

Coordenação Federativa em Áreas de Grandes Investimentos

Paulo de Tarso Frazão Soares Linhares*

Ana Paula Lima Ferreira**

1 INTRODUÇÃO

Ao longo dos últimos anos, o tema do papel do Estado como indutor das transformações necessárias à promoção do desenvolvimento voltou a ocupar espaço destacado. Após duas décadas de predomínio de uma visão em que as falhas de governo estiveram no centro do foco das análises do relativo atraso latino-americano e brasileiro, desde o início do século XXI, busca-se compreender como a ação do Estado pode contribuir para sua superação.

O desafio não é negar as falhas na ação do Estado, mas explicar como pode, de fato, atuar na promoção do desenvolvimento. Tal desafio torna-se ainda maior no caso de Estados que adotaram o sistema federativo de repartição territorial do poder e, portanto, nos quais a efetividade das políticas públicas requer, frequentemente, ações de mais de um nível de governo, colocando no centro do debate o tema da coordenação federativa. A importância de mecanismos de coordenação da ação dos entes federados, dada a autonomia política que a Constituição Federal de 1998 lhes confere, é especialmente grande em áreas onde se verificam vultosos investimentos. Nestas áreas, municípios com graus de estruturação variados se veem diante de demandas que ultrapassam seus limites territoriais e pressionam sua capacidade administrativa.

Um projeto de pesquisa, desenvolvido pela Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea, busca observar o tipo e a capacidade de resposta dos mecanismos de coordenação federativa adotados em três casos que se destacam por atrair grandes investimentos: Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros (Suape), em Pernambuco; a região Leste Fluminense, no estado do Rio de Janeiro; e o Alto Paraopeba, em Minas Gerais.

A intenção, nesse primeiro momento, é identificar os principais mecanismos de cooperação e coordenação federativa e o perfil dos empreendimentos. Tem-se buscado, ainda, levantar algumas hipóteses, a partir dos dados coletados e de visitas às regiões, sobre o que condicionou a formação de cada um dos mecanismos de coordenação federativa. Pretende-se também, em continuação ao esforço já realizado, ampliar a pesquisa para mais cinco áreas (Altamira-PA, Bacabeira-MA, Pecem-CE, Guamaré-RN e Litoral Sul-ES), em parceria com instituições de pesquisa locais.¹

A realização dessa nova fase comportará uma ampliação do escopo da pesquisa com a inclusão de análises das transformações desencadeadas pelos grandes empreendimentos, a comparação entre as ações realizadas pelos entes federados e, finalmente, a apresentação de recomendações para o aprimoramento do processo de coordenação federativa.

* Técnico de Planejamento e Pesquisa da Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea.

** Pesquisadora no Programa de Pesquisa para o Desenvolvimento (PNPD) do Ipea.

1. Essa parceria ocorrerá dentro da Plataforma Ipea de Pesquisa em Rede.

Este texto apresentará um resumo da pesquisa e alguns resultados parciais para as três áreas analisadas. A intenção é fazer um quadro descritivo dos mecanismos de cooperação e coordenação utilizados atualmente e, posteriormente analisar, ainda apenas como hipóteses tentativas, como as características dos empreendimentos e da região podem explicá-los.

2 MECANISMOS DE COORDENAÇÃO FEDERATIVA EM SUAPE, ALTO PARAOPEBA E LESTE FLUMINENSE

2.1 Suape

A construção do porto da Superintendência Aduaneira e Portuária de Pernambuco (Suape) foi uma iniciativa do governo do estado de Pernambuco nos anos 1970. Desde então diversos planos têm sido elaborados por agências do governo estadual, visando à adequação da infraestrutura às necessidades de expansão das empresas que se foram instalando na região e às próprias atividades portuárias. Com a intensificação da chegada de empresas em meados da década de 2000, a elaboração do Plano de Ocupação Territorial de Suape foi coordenada pela Agência Condepe/Fidem, em 2007. Representando um espaço de articulação federativa, a elaboração do plano previu um engenhoso arranjo institucional, com a participação dos três níveis de governo. Após esta iniciativa, todavia, não houve mais um esforço sistemático e/ou um espaço de deliberação de assuntos de interesse comum na região. Até o momento, os municípios não constituíram um mecanismo próprio de coordenação e, regularmente, apresentam suas demandas direta e isoladamente ao governo estadual.

