolvimento econômico e social desta região, inclusive com a constituição de uma Unidade de Governança Regional.

Dois desses principais documentos são o *Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro*, elaborado pela empresa Rionor, para a Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão, de 2010, com financiamento da Petrobras, e o *Mapa do Desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro - Agenda Regional Norte Fluminense - 2016-2025*, produzido pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Sistema Firjan).

No Plano de Desenvolvimento Sustentável do Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, dois seriam os principais instrumentos para a gestão compartilhada na Região: a Unidade de Governança Regional e o Fundo de Desenvolvimento Econômico e Social. A Unidade de Governança seria criada pelas municipalidades com o apoio do Estado do Rio de Janeiro, que seria responsável por vários projetos como: a adequação do sistema viário regional; a reabilitação de vias das ferrovias da Zona da Mata mineira e Norte / Noroeste Fluminense; a elaboração e implementação de um Plano Diretor Regional de Urbanização e Infraestrutura; a constituição de sistemas adequados para armazenamento de resíduos sólidos; a definição da matriz energética regional; formação de quadros de pessoal de nível técnico e superior, além da ampliação do acesso e rede logística do Porto de Imbetiba, como também, a implantação do corredor logístico multimodal de acesso ao Complexo do Porto de Açu e do ramal ferroviário Complexo do Porto de Açu.

Dessa forma, a cooperação intermunicipal, seja horizontal ou vertical, aparece como uma possibilidade para enfrentar problemas comuns.

#### 4. EXPERIÊNCIAS DE COOPERAÇÃO INTERMUNICIPAL EM MACAÉ

Macaé se apresenta como um polo atrativo de imigração e pendularidade principalmente para trabalho e, em menor escala, para estudo. Isso nos estimula a refletir sobre esse vetor de desenvolvimento regional, considerando esse município potencial para se tornar líder no processo de metropolização do interior fluminense. Nessa perspectiva, conhecer as experiências de cooperação empreendidas pelos diversos segmentos da gestão pública municipal pode nos revelar a capacidade e extensão dessa rede de governança cooperativa e a força dos municípios na competição pela liderança regional.

O conhecimento dessas experiências, em Macaé, tornou-se possível pela articulação do Núcleo de Estudo e Pesquisa Observatório da Cidade, da Secretaria Municipal Adjunta de Ensino Superior, com as Secretarias Municipais de Ambiente e Sustentabilidade; Saúde, Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda; Cultura, além das Secretarias Adjuntas de Serviços Públicos, permitindo que os autores deste capítulo pudessem interagir e aprofundar o conhecimento sobre as realidades, ações e articulações entre a gestão municipal de Macaé e seu entorno.

É importante ressaltar que foram realizados dois encontros, com duração média de 04 (quatro) horas cada, com a participação ativa e qualificada dos representantes das Secretarias Municipais, e a presença do então Secretário de Desenvolvimento Econômico, Trabalho e Renda, Gustavo Peretti Wagner e da Secretária Adjunta de Atenção Básica da Secretaria de Saúde, Deusilane Hermes Froes Galiza de Almeida.

O interessante é que tais encontros se realizaram de forma coletiva, possibilitando a interação e compartilhamento do conhecimento entre os participantes, o que foi valorizado pelos mesmos como uma experiência rica e inovadora para se compreender as relações entre as políticas públicas locais e as diferentes escalas de governança.

Em relação à cooperação intermunicipal, foi observado, na literatura especializada, que a coordenação de entes centrais, no caso o estado membro e a União, são essenciais para o sucesso da ação coletiva em nível local. Em Macaé não foi diferente. A maioria das ações cooperativas relatadas são provenientes de políticas de coordenação federativa de natureza vertical. Uma representante, ao descrever a forma de atuação intermunicipal da Secretaria a qual pertence, dividiu as ações como institucionais e pessoais. As institucionais eram as que possuíam alguma estrutura de incentivo por parte dos governos superiores, tanto de origem estadual (ICMS Ecológico), quanto federal (Fundos), o que obriga, por exemplo, a criação dos conselhos e comitês intermunicipais, como no caso da saúde e do meio ambiente.

