



Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense

Organizadores:

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, Érica Tavares
Humberto Meza, Wania Mesquita



**OBSERVATÓRIO
DAS METRÓPOLES**
Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia

LETR**APITAL**

Elaborado pelo **Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles**, este livro trata dos desafios para o desenvolvimento do Norte Fluminense, considerando o histórico cenário da economia extrativista na região e sua relação com a inserção internacional subalterna do Brasil na dinâmica econômica e financeira global. No que se refere à região, em finais do século XX e início do século XXI, as atividades petrolíferas e portuárias deram o tom para um padrão de desenvolvimento que, lido sob a lógica do neoextrativismo, permite a identificação de diversas contradições e de uma dinâmica societária e política desafiadora para a população e para os governos locais.

Diante desse cenário, torna-se cada vez mais urgente projetar um futuro com diversificação produtiva, ampliação de oportunidades, redução de danos ambientais, cooperação intermunicipal, participação cidadã e fortalecimento de políticas públicas democráticas, inclusivas e sustentáveis.

O conteúdo apresentado fundamenta-se em resultados de estudos e pesquisas no âmbito do projeto **Como se governam as cidades? Os desafios institucionais para o desenvolvimento urbano do Estado do Rio de Janeiro**, financiado pela **FAPERJ**, coordenado por **Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro** e executado pelo **Núcleo Norte Fluminense** com a participação de pesquisadores da **UFRJ, UENF, UFF, IFF e UCAM**. As análises — vinculadas a uma perspectiva interdisciplinar, a pesquisas com variadas metodologias e à interlocução com diversos atores da academia, do poder público e da sociedade civil ao longo do percurso — conferem um caráter plural e propositivo às contribuições apresentadas.



Crédito: Divulgação Petrobras



Crédito: Agência Brasil



Crédito: Núcleo de Estudos Socioambientais - NESA/UFF



Crédito: Agência Brasil - Elza Fiúza

COMITÊ GESTOR

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Sergio de Azevedo

Orlando Alves dos Santos Junior

Luciana Corrêa do Lago

Adauto Lucio Cardoso

Maria do Livramento Miranda Clementino

Jupira Gomes de Mendonça

Luciano Joel Fedozzi

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Marcelo Gomes Ribeiro

Luís Renato Bezerra Pequeno

Juciano Martins Rodrigues

COORDENAÇÃO EDITORIAL

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Humberto Mario Meza

Érica Tavares da Silva Rocha

Wania Amélia Belchior Mesquita

Luiz César de Queiroz Ribeiro
Érica Tavares
Humberto Meza
Wania Mesquita
ORGANIZADORES

Desenvolvimento Urbano e Governança:
para uma agenda do Norte Fluminense



**Observatório
das Metrópoles**
Instituto Nacional de
Ciência e Tecnologia

LETRACAPITAL

DEDICATÓRIA

Ao professor Sergio de Azevedo,
Pela figura humana singular que é
e pela trajetória pessoal e intelectual, que se expressa
em tantas construções coletivas virtuosas,
entre as quais o INCT Observatório das Metrópoles
e o Núcleo Norte Fluminense.

AGRADECIMENTOS

Agradecimento dos Organizadores
por todo apoio ao processo de Editoração a:

Karoline de Souza
Carlos Gustavo Smiderle

Copyright © Luiz César de Queiroz Ribeiro, Érica Tavares,
Humberto Meza e Wania Mesquita (Orgs.) 2024

Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.

Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.

EDITOR João Baptista Pinto

CAPA Felipe Macedo

PROJETO GRÁFICO E EDITORAÇÃO Luiz Guimarães

REVISÃO Maria Marta Garcia

NORMALIZAÇÃO Karine Castelano

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

D486

Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense / organização Luiz César de Queiroz Ribeiro, Érica Tavares, Humberto Meza, Wania Mesquita. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Letra Capital, 2024.

Recurso digital ; 15 MB

Formato: epdf

Requisitos do sistema: adobe acrobat reader

Modo de acesso: world wide web

ISBN 978-85-7785-938-2 (recurso eletrônico)

1. Desenvolvimento econômico - Norte Fluminense (RJ : Mesorregião) - Aspectossociais. 2. Norte Fluminense (RJ : Mesorregião) - Condições sociais. 3. Petróleo e gás - Royalties - Norte Fluminense (RJ : Mesorregião). 4. Créditos de carbono - Norte Fluminense (RJ : Mesorregião). 5. Integração social - Norte Fluminense (RJ : Mesorregião). 6. Livros eletrônicos. I. Ribeiro, Luiz César de Queiroz.

CDD: 338.27282098153

24-88389

CDU: 330.123.7-032.32(813.5)

Meri Gleice Rodrigues de Souza - Bibliotecária - CRB-7/6439

LETRA CAPITAL EDITORA
Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781
www.letracapital.com.br

Sumário

PREFÁCIO.....	11
<i>Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro</i>	
INTRODUÇÃO – DIAGNÓSTICO DE UMA REGIÃO CONTRADITÓRIA.....	19
<i>Érica Tavares</i>	
<i>Humberto Meza</i>	
<i>Wania Mesquita</i>	
PARTE I – DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO DO NORTE FLUMINENSE.....	39
Capítulo 1. A inserção do Norte Fluminense no estado do Rio de Janeiro.....	40
<i>Mauro Osorio</i>	
<i>Henrique Rabelo</i>	
<i>Maria Helena Versiani</i>	
Capítulo 2. Extrativismo, economia do petróleo, infraestrutura de circulação, energia e enclaves no NF: um percurso secular.....	63
<i>Roberto Moraes</i>	
Capítulo 3. Receitas do petróleo e desenvolvimento regional	111
<i>Rodrigo Valente Serra</i>	
<i>Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle</i>	

PARTE II – DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO
URBANO DO NORTE FLUMINENSE..... 137

Capítulo 4. Perspectivas, possibilidades e desafios
das políticas habitacionais no Norte Fluminense 138

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Filliph Machado Santos da Silva

Matheus Machado Orioli

Ana Lúcia Mussi de Carvalho Campinho

Capítulo 5. Expropriações, Neoextrativismo e a violência
como potência econômica 167

Raquel Chaffin Cezario

Guilherme Vasconcelos Pereira

Capítulo 6. Transformações nos serviços de saneamento
no norte fluminense no contexto da privatização..... 197

Érica Tavares

Carlos Frederico Ribeiro

Juliana Santos Alves de Souza

Capítulo 7. Dinâmica socioambiental e os desafios para
o desenvolvimento urbano em Campos dos Goytacazes..... 231

Daniela Bogado Bastos de Oliveira

Érica Tavares

Antenora Maria da Mata Siqueira

Capítulo 8. O inesperado imbricamento
entre moradia e tráfico de drogas..... 261

Wania Mesquita

Juliana Blasi

Ana Carla Pinheiro

Vanessa Palagar

David Maciel de Mello Neto

Patrícia Burlamaqui

Renato Dirk

PARTE III – CONSTRUIR A GOVERNANÇA URBANA PARTICIPATIVA.....	283
Capítulo 9. Desafios para a governança urbana: regimes fiscais, arranjos de cooperação e a influência das rendas petrolíferas.....	284
<i>José Felipe Quintanilha França</i>	
<i>Nilo Azevedo</i>	
<i>Guilherme Vasconcelos Pereira</i>	
<i>Mariana de Oliveira Pohlmann</i>	
Capítulo 10. Cultura Política em perspectiva comparada: O caso de Campos dos Goytacazes	315
<i>Nilo Azevedo</i>	
<i>Wania Mesquita</i>	
<i>Joseane de Souza</i>	
Capítulo 11. Orçamento Participativo nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ: Um Panorama Geral sobre a Participação Social e a Gestão de Receitas	345
<i>Nilo Azevedo</i>	
<i>Joseane de Souza</i>	
<i>Humberto Meza</i>	
CONCLUSÃO – O DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL DO NORTE FLUMINENSE: “O FUTURO PARA ALÉM DO PETRÓLEO”	373
<i>José Luis Vianna da Cruz</i>	
<i>Érica Tavares</i>	
LISTA DE AUTORES	411

PREFÁCIO

As análises e reflexões reunidas neste livro sobre a região conhecida como Norte Fluminense indicam tratar-se de um território que sintetiza claramente as consequências sociais, urbanas, ambientais e políticas decorrentes da dissociação entre a produção da riqueza e o desenvolvimento econômico, social e urbano. Dissociação agudizada em razão de sua inserção no neoextrativismo, que vem inserindo países da periferia do sistema capitalista na nova divisão internacional do trabalho.

Como é conhecido, o neoextrativismo apoia-se na exploração e na exportação intensivas de recursos naturais, como hidrocarbonetos e seus derivados, minérios, biodiversidade e *commodities* agrícolas (soja, milho, dendê, cana-de-açúcar etc.), o que reforça a subordinação das economias nacionais e regionais dos países latino-americanos. Ademais, ele atrofia seu mercado interno (perda de diversidade e reprimarização da economia), escasseia seus postos de trabalho e suas possibilidades reais de avanço enquanto nações e regiões com capacidade de controlar sua historicidade.

A leitura dos capítulos desta obra gera evidências de como se combinam, no Norte Fluminense, dimensões relacionadas com a geração da renda e da pobreza; a modernização e o atraso; a democracia e a violência. Tais capítulos evocam o texto clássico – fundador de chamada teoria da dependência, publicado em 1966 pelo cientista social André Gunder Frank – intitulado “O desenvolvimento do subdesenvolvimento”¹, no qual o autor propunha uma análise crítica das relações entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

¹ Artigo publicado no volume 28, nº 4 (setembro de 1966) do periódico *Monthly Review*, v. 18, n. 4, 1966. André Gunder Frank é autor, entre outros livros, de *Capitalism and Underdevelopment in Latin America*, publicado pela Monthly Review Press. Este célebre artigo prenunciou a consolidação da teoria da dependência.

A tese central do artigo é o subdesenvolvimento não ser um estado natural ou pré-existente, mas, sim, um processo histórico resultante da exploração dos países periféricos pelos países centrais. Para Gunder Frank, a ignorância desse fato condicionava, naquele momento, o pensamento social latino-americano a olhar o subdesenvolvimento como resultante de ausência de capital previamente acumulado e de modernização cultural, constituindo-se em etapa pela qual todas as nações deveriam passar para alcançar seu pleno desenvolvimento. Dessa forma, deixava-se de perceber que a economia mundial é dividida em dois sistemas interligados: metrópoles (países desenvolvidos) e satélites (países subdesenvolvidos), de tal forma que as primeiras controlam o sistema ao extrair recursos e capital dos satélites através de mecanismos, como o colonialismo, o neocolonialismo e o imperialismo.

Para Gunder Frank, a estrutura metrópole-satélite seria replicada de forma interna nos países latino-americanos, de modo que as regiões mais integradas à expansão do sistema capitalista mundial no passado eram exatamente aquelas em que no presente se podiam observar os claros indícios do subdesenvolvimento na forma de concentração da população pobre, de desigualdades, de precárias condições de vida etc. Isto porque a estrutura metrópole-satélite não se materializava apenas no nível imperial ou internacional, mas penetrava nos *hinterlands* dos países, desestruturando a vida econômica das localidades – que passavam a ser integradas ao capitalismo mundial – e, ao mesmo tempo, moldando instituições sociais e políticas que asseguravam a dominação da metrópole.

De fato, a história da formação econômica brasileira seria um caso exemplar desse processo de consolidação do subdesenvolvimento decorrente da relação metrópole-satélite e dupla expressão global e nacional. Segundo Gunder Frank, com efeito:

A expansão da economia mundial desde o início do século XVI converteu sucessivamente o noroeste, o interior de Minas Gerais, o norte, o centro-sul (Rio de Janeiro, São Paulo e Paraná) em economias exportadoras e os incorporou à estrutura e ao desenvolvimento do sistema capitalista mundial. Cada uma dessas regiões experimentou o que pode parecer um desenvolvimento econômico durante o período de suas respectivas idades douradas, mas tratava-se de um desenvolvimento dependente que não era nem autogerado nem capaz de autopropetuar-se. Quando o mercado ou a produtividade das três primeiras regiões diminuiu, tanto o interesse nacional como o estrangeiro por elas desapareceu e caíram condenadas a desenvolver o subdesenvolvimento que vivem atualmente. Na 4ª região, a economia do café teve um destino similar, mas não tão grave (ainda que o desenvolvimento de um substituto sintético do café ameace um golpe mortal num futuro não muito distante). Todas essas provas históricas contradizem as teses, geralmente aceitas, de que a América Latina sofre de uma sociedade dual ou da sobrevivência de instituições feudais e que estas são obstáculos importantes a seu desenvolvimento econômico também penetrando e estruturando toda a vida econômica, social e política das colônias e dos países da América Latina (Frank, 1966, p. 21-22).

Tal como se observa no Norte Fluminense, esse fenômeno se expressa na formação histórica dos municípios centrais, por serem uma base de extração e exportação de recursos naturais, no bojo da inserção subordinada do Brasil na economia capitalista.

Embora antiga e radical, parece-nos pertinente a tese proposta por Gunder Frank para explicar grande parte das contradições sociais e políticas presentes no Norte Fluminense. Ela também nos ajuda a discernir sobre os desafios para a construção de um projeto histórico para a região que possa retirá-la do destino da reprodução eterna do subdesenvolvimento decorrente do identificado pela literatura internacional² no

² Conforme a excelente revisão realizada por Pamplona, João Batista e Cacciamali, Maria Cristina: “A maldição dos recursos naturais: atualizando, organi-

campo da economia como a “maldição dos recursos naturais” ou o “paradoxo da abundância”. Conforme essa abordagem, a generosidade da natureza representada pela profusão de recursos naturais origina, entre outros efeitos deletérios, baixo crescimento econômico no longo prazo.

Os mecanismos geradores dessa tendência seriam:

- Encarecimento dos custos internos, que destroem as atividades econômicas locais geradoras de emprego levando, em alguns casos, à desindustrialização;
- Incentivo à expansão de uma economia baseada na captura de rendas (*rent-seeking*) e alimentada pela expansão sazonal dos lucros das atividades relacionadas com o extrativismo, devido à oscilação dos preços internacionais;
- Geração de baixo dinamismo no mercado de trabalho e agudização da concentração de renda, em vista de o extrativismo envolver atividades que demandam pouca força de trabalho qualificada, baixo incentivo (próprio das economias extrativistas) à promoção de inovação e aprendizagem, portanto, à criação de um dinamismo tecnológico capaz de gerar cadeias produtivas relevantes;
- Aumento exorbitante de receitas orçamentárias dos governos locais, decorrente das atividades nas áreas de abrangência dos empreendimentos, como no caso dos royalties do petróleo e participações especiais.
- Por fim, o extrativismo acaba na diminuição (ou mesmo destruição) das instituições sociais e políticas — especialmente, em razão da corrupção —, que têm capacidade de coordenação e empreendimento de ações coletivas em torno de um projeto de desenvolvimento social para aproveitar a riqueza gerada pela abundância de recursos naturais.

zando e interpretando o debate”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 27, n. 1, p. 129-159, abr. 2018.

O papel das instituições políticas e a cidadania

É por essa razão que os diagnósticos necessários para identificar mudanças e ajustes ao modelo econômico não podem dispensar o reconhecimento do papel das instituições políticas e as práticas cidadãs capazes de constrangê-las. Observando o conjunto das análises presentes nos capítulos desta obra, a conexão entre instituições políticas e a cidadania acontece pela via da Governança Urbana, entanto compreendida como conceito-chave para explicar quais as condições, as estruturas e os agentes que forçam os municípios do Norte Fluminense a reproduzir e perpetuar o modelo de subdesenvolvimento acentuado pela prática neoextrativista e suas contradições inerentes.

Desde esse registro, o foco da análise toma como ponto de partida a indagação sobre a capacidade do estado na formulação e implementação de políticas públicas de desenvolvimento urbano. Aqui, capacidade estatal diz respeito às habilidades do aparato organizacional, estrutura, recursos físicos e humanos disponíveis, como as competências e destrezas dos agentes públicos em captar as demandas de distintas instâncias da sociedade, mobilizar recursos na esfera pública, tomar decisões e desenvolver ações concretas.

Embora haja diversas abordagens e sentidos para explicar a *capacidade estatal*, a análise de Fabián Repetto (2004)³ sobre a formação dos sistemas administrativos latino-americanos considera a pertinência de incorporar as variadas dimensões contextuais e definições coletivas a respeito das questões públicas centrais sobre as quais o estado tem de desenvolver suas habilidades de atuação. Essas questões, surgidas no seio da disputa política, refletem duas esferas representativas da estatalidade: a capacidade administrativa do aparato burocrático e a capacidade política dos agentes na tomada de decisões.

³ REPETTO, F. La reforma del Estado y la capacidad estatal en América Latina. In: PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO – PNUD. *Democracia en América Latina: hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Buenos Aires: United Nations Development Programme, 2004. p. 215-239.

A conexão entre instituições/agentes (reportada à estatalidade) e a cidadania (corporificada nas práticas de participação social) ganham uma dimensão significativa no espaço urbano. As explicações sobre a participação no Brasil parecem ter o consenso de que, a partir da Constituinte de 1988, a participação popular ganha centralidade no debate público. Em resumo, o itinerário analítico da participação toma como ponto de partida as mobilizações populares nas cidades sobre demandas ao redor de moradia, saúde, mobilidade e saneamento como eixos centrais para a democratização.

Essas práticas são constitutivas do conceito de cidadania ativa proposto por Carvalho (2001)⁴ ao publicizar e pressionar pela gestão democrática das cidades em nome da participação direta dos cidadãos nas decisões que afetam seu cotidiano, como enunciado com frequência por Rolnik (2011)⁵. No entanto, não apenas a prática da cidadania no País – como destaca Carvalho – é sempre limitada por estruturas sociais e políticas excludentes como também seu percurso tem sido altamente contraditório e incompleto.

No contexto urbano, isso se traduz em desafios significativos para a implementação de políticas participativas efetivas. A participação social esbarra muitas vezes em obstáculos-chaves, como a desigualdade socioeconômica, a falta de informação e a baixa capacitação técnica dos cidadãos em pautas impostas pelo aparato burocrático, dificultando sua efetiva inclusão nas decisões urbanas. Todos esses desafios refletem a complexidade da cidadania, que, segundo Carvalho (2001, p. 15), não se resume à concessão formal de direitos, mas envolve a efetiva capacidade de exercê-los. Em palavras do saudoso historiador, “a liberdade e a participação não levam automaticamente, ou rapidamente, à resolução dos problemas sociais”.

⁴ CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

⁵ ROLNIK, R. *A Cidade e a Lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo*. São Paulo: Studio Nobel, 2011.

Mas a cidadania não é apenas limitada como incompleta. No itinerário brasileiro, os variados ciclos republicanos parecem ter privilegiado recorrentemente os direitos sociais sobre os direitos políticos, com um precário exercício dos direitos civis. Na sequência dos ciclos republicanos, desde o Estado Novo, passando pela ditadura militar até o período de redemocratização pós-1998, os direitos sociais são cada vez mais promovidos à custa de um exercício pleno dos outros direitos. Algumas dimensões da cidadania estão presentes sem a existência de outras, mas, como nos lembra Carvalho (2001, p. 16), sem alguns direitos plenos (como os civis, relacionados à liberdade de opinião e de organização), outros (como os direitos políticos) ficam esvaziados de conteúdo e funcionam apenas mais “para justificar governos do que para representar cidadãos”.

Essa trajetória permeia o debate presente em vários capítulos deste livro diagnosticando os desafios para a participação e o controle social, capazes de mudar os rumos do subdesenvolvimento contraditório no Norte Fluminense. O que as pesquisas e seus dados encontraram foi uma baixa preocupação dos indivíduos por questões políticas, precária filiação aos partidos e indiferença quanto aos diversos repertórios de participação política. Em contraposição, os moradores desses municípios revelam uma alta adesão a organizações religiosas e contradições do conservadorismo ao redor dos temas morais específicos – conforme cai o apoio à legalização da maconha, existe um sutil aumento de apoio ao matrimônio igualitário, por exemplo.

Por isso, o presente livro aprofunda os diagnósticos sobre a Região Norte Fluminense e especialmente trata dos desafios e das propostas necessárias para superá-los. Esta é uma obra que pretende contribuir com o debate sobre as possibilidades e os caminhos alternativos dos municípios do Norte Fluminense distintos da rota da “maldição dos recursos naturais”.

As análises oriundas de estudos e pesquisas sobre a história regional, os ciclos das atividades econômicas, a profusão das rendas petrolíferas na governança local, as ações de cooperação

e as nuances da participação social, as políticas habitacionais, ambientais, de saneamento, mobilidade etc. permitiram um diagnóstico atualizado do cenário regional no século XXI sob uma chave de leitura que aciona e problematiza o neoextrativismo e seus fundamentos enquanto caminho para o desenvolvimento.

A obra expressa a contribuição do INCT Observatório das Metrôpoles para a construção de uma agenda de pesquisa e reflexão cujos resultados possam ajudar a ação coletiva de atores da sociedade e do setor público em torno da construção de um projeto de futuro fundado no aproveitamento da riqueza do petróleo do legado dessa economia extrativista e do enfrentamento das desigualdades herdadas historicamente para empreender o desenvolvimento justo, sustentável e promotor do bem-estar coletivo.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles

INTRODUÇÃO

DIAGNÓSTICO DE UMA REGIÃO CONTRADITÓRIA

Érica Tavares

Humberto Meza

Wania Mesquita

Há mais de três décadas, os municípios do Norte Fluminense experimentam uma recorrente situação contraditória. Se, por um lado, a região observa uma economia petróleo-porto e uma economia das rendas petrolíferas (Pessanha; Oliveira, 2018) através da instauração de um complexo de exploração e produção *offshore* de petróleo e gás na Bacia de Campos e um complexo portuário operando nas cidades de Macaé e São João da Barra, respectivamente, por outro lado, o impacto do conjunto de empreendimentos para mudar a matriz econômica de produção primária e superar as desigualdades sociais da região continua inócuo.

A dinâmica surgida no embalo da economia do petróleo ficou mais restrita ao município de Macaé, que acumulou inúmeros problemas urbanos e ambientais. Apesar do crescimento do emprego nas primeiras décadas, nos últimos anos, não apenas o emprego formal caiu de forma considerável na região, em comparação ao resto do estado do Rio de Janeiro (ERJ), como o quadro apresentado já no primeiro capítulo deste livro – diagnosticando a inserção do Norte Fluminense na dinâmica do ERJ – revela que a região não conseguiu aproveitar o crescimento alavancado pelos Grandes Projetos de Investimentos (GPIs) entre os anos 1970-2001, gerando, com isso, ausência de diversificação produtiva. Como parte desse cenário, o Norte Fluminense contribui apenas com 6,8% do produto interno bruto do ERJ, enquanto a proporção de emprego formal por habitante só fica acima de 20% em Macaé (39%) e São João da Barra (23%),

segundo dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério de Trabalho em 2021. Exceto em Campos dos Goytacazes, a média de relação de emprego formal por habitante no resto dos municípios da Região não supera sequer os 7%.

Contudo, uma série de capítulos também presentes nesta obra analisando as múltiplas arestas da governança urbana revelam outros tipos de impacto das economias dos royalties na estrutura das receitas municipais. No debate apresentado na segunda seção do livro, capítulo 9, por exemplo, os autores comprovam que a consagração de um fenômeno petrolrentista altamente heterogêneo entre os municípios desenvolveu, ao longo das décadas, uma relação de dependência desigual desses recursos, ocasionando a falta de articulação com a dinâmica regional. Em média, 38% das receitas municipais na região provêm das transferências dos royalties, mas seus efeitos são insuficientes no estímulo de um dinamismo arrecadatório das prefeituras. São João da Barra, Campos dos Goytacazes e Macaé são os únicos municípios com 19% de arrecadação de recursos próprios (IPTU, ISS e ITBI), em média. Essa proporção cai para uns 6% no restante dos municípios.

Para além da frágil articulação mencionada, diversos estudos também apontam um precário impacto das receitas no planejamento urbano e regional. Todo esse quadro convive com a ocorrência de investimentos pontuais, superfaturamento em obras, eventos e vários tipos de serviço; além da baixa fiscalização e do precário controle social na aplicação dos recursos (Pessanha; Oliveira, 2018; Cruz; Terra, 2020), refratários da fragilidade embutida na lógica de “compensar danos ambientais e impactos socioeconômicos” (Serra, 2018).

Considerando esse cenário, esta obra atualiza as análises já realizadas na região, mas orientada a partir de quatro questões centrais: Quais são os atores e agentes que tomam as decisões centrais sobre como se governam os espaços urbanos do Norte Fluminense? Como se dão as relações entre esses agentes e os diversos atores em torno da implementação das políticas urbanas? Quais as disputas que surgem no bojo desse processo? Quais as

propostas viáveis a serem consideradas no presente cenário para estimular um desenvolvimento inclusivo e sustentável da região?

Assim, o livro é resultado de três anos e meio de pesquisa no marco do projeto *Como se governam as cidades? Os desafios institucionais para o desenvolvimento urbano do estado do Rio de Janeiro*. O projeto contou com o apoio da Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, FAPERJ, pelo Processo E-16/210.917/2019 no marco Edital FAPERJ n.º 03/2015 – Apoio a Projetos Temáticos no Estado do Rio de Janeiro.

A investigação foi realizada pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles – Núcleo de Pesquisas Norte Fluminense (NNF). O NNF é conformado por docentes e pesquisadores dos Programas de Sociologia Política e de Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF); Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (UFF); Programa de Pós-Graduação em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologias do Instituto Federal Fluminense (IFF); Doutorado Profissional em Modelagem e Tecnologia para Meio Ambiente Aplicadas em Recursos Hídricos – AmbHidro/IFF e Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes (UCAM).

1 TRAJETÓRIA DA PESQUISA

A presente obra sintetiza um esforço coletivo por compreender as múltiplas facetas da Governança Urbana¹ no conglomerado de municípios no Norte Fluminense, com a

¹ Para o conjunto das nossas análises, compreendemos Governança Urbana como uma categoria focada na compreensão das condições de como se exerce o poder no cenário urbano (World Bank, 1992). Em outras palavras, tira o foco do Governo para se deslocar às interações. Longe de enfatizar a ideia consagrada de Governo, a Governança Urbana diz respeito aos fluxos de coordenação, cooperação e conflitos que constroem as formas de organização social no espaço urbano. No lastro desse entendimento, o Estado não opera de forma isolada, mas interage com o mercado, as organizações da sociedade civil e diversos agentes políticos para a promoção das políticas urbanas (Jessop, 1999).

intenção de apresentar um listado de propostas em torno do desenvolvimento econômico social, partindo de uma matriz econômica diversificada, um maior controle social sobre as transferências e destinos dos royalties e uma consolidação de práticas de colaboração institucional entre os municípios.

Mas o ponto de partida – desde a aprovação da FAPERJ no âmbito do Projeto Temático – era caracterizado por um escopo de abrangência estadual. Nossas reflexões partiam da premissa de que os conglomerados urbanos do ERJ enfrentam desafios para a provisão de bem-estar, geração de empregos, renda e acesso à tecnologia, por conta das alterações urbanas experimentadas pelas cidades a partir das realizações de megaeventos e/ou dos impactos de grandes projetos de infraestrutura e empreendimentos urbanos diversos.