Como parte das atividades do projeto de pesquisa, foi realizada em outubro de 2011, em Jaboatão dos Guararapes, uma oficina sobre coordenação e cooperação federativa em áreas de grandes investimentos. Embora os principais órgãos federais – que atuam na região – e estaduais tenham participado, foi pequena a participação de prefeitos. Outro ponto que chama atenção, diferentemente do que ocorre no Consórcio de Desenvolvimento do Alto Paraopeba (CODAP) e, mais ainda, no Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Leste Fluminense (Conleste), é a ausência de uma universidade apoiando sistematicamente os estudos e as propostas em Suape.

2.2 Alto Paraopeba

Em uma região cuja ocupação remonta ao período do ouro em Minas Gerais, foi criado, em 2006, o CODAP, por iniciativa dos prefeitos da região diante do anúncio da implantação de novos empreendimentos e da expansão de outros já existentes em atividades minerometalúrgicas. O histórico de conflitos e efeitos ambientais perversos, já conhecidos na região, transformou os investimentos anunciados em fator de preocupação, para além da perspectiva de crescimento da renda. Assim, diferentemente das outras áreas que estão recebendo grandes investimentos, o Alto Paraopeba conhecia o potencial de impactos negativos das atividades que iriam ocorrer. Entretanto, o planejamento do CODAP não se direciona exclusivamente aos impactos. Sua estratégia é aproveitar o impulso oferecido pelos investimentos e promover o desenvolvimento da região, inclusive para o período pós-mineração. Por esta razão, suas ações são direcionadas para três setores econômicos: agricultura, turismo e mineração/metalurgia. Quando se deu sua criação, os prefeitos do CODAP possuíam grande afinidade ideológica, pertencendo, todos, a partidos de esquerda.

Vale mencionar que o CODAP contratou o Centro de Desenvolvimento e Planejamento Regional (Cedeplar) da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), com recursos do governo estadual, para a realização de estudo sobre os impactos dos empreendimentos e as intervenções necessárias para mitigá-los. Nas eleições de 2008, todos os prefeitos fundadores do CODAP – com exceção do prefeito de Conselheiro Lafaiete – foram reeleitos, o que manteve a composição inicial quase que inalterada. Apesar do empenho dos prefeitos e da realização de diversas ações pelo CODAP, sua capacidade operacional ainda se revela insuficiente em função das transformações que se preveem pela magnitude dos investimentos.

2.3 Leste Fluminense

Criado por iniciativa dos prefeitos da região, na qual a empresa Petróleo Brasileiro (Petrobras) decidiu construir o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (COMPERJ), o Conleste assumiu, explicitamente, a necessidade de definir uma estratégia conjunta dos municípios diante das implicações e dos impactos do complexo. Inicialmente composto por onze prefeituras, o Conleste recebeu a adesão de quatro novos municípios e sua ação tem sido orientada pela formulação de um plano, realizado pela Universidade Federal Fluminense (UFF), com indicação de obras e outras intervenções. Localizada no município de Niterói, portanto dentro da área do Conleste, a UFF se tem revelado de grande importância no suporte das ações do consórcio, sendo, inclusive, membro de seu conselho deliberativo. Cabe mencionar o apoio financeiro que vem sendo proporcionado pela Petrobras para a realização destes estudos.