Nos espaços institucionais, a participação pode alcançar a formulação de diretrizes e execução das políticas públicas compartilhadas, inclusive com alcances de médio e longo prazo, como, por exemplo, a regionalização da saúde, a organização do calendário turístico, a preservação dos parques e dos recursos hídricos.

Há que se registrar ainda a importância das relações pessoais e a autonomia, mesmo que restrita, na solução de problemas pontuais que exigem uma solução instrumental, de curto prazo, como o exemplo do cuidado com os animais nativos feridos, ou dos pacientes do SUS, originários de outros municípios, necessitando de cuidados médicos de urgência.

Ambas as formas de participação podem trazer resultados positivos. No caso da participação

institucional, o desenho da arena pública de ação deve buscar promover o capital social necessário para uma maior cooperação na solução dos problemas comuns dentro da formulação e implementação da própria política. No caso da participação estabelecida pelas relações pessoais, é necessário que se construam os caminhos de normatização e de institucionalização necessários para a não dependência do protagonismo do agente público para o funcionamento de determinada política.

Observa-se, assim, que, em um primeiro momento, as relações de gestão de políticas públicas entre Macaé e outros municípios se davam de forma institucionalizada por uma coordenação vertical, ou pela relação entre servidores que agiam através de seu capital relacional para solucionar problemas, porém fora de um desenho ou arranjo institucional.

Nessa perspectiva, a mais relevante experiência horizontal voluntária entre os municípios da região foi a já citada anteriormente criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, a Ompetro. No entanto, a Ompetro não assume a agenda do desenvolvimento regional e prioriza a sua atuação ao longo da sua existência na defesa da manutenção das regras de rateio das rendas petrolíferas. Diante da crise vivenciada pelos municípios produtores de petróleo a partir de 2015, com a queda do preço do barril e dos desinvestimentos do setor, torna-se ainda mais evidente os limites dessa organização em gerar acordos de cooperação intermunicipal.

Dessa maneira, cada município teve que pensar estratégias próprias e de forma isolada. Nesse sentido, pensar o município de Macaé significou como viabilizar na prática, com os efeitos do aprofundamento da crise, como a perda de 40.000 postos de trabalho (2015/2018), a efetividade dos serviços ligados aos direitos sociais (educação, saúde, assistência social, moradia, alimentação, lazer, entre outros), cada vez mais estrangulados com um aumento da demanda, como é o caso dos cidadãos que não mais usufruem de um plano de saúde.

Nesse cenário, e com um aprendizado anterior, de crescimento das municipalidades de Macaé e Rio das Ostras, pela economia do petróleo sem um prévio planejamento urbano, a necessidade de novos investimentos, a manutenção dos já realizados, e preparação urbana para essa realidade parecem indispensáveis.

Com a consciência de que a economia do petróleo é a grande propulsora do desenvolvimento da região, Macaé se mobilizou, criando uma comissão com representantes das principais secretarias municipais para pensar saídas para os enfrentamentos gerados pela crise. Essa comissão apresentou três pilares alternativos, mas que, em certo sentido, colaboraram com a proposta de suprir as demandas originárias da atividade petrolífera na região: a logística (como vocação do município), o conhecimento (parque universitário) e o turismo (rede hoteleira, gastronomia e espaços para eventos corporativos).

A ideia e caminhos do desenvolvimento regional não são dados, mas construídos a partir da viabilização de interesses. Nesse quadro, é possível inferir que a capacidade de aglutinação e cooperação da Ompetro deu-se principalmente pela necessidade da luta comum pela manutenção ou ampliação das rendas petrolíferas. Cabe ressaltar que o problema da distribuição de ganhos era minimizada, uma vez que a definição das regras de partilha se dava no plano federal.