Por nosso acúmulo científico, compreendíamos que todas essas alterações demandam uma série de condições políticas para os cidadãos poderem ter acesso ao bem-estar representado num repertório de decisões políticas de caráter progressista e redistributivo. Dessa forma, nossa estratégia era observar as condições características da governança dos conglomerados urbanos, assim como os respectivos desafios que afetam os dispositivos institucionais para uma governança voltada ao bem-estar. Nosso trabalho já era munido de uma união de metodologias qualitativas (reajustando e testando nossos conceitos) e quantitativas (aplicando ferramentas essenciais como *survey* e processamento de dados) para colocar de pé os diagnósticos sobre as condições urbanas definidoras da governança.

Durante o transcurso da pesquisa não só testamos a pertinência das nossas metodologias como também fomos ajustando o foco a depender da conjuntura e das respectivas apostas científicas institucionais. Neste sentido, detectamos que a análise sobre os desafios de governança institucional no espaço metropolitano pode ser explicada adequadamente a partir de um recorte espacial significativo, capaz de expressar particularidades da dinâmica fluminense desde suas práticas produtivas e extrativistas. Foi assim que optamos por um recorte

espacial da investigação, em particular nos municípios das Regiões Norte e – na medida do possível – Baixadas Litorâneas e Noroeste do ERJ, assim como suas dimensões institucionais.

Pode-se dizer ainda que o evento que marcou, de fato, o início de estudo foi o Seminário Norte Fluminense *As metrópoles e o direito à cidade: programa de pesquisa do INCT Observatório das Metrópoles 2017-2022* em outubro de 2019 no campus da UENF. Durante esse encontro, foram apresentados os resultados preliminares da pesquisa nacional realizada no âmbito do INCT para contribuir metodologicamente com o esforço científico que se esboçava no Norte Fluminense.

Ainda durante o arrefecimento da pandemia de covid-19, o trabalho remoto consolidado desde 2020 nos permitiu avançar na transferência de metodologias de pesquisa, desde a experiência da rede nacional, para definir as ferramentas a serem aplicadas no estudo de campo local. Entre 2020 e 2021, os encontros remotos foram fundamentais para ajustar o andamento das investigações entre as equipes, estimular a interação e cooperação entre os diferentes planos de trabalho e definir as metodologias de pesquisa possíveis no âmbito da pandemia.

O *survey* sobre o comportamento sociopolítico da região que seria aplicado a uma amostra em vários municípios, por exemplo, ficou restrito ao município de Campos dos Goytacazes, onde conseguimos aplicar 392 questionários, com 141 perguntas cada, em bairros urbanos, favelas e periferia na cidade. Esse processo se realizou entre o segundo semestre de 2021 e o I trimestre de 2022. Hoje, o núcleo conta com um banco de dados atualizado sobre a dinâmica associativa, comportamento político, pensamento eleitoral e acesso às políticas públicas do distrito-sede do município de Campos. Alguns capítulos desta obra utilizam parte desses dados como evidências das respectivas análises, o capítulo 10, por exemplo, se debruça inteiramente nos dados para explicar a dinâmica participativa do município.

No segundo semestre de 2022, a pesquisa coletiva avançou na elaboração de propostas em torno de novas formas de desenvolvimento através do I Fórum Regional “Governos e

Desenvolvimento Urbano”, no qual exercitamos um diálogo proativo com diversos intelectuais, agentes públicos e ativistas da região para pensarmos em saídas às crises socioeconômicas que distinguem os municípios e como exercitar uma reflexão “para além” da economia do petróleo. Toda a primeira seção e o último capítulo deste livro são o resultado desse processo.

Podemos dizer que hoje, mesmo tendo este livro como fruto concreto, nosso diálogo com diversos atores fora da academia terá continuidade para auxiliar, a partir dos nossos resultados de investigação e reflexões, no desenho de políticas mais inclusivas, sustentáveis parcerias institucionais de pesquisadores do NNF com entidades das Prefeituras de Campos dos Goytacazes e Macaé.

2 COMO COMPREENDEMOS O NORTE FLUMINENSE? CARACTERIZAÇÃO SOCIODEMOGRÁFICA

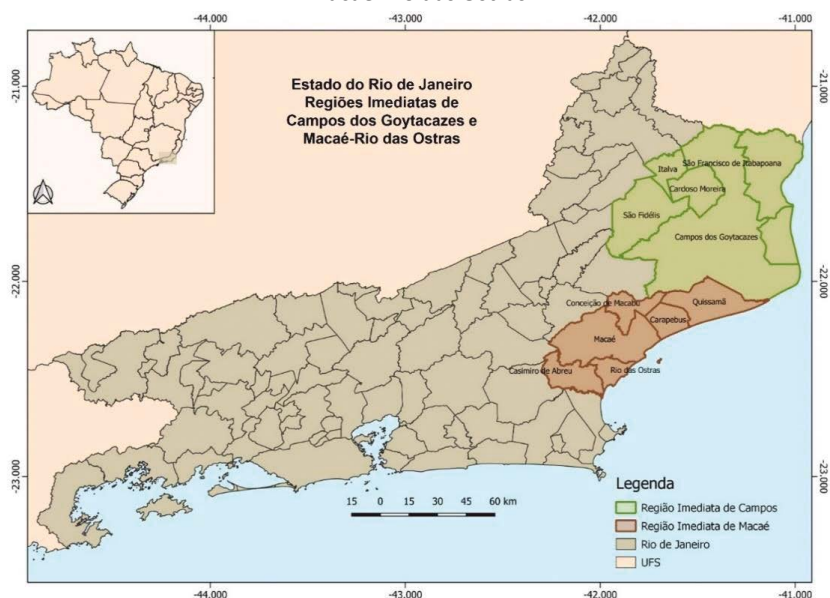
Nos últimos anos, a delimitação territorial do que chamamos Região Norte Fluminense tornou-se bastante diversa. Para efeito da nossa pesquisa, e diante das transformações na articulação entre os municípios pelo próprio impacto das atividades petrolíferas e portuárias, temos considerado em especial as Regiões Imediatas² que envolvem o conglomerado entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras (Figura 1), conforme estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017). Vale destacar tais regiões englobarem os nove municípios da tradicional Mesorregião Norte Fluminense, mais o município de Italva (Noroeste) e Casimiro de Abreu e Rio das Ostras (Baixadas Litorâneas). Alguns planos de trabalho na nossa pesquisa coletiva focam determinados municípios, enquanto outros consideram essa

² Esse recorte territorial é resultado de um estudo do IBGE sobre as novas formas de urbanização no Brasil que trouxe a definição das Regiões Intermediárias e Imediatas (IBGE, 2017). As Regiões Geográficas Imediatas apresentam como principal elemento de referência a rede urbana; já as Regiões Geográficas Intermediárias se referem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas.

dimensão regional. A depender dos propósitos, um recorte mais amplo englobando municípios ao noroeste, ou mesmo os que fazem parte da Bacia de Campos, são acionados.

De todo modo, importante ressaltar que a regionalização atual com base nas Regiões Imediatas dialoga melhor com as transformações aqui analisadas, principalmente pela incorporação de Rio das Ostras à dinâmica urbana de Macaé, fenômeno também expresso na identificação do arranjo urbano regional que leva o nome dos municípios, através de outro estudo do IBGE publicado em 2016.

Figura 1 – Norte Fluminense: Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras



Fonte: Elaboração própria com base em IBGE (2017).

Ao analisar tendências mais recentes, de acordo com os dados oficiais do Censo Demográfico de 2022, Tavares, Souza e Souza (2023) indicam um crescimento aquém do esperado na região, inclusive com resultados bem abaixo daqueles previstos pelas projeções. Para a maioria dos municípios, não houve redução da população residente, mas, sim, um aumento em ritmos bem mais reduzidos. Apesar disso, nota-se que a sub-região de Macaé-Rio

das Ostras cresceu mais do que a de Campos dos Goytacazes. Em vários municípios da Região de Campos dos Goytacazes, o que se observa é um baixo crescimento da população.

Em que pese um espaço urbano-regional cada vez mais expandido no eixo Norte Fluminense, com novos empreendimentos, novas formas de habitar, complexos imobiliários, financeiros e logísticos, instalações petrolíferas, portuárias, redes de farmácias e hotéis, abertura de estradas, entre outros elementos, podemos perceber alterações populacionais significativas revelando aprofundamento da transição demográfica.

Ligado a esses elementos da formação de grandes complexos urbanos e financeirização imobiliária, há um aumento no número de domicílios mais expressivo do que no de população. Nas duas Regiões Imediatas, por exemplo, enquanto a população da região de Campos dos Goytacazes se expandiu 4,8% entre os últimos censos, a quantidade de domicílios ocupados cresceu 23,6% de 2010 a 2022; já a região de Macaé-Rio das Ostras teve um incremento populacional de 25,8% enquanto o de domicílios aumentou 45,8% no período.

Disso observamos o fato de a ampliação da malha urbana não necessariamente estar vinculada ao aumento populacional. Além disso, apesar da diminuição nos ritmos de crescimento em relação à primeira década deste século, a região de Macaé-Rio das Ostras ainda apresenta aumento maior tanto de população quanto de residências, inclusive é a Região Imediata com maior evolução entre todas do ERJ. Tais transformações provocam ainda alterações nas demandas relativas às políticas de mercado de trabalho, saúde, educação, infraestrutura, habitação, mobilidade etc.

Mas é justamente no conjunto dessas demandas onde verificamos os maiores desafios. Os problemas do desenvolvimento se recolocam nessa região com novas dimensões nas marcas da globalização econômica. Este fenômeno não se restringe a organizações regionais formais, mas é definido pela sua multidimensionalidade, complexidade e fluidez envolvendo uma ampla gama de atores estatais e não estatais em contextos informais.

Na esteira deste livro, Roberto Moraes denomina essa economia de extrativista e a situa na etapa atual da acumulação capitalista, na qual os GPIs e as cadeias de valor global, financiados por fundos financeiros globais, priorizam a gestão de ativos focada nos interesses dos investidores. A economia do petróleo e a economia dos royalties, embora articuladas, assumem dinâmicas distintas. Somadas ao Porto do Açu – os grandes empreendimentos econômicos do Norte Fluminense –, integram-se com o comércio internacional inseridos em complexas cadeias de valor globais.

Esses grandes empreendimentos têm se constituído na forma de enclaves, sem conexão com o território; buscam minimizar o envolvimento com comunidades locais; abstraem seus impactos no território; e visam apenas potencializar a acumulação de capital e contemplar os interesses dos investidores.

A questão central está em que a produção da riqueza não é reinvestida na Região Norte Fluminense nem revertida para o grosso da população – mediante políticas públicas universalizantes e redistributivas, capazes de mitigar o padrão de concentração de renda – e sobre como o desenvolvimento regional continua a produzir uma enorme concentração de renda e um elevado padrão de desigualdade.

Ao observar os impactos desse processo no espaço urbano, em geral, a ocupação das áreas mais centrais nessa região se deu pelas camadas sociais mais abastadas, enquanto as pessoas mais pobres habitaram os espaços periféricos. A instalação da indústria petrolífera nas últimas décadas do século XX tornou esse processo de ocupação mais complexo, pois a migração de trabalhadores em razão da evolução dessa atividade levou a um acirramento das desigualdades socioespaciais, inclusive com migrantes qualificados residindo nas localizações mais atrativas de Macaé e Campos dos Goytacazes, por exemplo, e os migrantes de menor qualificação e/ou em busca de emprego reforçando a ocupação de áreas com insuficientes condições de infraestrutura.

Quando se analisa a reprodução social da população, os aspectos relativos à moradia e à infraestrutura básica revelam

um cenário desafiador para as políticas urbanas. A pesquisa desenvolvida sobre o acesso à habitação realizada para este livro e coordenada por Ana Paula Arruda mostra que o maior município da Região Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, salienta um histórico de desintegração entre as políticas habitacionais e as de planejamento territorial; observam-se políticas contraditórias que, a princípio, atenderiam às necessidades de moradia de parte das pessoas, porém, ao mesmo tempo, buscaram atender aos interesses do mercado e interesses políticos de cunho eleitoral.

A dimensão ambiental também se tornou fundamental em todo o projeto e é pontuada neste livro por Daniela Oliveira, Érica Tavares e Antenora Siqueira. O Norte Fluminense apresenta uma extensa área de planície com uma baixada alagadiça, um complexo sistema de rios, lagos e canais e uma considerável faixa litorânea. A ocorrência de desastres ambientais relacionados à água – em particular inundações e alagamentos – faz parte do histórico regional. A implantação dos grandes empreendimentos, como os complexos petrolífero e portuário, afetou de forma considerável o meio ambiente, desde a desterritorialização de pequenos produtores agrícolas de suas propriedades e mudanças no setor da pesca em áreas rurais e comunidades tradicionais até a intensificação de processos de ocupação de áreas urbanas ambientalmente frágeis para a constituição de moradias.

Com relação à infraestrutura urbana e ao acesso a serviços coletivos básicos, podemos exemplificar as transformações recentes no setor de saneamento em todo o ERJ e o cenário regional. A política urbana de saneamento, embora seja de titularidade municipal, sofreu considerável inflexão em vários municípios fluminenses com a concessão dos serviços de abastecimento de água à iniciativa privada em 2021, conforme analisam Carlos Ribeiro, Juliana Souza e Érica Tavares. No Norte Fluminense, a desintegração e a falta de articulação entre os municípios ficaram evidentes, em função de alguns deles terem aceitado participar da modelagem apoiada pelo governo estadual em articulação com o governo federal à época (na figura

do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES), como São Francisco de Itabapoana, Carapebus, Rio das Ostras etc. Já outros, tais como Macaé, Quissamã, São João da Barra etc., ainda permaneceram com os serviços realizados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos (Cedae).

As mudanças revelam a ampliação da presença de grandes empresas do setor – como Águas do Brasil, Aegea e BRK Ambiental – na região. Vale notar que Campos dos Goytacazes havia privatizado o serviço desde 1999 e não serve de bom exemplo, pois apresenta um quadro de consideráveis problemas no fornecimento do serviço associado a tarifas elevadas de água e esgoto, entre as mais altas no país.

Várias dessas dimensões também são observadas em outras cidades e regiões do país, assim como nas áreas metropolitanas. Entretanto, é quase consensual entre os intelectuais da região que o modelo de desenvolvimento expressamente pautado em uma economia extrativista nesses municípios exerceu grande influência sobre a dinâmica societária e a política local.

A tradição política herdada desde a forte atuação das elites sucroalcooleiras reverbera até os dias atuais em uma cultura política local com um viés tradicional, patrimonialista e clientelista. Aliás, associada a esse quadro, a pesquisa de campo realizada no âmbito do projeto na área urbana de Campos comprovou o conservadorismo e a baixa participação política de sua população, como aponta o capítulo de Nilo Azevedo, Joseane Souza e Wânia Mesquita.

Apenas como uma amostra, os dados obtidos do *survey* realizado no município revelam que dois terços (66,7%) dos campistas não se interessam por política. Perguntados sobre seu posicionamento político-ideológico, 21,7% não souberam ou não quiseram responder. Entre os que responderam, 39,7% se identificam com a direita; cerca de um terço (31,6%), com o centro; e 28,7%, com a esquerda. Apenas 13% dos entrevistados concordam com algum partido político.

Quanto às formas de atuação política, nota-se a predisposição das pessoas por variar significativamente entre diversas ações,

como assinatura de abaixo-assinado, presença em manifestação, comício ou reunião política, fóruns de discussão e greve, entre outras. Em geral, observa-se que a atividade política efetiva (quem já fez/participou de alguma dessas ações) é muito baixa, em torno de 9% a 24%. As ações relativas a “assinar uma petição ou fazer abaixo-assinado” ou “participar de comício ou reunião política” mostraram um envolvimento um pouco maior – 38,3% e 38,7%, respectivamente. Nota-se uma expressiva resistência em tomar parte em outras ações como greves, formar parte de sindicatos, militar em movimentos sociais, etc.

Ao levar em consideração esse cenário, podemos compreender, de maneira mais clara, os desafios enfrentados pela região para consolidar estratégias de controle social e práticas cidadãs capazes de contribuir com um maior protagonismo do estado no desenho e na implementação de políticas sociais sem a interferência do petrorrentismo. Mais ainda, nos revela os desafios para a construção de estratégias de fiscalização pública na transferência e no destino dos royalties.

3 O QUE FAZER? APRESENTANDO UMA AGENDA PARA A REGIÃO

Dialogando com o contexto descrito até aqui, vale questionarmos o que podemos esperar e quais são as propostas possíveis diante de tantas contradições e dos inúmeros desafios para o desenvolvimento urbano e regional.

Pelas diversas dimensões de análises e abordagens presentes nesta obra, consideramos necessário que toda agenda de progresso mereceria adotar uma série de condições pontuadas aqui:

- É importante assinalar que qualquer ação ou mudança não se dá de forma isolada, pois a região está inserida no próprio modelo de evolução nacional subordinado e dependente no contexto da economia mundial, como sinalizam José Luis Vianna e Érica Tavares. Toda mudança precisa de uma articulação regional, com a

participação da esfera estadual e sob o compromisso do pacto federativo. Apesar da redução da atuação regional na dinâmica petrolífera nacional, sua característica de economia extrativista e a operação ainda expressiva de dois GPIs, como o petrolífero e o portuário, revelam sua relevância na economia estadual e nacional.

- A despeito da redução das receitas de royalties do petróleo e participações especiais que marcaram profundamente a governança local nas últimas décadas, o montante desses recursos ainda é significativo se compararmos as receitas dos municípios da região com outras do país. A gestão desses recursos ainda pode ser revista, como a criação de fundos possíveis de gerar subsídios para uma economia futura independente do petróleo, indutora de uma matriz econômica diversificada, com definição de critérios objetivos e de caráter sustentável para sua utilização e maior fiscalização em sua aplicação. Uma medida que poderia estar nas mãos dos gestores locais seria a instituição de uma poupança, a fim de minimizar o impacto de uma queda repentina nos repasses desses recursos. Mas qualquer fundo deverá enfrentar os desafios de controle por parte das elites locais e do mercado imobiliário.
- Nessa perspectiva, a cooperação intermunicipal na região seria um caminho fundamental para os novos rumos do desenvolvimento; uma cooperação que ultrapassasse a constituição de lobbies para garantir a permanência das rendas provenientes dos GPIs e o acirramento de disputas com outras regiões/municípios; e, sobretudo, que efetivamente buscasse parcerias na condução das políticas públicas, sociais e territoriais na escala regional.
- A permanência ou mudança no âmbito dos GPIs já existentes precisa estar sintonizada com a transição energética para fontes renováveis. Os rumos da expansão devem considerar a necessidade de enfrentar efetivamente

- não apenas no plano do discurso – a crise climática, a qual vem produzindo efeitos desastrosos em todos os espaços da sociedade.
- Apesar das contradições, há um expressivo legado do progresso operado até o momento. A região experimentou intensas transformações no ambiente construído com a instalação de uma ampla rede de comércio, serviços, equipamentos e infraestrutura. A expansão quantitativa e qualitativa de instituições de ensino, centros técnicos e universitários tornaram a região um polo educacional de ensino e pesquisa capaz de ser bem aproveitado na área da ciência e tecnologia. A infraestrutura instalada no território regional também pode ser utilizada para potencializar e diversificar a estrutura produtiva. Todas essas competências precisam vir acompanhadas de políticas sociais que enfrentem as enormes desigualdades existentes. São necessárias políticas e ações promotoras da inserção de pescadores, pequenos produtores rurais, trabalhadores das camadas populares urbanas, entre outros grupos, no processo de desenvolvimento favorecendo o acesso à moradia, ao mercado de trabalho, à educação e ampliando oportunidades para toda a população.
 - No conjunto de capítulos desta obra, fica evidenciado que a dependência dos royalties do petróleo afeta as capacidades fiscais dos municípios e sua autonomia, gerando uma dinâmica de progresso questionável pelas características desse recurso. Isso tudo reforça a necessidade de fortalecer a capacidade estatal para garantir uma evolução que considere aspectos econômicos, sociais e ambientais, destacando o papel do estado na regulação e na promoção da justiça social com o uso das verbas petrolíferas. A dependência dos royalties do petróleo limita o potencial dos municípios a diversificar suas economias e desenvolver uma base fiscal consistente e autônoma em relação a essas verbas.

4 ESTRUTURA DO LIVRO

O debate traçado até aqui e o conjunto de propostas suscitado por ele estão presentes de forma transversal em toda a estrutura deste livro. A obra aqui apresentada coloca em perspectiva os desafios para a governança urbana democrática, inclusiva e sustentável ao longo de 11 capítulos agrupados em três seções.

A primeira seção da obra *Desafios para o desenvolvimento econômico do Norte Fluminense* reúne um total de três capítulos elaborados por intelectuais convidados – referências nos estudos sobre o ERJ e, particularmente, o Norte Fluminense – para refletir sobre o atual estágio e os desafios que a região enfrenta para um desenvolvimento econômico sustentável, diversificado e orientado ao bem-estar.

Assim, no capítulo 1 *A inserção do Norte Fluminense no estado do Rio de Janeiro*, Mauro Osorio, Henrique Rabelo e Maria Helena Versiani elaboram um diagnóstico sobre as dinâmicas produtivas na região e o impacto delas nos indicadores sociais considerando os dados da RAIS, da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan) e do IBGE. A partir desses diagnósticos, os pesquisadores chamam a atenção para a necessidade de pensar a inserção do Norte Fluminense na dinâmica do ERJ a partir da constituição de uma política de diversificação da estrutura produtiva local e regional que priorize as atividades indutoras. Mas essa alteração, alertam, deverá merecer o adensamento dos diagnósticos locais e uma acentuada massa crítica que leve ao aprofundamento nas reflexões sobre o Norte Fluminense.

Em continuidade, no capítulo 2 *Extrativismo, economia do petróleo, infraestrutura de circulação, energia e enclaves no NF: um percurso secular*, o professor Roberto Moraes – especialista nos estudos sobre os circuitos econômicos do petróleo-porto, capitalismo de plataforma, espaço e financeirização – detecta e explica de que maneira a região se tornou na condição de “enclaves econômicos”, os quais conectam extrativismo, circulação de mercadorias e corredores de exportação, pautados pela hegemonia financeira e rentista. Para “desenclavar”, o autor propõe a criação de laços e integração regional, a necessidade de agregar ati-

vidades locais na cadeia produtiva, para além do extrativismo e, sobretudo, implantar mais Estado Social onde há menos Estado.

Rodrigo Valente Serra e Carlos Gustavo Smiderle encerram esta seção, com o capítulo *Receitas do petróleo e desenvolvimento regional*. No texto, os pesquisadores examinam quais os tipos de inovação institucional emergidos na dinâmica petrorrentista e tentam explorar possíveis inovações realistas e sustentáveis, como a redistribuição das rendas petrolíferas entre os municípios, o fortalecimento de dinâmicas colaborativas regionais e a criação de variados fundos de estabilização capazes de atenuar os impactos da recorrente crise do mercado do petróleo.

A segunda seção *Desafios para o desenvolvimento urbano do Norte Fluminense* integra cinco capítulos elaborados por pesquisadores do NNF do INCT Observatório das Metrôpoles, abordando a configuração das diversas políticas públicas e instrumentos que orientariam a expansão econômica da região.

Assim, no capítulo 4 *Perspectivas, possibilidades e desafios das políticas habitacionais no Norte Fluminense* os autores Ana Paula Serpa, Julio Cezar Pinheiro, Filliph da Silva, Matheus Orioli e Ana Lúcia Campinho analisam de que maneira a produção habitacional popular na cidade de Campos dos Goytacazes formatou um espaço urbano desenhado a partir dos interesses das incorporadoras imobiliárias de ordem metropolitana, mesmo sendo uma cidade média. Desse modo, foi-se gerando um espaço urbano caracterizado pelo reassentamento das camadas populares para áreas cada vez mais periféricas e a abertura de um caminho para iniciativas de configuração de espaços privados murados e enclausurados voltados às camadas média e de alta renda por meio de investimentos urbanos cada vez mais agressivos.

No capítulo 5, *Expropriações, Neoextrativismo e a violência como potência econômica*, os pesquisadores Raquel Chaffin e Guilherme Vasconcelos Pereira pesquisam o investimento do Porto do Açú, no município de São João da Barra, a partir da disseminação de um arcabouço legal que levou à desapropriação de 1.580 imóveis rurais e ocasionou uma disputa local inscrita na prática extrativista, onde o estado opera em sintonia com os

interesses de expropriação. Utilizando o conceito de “violência extraeconômica”, os autores investigam os diversos dispositivos perpetuadores da condição de expropriação e o grau de incerteza dos habitantes nas comunidades afetadas pelo empreendimento.

No capítulo seguinte, Érica Tavares, Carlos Frederico Ribeiro e Juliana Alves de Souza examinam, no texto *Transformações nos serviços de saneamento no Norte Fluminense no contexto da privatização*, qual a dinâmica suscitada como consequência da privatização do serviço de saneamento básico através do loteamento e venda da CEDAE no ERJ. Mapeando os atores vinculados ao processo, desde os vinculados ao setor público até os ligados às relações intergovernamentais, os pesquisadores verificam uma expressiva ampliação da participação privada no setor, com a entrada de grandes grupos privados ligados ao mercado financeiro, bem como a adesão de municípios que submetem seus serviços a essa lógica. Contudo, não apenas foram identificados municípios não aderentes, como também os que apresentam resistências ao modelo e disputa locais presentes em diversas cidades da região.

Um debate relacionado ao acesso à água e às políticas de saneamento é relatado no capítulo 7 *Dinâmica socioambiental e os desafios para o desenvolvimento urbano em Campos dos Goytacazes*. No texto, as autoras Daniela Bogado, Antenora Maria da Mata Siqueira e Érica Tavares analisam a dinâmica urbano-ambiental na cidade a partir da aprovação do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes (PDCG), instituído pela Lei Complementar n.º 015/2020. Ao verificar as diretrizes do instrumento e sua aplicação, as autoras indagam de que forma a cidade compreende a transição socioecológica e interrogam os desafios centrais do município para implementar uma gestão urbano-ambiental participativa, especialmente pautada pela redução dos riscos socioambientais, enfatizando a necessidades do planejamento por cima da noção de “emergências” por fenômenos ambientais.

A discussão sobre apropriação e controle do território avança no capítulo 8 *O inesperado imbricamento entre moradia e tráfico de drogas na construção do cotidiano em Campos dos Goytacazes, RJ*. Nesse texto, os autores Wania Mesquita, Juliana Blasi, Ana Carla

Pinheiro, Vanessa Palagar., David Maciel, Patrícia Burlamaqui e Renato Dirk esboçam as características da complexa intersecção entre política pública habitacional, desenvolvimento urbano, controle territorial por grupos armados e como os moradores lidam com o conjunto desses impactos no seu cotidiano. Mediante o mapeamento dos percursos do narcotráfico no município e a interiorização do controle armado no município, o capítulo trata das estratégias dos moradores para não “perderem” efetivamente a moradia “passando a casa” para outros atores na tentativa de evitar que ela seja ocupada pelos grupos armados.

A partir daqui o livro apresenta a terceira seção *Construir a governança urbana participativa*, constituída por dois capítulos.