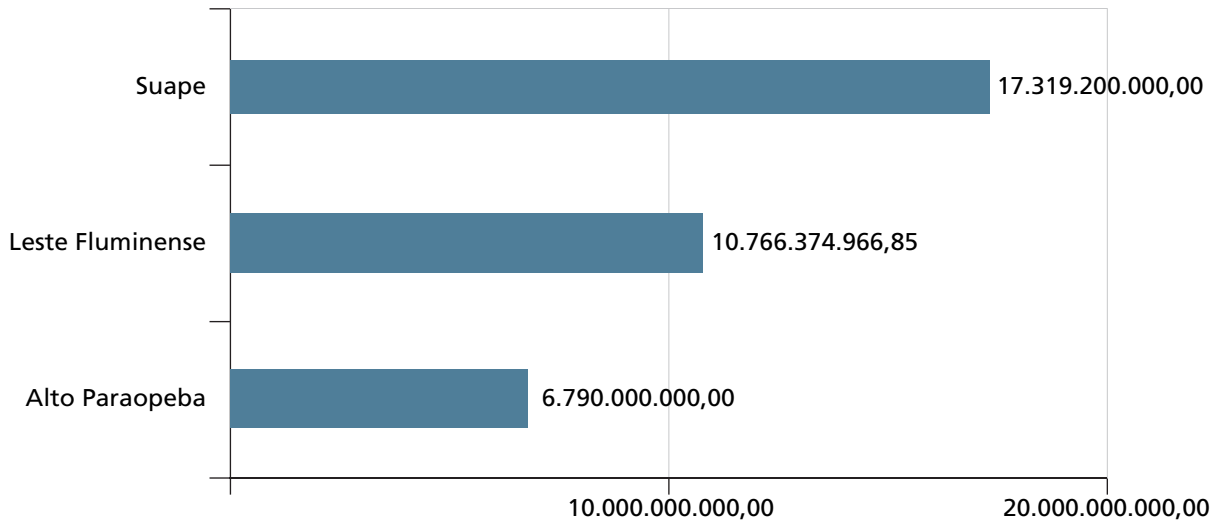
Por seu turno, em que pese à atuação da UFF e o apoio da Petrobras, os prefeitos dos municípios componentes do Conleste não se mostram especialmente engajados nessa iniciativa. O comparecimento dos chefes do Executivo municipal às assembleias do Conleste não é alto e tem sido frequente o não pagamento das parcelas do contrato de rateio.

A análise a seguir busca traçar um quadro sobre diferentes aspectos das três áreas pesquisadas e constituem elementos explicativos hipotéticos da existência de cooperação entre os entes federados.

3 VOLUME DE INVESTIMENTOS E GERAÇÃO DE EMPREGOS

O primeiro elemento observado são os valores dos investimentos dos empreendimentos atualmente em implantação e programados nas três áreas (gráfico 1). A hipótese aqui levantada é que, quanto maiores os montantes investidos, maior o potencial de impacto na região e, conseqüentemente, maior o incentivo para a criação de mecanismos de coordenação de ações entre os entes.

GRÁFICO 1
Principais investimentos por área
 (Em US\$)