O mesmo não acontecia com a agenda de desenvolvimento regional. Embora o discurso estivesse presente na Ompetro, a sua efetivação passava pela competição de recursos e ganhos de espaços econômicos, que tornaram a região um palco para o hobbesianismo municipal (Melo, 1996), pois as ações entre municípios, ou arranjos populacionais passam a ser não reguladas, competitivas e predatórias pelos investimentos industriais disponíveis que, com a crise, se tornaram mais escassos.

Nesse sentido, é possível perceber que os três eixos de desenvolvimento eleitos por Macaé coincidem com os vetores de desenvolvimento de outros municípios. Por exemplo, a vocação para a logística seria reforçada, segundo um dos entrevistados, por um mega projeto, que se iniciou em 2014, com a tentativa de licenciamento de um novo terminal portuário encabeçado pela empresa Queiroz Galvão, mas foi interrompido pela inclusão da empresa na operação Lava Jato. O projeto, então paralisado, é posteriormente vendido.

O projeto se avoluma e passa a incluir a implantação de terminais multimodais, além de uma nova Unidade de Processamento de Gás Natural (PGN), quase do tamanho de Cabiúnas, com uma linha exclusiva para o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj). Também está prevista a construção de uma microrefinaria para hidrocarbonetos, sobretudo solventes, uma rodovia exclusiva para logística, quatro termoelétricas, afim de garantir a energia para o funcionamento do complexo, com a previsão de um investimento de 7.5 bilhões de dólares nos próximos dez anos.

Com o conhecimento adquirido, caso o projeto prossiga, Macaé já prevê o aumento da sua população e da pendularidade com municípios próximos, como é o caso de Rio das Ostras. Para que isso se concretize, necessitará de requalificação da estrutura viária e das estruturas urbanas, e nesse sentido o pensamento é de que serão necessárias políticas públicas compartilhadas para o desenvolvimento regional. A questão é: qual desenvolvimento, para quem, e como distribuí-lo?

Esse eixo de desenvolvimento centrado na logística antagoniza com os interesses de São João da Barra, onde está localizado o Complexo do Porto do Açú. Macaé apresenta como vantagem possuir os quatro modais da logística-porto, rodovia, ferrovia e aeroporto em relação a São João da Barra, que possui grandes limitações em relação à estrutura viária.

Essa "rivalidade" federativa, que opõe os ganhos de um arranjo populacional em relação a outro, e muitas vezes é radicalizado em momentos de crise, pode representar um obstáculo quase insuperável para relações coletivas voluntárias e ampliadas na gestão de recursos críticos, gerando uma dinâmica predatória na região. Assim, a mudança de um equilíbrio de deserção para uma governança regional inclusiva, de cooperação, parece ser mais provável, como aponta a literatura, por uma coordenação vertical, que iniba, como expõe Machado e Andrade (2014), as incertezas da distribuição dos benefícios, e estabeleça regras, instituições e instrumentos que estabilizem e direcionem as diretrizes do desenvolvimento de forma ordenada. Mas é evidente que mesmo essa distribuição regulada não ocorrerá sem conflitos, por isso a necessidade da verticalidade, para que se internalizem os mesmos no processo.

A última eleição para a liderança da Ompetro bem representa esse movimento. Com a presidência exercida pelo município de Macaé, no período de 2015 a 2017, a entidade destacou suas ações em duas pautas: *i*) na flexibilização da Petrobras como operadora necessária em todos os blocos licitados, com a participação de 30%, já que a crise e a pouca capacidade de investimento da empresa acarretaram na suspensão dos leilões. Conquistada a flexibilização, retornaram ao calendário dos leilões; *ii*) a flexibilização da legislação em relação à exploração dos campos maduros, que possibilitava as operadoras menores assumirem os trabalhos de exploração, com a redução dos *royalties* da produção incremental para 5%, sob o *slogan* "*Menos Royalties mais Empregos*". A flexibilização foi atingida com a Resolução nº 749/2018, que "regulamenta o procedimento para concessão da redução de *royalties* como incentivo à produção incremental em campos maduros".