No capítulo 9, *Desafios para a governança urbana: regimes fiscais, arranjos de cooperação e a influência das rendas petrolíferas*, os pesquisadores José Felipe Quintanilha, Nilo Azevedo, Guilherme Vasconcelos e Mariana Pohlmann adotam a análise sobre a estrutura fiscal dos municípios da região para compreender os variados impactos das transferências dos royalties na renda das cidades e suas potencialidades de autonomia. Usando a categoria de “transbordamento”, os autores questionam em que medida esses recursos “transbordam” para outras despesas municipais – em especial de carácter social – e como esse fenômeno determina as possibilidades de arrecadação e financiamento das receitas próprias.

A análise sobre a governança urbana avança no capítulo seguinte, adotando a dimensão participativa. No artigo *Cultura Política em perspectiva comparada: O caso de Campos dos Goytacazes*, Nilo Azevedo, Wania Mesquita e Joseane de Souza se debruçam sobre os dados do survey realizado em 2022 no âmbito desse livro, com o objetivo de analisar a cultura política - associativismo, mobilização política, exposição à mídia e conservadorismo - no município de Campos dos Goytacazes, comparando os resultados de dois surveys (2009 e 2022) realizados pelo INCT Observatório das Metrôpoles. Considerando ambos os períodos, os resultados da pesquisa apontam uma redução dos graus de associativismo, de mobilização política, de exposição à mídia e, também, do grau de conservadorismo no município, ao longo desses treze anos.

O debate sobre orçamentos públicos e capacidade estatal encerra esta seção com o capítulo 11 *Orçamento Participativo nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ: um panorama geral sobre a participação social e a gestão de receitas*. Nesse texto, Nilo Azevedo, Joseane de Souza e Humberto Meza analisam como aconteceu a prática de Orçamento Participativo (OP) nos municípios da região, considerando a dinâmica petrorrentista já explicada. Eles evidenciam que, em toda a região, apenas três municípios adotaram experiências de OP, mas para isso mobilizaram dispositivos institucionais diversos a ponto de nem todos contarem com conselhos locais nem monitoramento orçamentário após a decisão. Os autores defendem radicalizar a prática de OP, particularmente nos municípios com repasses dos royalties, conectando-a com a necessidade de aprimorar a prática democrática e o controle social desses recursos.

A obra conclui com o texto *O desenvolvimento urbano e regional do Norte Fluminense: o futuro para além do petróleo*, de José Luis Vianna e Érica Tavares. Encerrando o debate que lhe precede, os dois autores reúnem e processam todas as análises sobre os impactos sociais dos GPIs portuários e de extração de gás e petróleo para idear, na medida do possível, outro futuro, no qual o impacto das crises globais do mercado não gere maiores desigualdades na região. Além de uma nova dinâmica produtiva que considere a diversificação local, a redução de danos ambientais e o fortalecimento de um Estado Social, o texto considera necessário visibilizar grupos sociais historicamente invisibilizados, como os moradores de “áreas consideradas de risco”, os deslocados para conjuntos habitacionais populares, os catadores de recicláveis, os artesãos, entre outros, na hora de formular políticas públicas e projetos de desenvolvimento.

Em síntese, anelamos que os esforços de pesquisa e, por consequência, de propostas de políticas presentes neste livro possam auxiliar os diversos agentes, o setor público, as associações e os movimentos sociais do Norte Fluminense a imaginar possíveis saídas para uma nova matriz desenvolvimentista capaz de atacar as desigualdades. Esse é, sem dúvida, um dos maiores

objetivos de nosso compromisso intelectual e da necessidade de avançar cada vez mais nas nossas ações de divulgação científica.

REFERÊNCIAS

CRUZ, J. L. V.; TERRA, D. Petróleo e porto no norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Revista Latinoamericana de Estudios Urbanos e Regionales EURE*, Santiago de Chile, v. 46, n. 139, p. 189-208, set. 2020. Disponível em: Disponível em: https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0250-71612020000300189&lang=pt. Acesso em: 30 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*: 2017. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Demográfico - 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em: 30 abr. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. *Censo Demográfico - 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 30 abr. 2022.

JESSOP, B. *Crisis del estado de Bienestar*. Hacia una nueva teoría del estado y sus consecuencias sociales. Santa Fé de Bogotá, Siglo del Hombre Editores/Universidad Nacional de Colombia, 1999.

PESSANHA, R. M.; OLIVEIRA, F. J. G. Os Circuitos Espaciais de Produção no RJ e SP: Formação e Integração da Megarregião Rio-SP. In: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 2018. *Anais [...]* Rio de Janeiro: UFRJ, 2018. Disponível em: <https://congressovinteanos.observatoriodasmetrolopes.net.br/anais/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

SERRA, R. V. Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo *BPRR - Boletim Petróleo, Royalties e Região, [S.l.]*, v. 61, p. 5-6, 2018. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/12/boletim-royalties-N61-dezem-2018-editorial.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

TAVARES, E.; SOUZA, J.; SOUZA, J. Apesar da expansão urbana no eixo Norte Fluminense, Censo 2022 confirma redução do crescimento populacional. *Boletim Semanal do Observatório das Metrôpoles*, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetrolopes.net.br/apesar-da-expansao-urbana-no-eixo-norte-fluminense-censo-2022-confirma-reducao-do-crescimento-populacional/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

WORLD BANK. *Governance and Development*. Washigton-DC, World Bank. 1992

PARTE I

Desafios para
o Desenvolvimento
Econômico do
Norte Fluminense

CAPÍTULO 1

A INSERÇÃO DO NORTE FLUMINENSE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Mauro Osorio

Henrique Rabelo

Maria Helena Versiani

Introdução

O Rio de Janeiro se constrói de forma hegemônica como um espaço de articulação nacional, de início, derivando seu dinamismo socioeconômico do fato de ser o principal porto brasileiro e centro militar e, posteriormente, de ser a capital da República e centro cultural, político e econômico do País – como sede do poder, centro financeiro e sede de empresas públicas e privadas atuantes no território brasileiro e mesmo latino-americano.

Nessa trajetória, a cidade do Rio de Janeiro tinha, até o início do século XX, o maior parque industrial do Brasil. A partir de dados do Censo Industrial de 1907, verificamos que a participação do produto interno bruto (PIB) industrial carioca no total do PIB do País era de 30,20% contra uma participação do total do estado de São Paulo de 15,92% (Cano, 1998). Se somarmos o PIB industrial da cidade do Rio com o do antigo estado do Rio de Janeiro – de 7,55% –, a região correspondente ao atual território fluminense³ concentrava 37,75% do PIB industrial nacional.

³ Até 1975, a região hoje chamada estado do Rio de Janeiro era dividida em duas unidades federativas: a cidade do Rio de Janeiro – que foi Distrito Federal (1763-1960) e, a seguir, Estado da Guanabara (1960-1975) – e o antigo estado do Rio. Em 1975, ocorreu a fusão das duas, formando-se o atual estado do Rio de Janeiro. Por esse motivo, ao analisarmos o território que abrange a vigente Região Fluminense em períodos anteriores a 1975,

Tendo em vista a consolidação do *complexo cafeeiro paulista*⁴, o Censo Industrial de 1919 indica que o estado de São Paulo passou a concentrar 31,5% do PIB industrial brasileiro contra uma participação na cidade do Rio e do antigo estado do Rio de Janeiro de 20,8% e 7,4%, respectivamente, totalizando um PIB industrial na região correspondente ao atual território fluminense, de 28,2% (Cano, 1998). Ou seja, a partir de 1919, o estado de São Paulo já lidera o processo de crescimento econômico brasileiro.

No entanto, apesar da cidade do Rio de Janeiro apresentar uma contínua perda de posição relativa comparativamente a São Paulo, no decorrer de todo o século XX, entre 1920 e 1960, o dinamismo carioca se mantém próximo ao da média nacional. Isto se deve ao fato de que, embora perdendo de forma seguida posição relativa no cenário industrial da economia brasileira, o antigo Distrito Federal, sede do poder, continuou a atrair e gerar investimentos nesse período. Lessa (2000, p. 237-238) pontua essa questão da seguinte forma:

As décadas de 1920 a 1960 foram de prosperidade e de acumulação de prestígio no Rio de Janeiro. A cidade desdobrou-se em novos comportamentos e dimensões. [...] O Rio urbanizou-se em sintonia com esses novos tempos. Cabe sublinhar que foi sendo secundarizado, em termos de produção industrial, em relação a São Paulo. Desde a Primeira Guerra Mundial, São Paulo lidera a produção industrial e, apesar de crescer, o Rio vê a distância relativa das respectivas bases industriais ser ampliada, para não lembrar a espantosa diferença no campo agrícola. Porém o Rio – concentrando serviços sofisticados, com o núcleo de comando do sistema bancário, sediando os escritórios centrais da maioria das grandes empresas, sendo o portal dos visitantes nacionais e estrangeiros, e alimentado por contínuas e crescentes injeções de gasto público – parecia ter assinado um pacto com a eterna prosperidade.

utilizamos o somatório de dados relativos a esse antigo estado e à cidade do Rio de Janeiro.

⁴ Sobre o assunto, ver Mello (1982).

Além disso, o antigo Estado do Rio de Janeiro – considerado por Lysia Bernardes (1964) uma região polarizada, do ponto de vista econômico, pela cidade do Rio de Janeiro – foi cenário de investimentos federais, como a instalação da Companhia Siderúrgica Nacional, da Fábrica Nacional de Motores, da Companhia Nacional de Álcalis e da Refinaria Duque de Caxias, investimentos estes cujas decisões locais estariam relacionadas à proximidade da antiga capital federal e à existência de uma tendência dominante no governo central a favor da realização de um contraponto no país ao predomínio econômico paulista (Lessa, 2000).

Assim, indicadores relativos ao PIB dos estados e regiões do Brasil apontam que, nos anos 1950, o território da atual Região Fluminense apresentou um crescimento médio percentual de 6,6% ao ano, bastante próximo ao do Sudeste brasileiro, de 6,7% ao ano e, também, ao do total do Brasil, de 7,1% ao ano (Pacheco, 1998).

1 Mudança da capital para Brasília e crise socioeconômica do estado do Rio de Janeiro

A partir de 1960, no entanto, com a transferência da capital federal para Brasília, os territórios carioca e fluminense viriam a sofrer um processo de erosão de importância e de dinamismo econômico-social, por derivarem seu dinamismo econômico centralmente da história de capital e de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro⁵ e pelo fato de essa mudança ter sido feita sobretudo sem compensações financeiras. Isso levou a economia

⁵ Os conceitos de capital e capitalidade não são sinônimos. Usamos “capitalidade” partindo da formulação teórica de Giulio Argan – arquiteto, historiador da arte, prefeito comunista de Roma (1976-1979) – “como o lugar da política e da cultura, como núcleo da sociabilidade intelectual e da produção simbólica, representando, cada uma à sua maneira, o papel de foco da civilização, núcleo da modernidade, teatro do poder e lugar de memória” (Motta, 2001, p. 24). Nem sempre a cidade que se constrói como o núcleo central da capitalidade de um país é a sua capital. Nos EUA, por exemplo, é Nova York, e não Washington. Na Austrália, é Sidney, e não Camberra.

do estado do Rio de Janeiro, em especial dos anos 1970 em diante – com a consolidação da transferência da capital federal –, a apresentar, entre 1970 e 2020⁶, a maior perda de participação no PIB nacional entre todas as unidades federativas, de 40,55%. Nesse período, a participação da economia fluminense no PIB nacional passou de 16,67%, em 1970, para 9,91%, em 2020⁷.

Segundo dados do emprego formal constantes da série mais longa disponibilizada pela Relação Anual de Informações Sociais-RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego, essa trajetória fez ainda com que, entre 1985 e 2021, o estado do Rio tivesse apresentado um crescimento do emprego formal de apenas 47,3% contra um aumento de quase um triplo no total do País, de 137,8%.

Nesse período, na indústria de transformação, o referido estado mostrou uma queda de emprego formal de 32,2% contra um crescimento no País de 46,1%. Tanto no total de atividades econômicas quanto na indústria de transformação, a evolução do emprego formal no estado do Rio foi a menor entre todas as unidades federativas brasileiras. Mesmo no setor de serviços, com forte importância na economia fluminense, o crescimento desse perfil de emprego no estado também foi o menor entre todas as unidades federativas de 1985 a 2021, ou seja, de apenas 77,4% contra um crescimento maior do que o dobro no Brasil, de 201,2%.

A trajetória pós-1960 também levou a economia do estado do Rio de Janeiro a passar, entre 1985 e 2021, da 2ª posição, em termos de empregos formais na indústria de transformação – atrás apenas do estado de São Paulo – para a 6ª posição, tendo sido ultrapassado pelos estados de Minas Gerais, Paraná, Rio Grande do Sul e Santa Catarina. Quanto ao número de empregos formais no total de atividades, o estado do Rio também foi ultrapassado no mesmo período por Minas Gerais, passando da 2ª para a 3ª posição entre as unidades federativas.

⁶ Ao ser comparado o peso da economia do estado do Rio de Janeiro na economia nacional entre 1970 e 2020, usou-se, para 1970, o somatório dos PIBs carioca e do antigo estado do Rio.

⁷ Tais percentuais foram calculados a partir dos dados dos PIBs estaduais divulgados pelo IBGE.

A contar de 1995, alguns autores começaram a apontar a existência de uma inflexão econômica positiva no estado em estudo, porquanto, na segunda metade dos anos 1990, ele apresentou pequena melhora em termos da participação do PIB fluminense no PIB nacional⁸. Isso, no entanto, foi fruto apenas da ampliação da extração de petróleo em alto-mar na Bacia de Campos, o que não teve efeito de irradiação na economia fluminense nem permitiu uma reversão do seu baixo dinamismo no cenário brasileiro, principalmente dos anos 1970 em diante, quando se consolidou a transferência da capital para Brasília.

Nota-se o fato, por exemplo, pelo estado do Rio ter se mantido como a unidade da federação com o menor dinamismo na geração de empregos formais no período pós-1995. Entre 1995 e 2021, o crescimento desse tipo de ocupação no total de atividades no estado foi de apenas 46,5% contra, novamente, um crescimento maior do que o dobro no total do País, de 105,1%⁹.

Para completar o quadro de decadência do estado, de 2015 em diante, a situação da economia fluminense se agravou, devido à crise política e econômica atravessada pelo Brasil e que desencadeou, inclusive, o golpe parlamentar, afastando a então presidenta Dilma Rousseff. Tal crise, na qual a chamada “Operação Lava Jato” teve papel importante, afetou particularmente o estado do Rio, pela significativa presença de empreiteiras atuantes no País com sede no estado, bem como pelo estado sediar a Petrobras, muito atingida pela citada Operação.

Também afetou a Petrobras e o estado do Rio de Janeiro – a partir da gestão de Michel Temer, quem assumiu a Presidência da República com a destituição da presidenta Dilma – a companhia ter abandonado a estratégia de ser uma empresa integrada, passando a realizar a venda de ativos (como, por exemplo, da BR Distribuidora) e assumindo o propósito de ser apenas uma empresa de extração de petróleo. A atitude levou a tomadas de

⁸ Entre os autores, cabe destacar Natal (2004).

⁹ Tais percentuais foram calculados a partir da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego.

decisão como o enxugamento da sua estrutura e do seu quadro de pessoal.

A partir de 2015, a dinâmica econômica e de geração de emprego no estado também foi afetada pelo fim dos megaeventos sediados na cidade do Rio – Jogos Pan-Americanos de 2007, Jogos Mundiais Militares em 2011, Jornada Mundial da Juventude Católica de 2013, Copa do Mundo de 2014 e Olimpíadas de 2016. Por último, mas não menos importante, o estado fluminense também foi abalado pela queda do preço do barril de petróleo – de US\$ 112,83, em julho de 2014, para US\$ 27,10, em janeiro de 2016 – levando o governo do estado a atrasar o pagamento de servidores ativos e aposentados.

Pelos motivos até aqui apresentados, registra-se que, entre dezembro de 2014 e agosto de 2023, foram gerados no Brasil 3.270.104 empregos com carteira assinada, enquanto, no estado do Rio de Janeiro, houve uma perda de 347.256 empregos com carteira assinada¹⁰.

2 Razões da crise estrutural fluminense

A trajetória de decadência socioeconômica pós-1960, da região em exame, derivou do fato de que – nos territórios da Guanabara e do antigo Estado do Rio, entre 1960 e 1974, e, a partir da fusão, em 1975, no novo território fluminense – não se conseguiu lograr, do ponto de vista da formulação e da constituição de uma hegemonia política, a elaboração e execução de uma estratégia regional de fomento ao desenvolvimento econômico-social que desse conta da ruptura ocorrida nos anos 1960, com a transferência da Capital.

Sobre a ausência de uma consistente estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico-social para a cidade do Rio, e mesmo posteriormente para o atual estado, vale reproduzir o seguinte trecho de uma reflexão feita em 2001 por Raphael de

¹⁰ Tais valores apresentados têm como base os dados do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados-CAGED/Ministério do Trabalho e Emprego.

Almeida Magalhães, vice-governador no primeiro governo da Guanabara entre 1960 e 1965:

A criação do estado da Guanabara em si mesma não poderia dar conta das causas que determinaram a decadência da cidade. Teve entretanto o mérito de permitir a autonomia política da cidade, cujo governo pôde, com verdadeiro empenho, tentar, ao menos, recuperar a qualidade dos serviços básicos, enfrentando, com êxito parcial, alguns dos mais agudos problemas de infraestrutura herdados da época da dominação federal.

A verdade é que a simples autonomia política não bastava para a viabilização de um

projeto de restauração substitutiva da base produtiva da cidade e da sua região, afetada com a perda irreversível da condição de metrópole nacional. [...]

Redescobrir funções reorganizadoras das atividades econômicas continua sendo, assim, [...] o verdadeiro desafio para a cidade e sua região. Identificá-las, agora, se inscreve, além do mais, no complexo contexto de nosso tempo, que deve considerar a globalização da economia e a necessidade vital de nova forma de articulação do Brasil com os centros decisórios internacionais (Magalhães, 2001, p. 4-5).

Lessa (2000) aponta que, para a *não* construção de uma estratégia consistente de fomento ao desenvolvimento regional para o território fluminense, contribuiu o fato de a população carioca e fluminense ter demorado a perceber a decadência já em curso desde a mudança da capital, só passando a ter essa percepção, em alguma medida, nos anos 1980, no bojo da crise econômica instaurada no País, na chamada década perdida.

Ou seja, com base no “milagre econômico” e no II Plano Nacional de Desenvolvimento (PND)¹¹, o dinamismo econômico brasileiro entre 1968 e 1980 mascarou a realidade de o estado do Rio de Janeiro já vir com uma taxa de

¹¹ Sobre o assunto ver: Lacerda *et al.* (2010), Lessa (2000) e Castro e Souza (2004).

crescimento econômico bem abaixo da ocorrida no Sudeste brasileiro e no total do País¹².

Lessa (2000) ressalta ainda que a crise instalada no Brasil a partir dos anos 1980 afetou de maneira profunda a capacidade de gasto do poder público no Brasil. Como, no final dos anos 1970, a presença de instituições governamentais federais na cidade do Rio de Janeiro era mais importante do que a atual, a crise econômico-fiscal atingiu a região de forma mais significativa do que a média das demais regiões brasileiras.

O Rio de Janeiro também foi particularmente afetado pela crise brasileira dos anos 1980, dadas as características do II PND implantado pelo governo federal na gestão de Ernesto Geisel. De acordo com Lessa (2000), o Governo Geisel e o II PND tinham como uma de suas estratégias enfrentar a concentração econômica que vinha ocorrendo no País, desde o início do século, no estado de São Paulo. Na Região Sudeste, a estratégia do II PND foi então fomentar um segundo complexo metal-mecânico em Minas Gerais, tendo como âncora a ida da Fiat para lá, e reforçar o estado do Rio de Janeiro como polo científico tecnológico¹³.

No entanto, como os investimentos em atividades econômicas/tecnológicas de ponta exigem, via de regra, maturação de longo prazo, a crise externa e fiscal na década perdida brasileira também atingiu o estado fluminense com maior força.

A demora na percepção do descolamento progressivo da trajetória da economia do território do Rio em relação ao ocorrido na economia brasileira e da necessidade de uma estratégia de fomento ao desenvolvimento regional para os territórios carioca e fluminense também derivou da transferência da capital ter sido de forma lenta, só consolidada nos anos 1970.

¹² Sobre o assunto ver: Rosa e Osorio (1995).

¹³ Geisel também procurou reforçar o conjunto da economia carioca e fluminense realizando a fusão entre a Guanabara e o antigo estado do Rio de Janeiro em 1975. A ideia era gerar um jogo de ganha-ganha do ponto de vista econômico. Ele afirmava que a cidade do Rio seria uma “cabeça sem corpo” e o antigo estado do Rio um “corpo sem cabeça”. Sobre isso, ver Osorio (2004).

Além disso, a história de capitalidade da cidade do Rio de Janeiro e sua região de influência contribuiu para a demora na percepção apontada e a não constituição de uma estratégia de fomento ao desenvolvimento econômico-social regional, fazendo com que, mesmo até os dias atuais, os hábitos e as atenções sociais nela construídos voltem-se fundamentalmente para a temática nacional. No trabalho *Rio Ano 2000* (Guanabara, 1970), Arnaldo Niskier pontuou essa questão ao afirmar que o fato da história da cidade de São Sebastião ter, durante quase dois séculos, se confundido muitas vezes com a história brasileira teria feito a vivência dos problemas nacionais no Rio reduzir “a pálidos reflexos os problemas locais. [Assim,] depois da mudança da capital para o Planalto, o povo carioca descobriu que só conhecia de si mesmo e de sua cidade a visão do turista apressado” (Guanabara, 1970, p. 15).

A permanência de hábitos, fruto de uma determinada cultura e história, pode ser analisada utilizando-se o conceitual teórico de economistas institucionalistas como North (1993) e Hodgson (1997), os quais destacam que uma determinada conformação institucional criaria hábitos e rotinas arraigados, nos quais as questões de escolha se apresentariam como algo regular, repetitivo e claramente evidente – contribuindo para que nesta região não venha a ocorrer a percepção, de forma imediata, da quebra da dinâmica institucional a partir de um fator “exógeno” (a mudança da capital). Nesse mesmo sentido, segundo Hodgson (1997), Thorstein Veblen declararia ser o comportamento humano dominado por hábitos de pensamento.

No estado do Rio de Janeiro, a realidade de particular preocupação com os temas nacionais vis-à-vis dos locais perdura até a atualidade, em especial com relação ao campo da economia regional. Tal questão pode ser verificada pelo fato de – a despeito de trabalhos de qualidade – basicamente inexistirem, nessa área da economia, programas de pesquisa oficiais permanentes nos sites dos programas de mestrado e doutorado em economia das universidades existentes na Região Metropolitana do Rio

de Janeiro. Isso ao contrário do ocorrido em outras regiões brasileiras, como São Paulo e Minas Gerais, onde há uma significativa presença de pesquisas e publicações no campo da economia regional.

Nesse aspecto, uma novidade alvissareira é a criação, em 2018, do Programa de Mestrado em Economia Regional e Desenvolvimento pela Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (UFRRJ), que tem priorizado pesquisas sobre a economia e a realidade fluminense. Outra novidade promissora foi o estabelecimento do Fórum de Reitores das Instituições Públicas de Educação do Estado do Rio de Janeiro (FRIPERJ) em novembro de 2022, composto pelas seguintes instituições: Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Universidade Federal Fluminense (UFF); UFRRJ; Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio); Universidade Estadual do Rio de Janeiro (Uerj); Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF); Instituto Federal do Rio de Janeiro (IFRJ); Instituto Federal Fluminense (IFF); Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (Cefet/RJ) e Colégio Pedro II (CPII). O fórum definiu como uma de suas prioridades a elaboração de um programa permanente de pesquisa sobre o estado. Uma primeira iniciativa já implementada foi a instituição de um prêmio bianual para dissertações e teses sobre o estado do Rio de Janeiro nas diferentes áreas de conhecimento.

Por último, em nosso entendimento, a decadência econômico-social pela qual a Guanabara e a Velha Província passaram e, a partir de 1974, o novo Estado do Rio de Janeiro passou, no cenário federativo, teve uma terceira causa, no âmbito da política. A cidade do Rio de Janeiro foi brutal e particularmente atingida pelos processos de cassação realizados pelos governos militares desde o golpe de Estado ocorrido em 1964, porquanto o debate político brasileiro acontecia com forte referenciamento na cidade do Rio, também tendo em vista a representatividade no debate nacional dos parlamentares eleitos por essa cidade¹⁴.

¹⁴ Sobre esse assunto, ver Osorio (2005), Versiani (2007, 2016) e Osorio, Rego e Versiani (2016).

Nesse processo, extinguiram-se as eleições para presidente da República e governadores no País até os anos 1980, quando teve início a redemocratização. Nos anos 1960, após o golpe de 1964 e os processos de cassação — de início na Guanabara e depois, com a fusão, na totalidade do estado do Rio de Janeiro —, o político conservador e clientelista Chagas Freitas assumiu a hegemonia política com o apoio dos militares. Desde então, instituiu-se na cidade e no estado do Rio uma lógica particularmente clientelista e destruturante do setor público na região, sendo este o terceiro elemento a contribuir para o círculo vicioso instaurado na cidade e no estado do Rio de Janeiro a partir dos anos 1960 e sobretudo 1970¹⁵. Essa lógica agravou-se e, em 2019, entre outros aspectos, 57,5% do território carioca era dominado por milícias e 15,4% pelo tráfico, de acordo com levantamento do Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro realizado sob a coordenação da UFF e da Universidade de São Paulo (USP)¹⁶.

A decadência econômica pós-1960 e a degradação da lógica política que levaram a um círculo vicioso e a uma particular destruturação da máquina pública do estado do Rio e dos municípios fluminenses podem ser vistas, por exemplo, organizando-se um ranking dos resultados do Índice de Desenvolvimento do Ensino Básico IDEB/MEC para as escolas da rede pública do 1º ano ao 5º ano do ensino fundamental dos municípios do Sudeste brasileiro em 2019.

Nesse ranking dos 1.646 municípios que tiveram o IDEB calculado para 2019, apenas o município fluminense de Miracema aparece entre os 500 primeiros colocados, na 308ª posição. Entre o 501ª e o 1.000ª lugares, aparecem apenas Rio das Ostras, Macaé, Paty de Alferes e Volta Redonda, respectivamente nas 529ª, 861ª, 948ª e 999ª colocações. Para além do 1.000º lugar aparecem os demais 87 municípios fluminenses. Deve-se ainda destacar 18 municípios fluminenses estarem entre a 1.600ª e

¹⁵ Sobre as consequências da lógica política no dinamismo econômico de uma determinada região, ver North (1993) e Putnam (1996).

¹⁶ Sobre o assunto, ver: <https://nev.prp.usp.br/mapa-dos-grupos-armados-do-rio-de-janeiro/>. Acesso em 18 set. 2023.

a 1.646^a posições. Destes, 13 estão entre os 21 municípios da periferia metropolitana do Rio de Janeiro, onde estão os mais graves problemas do estado.

3 O norte do estado do Rio de Janeiro na trajetória fluminense

O estado do Rio de Janeiro é pequeno territorialmente, predominantemente urbano, e concentra particular peso demográfico e econômico em sua Região Metropolitana.