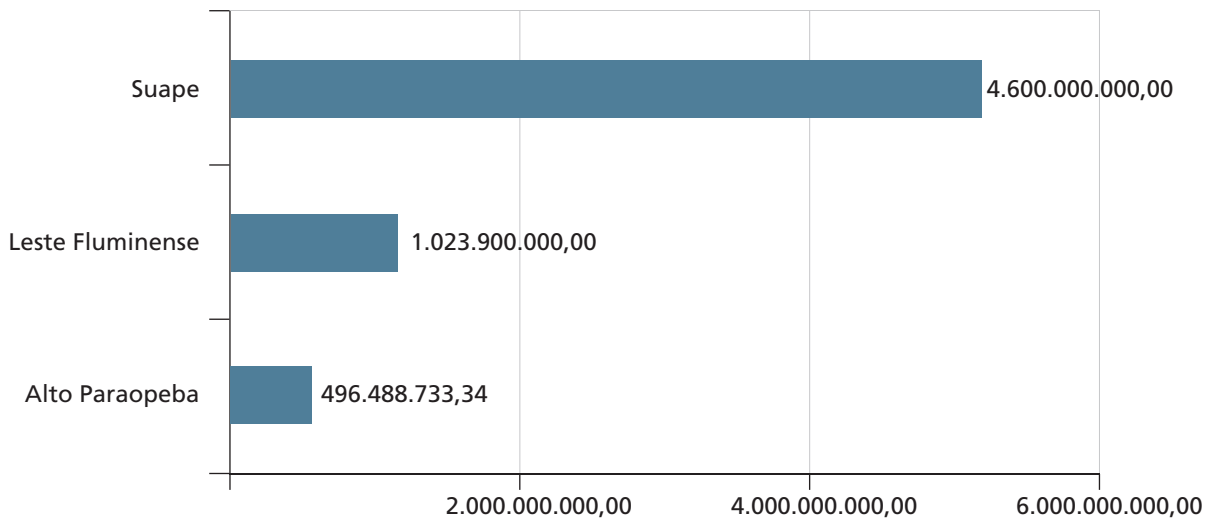


Fonte: Cedeplar (Ruiz e Barbieri, 2010) para Alto Paraopeba; Pernambuco (2010) para Suape; e informações do Sistema Firjan de 2008 para o Leste Fluminense.

Elaboração dos autores.

Embora o volume de recursos dê uma boa medida da magnitude dos empreendimentos (gráfico 2), por meio da geração direta e indireta de empregos, é possível estimar, de forma mais precisa, o crescimento da demanda de muitos serviços públicos municipais.

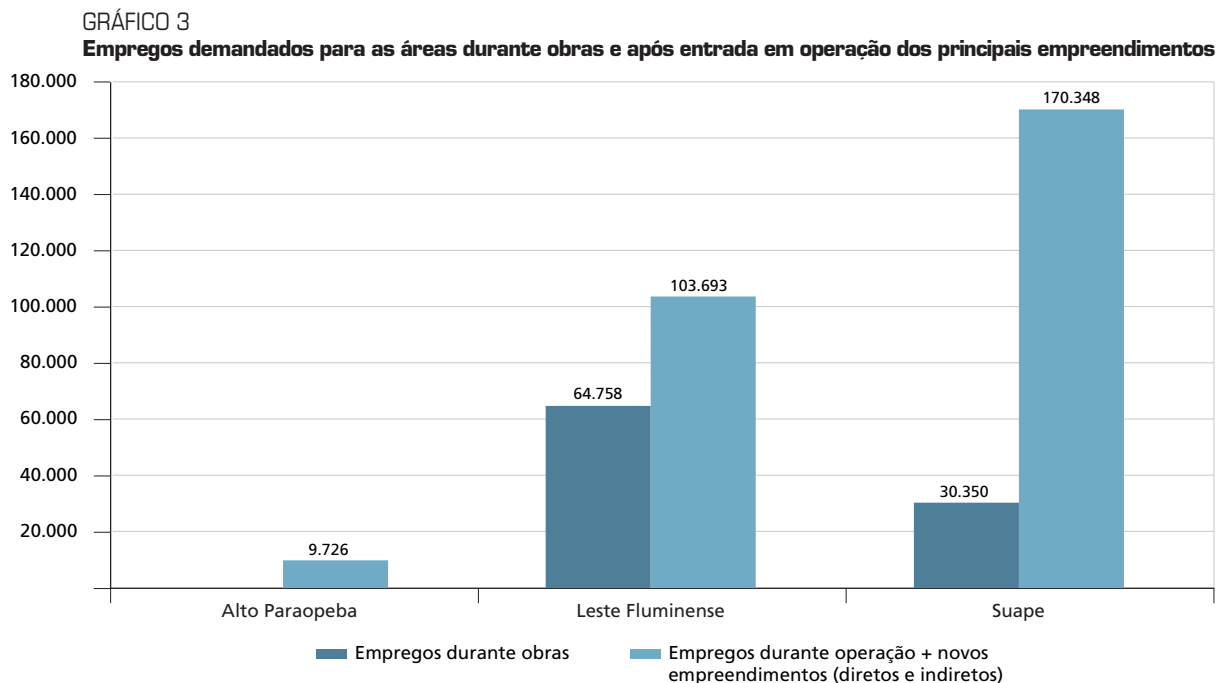
GRÁFICO 2
Atração de novos empreendimentos para as áreas
 (Em US\$)