Assim, se existe um espaço comum, que trata justamente de questões relacionadas à regulação das rendas petrolíferas e possibilita a inclusão dos municípios produtores de petróleo na Ompetro, essa mesma economia, em sua mancha desregulada, contribui para uma competição em diversos vetores econômicos que impossibilita o alcance e a extensão da prática de uma cooperação comum, que há muito tempo, pelo menos desde 2010, encontra-se na pauta da região.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Os dados apresentados no estudo do IBGE - Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil (2015) apontam para uma forte integração entre os municípios dos arranjos populacionais na região da Bacia de Campos, medida pela intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, indicando um incipiente processo de metropolização.

O presente capítulo procurou apresentar um breve relato das experiências de cooperação intermunicipal de Macaé, núcleo de maior atração dos movimentos pendulares para trabalho entre os arranjos estudados. Esse intenso fluxo de mão de obra entre os municípios, ancorada principalmente na economia do petróleo, exige políticas públicas compartilhadas para solução dos problemas comuns.

Nesse cenário, busca-se a oportunidade de instigar o debate sobre as possibilidades e limites da implementação de iniciativas de soluções comuns e de estruturas de incentivo entre os municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos.

Foi constatada, em relação à Macaé, a existência de uma preocupação da não perda da condição de polo indutor, o que significa, também, a competição para o mercado perdido com o recente funcionamento do Porto do Açu. No entanto, Macaé já apresenta um aprendizado em relação aos cuidados necessários diante de grandes projetos de investimento (que não existia quando da instalação da Petrobras na região), da emergência de um novo surto de crescimento necessário, e desta vez induzido para a manutenção da liderança regional, inclusive no aspecto econômico, com eixos claros de desenvolvimento, o que também gera uma disputa com outros municípios.

Nesse sentido, o processo de cooperação apresenta-se fragilizado, devido aos obstáculos da não regulamentação e das normas para distribuição dos benefícios resultantes das possíveis ações coletivas comuns entre municípios da região.

Ao que parece, uma unidade de governança regional teria mais chance de sucesso se partisse de uma coordenação vertical, por exemplo, liderada pelo governo estadual. A questão que se coloca é: Qual será o futuro da região se persistir esse padrão de não cooperação?

## NOTAS

<sup>1</sup> Denise Cunha Tavares Terra Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Associada do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas, do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Endereço Institucional: LGPP/CCH/UENF, Av. Alberto Lamego, 2000- Parque Califórnia – Campos dos Goytacazes/RJ, (22) 27486143. E-mail: deniseterra@gmail.com

<sup>2</sup> Nilo Lima de Azevedo Doutor em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Professor Associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas, do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Endereço Institucional: LGPP/CCH/UENF, Av. Alberto Lamego, 2000- Parque Califórnia – Campos dos Goytacazes/RJ, (22) 27486185. E-mail: azevedo.nilo@uenf.br

<sup>3</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

<sup>4</sup> Art. 158. Pertencem aos Municípios:

IV - vinte e cinco por cento do produto da arrecadação do imposto do Estado sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação.

Parágrafo único. As parcelas de receita pertencentes aos Municípios, mencionadas no inciso IV, serão creditadas conforme os seguintes critérios:

II - até um quarto, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

<sup>5</sup> Para melhor entendimento do funcionamento do ICMS como coordenador de políticas públicas em Minas Gerais ver: LIRA, Rodrigo Anido. AZEVEDO, Nilo Lima. BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais. *Vértices*, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.16, n.1, p. 123-145, jan./abr. 2014.

<sup>6</sup> Art. 1º Esta Lei dispõe sobre normas gerais para a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios contratarem consórcios públicos para a realização de objetivos de interesse comum e dá outras providências.

§ 3º Os consórcios públicos, na área de saúde, deverão obedecer aos princípios, diretrizes e normas que regulam o Sistema Único de Saúde – SUS.