Assim, de acordo com cálculos realizados a partir do Censo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022), no Norte Fluminense residiam 920.815 pessoas, 5,74% do total da população do estado, contra um percentual no conjunto do interior fluminense de 25,12% e, na Região Metropolitana, de 74,88%.

No que diz respeito ao emprego formal, de acordo com dados do Ministério do Trabalho e Emprego, em 2021, o Norte Fluminense apresentava 237.921 postos de trabalho, 6,04% do total do emprego formal no estado, contra um percentual no conjunto do interior fluminense de 23,27% e, na Região Metropolitana, de 76,73%.

Quanto ao PIB, conforme cálculos realizados a partir dos dados do IBGE, o Norte Fluminense participava, em 2020, com 6,89% do PIB do estado do Rio contra 25,13% no conjunto do interior fluminense e 74,87% na Região Metropolitana.

Nos anos 1990, com a consolidação da extração de petróleo em alto mar em frente ao Norte Fluminense e do forte crescimento da receita de royalties no correr dos anos 2000, o conjunto dessa região passou a apresentar um dinamismo na geração de emprego formal superior ao verificado no estado do Rio de Janeiro, no Sudeste brasileiro e no total do Brasil.

Entre 1995 e 2021, o crescimento desse perfil de emprego no Norte Fluminense foi de 202,9% contra um aumento no estado

de 46,5%, no Sudeste brasileiro, de 80,2% e, no total do Brasil, de 105,1%¹⁷.

No entanto, tal dinamismo na geração de empregos no Norte Fluminense ficou muito circunscrito à forte ampliação da receita de royalties e participações especiais advinda da extração de petróleo, que beneficiou a grande maioria dos municípios da região a partir dos anos 2000 e, conseqüentemente, a ampliação da capacidade de gasto público das prefeituras favorecidas pelo efeito renda gerado, sem que ocorresse uma diversificação significativa da estrutura produtiva regional.

Isso ocorreu, em primeiro lugar, pelas atividades vinculadas à indústria e aos serviços relacionados à extração de petróleo em alto mar terem sido instaladas no Norte Fluminense, basicamente no município de Macaé¹⁸. Deveu-se ainda ao fato de que nem as prefeituras nem o governo estadual se mobilizaram de forma adequada para uma política de diversificação da estrutura produtiva na região, a qual permitisse diminuir de maneira progressiva a dependência de royalties, ampliando a base de arrecadação de impostos e a oferta de empregos formais nos municípios do Norte Fluminense.

Em uma política de fomento ao desenvolvimento regional, ao se buscar a diversificação da estrutura produtiva, é importante atrair atividades denominadas “indutoras”, ou seja, aquelas capazes de gerar renda nova para a região trazendo atividades produtivas possíveis de se instalar na área para não só atender ao mercado consumidor do Norte Fluminense, mas também a outras regiões do estado, do País e inclusive de outros países. Nesse sentido, a indústria tem uma importância muito grande, assim como determinadas atividades do setor de serviços. Consideram-se também “indutoras” as atividades que venham a se instalar

¹⁷ Tais percentuais foram calculados a partir de dados da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego.

¹⁸ Posteriormente, a partir do final dos anos 2000, as atividades vinculadas à extração de petróleo em alto mar na Bacia de Campos, inicialmente localizadas apenas em Macaé, também se expandiram para Rio das Ostras. Porém, este município, que faz fronteira com Macaé, está localizado na Região das Baixadas Litorâneas.

na região com o objetivo de substituir produtos comprados em outros lugares para atender ao consumo no Norte Fluminense, como, por exemplo, os relacionados à agricultura. Podem ainda ser atividades “indutoras” aquelas que atraem consumidores para a região, tais como as turísticas, as de negócios, as de eventos e as de lazer.

Uma das evidências da falta de diversificação da estrutura produtiva regional e de atração de atividades “indutoras” é o fato de que, apesar da indústria de transformação no Norte Fluminense ter apresentado um crescimento de emprego formal de 111,6% entre 1995 e 2021 – contra uma queda no conjunto do estado do Rio de Janeiro de 8,4% e um crescimento na Região Sudeste e no total do Brasil de, respectivamente, 24,5% e 55,5% –, ele ficou muito concentrado em Macaé, que apresentou um crescimento de 675,1%¹⁹.

Ademais, quando se analisa a variação do emprego formal na indústria de transformação no Norte Fluminense, excluindo o município de Macaé, verifica-se uma queda de 8,4% entre 1995 e 2021. Ou seja, o crescimento de 111,6% do emprego formal na indústria de transformação no Norte Fluminense derivou basicamente do substantivo crescimento em Macaé.

Outra evidência de a geração de empregos formais privados no Norte Fluminense ter ficado muito concentrada em Macaé é por este município apresentar, em 2021, uma relação emprego privado/população de 39,99%, contra uma relação no conjunto do Norte Fluminense, no Sudeste e no Brasil de, respectivamente, 19,71%, 17,99%, 22,61% e 18,36%. Além de Macaé, apenas o município de São João da Barra mostrou uma significativa relação emprego privado/população de 23,64% (Tabela 1).

¹⁹ Tais percentuais foram calculados a partir de dados da RAIS/Ministério do Trabalho e Emprego.

Tabela 1 – Relação entre empregos privados formais e população nos municípios da Região Norte do estado do Rio de Janeiro e suas posições nos rankings estaduais, da Região Sudeste e do Brasil em 2021

Municípios	População	Emprego Privado	Relação (%) Emprego Privado / População	Ranking ERJ	Ranking Sudeste	Ranking Brasil
Campos dos Goytacazes	514.643	68.223	13,26	36	700	1.671
Carapebus	16.859	733	4,35	88	1.400	3.610
Cardoso Moreira	12.818	946	7,38	71	1.141	2.839
Conceição de Macabu	23.561	1.142	4,85	86	1.355	3.471
Macaé	266.136	106.438	39,99	1	33	80
Quissamã	25.535	1.299	5,09	83	1.331	3.417
São Fidélis	38.749	2.986	7,71	67	1.115	2.771
São Francisco de Itabapoana	42.214	2.169	5,14	82	1.324	3.404
São João da Barra	36.731	8.682	23,64	9	225	549
Norte Fluminense	977.246	192.618	19,71	-	-	-
Estado do Rio de Janeiro	17.463.349	3.141.771	17,99	-	-	-
Sudeste	89.632.912	20.264.335	22,61	-	-	-
Brasil	213.317.639	39.165.083	18,36	-	-	-

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da RAIS do Ministério do Trabalho e estimativas da população do IBGE.

No caso de São João da Barra, essa relevante relação emprego privado/população vem da criação, em 2007, do Porto do Açú no município levando, inclusive, São João da Barra a apresentar, entre 2007 e agosto de 2023, um crescimento de emprego com carteira assinada de 291,8%, o maior entre todos os 92 municípios fluminenses nesse período.

Além de não terem diversificado sua estrutura produtiva – visando a diminuir a dependência dessa receita ao longo do tempo e variar e ampliar a oferta de empregos formais –, os municípios do Norte Fluminense beneficiados pelas receitas de royalties não se aproveitaram delas para a realização de políticas públicas que viessem a atender melhor a população e a melhorar os indicadores sociais nessa região.

Isso pode ser visto, por exemplo, a partir do péssimo resultado obtido por tais municípios no IDEB. Conforme

apresentado na Tabela 2, entre os 1.546 avaliados pelo IDEB na Região Sudeste, o mais bem colocado no último resultado divulgado para 2021 foi Macaé, na 793ª posição. Todos os demais do Norte Fluminense encontram-se além do 1.000º lugar, estando Campos dos Goytacazes apenas na 1.528ª colocação.

Tabela 2 – Índice do IDEB 2021 das escolas da rede pública do 1º ano ao 5º ano do ensino fundamental dos municípios do estado do Rio de Janeiro e posição no ranking do estado do Rio de Janeiro, Sudeste e Brasil

Municípios e Regiões de Governo	IDEB 2021	Ranking RJ	Ranking Sudeste	Ranking Brasil
Campos dos Goytacazes	4,7	86	1.528	4.295
Carapebus	5,3	60	1.381	3.225
Cardoso Moreira	5,4	49	1.310	2.975
Conceição de Macabu	5,6	29	1.154	2.565
Macaé	5,9	13	793	1.786
Quissamã	5,2	66	1.412	3.345
São Fidélis	5,2	69	1.431	3.398
São Francisco de Itabapoana	5,4	50	1.315	2.986
São João da Barra	5,0	81	1.500	3.830

Observação: Entre os 92 municípios fluminenses, 91 tiveram o IDEB calculado, apenas Paraty não. A Região Sudeste é composta de 1.668 municípios; desse grupo, 1.546 tiveram o IDEB calculado. O Brasil tem 5.570 municípios, sendo 5.073 deles com o IDEB calculado.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do INEP/MEC.

Para uma avaliação das políticas sociais em saúde nos municípios do Norte Fluminense, tem-se disponível o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal-IFDM/Saúde para 2016. Apesar de ser um índice sem novas atualizações, ele permite uma avaliação sobre o que ocorreu na área da saúde desde os anos 2000, quando passou a existir um forte aumento da disponibilidade de receitas públicas para a grande maioria dos municípios dessa região.

Como pode ser observado na Tabela 3, o município do Norte Fluminense mais bem posicionado nesse indicador foi Quissamã, na 377ª posição entre os 1.668 avaliados na Região Sudeste. Seis dos nove localizados no Norte Fluminense encontravam-se além da 900ª colocação, estando quatro deles além da 1.000ª posição. Os dois últimos colocados são São Francisco de Itabapoana e Campos dos Goytacazes.

Tabela 3 – Posição no ranking estadual e da Região Sudeste em relação ao IFDM/Saúde 2016 para os municípios da Região Norte do estado do Rio de Janeiro

Municípios	IFDM/Saúde	Ranking Estadual	Ranking Região Sudeste	Ranking Brasil
Campos dos Goytacazes	0,7694	67	1.132	3.206
Carapebus	0,7726	65	1.116	3.159
Cardoso Moreira	0,7923	53	997	2.836
Conceição de Macabu	0,8677	19	475	1.333
Macaé	0,8746	16	421	1.190
Quissamã	0,8811	12	377	1.064
São Fidélis	0,7574	70	1.194	3.396
São Francisco de Itabapoana	0,7480	72	1.231	3.532
São João da Barra	0,8058	45	918	2.585

Obs. 1: As variáveis utilizadas no IFDM/Saúde são: número de consultas pré-natal, óbitos por causas mal-definidas, óbitos infantis por causas evitáveis e internação sensível a atenção básica.

Obs. 2: A Região Sudeste tem 1.668 municípios.

Obs. 3: No Brasil foram analisados 5.565 municípios entre os 5.570 existentes.

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal da Saúde desenvolvido pela FIRJAN.

Sobre as receitas de royalties no Norte Fluminense, deve-se pontuar ainda que, dos nove municípios da região, três não têm litoral e por isso não se beneficiaram particularmente das receitas de royalties e participações especiais advindas da extração de petróleo em alto-mar na Bacia de Campos. São eles: Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Fidélis. No conjunto do Norte Fluminense, as receitas de royalties e participações especiais em 2022 representaram 40,07% do total da receita corrente líquida (RCL) municipal. Em Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Fidélis, a participação de royalties e participações especiais no total da RCL foi, respectivamente, 20,21%, 20,45% e 14,91% – percentuais inferiores inclusive ao apresentado para o total dos 92 municípios fluminenses, de 20,90%²⁰.

²⁰ Tais percentuais foram calculados a partir de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil.

Isso reforça a necessidade de buscar políticas consorciadas em estratégias futuras para a região, nas quais os municípios da região com maior receita pública possam atuar em parceria com municípios menos aquinhoados nesse sentido.

Outro fator a ser levado em consideração é a volatilidade ocorrida no preço do barril de petróleo no plano internacional e em relação à quantidade de petróleo produzida na Bacia de Campos.

Observa-se na Tabela 4 que a RCL per capita para o conjunto dos municípios do Norte Fluminense foi de R\$ 2.475,72 em 2000; R\$ 8.420,55 em 2008; R\$ 10.694,92 em 2012; R\$ 6.332,48 em 2016; e R\$ 9.085,55 em 2022 – valores, a partir de 2008, bem superiores aos encontrados para o conjunto dos municípios fluminenses.

Tabela 4 – Evolução real* da Receita Corrente Líquida per capita das prefeituras dos municípios da Região Norte do estado do Rio de Janeiro

Municípios e Regiões de Governo	2000	2008	2012	2016	2022
Campos dos Goytacazes	1.139,72	6.325,48	8.978,56	4.321,86	5.814,80
Carapebus	9.653,59	12.555,33	11.472,16	6.262,65	14.343,88
Cardoso Moreira	3.301,76	5.051,47	6.622,08	6.112,82	8.204,06
Conceição de Macabu	2.309,14	3.826,39	4.380,46	3.811,17	5.883,00
Macaé	5.088,16	13.376,60	15.494,60	10.780,53	13.953,89
Quissamã	15.230,73	26.515,00	20.656,69	9.829,29	22.104,90
São Fidélis	1.901,47	2.781,40	3.309,87	3.063,67	5.046,54
São Francisco de Itabapoana	957,86	2.907,51	3.956,28	3.763,41	5.442,56
São João da Barra	3.852,68	14.628,29	19.255,77	9.851,38	20.518,64
Região Norte Fluminense	2.475,72	8.420,55	10.694,92	6.332,48	9.085,55
Estado do Rio de Janeiro	2.313,01	3.441,12	4.331,42	3.732,60	5.640,04

* Os valores foram corrigidos para 2022 através do IPCA.

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro, do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis do Brasil.

Deve-se ressaltar que a melhoria da RCL per capita nos municípios fluminenses, entre 2016 e 2022, deriva também da privatização da Cedae em 2021, tendo o governo do Estado

repassado significativos recursos dessa venda para a grande maioria dos municípios fluminenses.

Os fatores mencionados neste capítulo e as incertezas existentes sobre como evoluirá o volume da extração de petróleo na Bacia de Campos e conseqüentemente as receitas de royalties e participações especiais obtidas pelas prefeituras – tendo em vista a maturação de diversos campos e a política da Petrobras de priorizar a Bacia de Santos –, como também a necessária transição energética, que cada vez se apresenta de forma mais dramática²¹, reforçam a necessidade de constituição de uma política de diversificação da estrutura produtiva local e regional que priorize as chamadas atividades indutoras.

Entre as potencialidades econômicas vislumbradas na região, deve-se ter um particular olhar para o Porto do Açu não só por sua dimensão, mas também pela possibilidade de ele vir a ser um enclave ou se transformar efetivamente em uma âncora para o desenvolvimento regional.

Nesse sentido, caso o Porto do Açu se limite a ser um porto apenas para exportação de minério e de produtos primários produzidos pelo agronegócio, trazidos para o porto através de caminhões, ele tenderá não só a ser um enclave, como poderá gerar prejuízo do ponto de vista do meio ambiente.

Por outro lado, se ocorrer uma política de atração de atividades industriais para a retroárea do porto a qual leve em consideração não só a preservação ambiental como também as atividades produtivas tradicionais já existentes na região, o porto poderá se transformar em uma âncora para o efetivo desenvolvimento da área, com ampliação da geração de emprego formal e da renda.

Destaca-se com isso a necessidade de uma política coordenada com os governos federal e estadual de implantação de um sistema ferroviário de cargas que acesse o Açu e interligue o porto ao conjunto do estado e a outras regiões brasileiras,

²¹ Sobre a questão, é necessário acompanhar as estimativas no plano nacional e internacional com relação ao tempo em que ainda se manterá o petróleo como energia relevante de acordo com as previsões das agências técnicas nessa área.

trazendo matérias-primas possíveis de passar por processos de industrialização na região; e produtos industriais de outras regiões do estado e brasileiras capazes de ser exportados pelo Açu, levando-se em conta, inclusive, o congestionamento existente para a exportação de produtos industriais através do Porto de Santos.

Deve-se destacar que o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), recém-lançado pelo governo federal, prevê a implantação da chamada Estrada de Ferro 118-EF118. A estrada fará a interligação de transporte de carga, inclusive de contêiner, entre o estado do Rio de Janeiro e outros estados das Regiões Sudeste e Centro-Oeste, além de integrar o estado do Rio de Janeiro com o Porto do Açu. Faz-se necessário também cobrar e acompanhar a implantação da EF 118 pelo governo federal.

Ademais, em uma estratégia de desenvolvimento, é fundamental as prefeituras do Norte Fluminense buscarem modernizar e dar transparência à gestão municipal, fortalecendo as áreas de planejamento e realizando uma política permanente de concursos públicos e de qualificação dos seus servidores, para que políticas públicas de qualidade possam ser efetivamente implementadas.

Considerações finais: construindo massa crítica sobre o Norte Fluminense

A organização de dados e indicadores econômicos e sociais sobre o estado do Rio de Janeiro e do Norte Fluminense e suas municipalidades é um passo imposto de forma necessária para a produção de conhecimento sobre a região e para o desenho de uma efetiva estratégia de desenvolvimento socioeconômico.

A organização de massa crítica sobre as questões que impactam a vida social e econômica no Norte Fluminense é essencial à tomada de decisões políticas e ao enfrentamento de *lobbies* e interesses menores que só prestam “desserviços” à

população.

Pensar o Norte Fluminense identificando as singularidades de seu território e do estado onde está inserido é fundamental para garantir qualidade de vida à sua população e torná-lo um ambiente propício ao desenvolvimento de atividades produtivas operadas na chave da sustentabilidade.

O desafio não é pequeno. O desenvolvimento da citada região faz-se em boa medida em articulação com o estado do Rio de Janeiro, e este é campeão de longo curso entre todas as unidades federativas em quesitos como perda de participação no PIB nacional e baixo crescimento do emprego. Em um ranking da educação básica, incluindo todos os municípios das Regiões Sul e Sudeste do País, os piores resultados são de municípios fluminenses. Entre as periferias metropolitanas das Regiões Sul e Sudeste brasileiras, os piores resultados também se concentram em municípios fluminenses, para citar alguns indicadores.

Por sua vez, o Norte Fluminense também vivencia o cenário dramático de péssimos indicadores socioeconômicos e da falta de estratégias de desenvolvimento bem-estruturadas e factíveis. Assim, urge a realização de análises integradoras das variáveis socioeconômicas que impactam a trajetória do Norte Fluminense no âmbito do estado do Rio de Janeiro nas diversas áreas da vida em sociedade. Faz-se igualmente indispensável realizar leituras críticas de cada dado e indicador e das relações entre eles, situando-os no ambiente social onde foram produzidos e interagem, e retendo aqueles valores-sínteses a serem estimulados ou superados.

O princípio é perceber o conjunto estatístico organizado como elemento que põe em evidência aspectos concretos da vida social e econômica dessa região e do estado do Rio de Janeiro, lançando luz sobre eventuais distorções que obstaculizam os investimentos produtivos e impõem limites desiguais e derradeiros à experiência de viver nessa área. Tais condições abrigam o tempo passado e presente da Região Norte Fluminense e têm relação de reciprocidade com o futuro desejado.

Buscar os nexos entre dados, indicadores e contexto

regional é tomar em consideração o ambiente social onde os dados estatísticos são levantados, para melhor compreensão das questões sociais impostas na ordem do dia a dia da população que vive e constitui família e sociabilidade no Norte Fluminense, reduzindo-se os riscos de corromper as análises com pré-julgamentos e *lobbies*. Trata-se de instaurar uma “cultura do conhecimento” sobre o norte do estado do Rio, para agregar densidade às reflexões sobre a região e efetividade às estratégias públicas e privadas a serem implementadas.

Quais são afinal as raízes e razões da crise socioeconômica no Norte Fluminense? Encontrar as respostas é condição indispensável ao enfrentamento responsável da questão. E se alguns analistas arriscam teses e hipóteses duvidosas, de forma recorrente elas são postas em xeque ao primeiro cotejamento com o conjunto de indicadores socioeconômicos disponíveis.

O adensamento das reflexões sobre o Norte Fluminense permite ponderar sobre as especificidades da região e suas interações com a unidade federativa em que ela está inserida. Tais particularidades precisam ser estudadas e discutidas, no mínimo, porque condicionam as relações possíveis entre passado, presente e futuro do Norte Fluminense; no máximo, porque são instrumento de emancipação cidadã da sua população.

Referências

- BERNARDES, Lysia Maria Cavalcanti (coord.). *O Rio de Janeiro e sua região*. Rio de Janeiro: IBGE/Conselho Nacional de Geografia, 1964.
- CANO, Wilson. *Desequilíbrios regionais e concentração industrial no Brasil: 1930-1995*. Campinas, SP: UNICAMP/IE, 1998.
- CASTRO, Antônio Barros de; SOUZA, Francisco Eduardo Pires. *A economia brasileira em marcha forçada*. Rio de Janeiro: Paz & Terra, 2004.
- GUANABARA. Secretaria de Ciência e Tecnologia. Comissão do ano 2000. *Rio Ano 2000*, Rio de Janeiro, 1970.
- HODGSON, Geoffrey M. *Economia e evolução: o regresso da vida à teoria econômica*. Oeiras: Celta, 1997.
- LACERDA, Antônio Corrêa de *et al.* *Economia brasileira*. São Paulo:

Saraiva. 2010.

LESSA, Carlos. *O Rio de todos os Brasis: uma reflexão em busca de autoestima*. Rio de Janeiro: Record, 2000.

MAGALHÃES, Raphael de Almeida. *Breve Histórico sobre a Estruturação Física e Econômica da Cidade e sua Região*. [s.l., s.n.], 2001. Texto mimeografado.

MATTOS, Ilmar Rohloff de. *O Tempo Saquarema*. São Paulo: HUCITEC; Brasília, DF: INL, 1987.

MELLO, João Manuel Cardoso de. *O capitalismo tardio*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

MOTTA, Marly Silva da. *Rio de Janeiro: de cidade-capital a Estado da Guanabara*. Rio de Janeiro: ALERJ: 2001.

NATAL, Jorge. Inflexão econômica e dinâmica espacial pós-1996 no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Nova Economia*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 71-90, 2004.

NORTH, Douglass C. *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: Fondo de Cultura Económica, 1993.

OSORIO, Mauro. A fusão: equívocos e memória. *Jornal dos Economistas*, [S. l.], n. 181, p. 3-4, ago. 2004.

OSORIO, Mauro. *Rio local, Rio Nacional: mitos e visões da crise carioca e fluminense*. Rio de Janeiro: Editora Senac, 2005.

OSORIO, Mauro; REGO, Henrique Rabelo Sá; VERSIANI, Maria Helena. Rio de Janeiro: trajetória institucional e especificidades do marco de poder. In: MARAFON, Glaucio José; RIBEIRO, Miguel Angelo (orgs.). *Revisitando o território fluminense VI*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2016. p. 3-24.

PACHECO, Carlos Américo. *Fragmentação da Nação*. Campinas/SP: UNICAMP/IE, 1998.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália moderna*. Rio de Janeiro: Ed. da FGV, 1996.

ROSA, L. P.; OSORIO, Mauro. Gás Natural como Indutor do Desenvolvimento da Economia Fluminense – versão resumida. *Revista Brasileira de Energia*, [S. l.], v. 1, p. 35-68, 1995.

VERSIANI, Maria Helena. *Padrões e práticas na política carioca: os deputados federais eleitos pela Guanabara em 1962 e 1970* (Dissertação em História Social) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

VERSIANI, Maria Helena. O Rio de Janeiro na República da Ditadura. In: OSORIO, Mauro; MAGALHÃES, Alex Ferreira; VERSIANI, Maria Helena (coords.). *Rio de Janeiro: reflexões e práticas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016. p. 128-147.

CAPÍTULO 2

EXTRATIVISMO, ECONOMIA DO PETRÓLEO, INFRAESTRUTURA DE CIRCULAÇÃO, ENERGIA E ENCLAVES NO NF: UM PERCURSO SECULAR

Roberto Moraes

Introdução

A história econômica da Região Norte Fluminense no último século é marcada pelas atividades extrativas de recursos naturais do território, desde monocultura canavieira, extração de argila/fabricação de cerâmica, exploração de petróleo e gás até, mais recentemente, exportação mineral variada, importação de fertilizantes e subprodutos siderúrgicos e geração de energia no Complexo Portuário do Açú. A análise sobre o desenvolvimento dessas atividades é fundamental para se compreender a formação econômica, social e política da região, que mantém em todo esse período, entre continuidades e descontinuidades em vários ciclos, o município de Campos dos Goytacazes com uma centralidade e polaridade espacial, política e histórica relacionada, nas últimas décadas, à localização das novas atividades petrolíferas e portuárias em Macaé e São João da Barra (SJB), respectivamente.

No século XXI, a dinâmica das atividades extrativas voltadas à exportação assume contornos característicos de uma economia mais globalizada e conectada às estruturas que superam as fronteiras e conexões regionais, produzindo efeitos diretos nas economias locais. Um processo no qual se percebem

continuidades e descontinuidades na região; lugar onde, nas últimas décadas, passou-se a abrigar diversos grandes projetos de investimentos (GPIs). Tais GPIs mostram-se interligados ao seu desenvolvimento ao mesmo tempo que aparentemente começa, de forma tímida, a superação dos desequilíbrios estruturais gerados pelas atividades extrativas ligadas à acumulação primitiva.

Porém, muito do que existia permanece em meio a outras dinâmicas: da agroindústria canavieira ao complexo portuário, articulador de cadeias de valor global (CVG). Inserem-se assim novas camadas e novas articulações. Um século depois do financiamento internacional das usinas de açúcar, o Norte Fluminense revive um novo processo de internacionalização e intensificação do extrativismo, agora mais conectado às CVG (à globalização) e controlado pela hegemonia financeira. As gestoras dos fundos de investimentos se tornam donas dos GPIs, aplicam em capital fixo no território, unindo petróleo-porto, ampliando assim a condição de “enclave de circulação ou de passagem”. Quase nada ou muito pouco fica na região em negócios nos quais seus proprietários buscam garantir produtividade com fluidez máxima, sem dialogar e/ou interagir com suas comunidades. Ou melhor, eles parecem apenas querer se defender da região, embora prescindam dela, para realizar seus fluxos e desse modo garantir seus lucros, rendimentos e acumulação.

O sentimento mais relevante utilizado na produção deste capítulo foi o de apresentar e refletir sobre a formação econômica e social dessa região sob uma perspectiva de ciclos mais longos e um pouco menos sob a conjuntura atual. Assim, este texto se lança num esforço de análise que visa contribuir para o debate coletivo e para a elaboração de eventuais alternativas e perspectivas para o desenvolvimento do Norte Fluminense, frente aos complexos desafios que as diferentes atividades extrativas representam neste ainda limiar do século XXI.

Assim, este ensaio aborda seis tópicos que partem e interagem nas questões relativas ao extrativismo histórico; à formação dos enclaves econômicos; à relação entre petróleo, complexo logístico portuário e de geração de energia – tipologia

portuária e da quinta geração de portos (tipo zonas industriais-portuárias – ZIPs ou *Maritime Industrial Development Areas* – MIDAs) –; à instalação dos grandes projetos de investimentos e infraestruturas como tipologia dos enclaves; à financeirização crescente da economia contemporânea e o papel das gestoras de fundos sob a lógica da gestão de ativos que parecem substituir o crédito bancário tradicional em negócios com novas e potentes articulações.