Fonte: Cedeplar (Ruiz e Barbieri, 2010) para Alto Paraopeba; Pernambuco (2010) para Suape; e informações do Sistema Firjan de 2008 para o Leste Fluminense.

Elaboração dos autores.

Se se considerar o número de empregos estimados para a região de Suape, este valor pode chegar a 170 mil novos empregos. Em que pese a falta da informação sobre trabalhadores demandados durante a instalação dos grandes investimentos, o Alto Paraopeba é a área com a menor demanda de trabalhadores: apenas 9.726. Na região do Leste Fluminense, por sua vez, a previsão é que, durante o período de instalação do COMPERJ, haja mais de 64 mil trabalhadores mobilizados e, após a entrada em operação do complexo, o número de empregos seja superior a 100 mil (gráfico 3).



Fonte: Cedeplar (Ruiz e Barbieri, 2010) para Alto Paraopeba; Pernambuco (2010) para Suape; e informações do Sistema Firjan de 2008 para o Leste Fluminense.

Elaboração dos autores.

Como pode ser observado, a área de Suape é a que apresenta o maior volume de investimentos e de criação de empregos, mas é a única entre as três pesquisadas que não possui um mecanismo formal de coordenação federativa. Por sua vez, a região do Alto Paraopeba é a que apresenta o menor volume de investimentos e de empregos, mas é a que possui o consórcio com maior comprometimento dos prefeitos. Desta forma, apesar do impacto transformador dos investimentos, sua magnitude não parece condicionar a criação de um mecanismo estável e formal de coordenação federativa.

4 POPULAÇÃO

Assume-se como hipótese que a população dos municípios tende a influenciar uma ação mais coordenada entre os entes federados de áreas que recebem grandes investimentos de duas formas. Em primeiro lugar, quanto menor a população do município, maior o incentivo para a coordenação, na medida em que torna mais expressivo o impacto do investimento. Em segundo lugar, quanto mais heterogênea a região – em relação ao aspecto demográfico – maior a dificuldade de coordenação, pois enquanto para alguns o impacto é grande, para outros este é relativamente menor.

O Alto Paraopeba é formado por sete municípios com uma população total de 230.986 habitantes. Todavia, mais da metade desta população está em apenas um município: Conselheiro Lafaiete, com 116.512 habitantes. A população média municipal é de 33 mil habitantes. São, portanto, municípios pequenos. A área de Suape, aqui compreendida pelos municípios que sofrem influência direta tanto do porto quanto da nova refinaria da Petrobras, possui 2.184.249 de habitantes. O município de Jaboatão dos Guararapes destaca-se entre eles com mais de 600 mil habitantes. A média populacional é de quase 170 mil habitantes, ou seja, significativamente maior que a do Alto Paraopeba. Por fim, o Leste Fluminense, com 2.840.526 de habitantes é a região mais populosa das três áreas analisadas. Sua composição é peculiar por conter uma cidade com quase 1 milhão de habitantes e outras sete com menos de 60 mil habitantes – as demais sendo de médio porte. A média populacional dos municípios desta área é também a maior de todas, com 180 mil habitantes.