<sup>7</sup> São considerados municípios produtores os confrontantes com campos produtores de petróleo, de acordo com as linhas geodésicas ortogonais e paralelas desenhadas pelo IBGE e usadas como referências nas cartas náuticas, conforme estabelecida pela Lei nº 7.525/86.

<sup>8</sup> O município de Arraial do Cabo foi emancipado de Cabo Frio em 13/05/1985, Quissamã foi desmembrado de Macaé em 01/01/1990; Rio das Ostras foi desmembrado de Casimiro de Abreu em 01/01/1993, Armação dos Búzios foi desmembrado de Cabo Frio em 01/01/1997; Carapebus foi desmembrado de Macaé em 01/01/1997.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. "Descentralização e coordenação federativa no Brasil: lições dos anos FHC". In: ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. (orgs.). *O Estado numa era de reformas: os anos FHC – Parte 2*. Brasília: MP/SEGES, 2002. pp. 143-246

ABRUCIO, Fernando Luiz e COSTA, Valeriano M. F. *Reforma do Estado e o Contexto Federativo Brasileiro*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1999 (Série Pesquisas, n. 12).

\_\_\_\_\_.; SOARES, M.F. *Redes federativas no Brasil: cooperação intermunicipal no Grande ABC*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 2001 (Série Pesquisas, n. 24).

ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. AMPOCS, n. 31, ano 11. Jun.1996. p.p.44-66.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

CAETANO FILHO, Elísio. O papel da pesquisa nacional na exploração petrolífera da margem continental na Bacia de Campos. In: PIQUET, R. ( Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

CRUZ, José Luis Vianna da; TERRA, Denise. Impactos Territoriais da indústria petrolífera na bacia de Campos. In: PIQUET, Rosélia; PINTO JÚNIOR, Helder Queiróz (Orgs). *Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Arranjos Populacionais e concentrações urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro, 2015.

MELO, M.A. Crise federativa, guerra fiscal e "hobbesianismo municipal": efeitos perversos da descentralização? São Paulo em Perspectiva. São Paulo: vol.10, n.3, 1996, pp.11-20.

LENCIONI, Sandra. Urbanização difusa e a constituição de megaregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. e-metropolis, Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, ano 6, p.6-15, set.2015. Disponível em: [http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo\\_pdfs/000/000/022/original/emetropolis\\_n22.pdf?1447896390](http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/022/original/emetropolis_n22.pdf?1447896390). Acesso em: outubro de 2018.

LIRA, Rodrigo Anido. AZEVEDO, Nilo Lima. BORSANI, Hugo. O sucesso do ICMS cultural revisado: determinantes e obstáculos da política de municipalização para a proteção do patrimônio cultural do estado de Minas Gerais. *Vértices*, Campos dos Goytacazes/ RJ, v.16, n.1, p. 123-145, jan./abr. 2014.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de cursos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3, p. 695-720, 2014.

PIQUET, Rosélia. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

ROCHA, Carlos V.; FARIA, Carlos A. P. Cooperação intermunicipal, reterritorialização da gestão pública e provisão de bens e serviços sociais no Brasil contemporâneo: a experiência dos Consórcios de Saúde de Minas Gerais. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, n. 11, p. 73-106, 2004.

SOARES, Márcia Miranda; MACHADO, José Ângelo. *Federalismo e políticas públicas*. Brasília: Enap, 112 p, 2018.

SOUZA, Joseane; TERRA, Denise. Rio de Janeiro: rumo a uma nova região metropolitana? *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v.19. p.817-840, 2017.

\_\_\_\_\_. Indústria petrolífera, mercado de trabalho e nível da dependência da mão de obra exógena nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, RJ. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n.1, p.123-143, 2015.

\_\_\_\_\_. CAMPOS, Mauro. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). *Revista Eure*, v.41, n.123, p.53-80, 2015.

PESSANHA, Roberto Moraes. *A relação transescalar e multidimensional "Petróleo-Porto" como produtora de novas territorialidades*. Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2017.