O estudo trata de questões e articulações que sugerem a interpretação de a Região Norte Fluminense (NF) estar integrada ao chamado *Tripé do Capitalismo Contemporâneo*, sustentado em três pilares: Reestruturação Produtiva – Financeirização (Fundos) e a Prescrição Neoliberal. Essa interpretação como hipótese surge da busca de saídas para os efeitos causados pela economia extrativista na região e do papel e dos desafios do Estado nacional vinculados à estrutura histórica de desigualdade social e simultaneamente à conturbada conjuntura político-econômica da nação e de sua posição no mundo.

É cada vez mais claro os desafios atuais para o desenvolvimento do Norte Fluminense não poderem ser analisados somente sob a ótica local ou regional, nem mesmo apenas nacional. Os desafios têm várias dimensões e precisam ser observados nas transescalaridades nas quais se movimentam os capitais (fundos financeiros), envolvidos nos circuitos econômicos que produzem e/ou passam pelo território Norte Fluminense, como no caso dos setores de petróleo & gás, apoio *offshore*, exportação mineral, complexo logístico portuário (geração de portos tipo MIDAs, ZIPs ou porto-indústria), movimentação de cargas, produção de energia etc.

Trata-se de setores intensivos em capital com densas e imbricadas cadeias produtivas que demanda grandes infraestruturas, alguma industrialização, equipamentos e serviços, a maioria com articulações e cadeias globais e financiamento e/ou controle diretivo e de comando externo à região. Nesse sentido, os desafios são vários, mas todos ainda muito vinculados ao extrativismo, ao financiamento de fundos –

com sua lógica de gestão de ativos – e à organização de “negócios enclavados” articulados globalmente.

1 Extrativismo segue sendo único e o mesmo

Há um único extrativismo, e não tipos de extrativismo. Não cabe falar em neoextrativismo. Extrativismo é único, apenas as condições para sua implantação e “desenvolvimento” é que se transformam no tempo e no espaço. Em qualquer debate sobre ele, em especial na América Latina, não é justo e nem recomendável omitir o jornalista e escritor Eduardo Galeano e seu histórico livro *As veias abertas da América Latina* (1980).

Galeano (1980) já identificava nas décadas de 1960 e 1970 o extrativismo se relacionar a tudo o que vem da natureza, embora exija o trabalho, como nos casos da agricultura e da pecuária, onde se tem o replantio e a organização da produção animal, para além da extração mineral e de rochas. Já desde esse período, era intensiva a produção do território com a utilização de diversos tipos de infraestrutura, desde os portos, já vistos como “territórios de passagem” e etapa de circulação no interior da tríade marxiana – entre a extração/produção e o consumo – até os dias atuais, quando as artérias são as vias alimentícias das plataformas digitais mundo afora.

Galeano (1980) descreveu a febre do ouro e da prata. O rei do açúcar e dos latifúndios dos monarcas agrícolas. Os castelos de açúcar, os solos queimados e o império da força dos canhões. O ciclo da borracha, as espionagens e as aventuras no meio da selva amazônica (da Fordlândia). Os plantadores de cacau e os braços baratos do algodão e depois do café. Os dentes de cobre dos mineiros do Chile e os braços fortes dos mineiros de ferro das Minas Gerais atendiam aos patrões, os quais desconsideravam esses esforços como direitos à terra e à reforma agrária. As fontes subterrâneas de poder do subsolo com o petróleo e suas maldições seguiram produzindo golpes de Estado em várias partes da América Latina (AL). Assim, Galeano

(1980, p. 187) nos ensinou ser toda essa história “uma viagem que buscava desenvolvimento, mas produzia mais naufragos que navegantes” e, exatamente desse jeito, foi tomando forma a “estrutura contemporânea de espoliação”.

O extrativismo, desde antes até os dias atuais, exige enclaves, GPIs e gigantes corporações concentradas espacialmente, com a finalidade de apropriar-se de recursos e acumular lucros. De início, esse processo se dava apenas de forma direta quando os recursos eram extraídos da natureza e do setor primário através da agropecuária. Hoje, segue nesses setores, mas não apenas. Avançou para o setor de tecnologia, onde as gigantes companhias são cada vez mais controladas por gestoras dos grandes fundos financeiros globais (donos do dinheiro). Hoje, a maioria dos enclaves se ancora numa relação contratual entre fundos financeiros e gigantes corporações globais que exercem tanto a dominação técnico-digital contemporânea (caso das *big techs*) quanto aprofundam a extração de insumos minerais direto da natureza, como nos casos do lítio e do cobalto, essenciais à digitalização.

Os enclaves seguem sendo fundamentais para os projetos extrativistas e se caracterizam pelo fato de essas plataformas atuarem como atividades intermediárias na etapa de circulação entre a produção e a distribuição para o consumo, atrás e à frente de quase todas as cadeias produtivas, inclusive a dos negócios relacionados à tecnologia e às plataformas digitais.

Trata-se de processos extrativos com similaridades, mas também com muitas distinções, em especial no caso do extrativismo de dados, em que os usuários se transformam em colossais acervos de informações valiosas, embora nada impeça de os dois extrativismos (o original e o tecnológico) acontecerem de forma conjunta e combinadas, reforçando o caráter de dependência econômica, tecnológica e de apropriações das mais diferentes formas na periferia do capitalismo, como no caso da AL. Aliás, não é difícil identificar, em vários lugares, a mistura e a sobreposição entre o extrativismo natural do lítio – e outros minerais, indispensáveis aos equipamentos digitais – e o que se

realiza, na outra ponta, o extrativismo de dados, digital ou Hi-Tech (Gil; Hierschfeld, 2021)²².

O enclave, por sua natureza (ao contrário do discurso) atua de forma hierárquica e centralizada, capturando valor de todos os negócios locais dos quais participa, desde os minerais até as infraestruturas logísticas de transportes e as infraestruturas digitais (torres, redes, equipamentos, cabos submarinos etc.) que realizam o extrativismo Hi-Tech, viabilizado pelas plataformas digitais que se utilizam de “enclaves digitais”, como datacenters (nuvens) e redes de comunicação no mundo contemporâneo. Aliás, não é difícil identificar em vários lugares a mistura e a sobreposição entre o extrativismo mineral do lítio, cobalto, cobre (e outros minerais), indispensáveis, e o “extrativismo digital”. Ambos precisam de extraordinárias infraestruturas que servem à extração e à circulação de insumos (minerais ou dados) viabilizados por esses enclaves instalados em diferentes territórios no mundo (Pessanha, 2023).

2 Enclaves econômicos e sua relação histórica com o extrativismo

Os enclaves econômicos quase sempre são muito vinculados a GPIs, a economias mais globalizadas e mais privatizadas, embora existam também vários grandes projetos estatais como enclaves. Grandes unidades produtivas e/ou grandes infraestruturas logísticas voltadas ao comércio exterior são, na maioria das vezes, enclaves econômicos que pouco dialogam com os territórios.

Enclaves se caracterizam por relações contratuais entre uma grande corporação e outras grandes empresas (quase todas) estrangeiras, onde as principais direções e decisões são tomadas

²² Este ensaio trabalha com a interpretação de que há extrativismo e não extrativismo. A referência ao extrativismo tecnológico e digital, chamado de Hi-Tech por Gil e Hierschfeld (2021), tem aqui a função de chamar atenção para o colonialismo e a extração de dados realizada pela digitalização como etapa mais recente da reestruturação produtiva centrada na colossal extração de renda feita pelas gigantes corporações de tecnologia, as *big techs*.

de forma centralizada e pelo controlador do GPI. Analisando alguns deles, interessa menos o conceito em si sobre o que é enclave e mais a função exercida por ele. Os enclaves são partes de cadeia de negócios com instalações a montante (para trás) e a jusante (para a frente) com atividades de extração (minérios, metais, petróleo e gás) e de infraestrutura de logística e insumos: geração de energia, complexos portuário-industriais, distritos industriais, zonas de processamento de exportações (ZPEs) e outros.

Os enclaves são de naturezas diversas, e seu conceito varia conforme o campo no qual se busque a interpretação. Pode-se falar de enclave econômico, territorial, social, geopolítico etc. O que não varia é a leitura de que se trata do isolamento de um território diferente daquele ao seu redor e com pouca ou nenhuma conexão. Pelo dicionário, a palavra enclave é definida como um território – ou parte de um território – completamente cercado por outro estado. Alguns deles são territórios independentes dentro de países, como no caso de San Marino e do Vaticano, na Itália; e do reino do Lesoto, na África do Sul. Outros dicionários seguem na mesma linha considerando enclaves como territórios localizados de forma completa dentro dos limites de outro território.

Uma unidade de produção, ou uma ZPE – com regimes jurídicos especiais, como as zonas de livre comércio ou assemelhadas –, pode ser considerada como enclave econômico dentro de outros territórios. Um complexo portuário-industrial também serve como infraestrutura que atende aos movimentos da etapa de circulação entre a produção e o consumo. Os portos (com ou sem indústria em sua retroárea) da tipologia mais recente (Quadros 1 e 2) sempre buscaram fluidez das cargas para garantir produtividade e, assim, esperam ter a menor fricção possível com o território onde se instalam.

Enclaves são fundamentais para os projetos extrativistas. Em muitos casos, em especial nos complexos portuários, são indispensáveis, por darem vazão ao fluxo de mercadorias extraídas ao fazer a conexão para o beneficiamento e a entrega

para consumo. É difícil existir um projeto extrativista sem a presença de enclaves. Sua arquitetura se baseia e se estrutura em insumos, serviços e tecnologias importadas de outras regiões e/ou do exterior, em especial de onde se localizam as sedes dos controladores da corporação líder do GPI. Desta forma, os enclaves geram pouco daquilo chamado pelos economistas de externalidades positivas, demandadas nas fases de implantação e/ou funcionamento do empreendimento ou negócio.

Os enclaves econômicos costumam ter mais características de articulação seletiva e menos integradora, atuando de forma mais hierárquica e centralizada, afastando negócios locais que poderiam adensar as cadeias produtivas regionais, ao contrário do discurso de seus gerentes, os quais internamente costumam se referir à incompetência dos empreendedores dos negócios locais em lidar com as corporações globais. Desta forma, na maioria dos casos, os enclaves deixam sempre muito pouco (ou nada) nos “territórios de passagem” e nas rarefeitas interações com as gestões públicas (prefeituras) e as comunidades, embora invistam sempre valores expressivos nas mídias locais para, assim, vender a ideia de progresso, crescimento econômico e esperanças, muitas vezes desconectadas da realidade. Seus dirigentes visam dessa forma criar e manter boa imagem do negócio no nível local e, deste modo, atenuar conflitos sociais originados do processo de implantação e/ou funcionamento do empreendimento.

Os projetos extrativistas nascem do desenho entre fixos e os fluxos (Mackinder) que saltam as escalas e estabelecem processos transescalares. O extrativismo sempre prescinde de fixos (enclaves) para garantir os fluxos através dos portos, ferrovias e rodovias, também bases operacionais fixas. Os fluxos interligam os fixos passando pelos territórios de passagem, com os quais evitam enlances.

Santos (1999) lembrava que o espaço é o teatro dos fluxos. Os projetos extrativistas, até quando se enlaçam com a economia das cidades e dos territórios de passagem, produzem aquecimento e algum dinamismo na economia; por outro lado, encarecem a vida das pessoas, com valorização imobiliária, aluguéis e preços

que, em geral, acabam por refletir o discurso especulativo do progresso. A população espera melhorias, emprego para si e para os filhos dentro da vaga ideia de progresso e de ascensão social; porém não é incomum as populações dos municípios onde se localizam esses investimentos se perguntarem, com o correr do tempo, quais são de fato os benefícios obtidos por eles com a instalação de tais projetos em suas comunidades.

É também relativamente comum, durante a fase de definição da alocação e decisão sobre a implantação do empreendimento, os GPIs que resultem e organizem os enclaves econômicos passarem por articulações e negociações com as gestões do Estado (prefeituras, Estado e União), para obterem a cessão de terrenos e áreas com benfeitorias de diversos tipos. Estas infraestruturas podem ser consideradas Condições Gerais de Produção (Marx, 2014; Lencioni, 2021), que são, em sua totalidade, investimentos públicos que garantem equipamentos indispensáveis à implantação do projeto, como rodovias, saneamento, comunicação, escolas etc.

Além disso, é comum o estabelecimento de acordos e marcos legais como plano diretor, benefícios, isenções fiscais e/ou redução de tributos muitas vezes chegando a anular, em boa parte, os ganhos tributários que poderiam servir aos governos, especialmente, os das esferas estadual e municipais no local da instalação do negócio. Nessa linha, é comum observar governadores de estados servindo como despachantes de luxo do capital em troca da localização e do aporte de capital fixo que acabam por extrair renda e excedentes da região.

O processo de enclavagem (instituição do enclave) transmite uma ideia de fragilidade e dependência das forças econômico-sociais locais e regionais, diante do porte e do poder da grande corporação, ao não conseguirem se enlaçar nos negócios para internalizar parte dos excedentes econômicos que passam pelo enclave instalado em sua região. Não se trata de desejo, porque as conhecidas políticas compensatórias e mitigatórias, previstas a partir dos licenciamentos, na maior parte dos casos, mesmo quando efetivamente cumpridas, atuam

na franja do essencial que interessaria às comunidades locais. Essas buscas de enlace e integração realizadas por agentes da economia local são quase sempre insuficientes e raramente conseguem resultados, porque exigem modernização e diversificação, difíceis de serem viabilizadas no tempo e nas condições exigidas pelos donos dos GPIs.

Os enclaves tendem a produzir nas regiões em que são implantados a ideia de que as incompetências e ineficiências são das comunidades locais. Dessa forma seriam elas as responsáveis pelas perdas de oportunidades, tratando-se, portanto, de fracasso e incapacidades para alcançar e para se enlaçar aquilo que, na realidade, nunca foi feito para as comunidades locais. Assim, quando as empresas e os negócios locais conseguem algo, é periférico, nunca o essencial, atuando com subcontratações, terceirizações e/ou quarteirizações, ao cabo passando a imagem de ter sido a população que perdeu as oportunidades de emprego, renda, negócios e de expansão da base tributável para os municípios da região onde se localiza o empreendimento.

Surge, então, no contexto e no transcurso desses negócios, a demanda dos complexos portuários (MIDAs), instalados em áreas distantes da urbanização, como forma de garantir a fluidez na circulação das cargas que, na essência, é o principal negócio, aquele que liga a produção (extrativismo) ao comprador através da logística de transporte das mercadorias.

Os terminais dos complexos portuários evitam se enlaçar com as comunidades locais, porque compreendem que isso reduz sua produtividade e consome recursos e energia num movimento que reforça a condição de enclave, mesmo isso sendo negado através dos modernos discursos da sustentabilidade socioambiental. Quase todos os enclaves econômicos e de GPIs negam com veemência essa condição de enclave.

A instalação em territórios distantes das cidades e da urbanização caracterizam e reforçam a condição de enclave como elemento que aumenta a produtividade do investimento realizado, seja um terminal portuário, uma usina de geração de energia ou mesmo uma grande indústria ou tudo isso junto num

único complexo. O objetivo é evitar os “anzóis” que prenderiam o negócio às questões locais ou regionais do território e suas comunidades originais. Interessam apenas os corredores logísticos que entram e saem dos enclaves; já as estradas de deslocamentos e fluxos de interesse das comunidades são vistas como fonte de potenciais problemas.

O extrativismo quase sempre monta um enclave para extração e, assim, prescindem de outros enclaves de logística e exportações definidores dos “territórios de passagem” para o fluxo do material (mineral) resultante da extração. Os portos são esses territórios de passagem e condições gerais de produção. São condições prévias e resultados do próprio processo capitalista de produção relacionados ao valor em movimento (Lencioni, 2021). Quanto mais rápida se der essa passagem, maior será a produtividade do negócio extrativista, porque menor será o tempo e o espaço da armazenagem e mais rapidamente se obterá o valor. Lencioni (2021, p. 39) lembra ainda: “a transformação de um produto só se completa em mercadoria, quando é vendido. Em estoque é apenas mercadoria e potencial”.

A fluidez na etapa de circulação das mercadorias atenua a desvalorização do que é produzido, estocado e vendido, porque em si a circulação é desvalorizante (Harvey, 2013; Lencioni, 2021) ao interligar a produção ao consumo, propiciando um ciclo mais volumoso e virtuoso da etapa de circulação e, por consequência, do regime de acumulação (Pessanha, 2020). Dessa forma, os complexos portuário-logístico-industriais ou ainda as ZIPs, mesmo efetuando beneficiamento com instalações industriais antes das exportações, não deixam de ser enclaves quando se observa a rentabilidade do negócio estar diretamente ligada à velocidade de processamento no território de passagem até a exportação. O caso do Açu é especial e um paradoxo. O porto até 2023 é menos uma área de desenvolvimento industrial (tipo MIDAs ou ZIPs) e muito mais um território de passagem, robustecendo o argumento de deveras ser um enclave.

Os enclaves tipo complexo-portuários também podem ser vistos como uma espécie de plataforma de exportação interligando

a produção (extração) à distribuição para beneficiamento já perto do consumo. É comum grandes instalações de infraestruturas se tornarem enclaves econômicos, muito mais do que as indústrias e os processos de beneficiamento, os quais demandam trabalho local no território (Pessanha, 2017). O caso da instalação da base de apoio à exploração de petróleo da Petrobras em Macaé, RJ, tem similaridades e distinções.

Todos esses movimentos interligados permitem a compreensão sobre o surgimento e a instalação dos enclaves em relação direta com os processos extrativistas de diversas naturezas e especificidades por setor econômico, atividades e diferentes lugares e territórios. Assim, os terminais e complexos portuários se estabelecem como enclaves nos territórios de passagem (circulação) na relação entre extrativismo e a logística de transporte material.

Os negócios extrativistas e os enclaves deles decorrentes têm características gerais e específicas no tempo e no espaço ocorridas também por conta dos ciclos econômicos e políticos dos estados-nacionais. Ao longo das décadas, América Latina tem sido um território especial de estabelecimento desses processos extrativistas. Desde o século XX, os ciclos e as fases do extrativismo se alternaram em muitos países da AL, entre períodos de maior radicalidade e enclavagem, com outras fases, nas quais os estados nacionais conseguem impor alguma regulação e realizar enlaces e integrações, mesmo frágeis, entre as corporações globais e as economias locais, com alguma redução da exploração, captura de valor e ampliação relativa de direitos sociais e de renda para os trabalhadores. Essas alterações de fase não eliminam a condição de extrativismo e podem até representar alguma diminuição na condição dos enclaves, mas sem alterações na essência dos processos extrativistas quando analisados na perspectiva de ciclo longo. As alterações mais ou menos expressivas de fase dos diferentes ciclos extrativistas acabam mantendo a estrutura exploratória, que tende a se ampliar com a profusão dos negócios de diferentes setores e lugares hoje articulados pelas plataformas digitais.

3 Evolução da tipologia portuária, portos da geração MIDAs, relação com extração de petróleo e gás, produção de energia, território de passagem e o caso do complexo do Porto do Açú

Como complexos de infraestrutura, os portos atuam na etapa intermediária da tríade marxiana como circulação entre a extração/produção e o consumo. Vive-se hoje uma radicalização da intensidade dos fluxos materiais decorrentes da reestruturação produtiva. Nessa condição, os portos contemporâneos se constituíram em espinha dorsal do processo de globalização e viabilização das CVG encurtando tempos, distâncias e custos numa “quase revolução da etapa de circulação”. Paulatinamente, ela passou a ser chamada de logística, de certa forma, caracterizando o real aumento da importância da etapa de circulação no Modo de Produção Capitalista (MPC). Assim, os portos começaram a ser vistos como complexos de logística e etapa intermediária (circulação e fluxos) entre produção e consumo, podendo eventualmente executar parte das etapas de produção e/ou beneficiamento em gigantes retroáreas, articuladas às vias de circulação ou multimodais (dutovias, rodovias, ferrovias e navegação de cabotagem) que confluem até seus terminais.

A lógica da geração mais recente da tipologia portuária remeteu a um gigantismo naval que acabou por demandar um gigantismo portuário (Pessanha, 2015) com a instalação de imensos terminais, guindastes tipo portêiner e grande profundidade dos canais de atracação projetados para receber supernavios com abissais capacidades de cargas. Supernavios do tipo graneleiro (minerais, alimentos, petróleo ou *commodities*), contêineres (com já capacidade de transporte de 20 a 25 mil contêineres)²³. Um

²³ Matéria da plataforma de comunicações *China2Brazil*, em 15 de setembro de 2022: “China tem maior navio porta-contêiner do mundo”. Com projeto do grupo Hudong-Zhonghua Shipbuilding (Group) Co., executado pela sua subsidiária da

gigantismo²⁴ que ajuda a explicar a hipermobilidade, a “quase revolução da etapa de circulação” e logística, reduzindo de forma extraordinária os custos dos transportes e a desvalorização das mercadorias, em função do menor tempo entre a produção e o consumo. A condição dos enclaves acaba por se tornar um facilitador da lógica da fluidez.

Assim, extrativismo, enclaves e portos sempre estiveram umbilicalmente ligados, mesmo antes da geração mais recente dos grandes portos instalados em áreas distantes dos centros urbanos ou em zonas integradas a distritos industriais. A evolução da tipologia portuária reforçou essa vinculação com os enclaves e a condição de territórios de passagem que, para serem mais produtivos e terem mais eficiência, necessitam fugir dos enlaces e da integração com as regiões de passagens. A evolução da tipologia portuária no mundo e no Brasil mostra de maneira clara esse movimento que vem fortalecendo a condição de enclaves caracterizadores de muitos desses complexos portuários, tipo MIDAs, citados pelos geógrafos Vigarié (1979) e Hoyle e Hilling (1984) em seus estudos sobre sistemas portuários, mudanças espaciais e sobre as estratégias de desenvolvimento na Europa no final do século XX.

Para Harvey (2013), em nível mundial, foi nos anos 1970 que o transporte marítimo sofreu verdadeira revolução pelo aumento da capacidade dos navios, por ganhos de velocidade e por uma redução significativa dos fretes, contribuindo para o encurtamento das distâncias para as pessoas, mercadorias e

China State Shipbuilding Corporation (CSSC), foi lançado o navio com capacidade para 24 mil contêineres, tendo 400 metros de comprimento e 61,5 metros de largura – mais de 60 metros de comprimento do que o maior porta-aviões do mundo –, com convés de 24 mil metros quadrados, equivalente a 3,5 campos de futebol padrão. O navio tem 33,2 metros de profundidade em seu compartimento de carga com capacidade para transportar 240 mil toneladas; sua altura máxima de empilhamento é de 25 contêineres e servirá a rotas oceânicas do extremo leste para a Europa. Disponível em: <https://china2brazil.com.br/maior-navio-porta-container-mundo/>. Acesso em: 11 nov. 2023.

²⁴ Em 2023, há uma feroz disputa pela produção do gigantismo naval e demanda de construção mundial de navios (em número de pedidos e tonelagem) entre os chineses, liderados pela CSSC, e pelos sul-coreanos, liderados pela companhia Hyundai Heavy Industries.

informações, quadruplicando o comércio mundial já nas últimas quatro décadas do século XX. A evolução mais recente dos sistemas portuários no mundo pode ser descrita em fases ou gerações bem evidentes. A professora espanhola Rosa Castejón (2009) elaborou uma classificação usada em seus cursos sobre geografia portuária na Universidade de Barcelona (Quadro 1) e que explica muito bem a relação ascendente dos sistemas portuários e seu papel na reestruturação produtiva e no avanço da globalização.

Quadro 1 – Evolução da tipologia mundial das gerações dos portos marítimos

Evolução das gerações dos portos marítimos				
Geração	1ª geração	2ª geração	3ª geração	4ª geração
Período	Antes 1950	Década 1950 – Final década de 1970	1980-1990	Desde 1/2 década de 1990
Atividades	Interface entre dois modos de transporte	Centro de transporte, atividades industriais e comércio	Centro de transporte integrado e plataforma logística para o comércio internacional	Porto- indústria e Rede de portos

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Castejón (2009).

Na tipologia da evolução do sistema portuário global, se identifica o período anterior à década de 1950 como sendo o marco da 1ª geração de portos e identifica a interface e a relação entre os dois principais modais da época: o ferroviário e o marítimo. Além dos períodos e da temporalidade das gerações de portos, há de se registrar as diferenças de velocidade na evolução portuária entre os países, em especial e de forma mais acentuada, entre os países do capitalismo central e as nações periféricas no comércio mundial. Ainda no quadro, a autora expõe breves informações sobre as características de cada fase ou geração de portos, indicando as principais transformações que se sucedem. Um detalhamento destas características pode ser visto no Quadro 2.

Quadro 2 – Características das quatro gerações de portos

Características das gerações de portos marítimos
1ª geração: antes de 1950
Interface entre dois principais modais de transporte
<ul style="list-style-type: none"> – A estratégia de desenvolvimento portuário não existia; – A movimentação e a armazenagem no porto eram desenvolvidas junto aos cais de atracação (moles), onde as atividades profissionais ali desenvolvidas eram justapostas; – O foco da gestão portuária era na oferta, e não na demanda de transporte.
2ª geração: da década de 1950 ao final dos anos 1970
Centro de transportes e atividades industriais e de comércio
<ul style="list-style-type: none"> – Desenho da estratégia de expansão do volume a ser transportado; – Constituição paulatina com expansão das ZIPs, incorporação de atividades de transformação industrial e serviços a embarcações; – Ampliação da zona de serviços portuárias e retroportuárias; – Aproximação dos portos aos seus usuários num movimento que redundava na constituição de uma “comunidade portuária”; – Início da redução da relação cidade-porto.
3ª geração: 1980-1990
Centro de transportes integrado e plataforma logística para comércio internacional
<ul style="list-style-type: none"> – A estratégia de desenvolvimento passa a ter orientação comercial; – Distribuição das mercadorias, logística via centros de distribuição (ZAL – Zona de Apoio Logístico), com galpões e operações para agregar valor adicional às mercadorias transportadas; – Introdução da desburocratização, informatização (sistema EDI) e da ideia de “porto sem papel”; – Racionalização do espaço portuário; – A comunidade portuária passa a atuar de forma conjunta e coordenada; – A relação entre cidade e porto volta a se estreitar.
4ª geração: desde a metade da década de 1990
MIDAS e rede de portos
<ul style="list-style-type: none"> – Estratégia de internacionalização e diversificação das atividades (especialização); – Organização de forma diferenciada da mão de obra dos transportadores de carga; – Implantação de redes de informática (EDI) integradas a centros portuários configurados em rede; – Busca de áreas portuárias para empresas estrangeiras; – Cooperação entre comunidades portuárias articulando ainda mais a rede de portos; – Colaboração e sinergia porto-cidade.