O coeficiente de dispersão da população para as três áreas revela que todas são bastante heterogêneas, com municípios de tamanhos populacionais muito diversos. No caso do Alto Paraopeba, o município de Conselheiro Lafaiete é um que se situa bastante fora do padrão da área, assim, será feito o cálculo do coeficiente de dispersão “com” e “sem” este município. A observação da trajetória para os últimos três censos demográficos demonstra movimentos diferenciados. Enquanto o Alto Paraopeba, excluindo-se Conselheiro Lafaiete, vem apresentando uma elevação do indicador populacional, o Leste Fluminense é hoje a área que apresenta a maior heterogeneidade e, nas últimas duas décadas, vem reduzindo o grau de dispersão do tamanho das populações municipais. Por fim, a área de Suape não constitui a mais heterogênea nem apresenta uma trajetória clara em termos de coeficiente de dispersão da população municipal. Se a homogeneidade demográfica for relevante para explicar a constituição e a operação de mecanismos de coordenação e cooperação federativa – como já se enunciou por hipótese – e se as tendências das duas últimas décadas permanecerem no futuro, a área do Leste Fluminense tende a ter condições mais favoráveis, enquanto a do Alto Paraopeba tende a condições piores.

TABELA1
Coeficiente de dispersão (1991, 2000 e 2010)

Coeficiente de dispersão	1991	2000	2010
Alto Paraopeba ¹	1,17	1,21	1,23
Alto Paraopeba ²	0,84	0,91	0,97
Leste Fluminense	1,45	1,40	1,34
Suape	1,08	1,09	1,06

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Com o município Conselheiro Lafaiete.

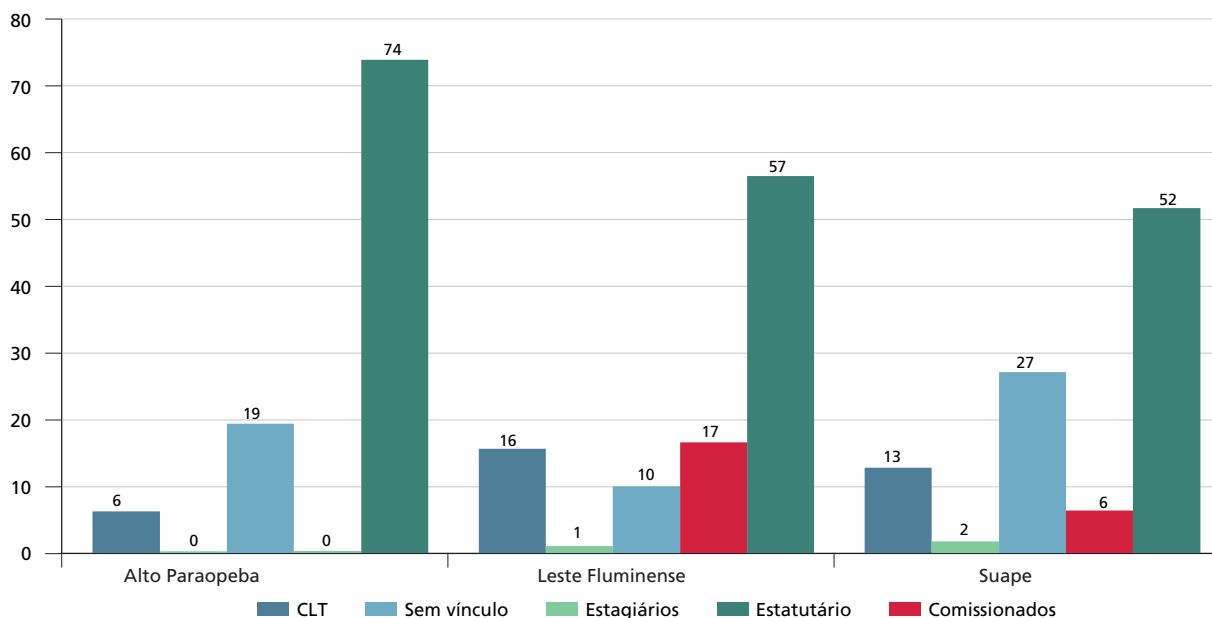
² Sem o município Conselheiro Lafaiete.