Como é possível constatar, a evolução dos sistemas portuários guarda muita similaridade com o processo de reestruturação produtiva como um todo, com o avanço da globalização e com a evolução do sistema capitalista. Antes de analisar a evolução portuária no Brasil e observar os movimentos verificados nessa década e meia de implantação do Complexo Portuário do

Açu no Litoral Norte do estado do Rio de Janeiro, é oportuno destacar os movimentos mais recentes do sistema portuário em nível mundial:

- a) Aumento expressivo do tráfego de *commodities* no mundo;
- b) O comércio ganha centralidade e se amplia com a internacionalização e a navegação de longo curso. A atividade de transportes ganha nomenclatura mais sofisticada: logística, para se incorporar ao conceito do movimento dessas novas concepções;
- c) Massificação do uso portuário e expansão do gigantismo naval puxam o gigantismo portuário. Navios maiores e de maior calado exigem maiores terminais portuários e com canal de atracação de maior profundidade. A ampliação das instalações dos portos existentes junto às áreas urbanas sofre limitações. A implantação de portos de última geração precisa estar interligados a uma logística multimodal e exigem ainda enormes retroáreas para possibilitar a instalação de zonas industriais e unidades de geração de energia. Por isso são instalados em áreas mais afastadas dos núcleos urbanos adensados;
- d) Avanço da containerização (inicia em 1937 e deslança depois de 1970 a partir do Porto de Roterdã) nas atividades comerciais. Contêineres aparecem como espinha dorsal do emergente processo de globalização e reestruturação produtiva global. A possibilidade do uso multimodal do contêiner (navio, vagão trem e caminhão) contribui enormemente para o aumento da velocidade da movimentação das cargas e mercadorias nos portos;
- e) Modernização e automação das instalações nos terminais portuários existentes e novos com substituição dos antigos guindastes por portêineres com grande capacidade e agilidade para movimentação de cargas diferentes e variados tamanhos e porte de cargas;

- Instalação de código de barras para movimentação autônoma de cargas e contêineres;
- f) Tecnicalização na gestão portuária e na especialização dos terminais portuários independentes;
 - g) A necessidade da automação leva a uma simplificação e racionalização dos processos de trabalho, reduzindo assim, a “justaposição de atividades profissionais” que acaba por eliminar, de forma expressiva, a necessidade da presença de mão de obra na movimentação de cargas;
 - h) Interiorização e desregulação alfandegária nos portos acompanha a lógica mais geral da globalização e desregulação dos mercados; juntos surgem os “portos-secos” garantindo fluidez das cargas originadas no interior (em enclaves ou não) e “caminhos desburocratizados dos fluxos” como corredores em direção à exportação;
 - i) Estabelecimento de eixos de circulação multimodal (rodoviário, ferroviário, dutoviário (pipelines) e linhas de transmissão de eletricidade interligando pontos interiores, onde ocorre a produção (extração), até os portos no litoral e destes até as redes de portos em nível global;
 - j) Aumento da captura de valor na etapa de circulação da mercadoria não se expressa somente na rapidez e fluidez das cargas (busca-se maximização e um tempo de circulação mínima), mas também nas possibilidades de concluir etapas finais da produção junto aos locais de armazenamento das cargas nas ZALs nas retroáreas portuárias;
 - k) A tendência da especialização dos terminais é acompanhada da concentração das atividades por corporações globais que passaram a controlar as cargas à medida que tiveram acesso ao sistema de rede de portos, integrada informatizada e on-line.

Como comentado, muitos desses princípios norteadores da evolução portuária decorrente da reestruturação produtiva

global no centro do capitalismo foram e estão sendo implantados com defasagem de tempo nos portos no Brasil. Essa lógica está mais ou menos presente em diferentes portos do litoral, ou faz parte do planejamento e do desenho institucional futuro deles. A identificação dessas características aqui descritas ajuda a interpretar os movimentos observados nos GPIs e nas infraestruturas portuárias, reforçando dessa maneira, a compreensão da lógica sobre a formação dos enclaves em busca da produtividade obtida a partir da maior fluidez e circulação das cargas direcionadas ao exterior.

No processo de alterações e produção de novas territorialidades formadas pelos portos das 1ª e 2ª gerações, Castejón (2009) já identificava, na Europa, dois movimentos distintos dos sistemas portuários em relação aos processos de urbanização e formação das cidades. Até as décadas de 1970 e 1980, a autora observou uma maior sinergia entre porto e cidade no período em que ainda se usavam os armazéns. Logo após, já na década de 1990, com a expansão dos portos, o uso ampliado dos contêineres com a instalação dos portos (da geração tipo MIDAs) em áreas distantes da urbanização transformam essa realidade e afastam os novos portos das cidades.

Assim, muitos dos espaços portuários dessas gerações anteriores passam a ser “racionalizados” e “reformatados” para outros usos, como o imobiliário, o corporativo, o cultural e para o lazer. As comunidades e os chamados stakeholders tornam-se indesejados e vistos como elementos capazes de atrapalhar a fluidez da movimentação de cargas, ampliando a hipótese de formação de novos enclaves. Há diferenças temporais na evolução da tipologia portuária no espaço global e no Brasil que levam esse autor a optar pela classificação dessa tipologia em cinco diferentes fases ou gerações, embora os movimentos sejam muito similares, reforçando a interpretação mais geral das gerações feitas por Castejón (2009).

No Brasil, na década de 1990, percebe-se certos portos terem se tornado não funcionais dentro dessa lógica globalizante da navegação de longo curso. Assim, alguns deles foram ampliados

e readaptados com terminais específicos e modernizados. O porto de Santos e o do Rio de Janeiro são casos especiais. Santos continua como o de maior movimentação de cargas da América Latina, com 55 terminais marítimos e retroportuários especializados. Em termos de movimentação de cargas, com números próximos aos do porto de Santos, mas como de passagem (não exportações e/ou importações), estão os portos dos dois lados do Canal do Panamá: Colón, no Oceano Atlântico; e Balboa, no Mar do Caribe, Oceano Pacífico, onde transitam cerca de 5% do comércio mundial em cerca de 14 mil travessias anuais.

Nas últimas décadas, o Brasil passou a desenvolver um movimento de fortalecimento dos seus portos para além de Santos e Rio de Janeiro numa lógica distinta de concentração de cargas e do gigantismo naval desejado pelos maiores movimentadores de cargas globais. No plano global, há uma disputa intercapitalista – mesmo com a presença de grandes corporações, controladoras de muitas cargas – executada pelos donos das maiores empresas de navegação, operadoras de transportadores e pelos concessionários dos terminais portuários. Os operadores preferiam que o Brasil e a América Latina tivessem apenas um ou dois portos como hub distribuidor de cargas após receber os navios gigantes que atuam nos transportes intercontinentais. Porém, além da disputa entre diferentes agentes, o federalismo brasileiro e a atuação dos governos dos estados litorâneos acabaram por exercer um papel importante na ampliação e no adensamento dos portos regionais na expectativa de incorporar atividades econômicas e expandir a arrecadação tributária a partir de enlances com beneficiamento e agregação de valor nas mercadorias que circulam pelos portos de seus estados.

Em 2023, o Brasil dispõe de 36 portos públicos organizados, com 170 terminais concedidos e 210 Terminais de Uso Privado (TUPs), sendo 20 terminais de contêineres espalhados em 11 diferentes estados disputando cargas e buscando conexões com portos globais. No País, a maior parte das cargas movimentadas pelos portos (em especial exportações) são pela ordem: minério

de ferro, petróleo/derivados/combustíveis e agronegócios; isso vem reforçar a interpretação sobre o extrativismo, os enclaves e o controle financeiro quanto a esses setores.

Alguns estados litorâneos se aproveitaram em demasia das legislações mais recentes do setor portuário e avançaram na conquista de movimentação de cargas, em especial, nas últimas duas décadas e meia (1995-2020), quando novos marcos legais e institucionais foram aprovados e reestruturaram o sistema portuário nacional, já sob uma lógica mais privatizante e dos TUPs. Vale citar, em particular, a Lei dos Portos de 1993 e depois a Lei 12.815/13 (a ex-MP dos Portos) no Governo Dilma. Ambas acabaram estabelecendo regras e condições jurídicas que levaram à ampliação da participação do setor privado nos portos, até então eminentemente públicos.

Quadro 3 – As gerações de portos no Brasil: 1900-2000

Gerações de portos no Brasil			
Geração de Portos	Período	Localização	Uso e observações
1ª geração	1900-1920	Rio de Janeiro e Pernambuco	Exportação agrícola
2ª geração	Pós-Segunda Guerra – 1946	Rio de Janeiro e Santos	Industrialização. Marco é CSN
3ª geração	2ª metade da década de 1970	Rio de Janeiro e Santos	II PND – Refinarias, montadoras
4ª geração: Tecon-Containerização	Décadas de 1980 e 1990	Rio, Santos, Itaguaí, Rio Grande, TESC, TCP, Salvador, Suape e Pecém	Maiores áreas e maiores calados – ampliação do uso do petróleo
5ª geração: MIDAS (Porto-indústria)	Impulso a partir de 2004 com o Porto de Suape	Suape, Pecém, Vila do Conde, Itaqui, Açú e Rio Grande	Dist. ind., petróleo, GN, petroq. en. elétrica e intermodal transportes

Fonte: Pessanha (2017, p. 245).

Os períodos usados na classificação acima são aproximados, pois há diferenças entre os portos e a região. É também possível compreender a 2ª e a 3ª gerações como sendo uma única fase, o que permitiria uma aproximação maior com a análise da evolução da logística portuária global da professora Rosa Castejón, mas sempre com uma defasagem de tempo de instalação entre os

países centrais e periféricos. É oportuno registrar essa evolução da tipologia dos portos não eliminar a convivência de diferentes gerações. Nessa análise, interessa de forma especial observar a última geração de portos ou os complexos logístico-portuário-industriais que, em nível mundial, começou a ser planejada e organizada entre as décadas de 1980 e 1990 e ainda tenta se estabelecer – formalmente, porque informalmente já há relações – como rede de portos, como classificado por Castejón (2009).

Ao longo de tal evolução, os portos serviram para os projetos extrativistas, mesmo a relação e a condição de enclaves nem sempre sendo percebidas ou identificadas. Além disso, alguns portos no Brasil eram mais exportadores (onde os enclaves são mais claros) do que importadores. Outros funcionavam com o duplo sentido das cargas, ora com mais exportações, ora com mais importações. Nessa análise, a condição dos complexos portuários exportadores parece mais adequada para se compreender os desafios do extrativismo, sua relação com os enclaves econômicos na condição de exportadores e de participantes de CVG, tendo o Brasil mais como fornecedor de insumos do que de bens e serviços.

Neste ensaio, interessa uma análise mais dedicada às instalações do Açú como um porto de última geração vinculado à reestruturação produtiva global e à reorganização dos espaços produtivos, em que o porto tipo MIDAs surge dentro da lógica de unir as principais atividades do porto – em extensa área litorânea distante do centro urbano – para oferecer maior fluidez à movimentação dos diferentes tipos de carga a granel junto à “possibilidade” de alguma produção industrial. Tal porto localiza-se numa área de cerca de 90 Km², obtida, em boa parte, de forma questionável e com enorme truculência sobre a população original da região – de cerca de 500 pequenos produtores rurais e dois mil donos de terrenos em loteamentos litorâneos do balneário de Barra do Açú, violentamente desapropriados.

O Porto do Açú nasceu como um projeto do empresário Eike Batista e, em 2007, se transformou na empresa LLX, tornando-se depois uma subsidiária do grupo EBX. Com a crise da OGX em 2013 – outra subsidiária da EBX dedicada ao setor de petróleo –,

a LLX foi negociada com o fundo americano EIG Global Energy Partners, que trocou o nome de LLX para Prumo Logística Global S.A. e a transformou em nova holding controlada pelo fundo e que comanda outras empresas, entre elas a Porto do Açú Operações S.A. Neste processo, em 2018, o fundo EIG fechou o capital da Prumo na Bolsa de Valores, ficando com 76% das ações, e o fundo Mubadala (de Abu Dhabi, nos Emirados Árabe Unidos), com 24%²⁵. Como se vê, em 16 anos de projeto e implantação, os negócios, as participações e os controles se deram em grande parte entre gestoras de fundos financeiros. Em 2023, a holding Prumo Logística Global controlava diretamente 13 empresas e indiretamente 15 companhias, algumas em acordos de joint venture²⁶.

Ao longo do período, após o início da implantação e nove anos após a primeira movimentação de cargas, apenas cerca de 5% de toda a retroárea adjacente aos terminais foi utilizada nos diversos negócios ali instalados. A movimentação inicial de cargas se deu com a exportação de minério de ferro e, adiante, com o transbordo de petróleo e apoio às atividades de exploração *offshore*. Em 2023, tais atividades se complementam com as exportações de menor volume de cobre e bauxita, a importação de derivados siderúrgicos e os fluxos pontuais de outras cargas gerais. Na área do distrito industrial de SJB, há ainda uma unidade com atividade de filtragem e secagem do minério recebido – sob a forma de pasta – do mineroduto de 550 km vindo desde Minas Gerais para ser exportado por navios

²⁵ A Mubadala Investment Company é um dos fundos soberanos dos Emirados Árabe Unidos (EAU) com sede em Abu Dhabi. Em 2023, tinha um patrimônio sob sua gestão de cerca de US\$ 276 bilhões. No Brasil, o Mubadala tem, além da participação e do controle da Prumo Logística Global (Porto do Açú), outros negócios em vários setores – descritos na nota nº 14, quando será tratado da relação do setor com os fundos financeiros. O Mubadala Investment Company é ligado ao Abu Dhabi Investment Authority (ADIA), que tem no patrimônio e ativos totais estimados em cerca de US\$ 800 bilhões.

²⁶ Entre as companhias controladas: Porto do Açú S.A., Ferroport (joint venture com Anglo American), GNA (Gás Natural do Açú), NFX Combustíveis Marítimos Ltda., Heliporto do Açú S.A., Rochas do Açú Ltda., Açú Energia Renovável Ltda., Vast Infraestrutura etc. Há diversas empresas que alugam áreas para operar junto aos terminais do Complexo Portuário do Açú: Dome, BP Marine, SPIC, Siemens, GranIHC, BP, Oiltanking, Edison Chouest (Brasil Port), NOV, InterMoor, TechnipFMC, Vallourec etc.

graneleiros no terminal *offshore* T1. Junto ao terminal T2, está instalada uma unidade de produção de tubos flexíveis usados nas atividades de exploração *offshore* de petróleo e gás e uma usina termelétrica (UTE) a gás natural, esta com previsão de um complexo com três unidades, sendo uma concluída, outra em construção e uma terceira planejada e licenciada para instalação. O Porto do Açú tem pretensões de fazer parte de um hub de articulação global de cargas com outros grandes portos da economia global: Antuérpia (com o qual tem acordo), na Europa; Houston, nos EUA; e o Porto de Guangzhou, na China.

Em síntese, após quase uma década de funcionamento, as atividades do complexo industrial-portuário do Açú se caracterizam fortemente como um enclave econômico, com a maior parte dos seus negócios voltados para atividades extrativas e de fornecimento de insumos e exportações para cadeias produtivas globais – em especial, as exportações de minério de ferro e os transbordos e a exportação de petróleo cru. As de minério de ferro se dão no Terminal T1 (terceiro maior terminal de exportação de minério de ferro do Brasil) e são realizadas pela corporação Anglo American em joint venture (Ferroport) com a Prumo, controladora do Porto do Açú. Já os transbordos e as exportações de petróleo são feitos pela Vast Infraestrutura, com capacidade de movimentar 1,2 milhão de barris por dia.

A Vast Infraestrutura é uma subsidiária da Prumo Logística Global, controlada desde 2013 pelo fundo americano EIG Global Energy Partners, responsável pelo Complexo do Porto do Açú. Entre o final de 2022 e início de 2023, a Vast – com suporte de três berços de atracação e frota dedicada de rebocadores – já movimentava no Açú cerca de 30% das exportações de petróleo do Brasil; efetuou, até então, exportações de cerca de 600 milhões de barris em mais de 600 operações de transbordo, desde agosto de 2016, início de suas operações, até julho de 2023 (com média de 730 mil barris por dia ou 22 milhões de barris mensais), em contratos com oito diferentes petroleiras além da Petrobras: Shell, Equinor, Total, Galp, PetroChina, CNOOC, Petronas e PRIO.

Afora as exportações de minério de ferro e petróleo feitas no terminal *offshore* T1, o Porto do Açu executa operações de importação e exportação pelo Terminal Multicargas (T-MULT), que tem, ademais, galpões, armazéns e área alfandegada de 360 mil m², onde opera exportações de cobre para a corporação canadense Lundin Mining Brasil, instalada em Goiás, e movimenta diversas cargas e outros granéis minerais; implementa a importação de fertilizantes e produtos siderúrgicos (combustíveis sólidos), atendendo a mercados de Minas Gerais e Espírito Santo, além de Goiás. O T-MULT movimentou, em 2022, mais de 1,5 milhão de toneladas de cargas, com previsão de dobrar esse volume em 2023.

Ainda na retroárea do T-MULT, vêm sendo arquitetados projetos ligados à transição energética, com negócios tipo gasodutos, instalação de planta de hidrogênio verde, além da possibilidade de plantas de fertilizantes nitrogenados. Afora o T1 e o T-MULT, o Complexo do Porto do Açu tem o terminal *onshore* T2, que atende a movimentações de cargas de apoio às atividades de exploração *offshore* de petróleo.

Ao todo, em 2023, contabilizaram-se 20 empresas já instaladas no Complexo com um total de 10 terminais licenciados junto à Agência Nacional de Transportes Aquaviários (Antaq, 2023)²⁷. Em operação desde 2014, o porto é administrado pela Porto do Açu Operações e, segundo os empreendedores, já envolveu investimentos totalizando R\$ 20 bilhões; ademais, eles preveem o aporte de mais R\$ 22 bilhões nos próximos três anos. Em 2022, o Porto do Açu recebeu 4.243 embarcações em seus terminais representando 25% da movimentação de cerca de 17 mil embarcações desde o início das operações em 2014.²⁸ Ainda

²⁷ Terminais do Complexo Portuário do Porto do Açu licenciados junto à Antaq: no T1 (*offshore*): Terminal de Minério; Terminal de Petróleo TPET/TOil - Açu. No T2 (*onshore*): Brasil Logística *Offshore* e Estaleiro Naval (Edison Chouest-Brasil Port); TMULT - TCAR; Regaseificação do Açu; DOME GranServices; TECHNIP BRASIL AÇU; NOV Flexibles; TUP InterMoor; Combustíveis Marítimos do Açu - TECMA.

²⁸ Relatório de Demonstrações Financeiras da Prumo Logística Global S.A. 31 dez. 2022 e 2021 (P. 3).

em 2022, o porto exportou cargas no valor de US\$ 1,791 bilhão e importou US\$ 424 milhões somando uma movimentação de US\$ 2,48 bilhões. Em 2023, a movimentação de cargas foi de R\$ 4,219 bilhões ou R\$ 21,4 bilhões (70% maior que 2022), sendo US\$ 3,626 bilhões em exportações e US\$ 592 milhões em importações²⁹.

Entre os negócios já implantados e em fase de planejamento, negociação, financiamento e licenciamento, existem atividades que colocam o Complexo do Açu como território de passagem³⁰, e outros que preveem alguma integração com o território, por conta da instalação de maior capital fixo no território e da demanda de mão de obra. No entanto, a maior parte das contratações de pessoal se dá nos momentos de construção e implantação dos projetos – algumas atividades mais enclavadas e outras menos e com alguma integração com o território.

Porém, é oportuno observar que o Complexo Portuário do Açu, classificado como a mais recente geração de portos, tem, no seu desenho genético, a ideia do gigantismo dos terminais, da retroárea; a diversificação de terminais especializados, com massificação e possibilidades de expansão; o planejamento racionalizado e integrado de negócios; a automação das instalações e segurança de navegação; os fluxos comerciais como centralidade vinculados à internacionalização de longo curso;

²⁹ Dados da Comex/Mdic (2023): em valores FOB, as maiores exportações realizadas a partir do Açu foram para: 1) Índia (US\$ 669 milhões); 2) EUA (US\$ 567 milhões); 3) Espanha (US\$ 283 milhões); 4) China (US\$ 281 milhões); 5) Uruguai (US\$ 65 milhões). Exportações em 2023: 1) China (US\$ 1,523 bilhão); 2) EUA (906 milhões); 3) Índia (507 milhões); 4) Espanha (267 milhões); 5) Holanda (US\$ 101 milhões).

³⁰ A condição de território de passagem pode ainda ser verificada pela quantidade de cerca de três centenas de grandes caminhões (bitrem e/ou rodotrem) se movimentando em Campos dos Goytacazes em 2022 (cidade-polo) e região como único meio de circulação de cargas em direção ao Porto do Açu. Além disso, essa enorme movimentação de cargas pelo “território de passagem” deixa quase como única contribuição a evolução das receitas do Imposto sobre Serviços (ISS) no município de SJB. Essa receita de ISS saiu de R\$ 7,2 milhões, em 2008 – início da construção do porto em 2008 –, para R\$ 63 milhões, em 2014 – início da primeira operação de exportação de minério –, R\$ 81 milhões, em 2019; R\$ 119 milhões, em 2022; e 174 milhões em 2023. A receita de ISS da Prefeitura de São João da Barra, que chegou a R\$ 119 milhões em 2022, foi equivalente a apenas 14,57% do orçamento total de R\$ 822,8 milhões.

a busca de mais valor na circulação, com grande rapidez das cargas, e na especialização dos terminais, com projeto de eixos de circulação multimodal, assim como concentração das atividades das corporações donas das cargas; a gestão informatizada e possibilidades de integração com o sistema de rede de portos na Europa e Ásia.³¹ Todas são características gerais e específicas previstas para tal geração de portos.

Vários são os donos dos negócios que funcionam no Porto do Açú. Porém, a lógica que foi estabelecida desde sua implantação sempre teve no extrativismo e na forma de enclave as bases em que se encaixa esse tipo de infraestrutura de logística de um complexo portuário com pouca conexão e integração com a sociedade e com as economias locais e regional. De certa forma, há uma contradição no caso do MIDAs do Açú, que até 2023 é muito menos uma área de desenvolvimento industrial e muito mais um enclave como território de passagem.

Diante dessa realidade, é interessante analisar a relação petróleo-porto em tal complexo portuário e a hipótese de o empreendimento tender a se articular espacialmente em direção a boa parte do Litoral Fluminense, em especial como bases de apoio às atividades *offshore* de petróleo e gás, identificado como um “circuito espacial do petróleo e dos royalties no ERJ” (Pessanha, 2017). Trata-se de um setor que tinha até então Macaé como a principal base territorial de apoio para essas atividades de exploração e vem se expandindo em duas direções distintas, com negócios de companhias petrolíferas e parapetrolíferas estabelecidas junto aos terminais portuários na Baía da Guanabara (Rio e Niterói), na Região Metropolitana Fluminense, e outra na direção do litoral norte, na localidade do Açú, no município de SJB.

³¹ Dois dos portos tipo MIDAs de última geração do Brasil têm acordos de cooperação, participação e articulação junto aos dois maiores portos da Europa. O Porto de Pecém, no Ceará, com o Porto de Roterdã, na Holanda; e o Porto do Açú com o Porto da Antuérpia, na Bélgica.

4 Relação petróleo-porto, matriz da economia do petróleo e economia petrorrentista dos royalties e a energia no Norte Fluminense

A relação do petróleo com os portos é antiga e precede a exploração *offshore* no Brasil e no mundo. As estimativas de Michael Klare (2008) indicam cerca de 2/3 de petróleo e derivados (incluindo combustíveis) serem transportados por navios graneleiros (petroleiros) cada vez maiores. Também estima-se (dados difíceis de serem apurados em função do “comércio sombra”) existirem no mundo em torno de sete mil petroleiros, número que vem sendo reduzido, apesar da maior circulação de óleo cru e derivados, em função da troca dos petroleiros mais antigos – e com risco de acidentes e vazamentos – para o uso de navios maiores, superpetroleiros, que transportam maiores volumes de petróleo barateando bastante o frete, em especial, no transporte para distâncias mais longas e intercontinentais.

Depois do petróleo e seus derivados, as cargas mais transportadas por via marítima ainda são as de minerais (em especial minério de ferro) e as de alimentos como produtos do chamado agronegócio, ratificando a lógica eminentemente extrativista entre produtores e consumidores no comércio globalizado de *commodities*, que explicam os corredores de exportação, os GPIs e os enclaves aqui realçados. Nestes negócios extrativistas e de *commodities* minerais, vale realçar o papel das grades *tradings* globais (Glencore, Trafigura e Vitol) nas articulações dependentes dos terminais portuários e dos corredores de exportação. As *tradings* executam o papel de intermediárias entre produtores e consumidores, com enfoque na cadeia de preços e na economia do pedágio (Dowbor, 2013; Pessanha, 2017).

Na prática, os negócios internacionais de petróleo e gás significam a exportação e o transporte de energia. No caso do gás natural, as exportações ampliaram-se enormemente com a possibilidade de transporte a longas distâncias, quando deixou

de prescindir apenas dos gasodutos — os quais servem ao transporte entre países do mesmo continente. Isso só se tornou viável quando houve relativo barateamento do processo de liquefação do gás (forma gás natural liquefeito – GNL ou, em inglês, referido pela sigla LNG), o que permite a movimentação de gás mundo afora sob a forma líquida. O transporte passou a ser efetivado através de navios gaseiros em negócios realizados entre poucos produtores e muitos consumidores. O LNG regaseificado junto ao local de consumo (quase sempre nos portos) serve como insumo de energia para a geração de eletricidade (em UTEs), indústrias (em especial de fertilizantes e químicas) e para a alimentação das redes de abastecimento de veículos.

Assim, além do petróleo, o gás transformou-se em um tipo de energia transportável até onde for consumido, e os portos se reafirmaram como bases operacionais desses negócios, como já acontecia antes com o petróleo. Esse assunto tem relação direta com o atual debate sobre transição energética, hidrogênio verde e com a geopolítica, considerando a Rússia e os EUA serem, em 2023, os maiores exportadores de gás natural do mundo. Vale ainda registrar a exportação de LNG tender a produzir novos enclaves ligados à transição energética através das instalações portuárias, as quais passam a exigir a construção de unidades de regaseificação, a fim de receber o LNG importado e fisicamente retorná-lo à condição gasosa e dessa forma ser, na maioria dos casos, utilizado para a geração de energia elétrica em UTEs.

Não por outra razão os portos de última geração estão repletos de negócios (ou projetos) envolvendo espaços para armazenagem, fluxos de petróleo e gás, mas também para uso de suas retroáreas para geração de energia, beneficiamento (industrialização) do petróleo e gás, aliados também a projetos de energia renovável, já inseridos na lógica da chamada transição energética que abrange a produção de hidrogênio verde, cinza e/ou azul³². Tudo isso tem também reforçado a

³² A produção de hidrogênio pode ser feita a partir dos combustíveis fósseis, energia nuclear ou renováveis, por meio de uma série de processos como a eletrólise da

relação petróleo-gás-porto como base operacional de fluxos com ou sem agregação de valor com beneficiamento e algum grau de industrialização³³. À medida que algumas destas atividades possam ser integradas aos desenhos de negócios da autoridade portuária e dona da retroárea – com atividades industriais e serviços –, a condição de enclaves pode ser reduzida. Porém, a maior parte destas atividades são mais densas na geração de emprego durante as fases de construção, e há enorme redução de pessoal quando entram na fase apenas de operação destes negócios. Esse processo pode gerar movimentos temporários de “desenclave”, mas com forte tendência posterior de retorno à condição principal e original de enclave.

Em resumo, pode-se afirmar que a relação petróleo-porto é multiescalar e multidimensional, sendo também produtora de circuitos espaciais de produção e serviços que

água, reforma de gás natural, gaseificação do carvão e outras. O hidrogênio é classificado em três categorias com o uso das cores que diferenciam os processos de produção. Hidrogênio cinza é obtido a partir da queima de combustíveis fósseis, em especial o gás natural, acarretando liberação de carbono para atmosfera. Hidrogênio azul é adquirido também a partir da queima de combustíveis fósseis como gás ou carvão, mas seguido da captura e do armazenamento do carbono emitido no processo. O Hidrogênio Verde (H2V) é conseguido a partir de fontes renováveis num processo no qual não haja emissão de carbono com uso do método de separação do hidrogênio, efetuado por transformação eletroquímica (eletrolise) através de células conhecidas como célula combustível para separar a molécula do oxigênio do hidrogênio. Trata-se de um processo que exige alta carga de energia tornando essa produção do hidrogênio verde bem mais cara do que as outras duas formas. O H2V pode ser exportado sob a forma líquida, mas exigiria caras unidades de liquefação para abaixar a temperatura (-250° C). Outra forma é transformar o combustível limpo em amônia (NH3), possível de ser transportada a uma temperatura entre 12° e 15° C.

³³ No vídeo do link a seguir, há uma apresentação do gerente comercial do Terminal Multicargas (Tmult) do Porto do Açu, Filipe Amim Segantine, feita no Seminário Hidrogênio Verde: “Potencial e desafios para uma economia global” realizado no dia 6 de fevereiro de 2023, no Rio de Janeiro, organizado pelo projeto Portal Hidrogênio Verde, que faz parte da parceria Aliança Brasil-Alemanha – Tecnologias de Armazenamento Energético. A apresentação expõe o desenho para implantação do projeto Hub de Hidrogênio e Derivados de Baixo Carbono (Açu Green Port), prevendo a articulação de vários negócios e *players*, que buscam financiamento para uma capacidade instalada de 4 GW de eletrolisadores, a produção de 604 mil ton/ano de Hidrogênio (H₂); 1,9 milhão de ton/ano de amônia e 315 mil ton/ano de e-metanol: <https://youtu.be/VQxVbuAGvko>. Projeto bem similar está em fase mais adiantada no Porto de Pecém no Ceará, reforçando a interpretação de GPIs de geração de energia nos complexos portuários tipo MIDAs.

redundam em novas territorialidades e regionalidades. Ela é uma dinâmica econômica (extrativista e logística), articulada de forma transescalar, que compõe uma tríade formada por corporações dos setores de óleo e gás (O&G), portuário e parapetroleiras atuando na oferta de insumos, tecnologias e serviços superespecializados em apoio às atividades extrativas de petróleo e gás no ambiente *offshore*.

Os setores de petróleo e de complexos portuários são negócios com características de redes globais com baixo potencial de integração com as economias locais, reforçando a condição dos portos como enclaves com pouca relação e diálogo com as comunidades. Não se trata de desejos ou discursos, e sim da lógica dos negócios nascidos para operar e garantir alta rentabilidade aos investidores, em sua quase totalidade fundos financeiros. Os financistas, donos dos ativos, nomeiam CEOs, diretores e gerentes por períodos definidos, com metas e premiações por resultados obtidos com a alta produtividade nos processos de extração, nos quais buscam menores custos e o menor tempo possível de retorno, mesmo em se tratando de negócios com prazos de maturação mais longos, como são os capitais investidos em extração e infraestrutura.

A expansão da exploração *offshore* no Brasil passou a demandar maior quantidade e tipos de diferentes de navios de apoio para essa atividade tanto nas sondagens e perfurações de poços quanto na produção de óleo e gás, manutenção das instalações, lançamento de cabos etc. no oceano. Isso se deu a partir do meio da década de 1970, na Bacia de Campos e depois foi se espalhando para outras partes do litoral brasileiro, para além o estado do Rio de Janeiro, com exploração nos estados de São Paulo, Espírito Santo, Sergipe, Alagoas etc. O aumento da exploração *offshore* de petróleo também acabou por exigir um maior uso de terminais portuários para movimentações de carga para as plataformas, sondas e navios de apoio. O aumento do processamento de petróleo nas refinarias no Brasil, devido ao maior consumo de petróleo e derivados, também foi outro fator demandante de uma maior movimentação e transportes,

que podem ainda ser realizados por outros modais, como os pipelines (dutos), pela via ferroviária, rodoviária e por navegação de cabotagem.

Essa realidade explica o crescimento das áreas destinadas a armazenagem, fluxos de óleo cru e derivados, além da movimentação das atividades de apoio à exploração e produção de petróleo no País contribuindo para a ampliação e maior adensamento da relação entre petróleo e portos no Brasil, fatos que também explicam a expansão e construção de novos terminais (e/ou portos), assim como o aumento da profundidade dos canais de atracação para receber navios de maior calado e capacidade de cargas. Nesse sentido, o caso específico do estado do Rio de Janeiro, onde se localizam as bacias petrolíferas de maior potencial, passou a demandar o uso de mais terminais portuários vinculados às atividades do circuito econômico do petróleo e à constituição do que chamei de “circuito espacial de produção de petróleo”, onde se deriva a interpretação sobre formas mais específicas de produção do espaço e constituição de novas territorialidades.

As investigações sobre forma e estruturas mais específicas de produção do espaço litorâneo fluminense, interligadas ao circuito econômico do petróleo, redundaram na interpretação sobre a existência de várias relações entre as Regiões Norte Fluminense, Baixada Litorânea e Metropolitana. Uma análise mais profunda dessas relações sugeriu a elaboração de uma matriz multidimensional para interpretar as transformações socioeconômicas e espaciais que distinguem os efeitos da economia do petróleo e a economia petrorrentista dos royalties. Apesar da denominação de “economia”, a matriz analisada nas dimensões econômica, política, social e cultural permite, em especial, esclarecer questões relativas à produção do espaço e do território decorrentes desse circuito de negócios petrolíferos.

A economia do petróleo é aquela cuja dinâmica está ligada às instalações e às infraestruturas, em negócios que servem diretamente ou em apoio à extração e ao beneficiamento do

petróleo e/ou do gás natural. São instalações portuárias, bases de montagem de sondas, plataformas, embarcações de apoio e movimentação de cargas, incluindo os serviços de obras civis, dutos, tecnologias e equipamentos especializados em atividades *offshore* da indústria do petróleo das empresas chamadas de parapetroleiras. Tal tipo envolve altos investimentos em capital fixo no território e tem enorme poder de alterar a dinâmica regional tanto econômica como social com atuação mais hierárquica e vertical e uma maior relação e conexão nacional e internacional com as cadeias globais de valor.

A economia dos royalties surge das receitas das participações governamentais (quotas mensais e quadrimestrais) devidas à União, aos estados e municípios e, na prática, deriva da economia do petróleo. Em síntese, a petrorrenda é oriunda e arrastada da relação biunívoca com a economia do petróleo da qual é dependente. É definida por um marco legal como fração da renda obtida com a extração petroleira em favor do Estado (três esferas de governo), paga com base no valor do barril no mercado internacional cotado em dólar americano. Ao contrário da economia do petróleo, é uma renda com tendência a ter um uso mais horizontal sob o ponto de vista espacial. Uma renda que movimenta mais recursos do setor público nos municípios e estados, sendo mais fragmentada em termos econômicos, com mais conexões locais, estaduais e infranacionais em atividades produtivas de menor complexidade e empregos menos qualificados, produzindo uma dinâmica mais vinculada ao comércio, setor imobiliário e aos serviços de menor valor agregado.

Quadro 4 – Matriz multidimensional da economia do petróleo e economia dos royalties

Dimensão	Economia do petróleo (Geradora de riqueza)	Economia dos royalties (Petrorrentista)
Econômica	<p>Imensa capacidade de arrasto sobre outros setores;</p> <p>Altos investimentos em capital fixo sobre o território;</p> <p>Movimentação de muito recursos privados. Forte receita de ISS, também movimenta o setor de obras e serviços públicos;</p> <p>Formação de cadeia abaixo e acima de sua atividade;</p> <p>Dinâmica ligada às instalações e infraestrutura (IE) p/ extração de O&G; apoio de diversas naturezas: base portuária, estaleiros, equipamentos, gestão: RH, TI, compras, comunicação etc.;</p> <p>Obras de construção civil, montagens e puxa logística para circulação e fluxos materiais;</p> <p>Empregos mais qualificados, recebe mais migrantes e tende a gerar mais desempregos.</p>	<p>Economia arrastada. Não existe sem a economia do petróleo;</p> <p>Sustento pelas receitas das participações governamentais pagas pela ANP;</p> <p>Mais movimentação de recursos do setor público, basicamente: obras, serviços e terceirizações;</p> <p>Não desencadeante porque depende do arrasto;</p> <p>Dinâmica econômica baixa e limitada, mais vinculada ao circuito interior da economia e aos setores: comércio, imobiliário, serviços e muitos casos de baixo valor agregado e de contratação;</p> <p>Envolvimento de comércio, edificações de casas-apartamentos, locação, renda da terra e imóveis; empréstimos e agiotagem;</p> <p>Empregos menos qualificados e subemprego para a população local.</p>
Espacial	<p>Hierárquica, vertical e centralizadora, em especial no controle gerencial e finanças;</p> <p>Conexão nacional e global;</p> <p>Alto poder de alterar a dinâmica regional, espacialidade e territorialidade sobre sua área de influência direta e indireta.</p>	<p>Fragmentada em termos econômicos, atividades produtivas e serviços de baixa complexidade;</p> <p>Conexão local/regional;</p> <p>Baixa capacidade de alterar a dinâmica espacial, com exceção da expansão da fronteira urbana e uso do solo com alta especulação.</p>
Política, social e cultural	<p>Modernização capitalista;</p> <p>Poder político disputado com forte viés econômico;</p> <p>Exclusão dos “de fora”; grandes demandas por moradia;</p> <p>Mais exigência de ensino profissionalizante;</p> <p>Aculturamento pós-moderno.</p>	<p>Tendência a levar mais à dependência;</p> <p>Poder político disputado com forte viés econômico;</p> <p>Contradições: programas assistencialistas x emancipadores;</p> <p>Ensino mais geral, mais dependente de bolsas e tendendo a mais pesquisas;</p> <p>Cultura de eventos.</p>

Fonte: Pessanha (2017, p. 414).

A distinção entre os dois tipos de economia tem mais importância analítica, porque na realidade e na maioria das vezes, elas se desenvolvem de forma imbricada, já que a economia petrorrentista depende da existência das bases operacionais e

infraestruturais da indústria do petróleo. Porém, no espaço é fácil identificar as diferenças nos municípios. No circuito espacial do petróleo no Norte Fluminense, a economia do petróleo até a primeira década do século, estava presente quase apenas em Macaé, enquanto os demais municípios estavam ligados à economia dos royalties. A partir da metade de 2010, novas bases de apoio foram montadas no Complexo Portuário da Guanabara (Rio e Niterói), para atender à exploração nos campos da Bacia de Santos e de pré-sal. E, a partir de 2015, o Complexo do Porto do Açu recebeu a americana Edson Chouest (Brasil Port), que montou infraestrutura e instalou bases operacionais no Terminal T2 (*onshore*), para apoio às operações *offshore* da indústria do petróleo. Assim, o município de SJB também passou a viver essa dinâmica com outras empresas também se instalando ao redor para exercer a mesma atividade.

Assim, a economia do petróleo se estendeu de Macaé também para o município de SJB. Ambos os municípios vivem a economia petrorrentista, seja pela condição de município litorâneo, com direito às gordas receitas dos royalties, seja por terem instalações petrolíferas que incrementam essa petrorrenda. Os demais municípios vizinhos vivem básica e exclusivamente da economia dos royalties, tendo pontualmente um ou outro caso que vaza da economia do petróleo. O caso de Campos dos Goytacazes como o maior município da região – e que se mantém como polo regional (entre Macaé e SJB) – é o maior expoente dessa economia do petróleo, mesmo que os campos de maior produção estejam migrando espacialmente em direção ao litoral sul do RJ, na Bacia de Santos e nas reservas do pré-sal. Assim, chama a atenção, em 2023, o volume de receitas de royalties dos municípios de Maricá, Saquarema e Niterói. Esses fatos mostram, na prática, a matriz multidimensional da economia do petróleo e economia dos royalties aumentar a potência da análise regional e poder ser mais utilizada para compreender as transformações socioeconômicas dessas regiões.

Nota-se também a ampliação do uso de áreas vizinhas às bases operacionais de extração e movimentação de petróleo e

gás natural (retroáreas portuárias) para instalação de complexos de geração de eletricidade e hidrogênio verde, azul ou cinza, em vários *hub ports* e MIDAs do mundo, incluindo no estado do Rio. Assim, despontam os casos de Macaé e SJB, com dezenas de projetos em desenvolvimento de geração de eletricidade (UTE a gás e energia renovável) apontando movimentos que reforçam o pouco diálogo com as comunidades e a condição de enclaves, mesmo esses projetos significando algum adensamento na relação com o território – embora, como já comentado, isso se dê mais no período de construção do que da efetiva operação dessas unidades. O caso das duas UTEs em funcionamento em Macaé (UTE Mario Lago 928 MW da Petrobras e UTE EDF de 725 MW) e uma no Açú, em SJB (GNA-I de 1.338 MW), e mais duas em construção (Marlim Azul com 565 MW, em Macaé, e GNA-II³⁴ de 1.400 MW, no Açú) revigoram a leitura sobre o enclave.

Ainda assim, vale observar como os projetos de produção de energia e a privatização recente desses ativos no Brasil (Eletrobras, Furnas e redes de transmissão de energia elétrica – EE) se encaixam bem na lógica extrativista dos enclaves e do potencial de interesse dos grandes fundos de investimentos, dentro da lógica das CVG. As unidades de geração de EE são, em boa parte, enclaves que atendem às regiões com maior demanda de consumo, através do uso de extensas redes de linhas de transmissão para transporte de energia em alta voltagem, com pouquíssima ou nenhuma rugosidade e enlace com as comunidades por onde passam.

Assim, a relação dos GPIs, os circuitos econômicos de petróleo e energia, os complexos logístico-portuários, os enclaves e a lógica da gestão de ativos dos fundos se constituem

³⁴ A GNA (Gás Natural Açú) é uma joint venture entre Prumo Logística, BP, Siemens e a chinesa SPIC Brasil, dedicada à geração de energia a partir do gás, com usinas com capacidade total para gerar 3 GW. O projeto contempla, além do mais, um terminal de regaseificação de LNG (cap. 21 milhões de m³/dia) e a utilização futura de gás doméstico *offshore* (via gasodutos) para dobrar a capacidade instalada para 6,4 GW no Açú Gas Hub em conexão com o projeto de Hub de Hidrogênio e Derivados de Baixo Carbono (Açú Green Port).

em parte da hegemonia financeira e são outro elemento a ser compreendido sobre a economia extrativista e sobre os desafios para o desenvolvimento do estado do Rio e do Norte Fluminense, razão deste ensaio.

5 GPI, CVG e financeirização através das gestoras dos fundos sob a lógica dos ativos

Os GPIs, as CVG e seus financiamentos via fundos levam à lógica da gestão de ativos sob interesse basicamente dos investidores. A investigação de vários dos GPIs no Brasil e no mundo evidenciam essa realidade empírica e acendem a luz para a compreensão sobre a nova lógica dos negócios voltados para o crescente comércio global com formação de cadeias de valor instaladas em diferentes pontos do planeta. Todos exigem velocidade na etapa de circulação da mercadoria, seja de insumo básico como *commodity*, seja como produtos semiprocessados ou produtos já fabricados para consumo. Essa lógica contribui para a formação de enclaves econômicos e passam a exigir grandes aportes de capital que mostram um mundo girando em torno da hegemonia financeira.

Os setores extrativistas (mineral, petróleo e gás, em especial), mas também boa parte do agronegócio, passaram a requerer grandes investimentos para instalação em capital fixo no território. Trata-se, em boa medida, de setores intensivos em capital e em tecnologia. Esses processos já encontram o mundo das finanças em transformação tanto no que diz respeito aos fluxos desregulados e transfronteiriços de capital, a efervescência dos mercados de capital, quanto às mudanças sobre a forma de implantação de projetos (unidades de produção e infraestruturas de energia e logística). Antes, os projetos surgiam e se desenvolviam a partir do crédito e dos endividamentos bancários. Agora, já sob a lógica da gestão de ativos e do controle das gestoras de grandes fundos financeiros globais, eles passaram a controlar os ativos reais, misturados ainda aos ativos de papéis, vinculados

ao mercado de capitais, ações e de inovação financeira. A lógica da gestão de ativos passa a ser de CEOs, diretores e gerentes, cumprindo metas dos investidores para garantir a rentabilidade na produção de valor dos investimentos realizados em capital fixo aplicado em projetos da economia real no território.

A busca de fundos financeiros passa a ser a lógica de implantação desses grandes projetos. Daí surgem os designers de projetos, como foi o caso de Eike Batista. Estes “empreendedores” desenham projetos com a função de articular *players* que conhecem e dominam as cadeias de produção ou, na outra ponta, aqueles que demandam produtos dentro da cadeia global de valor da qual participam e, juntos, buscam atrair investidores e fundos. Dados da Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais (Anbima) demonstram a evolução do volume de ativos e patrimônios sob a gestão de fundos financeiros no Brasil.

Quadro 5 – Evolução do patrimônio líquido dos fundos financeiros no Brasil

Evolução do patrimônio líquido dos fundos financeiros no Brasil (2008-2023*)									
Valores reais e absolutos (constantes) em R\$ trilhão									
2008	2010	2012	2014	2016	2018	2020	2021	2022	2023
1,12	1,67	2,27	2,69	3,49	4,64	6,08	6,90	6,98	8,34

Fonte: Anbima (2023).

Os valores acima são reais e absolutos, mas, em valores atualizados pelo IGP-DI até 31 de dezembro de 2023, mostram uma evolução do patrimônio líquido sob gestão dos fundos financeiros no Brasil saindo de cerca de R\$ 3,0 trilhões, em 2008, para R\$ 8,3 trilhões, em 31 de dezembro de 2023 – 2,7 vezes mais. Em valores absolutos, quase oito vezes mais. É uma expansão muito significativa e aponta para uma nova lógica, na qual os ativos reais passam à condição de controlados de forma direta pelas gestoras dos fundos financeiros. É um processo e uma estratégia perceptíveis no mundo real.

Na última década e meia no Brasil, quase todos os GPIs tiveram por trás a presença desse tipo de investidor que se mistura ao mercado de capitais e de ações. Nem sempre se trata

de um processo claro, porque os fundos aparecem através dos seus agentes na mídia corporativa como se fossem companhias, e não investidores. A grande maioria dos processos de privatização de empresas estatais e de concessão de serviços públicos também teve a liderança e/ou participação de fundos financeiros nacionais e estrangeiros que muitas vezes aparecem enlaçados em negócios numa espécie de capitalismo de laços.

É relativamente fácil identificar negócios no Brasil sob essa condição com a participação dos maiores fundos financeiros globais como o BlackRock (Pessanha, 2019), Brookfield, Vanguard, EIG (controle da Prumo e Porto do Açú), Fidelity, UBS, JPMorgan, Pimco, além dos fundos soberanos americanos, árabes e asiáticos, como ADIA-Mubadala (EAU), GIC (Singapura), PIC (Arábia Saudita), QIA (Qatar) e CIC (China), entre outros que, paulatinamente, ampliam o controle e a participação em negócios ligados à infraestrutura e exportação. Tudo isso reforça a lógica do extrativismo, infraestrutura de circulação, enclaves, controle e hegemonia do setor financeiro de forma imbricada sobre esses negócios. Os fundos chineses, e mais recentemente os árabes, estão ampliando a participação em negócios minerários e seus corredores de exportação no Brasil, e isso explica também a relação com a instalação de enclaves³⁵.

O enlace entre fundos globais e nacionais facilita a estratégia de articulação entre outros agentes, em especial com o Estado e o poder político, em suas diversas escalas, no desenho e na viabilização dos negócios que se desenrolam entre os processos de capitalização e valorização dentro da espiral financeira do mundo contemporâneo. Esses processos também se inserem na montagem das cadeias e/ou redes de valor global, onde um negócio em si, controlado por um fundo, pode não explicar a rentabilidade localizada, mas ser parte de uma estratégia de ganhos totais dos investidores do fundo global. Aliás, essa

³⁵ Matéria da *Bloomberg*, republicada e traduzida pelo *Valor* em 31 julho de 2023. “Esqueça a China, sauditas são investidores do momento em mineração”. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2023/07/31/esqueca-a-china-sauditas-sao-investidores-do-momento-em-mineracao.gh.html>. Acesso em: 11 maio 2023.

hipótese fortalece a possibilidade de dumping, eliminação de concorrentes com fusões, aquisições e/ou incorporações que, na prática, instituem oligopólios dos negócios se vistos sob o controle mais centralizado das gestoras dos fundos, e não de cada um deles visto de forma isolada.

A denominação “ativo” não é por acaso. Ela reforça a ideia do dinheiro como indutor ativo da promoção da riqueza. Porém, para além disso, o termo ativo facilita a comparação para escolha dos investidores sobre o que e onde investir. Tudo é ativo, seja o investimento em capital fixo no território e na economia real, seja o processo de venda de títulos, certificados, debêntures, mercado futuro e papéis ligados à inovação financeira, que também são vistos como ativos, mas sob nova forma de financiamento, não mais através da dívida e do crédito bancário; ativos como “fluidos dos fluidos” em substituição ao dinheiro, imprimindo velocidade aos negócios.

Os casos de compra, aquisição e/ou transferência de controle dos ativos para as gestoras dos fundos financeiros no Brasil podem ser contabilizados na casa de dezenas ou centenas, incluído aí o caso analisado neste ensaio sobre o Complexo do Porto do Açú, surgido especialmente das articulações dos empreendimentos desenhados pelo empresário Eike Batista. No Brasil essa transferência de ativos se seguiu à crise econômica e política, assim como as privatizações efetuadas entre 2015 e 2022, num processo decorrente também da mudança do poder político ocorrido com o impeachment da então presidenta Dilma Rousseff, a assunção, a seguir, de Michel Temer e depois já sob a gestão do presidente Bolsonaro e seu vice Paulo Guedes.

Várias “vendas” e/ou concessões de ativos foram realizadas nesse período. Só do patrimônio da holding Petrobras foram cerca de duas centenas de ativos entregues ao mercado, alcançando, entre 2015 e 2021, a quantia de R\$ US\$ 43,03 bilhões, cerca de R\$ 215 bilhões (Ferreira, 2021). Entre esses ativos, desatacam-se a malha de gasodutos da Região Sudeste (NTS); TAG e a malha de gasodutos do Nordeste; BR Distribuidora, as refinarias Landulfo Alves, RLAM (BA), PPCC (RN), Ream na Amazônia,

Lubnor no Ceará, Gaspetro, Liquigás, Six (xisto), outras plantas industriais (petroquímicas, biocombustíveis e fertilizantes), geração de energia e mais 154 ativos em campos de petróleo e gás nas Bacias de Santos, Campos e do pré-sal (Marlim, Bacalhau e Albacora, que abriram as janelas para acesso das petroleiras privadas à colossal reserva do pré-sal). Venda das estatais Eletrobras, Furnas, Cedae etc., além de concessões da gestão de aeroportos e rodovias etc.

Quase todas as privatizações e/ou concessões tiveram a participação das gestoras de fundos de investimentos (financeiros e soberanos: Brookfield, Mubadala³⁶, CDPQ, 3G Leman, GIC, PIC etc.) demonstrando a clara estratégia de natureza financeiro-econômica e política que envolvem esses movimentos. Nesse contexto, no Brasil, em 2022, as gestoras de fundos financeiros já somavam ativos de mais de R\$ 7,8 trilhões, equivalentes a $\frac{3}{4}$ do PIB nacional, enquanto, sozinho, o fundo americano BlackRock somava ativos de US\$ 9,4 trilhões (R\$ 45 trilhões) ou 4,5 vezes o PIB brasileiro.

³⁶ Mubadala Capital é uma subsidiária do fundo soberano de Abu Dhabi nos Emirados Árabes Unidos (EAU), o Abu Dhabi Investment Authority (ADIA). A maior parte dos recursos da subsidiária dos fundos soberanos dos EAU é oriunda dos excedentes gerados pela extração de petróleo e aplicados no crescimento e na diversificação econômica desse país do Oriente Médio. No Brasil, o fundo Mubadala ficou mais conhecido inicialmente em 2012, quando efetuou um empréstimo de US\$ 2 bilhões ao grupo EBX do Eike Batista, depois transformado em controle acionário (24%) junto do fundo americano EIG Global Energy Partners (76%), da corporação Prumo Global Logística, controladora da corporação Porto do Açu, entre outras mais de 20 empresas ligadas a essa infraestrutura. Nessa divisão nas propriedades do grupo EBX de Eike Batista (EGX), quando do seu colapso em 2013, o Mubadala também ficou com a metade do Porto Sudeste em Itaguaí, RJ, junto com a *trading* holandesa Trafigura. Desde esse período, o Mubadala alocou investimentos de mais US\$ 5 bilhões no Brasil. *Bloomberg/Valor*, em 10 out. 2023: “Mubadala planeja investir US\$ 1 bilhão no Brasil”, informou o CEO do fundo no País, Oscar Fahlgren. Além da presença no controle parcial da Prumo no Porto do Açu, em 2023, o Mubadala foi o fundo entre os listados como aqueles que compraram ativos privatizados e o que tem maior valor e diversidade de investimentos no Brasil, estando presente em vários empreendimentos, como Acelen (ex-RLAM, refinaria na Bahia); em concessões de rodovia em São Paulo e de metrô no Rio de Janeiro; na liga de grandes clubes de futebol, séries A e B, Libra, para organizar campeonato e venda de direitos de transmissão; em faculdades de medicina (3) na Bahia, UniFTC e Unesulbahia; na participação na cia. sucroalcooleira Atvos (ex-Odebrecht Agroindustrial); em rede de academias de ginástica Bluefit; etc.

Nesses movimentos e negócios, observa-se um imbricamento entre a economia real com a inovação financeira no controle de ativos e na emissão de títulos que aparecem como valor de mercado (capital fictício³⁷) das companhias. Tem-se aí um processo com trajetória dentro da lógica da capitalização e da valorização que atuam juntas e de forma articulada, mas numa estratégia separada no tempo. Primeiro, o desenho do projeto, a exposição para capitalização com posterior processo de valorização na economia real e repercussões também no valor de mercado desses ativos. Assim, surge outra lógica, na qual projetos buscam investidores, e estes buscam projetos com perspectivas de alta rentabilidade, em curtos prazos e com chances de uma maior acumulação. Trata-se da lógica chamada por mim de “projetos-prateleiras”, ou seja, projetos de GPIs e infraestrutura desenhados, licenciados e que sobem para a prateleira em busca de investidores e fundos de investimentos, como é o caso de vários projetos de terminais portuários, geração de EE (UTES, UHE), energia renovável, transição energética, hidrogênio verde etc., com frequência divulgados no Brasil em 2023. Assim, é também possível identificar nesses movimentos a lógica extrativista dos enclaves, a estratégia dos fundos que fazem parte da hegemonia financeira no capitalismo na atualidade.