5 SETOR PÚBLICO

Além das características dos empreendimentos e da região, certamente, as das prefeituras são relevantes para se compreender a formação de mecanismos de cooperação entre entes públicos. A hipótese levantada pelos autores é que prefeituras mais estruturadas, ou seja, com um corpo estável e bem preparado de funcionários, tendem a participar mais de mecanismos de coordena-

ção federativa em relação àquelas que não possuem estas características. Observaram-se dois indicadores para expressar a estruturação da prefeitura: o tipo de vínculo e o total de funcionários por 10 mil habitantes. Parte-se do pressuposto que regiões nas quais o contingente de funcionários públicos estatutários e celetistas é maior tendem a possuir uma administração mais consolidada. Com 74% de seu contingente de funcionários públicos na modalidade de estatutários, as prefeituras do Alto Paraopeba são as que apresentam os melhores índices entre as três áreas pesquisadas, nesta categoria. As do Leste Fluminense contam, em média, com 57%, e as de Suape, com 52%.

GRÁFICO 4
Funcionários públicos por modalidade de contratação
(Em %)



Fonte: IBGE (2009).

Quanto ao total de funcionários para cada 10 mil habitantes, a região do Alto Paraopeba é a que se destaca positivamente, com uma média de 494, enquanto, no Leste Fluminense, esta média cai para 382 e, em Suape, este valor é ainda menor, 331.

6 CONCLUSÕES

Assim, a observação dos três casos demonstra a existência de diferentes meios de coordenação e cooperação federativa. Embora o consórcio público tenha sido adotado no Rio de Janeiro e em Minas Gerais como meio de promoção da coordenação federativa, há evidências de que o fluminense não apresenta a mesma adesão dos prefeitos que o mineiro. Em Pernambuco, a coordenação entre os entes se deu de maneira frágil, tendo ocorrido apenas durante a elaboração do plano do território estratégico de Suape. Este quadro não parece ser explicado nem pela magnitude dos investimentos, nem pela quantidade de empregos que estão sendo gerados. Todavia, há evidências que corroboram, ainda de forma preliminar, a hipótese de que a capacidade de criar e manter um consórcio público para a coordenação das ações dos entes em face das transformações provocadas por grandes investimentos está relacionada ao grau de estruturação das prefeituras.

REFERÊNCIAS

RUIZ, R. M.; BARBIERI, A. (Org.). **Produto 5**: Plano de Desenvolvimento Regional – CODAP. Belo Horizonte: Cedeplar/UFMG, 2010.

PERNAMBUCO ESTADO. Complexo Industrial Portuário Governador Eraldo Gueiros. **Relatório Suape**. mar. 2010.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Perfil dos municípios brasileiros**. 2009. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/munic2009/index.php>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

PERNAMBUCO ESTADO. BDE – Base de dados do estado. Disponível em: <http://www.bde.pe.gov.br/EstruturaçãoGeral/conteudo_site2.aspx>. Acesso em: 28 dez 2011.

FIS – FUNDAÇÃO ITAÚ SOCIAL; UNICEF – FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA; CENPEC – CENTRO DE ESTUDOS E PESQUISAS EM EDUCAÇÃO, CULTURA E AÇÃO COMUNITÁRIA. **Brasil hoje** – Indicadores sociais para a gestão do município. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.brasilhoje.org.br/relMinhasEscolhasMunicipio.aspx>>. Acesso em: 24 mar. 2012.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **IBGE Cidades**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>>. Acesso em: 23 mar. 2012.

_____. **Pesquisa de informações básicas municipais 2009**. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/perfilmunic/2009/munic2009.pdf>>. Acesso em: 23 mar. 2012.