Considerações finais

A exposição analítica realizada neste ensaio buscou alinhar uma interpretação sobre os movimentos na superestrutura – andar superior – que envolve parte das transformações econômico-sociais e espaciais em curso nas duas últimas décadas no Norte Fluminense. A redução do peso da agroindústria canavieira, o adensamento do circuito econômico do petróleo e dos royalties, sua expansão em direção ao Litoral Norte com a implantação do Porto do Açu (a partir de 2008) como base

³⁷ Capital fictício se refere ao direito de uma renda futura esperada (capitalizada no presente) que se dá com base na propriedade de títulos de dívidas, ações etc. – funcionam como se capital fossem.

operacional para GPIs ligados a cadeias produtivas extrativistas, que geram relações transescalares, circuitos globais de valor e circuitos de financeirização, levam a demandas por bases territoriais e enclaves regionais.

Assim, o Norte Fluminense entra (retorna) na rota internacional das *commodities* e se insere nos caminhos dos fluxos como território de passagem e base operacional da etapa de circulação (minerais, petróleo, gás e energia) como fixos – tipo enclave – no território, garantindo, ao mesmo tempo, a fluidez dos fluxos materiais e a rentabilidade do capital. Tudo sob a lógica do capitalismo da gestão de ativos, extraindo elevados rendimentos e altas taxas de lucro (rentismo) para os investidores permitindo pouco ou nenhum enlace ou integração com as regiões.

A financeirização dos GPIs do circuito econômico do petróleo, da geração de energia e dos complexos portuários é muito grande, porque são setores intensivos em capital, que atraem megainvestidores ligados, em boa parte, aos fundos financeiros. Esses movimentos e articulações reforçam a leitura sobre a condição de enclaves econômicos que conectam o extrativismo (petróleo, minério e energia) à circulação de mercadorias, à lógica dos corredores de exportação, contribuindo, assim, para a hegemonia financeira no interior do Modo de Produção Capitalista (MPC) no mundo contemporâneo.

O capitalismo parece não sobreviver sem o extrativismo. O consumismo e as condições materiais modernas exigem mais e mais matérias-primas e recursos minerais num mundo onde a reciclagem ainda é parcial, porque a exploração da extração ainda é mais lucrativa. Os enclaves são decorrentes da busca de maior produtividade e lucro para a fluidez entre a extração, o beneficiamento e o consumo. Os fundos financiam essa infraestrutura de exportação e não são o problema *per se*, mas a exigência de alta rentabilidade e hegemonia financeira praticada pelos donos do dinheiro, no andar superior da pirâmide do capital, segue sendo a propulsora de enormes desigualdades baseadas na prescrição neoliberal, transformada numa espécie

de religião, na qual a “igreja dos mercados e o deus dinheiro”³⁸ conquistam mentes e corações.

Epstein (2015) sempre lembra o papel crescente do interesse financeiro, do mercado, dos atores e das instituições financeiras na operação dos mercados internos das nações e das economias internacionais. Porém, a análise desenvolvida neste ensaio vai adiante e busca desmitificar a ideia de que a financeirização e o uso do dinheiro como mercadoria (mercado de capitais, ações, mercado futuro, debêntures e fundos) podem prescindir do espaço para sua reprodução e acumulação, muito embora possa, através das inovações tecnológicas e financeiras, ampliar a captura de excedentes regionais/nacionais. Os processos de capitalização e valorização andam juntos, embora separados no tempo – algumas vezes no espaço – e entre diferentes agentes.

No livro *O fim do capitalismo da forma que conhecemos*, entre outras análises, Altvater (2010) afirma que o petróleo lubrificou o capitalismo nas últimas décadas. Assim, de forma similar e diante da realidade aqui exposta, faz-se possível também declarar que os fundos de investimentos estão lubrificando e engraxando a financeirização que hoje hegemoniza o capitalismo através da captura de mais valia na base da pirâmide do capital.

Em interpretação análoga, Dowbor (2013) chamou esse movimento de “economia do pedágio” e, mais adiante, o mesmo autor também passou a interpretar esse elemento como uma das comprovações de que o capitalismo está se deslocando e produzindo novas arquiteturas sociais (Dowbor, 2020). Junto com outros pesquisadores, tenho insistido na interpretação de estarmos imersos e envolvidos no “tripé do capitalismo contemporâneo” sustentado em três bases: a) Reestruturação Produtiva – GPIs – IE circulação e digitalização; b) Financeirização e o aumento do papel dos fundos de investimentos no controle da economia; c) Égide e prescrição do ideário neoliberal, no qual

³⁸ Expressão usada por Miguel de Nicolelis para se referir às abstrações e ilusões mentais produzidas pelo modo ou modelo neoliberal. “Deus dinheiro” é uma expressão que sai dos manuscritos de Marx e é interpretada pelo artista espanhol Maguma no seu livro *O deus dinheiro*, editado em 2018.

esses movimentos têm se assentado e que podem ser vistos no presente de forma muito clara na Região Norte Fluminense — um dos objetivos deste ensaio.

Nesse contexto, se assiste atualmente, na segunda década do século XXI, a uma retomada — ainda mais potente — da internacionalização do Norte Fluminense repetindo o acontecido pontualmente no início do século XX com o financiamento da produção de açúcar para alimentar a Europa durante a 1ª Guerra Mundial. Agora essa articulação com o comércio internacional ressurge com novos projetos de base extrativistas que trabalham com enclaves e bases de apoio operacional para a extração de petróleo e gás, utilização de “territórios de passagem” de minério e energia, que são partes de densas e extensas CVG. Mais do que antes, essas cadeias exportadoras têm como princípio não se envolver (ou se envolver o mínimo possível) com as comunidades situadas no interior dos processos de valorização e capitalização, demandando fluidez das cargas para assim ampliar a captura dos excedentes em mais potente padrão de acumulação de capital.

Para encerrar este ensaio, é oportuno responder a duas questões que guardam relação com a governamentalidade e com o desenvolvimento urbano frente ao desafio extrativista no Norte Fluminense:

1) A doença holandesa é mesmo inevitável ou existem saídas para os efeitos colaterais causados pela economia extrativista? Resposta: No plano mais estrutural — e menos conjuntural —, é necessário reconhecer vivermos no Brasil sob a égide do capitalismo periférico e dependente. Nesse âmbito, há poucas alternativas, mas é preciso buscá-las. Não é fácil fugir dos enclaves, no entanto é preciso tentar. A saída passa pela consciência da realidade diante de nós. Porém, se há enclaves, é preciso “desenclavá-los”, criar laços e integração regional. Se há extrativismo, é preciso agregar atividades locais na cadeia produtiva. Se há menos Estado, é preciso conquistar e implantar mais Estado social.

2) Como (re)pensar o papel do Estado diante de tais desafios e do cenário político-econômico atual? Resposta: É preciso tentar

ir além, superar as limitações da conjuntura e subir a camada de intervenção. Implantar reformas estruturais com adoção de políticas que alterem, sobretudo, a superexploração do trabalho, a concentração de renda e riquezas e a condição de dependência e subordinação em direção a um efetivo projeto nacional-desenvolvimentista minimamente soberano. Nesse sentido, o Estado precisa deixar de ser despachante do capital apenas para fortalecer o mercado e passar a ser um “Estado-social” para atender à maioria. Há de se eliminar – ou reduzir ao máximo – as isenções tributárias e a guerra fiscal. O retorno econômico do “Estado-social” pode ter efeito muito maior para fazer a economia circular de forma mais pujante e com inclusão social. A taxa de lucro dos empreendedores dos GPIs é absurdamente alta, e os ganhos colossais são isentos de tributação em sua quase totalidade, atendendo quase de forma exclusiva os rentistas (dividendos), donos das quotas dos fundos que controlam boa parte dos negócios do GPI do Porto do Açú e petróleo na região. O Norte Fluminense é mais do que a soma dos municípios, é uma região; assim, é necessário pensar políticas supramunicipais, complementares e não concorrenciais.

Para efetivamente finalizar, vale registrar um porém que segue as duas questões. A análise aqui exposta, de maneira breve, também leva a refletir sobre algumas dessas soluções serem apenas maquiagem para uma realidade mais estrutural. Assim, é possível (até mais provável) que as ideias alternativas e contra-hegemônicas aqui apresentadas como respostas às duas indagações sejam insuficientes diante do imposto como novo padrão de acumulação no capitalismo contemporâneo. O circuito do valor, a produção do espaço por meio de circuitos econômicos desenvolvidos no território – como lócus da valorização com GPIs e extrativismo – junto da exponencial participação dos fundos de investimentos, articulando a valorização aos processos de capitalização, especulação e inovação financeira de papel têm conferido ao capital um novo patamar, com uma hiper mobilidade traduzida em maior hegemonia rentista e numa financeirização

ainda mais desregulada, e tudo (ou quase tudo) sob o controle do mercado a que o Estado tem servido.

O capital como movimento e o capitalismo nessa atual fase de ampla hegemonia financeira e de deslocamento progressivo e relativo da produção tem representado, em síntese, uma maior acumulação de excedentes, que vai na direção de uma espécie de hipercapitalismo, radicalização do neoliberalismo e riscos de um movimento de natureza autofágica. É necessário ir além e não ficar tão-somente na resistência. A análise crítica deve servir à ação crítica; nessa linha, sempre é oportuno recordar o poeta espanhol Antonio Machado: “caminhante, suas pegadas são o caminho e nada mais; caminhante, não há caminho, o caminho se faz ao caminhar”.

Referências

ALTVATER, E. *O fim do capitalismo como o conhecemos*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ANTAQ. *Anuário Estatístico 2022 e Plataforma Online Estatístico Aquaviário*. Disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>. Acesso em: 11 maio 2023.

CASTEJÓN, R. *Notas do Curso de Geografia Portuária* (I e II: 38 p. e 89 p.) na Faculdade de Geografia da Universidade de Barcelona, 2009.

DOWBOR, L. Produtores, intermediários e consumidores: o enfoque da cadeia de preços. *Blog Ladislaw Dowbor*, 7 out. 2013. Disponível em: <http://dowbor.org/2013/10/produtores-intermediarios-e-consumidores-o-enfoque-da-cadeia-de-precos-agosto-20134p.html/>. Acesso em: 28 jan. 2023.

DOWBOR, L. *O capitalismo se desloca: novas arquiteturas sociais*. São Paulo: Edições Sesc, 2020.

EPSTEIN, G. Financialization: There's Something Happening. *Workingpaper Series*, n. 394, p. 1-21, 2015. Disponível em: <https://peri.umass.edu/publication/item/684-financialization-there-s-something-happening-here>. Acesso em: 28 jan. 2023.

FERREIRA, F. C. *A organização territorial e produtiva da indústria do petróleo: o caso do grupo Petrobras no Brasil e no Espírito Santo*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2022.

GALEANO, E. *As veias abertas da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980.

GIL, G.; HIERSCHFELD, M. N. C. Extrativismo Hi-Tech e expansão capitalista no século XXI. In: PARANÁ, E.; KAMINSKI, R. S. *Tecnologia e Desenvolvimento nas Américas – Novas fronteiras e dilemas do capitalismo contemporâneo*. Curitiba: CRV, 2021.

HARVEY, D. *Os limites do capital*. São Paulo. Boitempo Editorial, 2013.

HOYLE, B.; HILLING, D. *Seaports systems and spatial change technology, industry, and development strategies*. Chichester: Ed. John Wiley and Sons, 1984.

KLARE, M. T. A nova geopolítica da energia. *Carta Maior*, 2008. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Internacional/A-nova-geopolitica-da-energia%0d%0a/6/14206>. Acesso em: 28 out. 2016.

LENCIONI, S. Condições gerais de produção e espaço-tempo nos processos de valorização e capitalização. In: FAUSTINO, R. B.; WEHBA, C. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2021. p. 37-60.

MARX, K. *O capital*. Boitempo: São Paulo, 2014.

MINISTÉRIO DA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS (MDIC). *Plataforma Online Comex*. Disponível em: <http://comexstat.mdic.gov.br/pt/comex-vis>. Acesso em: 11 maio 2023.

PESSANHA, R. M. *A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades*. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PESSANHA, R. M. *A “indústria” dos fundos financeiros: potência, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo*. Rio de Janeiro: Consequência, 2019.

PESSANHA, R. M. Infraestrutura digital, extrativismo Hi-Tech (ExHT) e capitalismo de plataformas: artérias digitais escancaradas da AL – Uma homenagem a Galeano. In: *As geografias da economia política da América Latina*. Rio de Janeiro. 2023. (no prelo).

PESSANHA, R. M. Portos demandam regulação. *GeocritiQ. Plataforma digital Ibero-americana para la difusión del trabajo científico (Online)*, 1 fev. 2015. Disponível em: <http://www.geocritiq.com/author/roberto-moraes/>. Acesso em: 19 mar. 2023.

SANTOS, M. Modo de produção técnico-científica e diferenciação espacial. *Revista Território, [S.l.]*, ano IV, n. 6, p. 1-12, jan./jun. 1999.

VIGARIÉ, A. *Ports de Commerce ET Vie Littorale*. Capítulo IV (p. 130-150). Paris: Colection Editora Hachette Université, 1979.

CAPÍTULO 3

RECEITAS DO PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Rodrigo Valente Serra

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle

Introdução

O objetivo deste trabalho é levantar e analisar de forma preliminar inovações institucionais voltadas para a gestão dos royalties e das participações especiais do petróleo no Norte Fluminense – em particular – e nas regiões impactadas pelas abundantes rendas petrolíferas³⁹, em geral. Essas mudanças podem representar alternativas para entes que, a exemplo de vários municípios fluminenses e do próprio estado do Rio de Janeiro, não conseguiram fazer dessas receitas instrumentos efetivos de justiça social e intergeracional.

Temos clareza de que a maioria das mudanças institucionais, mesmo desejáveis sob diferentes pontos de vista (Unger; Teixeira; Dutra, 2023), envolve um desafio muito mais político – no sentido de como construir uma vontade política suficientemente forte para aglutinar atores e vencer resistências – do que técnico e, portanto, não temos a pretensão de apresentar qualquer solução “óbvia” para os problemas ligados ao rateio e à aplicação das receitas do petróleo. No entanto, escrevendo este texto em dezembro de 2023, véspera de ano eleitoral municipal,

³⁹ Doravante, no contexto deste capítulo, rendas petrolíferas corresponderão aos recursos dos royalties e das participações especiais distribuídos como “compensações” nos termos da legislação vigente. Em outros contextos (PMCRP, 2021), incluem-se no conceito de rendas petrolíferas os impostos da cadeia produtiva do petróleo e gás.

entendemos estar circunstancialmente imersos em um cenário político propício para a apresentação e o debate de propostas inovadoras nessa área.

Como se sabe, há uma decisão jurídica (e política) pendente no Supremo Tribunal Federal (STF) referente à distribuição desses recursos pelos diferentes beneficiários legais⁴⁰. A Lei 12.734/2012 (Brasil, 2012) – aprovada pelo Congresso Nacional, vetada pelo Executivo, mas com veto derrubado pelo Legislativo – reduziria a proporção das rendas petrolíferas destinada a estados e principalmente a municípios considerados confrontantes com a produção marítima e aumentaria a fatia dos demais municípios, sobretudo dos demais estados da federação. No entanto, sua vigência está provisoriamente suspensa desde 18/03/13 até o momento em que escrevemos este capítulo, por decisão cautelar da ministra Cármen Lúcia. Após três agendamentos do julgamento do mérito da questão pelo colegiado do Tribunal (para 20/11/19, 29/04/20 e 03/12/20) e subsequentes adiamentos, o Supremo decidiu, em 14/06/23, enviar a questão a uma instância de negociação entre as partes – Centro de Soluções Alternativas de Litígios, Cesal (STF, 2023). Lembramos isso para dizer que pode estar aí aberta uma oportunidade política (Alonso, 2009) para o debate sobre o rateio dos royalties ganhar uma dimensão de viabilidade até então não percebida⁴¹.

Além da oportunidade gerada pela Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) impetrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, o exame de possíveis inovações institucionais tem em vista, em primeiro lugar, a notória concentração de recursos em alguns poucos municípios do país, aspecto que, de certa

⁴⁰ Trata-se da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) número 4.917, impetrada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, que pleiteia a invalidação dos artigos da Lei 12.734/2012, que tratam do rateio dos royalties e das participações especiais. Ver tramitação em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>.

⁴¹ Também se pode especular, em sentido contrário, que a construção de um acordo no âmbito do STF penda para a estagnação, pelo fato de o Supremo estar, no período 2023-2025, sob a presidência do ministro Luís Roberto Barroso, justamente o autor da defesa do estado do Rio de Janeiro na ADI 4.917, quando atuava como procurador do estado do Rio de Janeiro.

forma, foi o motivador da mobilização dos entes não produtores em favor da mudança nas regras. No passado recente, quando a Bacia de Campos concentrava em torno de 80% da produção nacional de petróleo e gás, os ícones dessa concentração eram os municípios de Campos dos Goytacazes (RJ) e Macaé (RJ), líderes nos valores absolutos dos repasses – ainda que, se fosse considerada a proporção em relação à população, o ranking dos maiores beneficiários teria oito municípios à frente de Macaé e dez à frente de Campos (Smiderle; Gantos, 2015). Com a virada da produção para a Bacia de Santos, que assumiu a liderança nacional em setembro de 2017 (ANP, 2017), os municípios a ganhar maior visibilidade foram Maricá (RJ) – que concentra grande parte dos royalties gerados pelo campo de Tupi, o mais produtivo do país, e mais recentemente pelo campo de Búzios – e Niterói (RJ)⁴². Quanto aos estados, a migração da produção da Bacia de Campos para a de Santos não mudou, até o momento, a participação absolutamente majoritária do estado do Rio de Janeiro, com 84,65% da produção nacional (ANP, 2023a).

Em segundo lugar, o desenho institucional resultante das negociações em torno da Lei do Petróleo (Brasil, 1997) – na verdade focadas, à época, muito mais na questão do fim do monopólio da Petrobras do que na dos royalties – suscitou o estabelecimento de um cenário de forte dependência orçamentária dos municípios e estados sobrecontemplados em relação a essas receitas (Piquet; Silva, 2014), voláteis, incertas e finitas. Essa dependência se converteu em um problema, cujas entranhas foram expostas, por exemplo, por ocasião da crise do setor a partir de 2015 e 2016, quando, em função da redução do preço internacional do petróleo, à queda acentuada nos repasses de royalties e sobretudo de participações especiais se seguiu o colapso de uma série de serviços públicos em municípios da Bacia de Campos (TCE, 2020; Cruz; Azevedo Neto, 2014; Nogueira,

⁴² Levando em conta apenas os royalties e desconsiderando as participações especiais, os cinco maiores beneficiários de 2023 no Brasil foram Maricá (R\$ 2,4 bilhões), Saquarema (R\$ 1,7 bilhão), Macaé (R\$ 1,3 bilhão), Niterói (R\$ 962 milhões) e Campos dos Goytacazes (R\$ 697 milhões), conforme ANP (2023b).

2018). Em terceiro lugar, a simples disputa entre estados e municípios por maiores fatias desse bolo nem de longe sugere que possa resultar em uma gestão minimamente estratégica dos recursos. Concentrar ou pulverizar nada dizem, por si, sobre o perfil e a qualidade da aplicação possível de ser adotada.

Com esses pressupostos em mente, propomo-nos a apresentar e discutir neste texto três concepções iniciais (preconcepção, no melhor sentido do termo) de inovação institucional. A primeira é ilustrada pela metáfora da caixa d'água que transborda dinheiro nos municípios ultracontemplados em meio a uma espécie de estiagem financeira vigente não só em outras regiões do país, mas também no seu próprio entorno. Trata-se de pensar em um teto para os beneficiados e em uma destinação dos valores excedentes desse teto. A segunda concepção, articulada à primeira, é a destinação dos recursos extrateto a fundos estaduais ou regionais voltados para financiar projetos de desenvolvimento potencialmente capazes de reduzir a desigualdade regional. A terceira é a replicação, em outros contextos, da experiência de fundos de estabilização criados e geridos pelos próprios municípios que hoje concentram somas vultosas dos recursos, já sendo feita, de certo modo, por municípios como Ilhabela (SP), Maricá (RJ) e Niterói (RJ), confrontantes com a Bacia de Santos⁴³.

1 Ricos e sem-teto

A definição de um teto para os repasses das rendas petrolíferas aos municípios ultracontemplados não chega a ser uma inovação, porquanto foi prevista na mesma lei (12.734/2012), cujos efeitos mais importantes estão suspensos até julgamento definitivo do Supremo.

O limite máximo (teto) das rendas petrolíferas a serem distribuídas aos municípios beneficiários previsto na Lei 12.734/12 (ver, por exemplo, artigo 42-B, § 1º) é determinado pelo maior entre dois parâmetros: i) valor que o município

⁴³ Sobre esses fundos, ver seção 2, adiante.

recebeu de royalties e participações especiais em 2011 (um ano “gordo” para os petrorrentistas da Bacia de Campos); ii) ou duas vezes o valor per capita distribuído pelo Fundo de Participação dos Municípios (FPM), calculado em nível nacional, multiplicado pela população do município em questão.

Esses tetos foram pensados para funcionar no período de transição, no qual as fatias do bolo dos royalties destinadas aos municípios confrontantes com a produção marítima cairiam anualmente dos atuais 30% (na parcela de royalties a 5%, repartida com a vizinhança) e 22,5% (na parcela de royalties excedentes a 5%, concentrada nos próprios produtores) até se estabilizarem em 4% do bolo no regime de concessão e 5% no regime de partilha (Gantos, 2019). Uma vez atingidos os patamares definitivos de 4% e 5% do montante distribuído, poucos municípios, se é que algum, o atingiriam.

Se considerarmos não os valores das rendas petrolíferas repassadas em 2011, mas sim o segundo parâmetro pensado pelo legislador – o dobro do valor per capita do FPM nacional aplicado à população do município considerado –, alcançamos um limite mais sensível ao quadro de desigualdade da distribuição das rendas petrolíferas entre os municípios, independentemente da confirmação ou não das regras redistributivas presentes na Lei 12.734/2012 (Brasil, 2012). Por assim dizer, a “caixa d’água” específica das rendas petrolíferas distribuídas aos municípios considerados produtores corresponderia ao dobro do reservatório destinado a receber, nos demais municípios, os repasses do FPM. O dobro é pouco? É muito? Estaríamos, como sempre estivemos, no terreno das negociações.

Tomemos como exemplo o município de Maricá (RJ), na atualidade o que concentra o maior volume de royalties e participações especiais no Brasil. No ano fiscal de 2022, sua receita corrente líquida (RCL) total – ou seja, a soma de todas as suas receitas, incluindo os impostos e os royalties/participações especiais – foi de R\$ 6,02 bilhões. Desse montante, R\$ 4,3 bilhões. (ou 71,6%) vieram dos royalties e das participações especiais. Ao levar em conta sua população, Maricá recebeu

R\$ 21,9 mil de rendas petrolíferas por habitante em 2022. Se tivéssemos uma regra de teto do tipo da que estamos discutindo aqui, de R\$ 1.441,10 per capita, o total das rendas petrolíferas repassadas ao município despencaria de R\$ 4,3 bilhões para R\$ 284,3 milhões (-95%). Com o artifício do simples cômputo dessa diferença, sua receita total (RCL) teria caído para em torno de R\$ 2 bilhões.

Se fosse aplicado o mesmo cálculo ao município de Campos dos Goytacazes (RJ), a redução no recebimento das rendas do petróleo seria de 34%. A situação hipotética dos dez municípios fluminenses considerados produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos está descrita na Tabela 1, que traz também os dados de Maricá (RJ), na Bacia de Santos, por ser atualmente o município recebedor dos maiores montantes de rendas do petróleo.

Tabela 1 – Simulação de tetos de recebimento de royalties e participações especiais pelos municípios fluminenses confrontantes com campos de produção da Bacia de Campos mais Maricá (RJ), na Bacia de Santos, tendo por base o ano de 2022 e o dobro do FPM per capita correspondendo a R\$ 1.441,10

	Popu- lação	Royalties + p.e. recebidos (sem teto)	Teto calculado	RCL original (sem teto)	RCL com teto	Varição RCL
Armação dos Búzios	40.006	219.822.721,46	57.652.647	534.142.504,60	371.972.429,74	- 30,36%
Arraial do Cabo	30.986	278.655.417,15	44.653.925	492.962.373,20	258.960.880,65	- 47,47%
Cabo Frio	222.161	340.482.431,42	320.156.217	1.227.846.513,90	1.207.520.299,58	- 1,66%
Campos dos Goytacazes	483.540	1.056.467.674,70	696.829.494	2.818.306.669,60	2.458.668.488,90	- 12,76%
Carapebus	13.847	102.045.607,36	19.954.912	198.619.759	116.529.063,34	- 41,33%
Casimiro de Abreu	46.110	264.934.645,35	66.449.121	503.540.306,90	305.054.782,55	- 39,42%
Macaé	246.391	1.446.803.581,98	355.074.070	3.438.112.834,60	2.346.383.322,72	- 31,75%
Maricá	197.277	4.314.380.335,47	284.295.885	6.027.736.713,50	1.997.652.262,73	- 66,86%
Quissamã	22.393	280.483.985,73	32.270.552	494.995.022,20	246.781.588,77	- 50,14%
Rio das Ostras	156.491	275.152.369,50	225.519.180	1.012.172.643,30	962.539.453,90	- 4,90%
São João da Barra	36.573	326.648.805,82	52.705.350	740.590.825,30	466.647.369,78	- 36,99%

Fontes: Elaboração própria a partir de dados da ANP (2023f), do IBGE (2022), TCE-RJ (2024) e da Tesouro Nacional Transparente (2024).

Essa simulação considera um FPM per capita nacional de R\$ 720,55. Tal valor foi obtido mediante a divisão do montante distribuído aos municípios brasileiros ao longo de 2022 (R\$ 146.329.502.667,32) pela população brasileira contada pelo Censo no mesmo ano (208.080.756 habitantes). Os dados referentes ao FPM foram retirados do site da Secretaria do Tesouro Nacional, enquanto o dado da população foi extraído do sítio eletrônico do IBGE.

A coluna relativa à RCL com teto representa o resultado do simples artifício de substituir, na composição da RCL, o valor efetivo de royalties e participações especiais pelo valor hipoteticamente recebido caso vigorasse o teto nas condições aqui expostas. Esse artifício não tem a pretensão de reproduzir de maneira fiel o que seria a realidade financeira de cada município em vigência do teto, pois uma redução nos repasses das receitas do petróleo por certo teria impactos sobre as outras receitas municipais. Estamos, portanto, no terreno da especulação.

Cabe destacar que o parâmetro de duas vezes o valor per capita do FPM é passível de questionamento, tendo um aspecto casuístico, mas o limite foi aqui considerado em função de ter sido previsto na Lei 12.734/2012 (Brasil, 2012), muito embora lá ele devesse ser comparado com outro parâmetro (montantes de royalties e participações especiais recebidos em 2011), prevalecendo o maior. Trata-se, portanto, de um parâmetro proposto para ensejar a discussão e a negociação.

A percepção intuitiva dos cidadãos dos municípios petrorrentistas da Bacia de Campos – firmada ao longo do período que poderia ser delimitado mais ou menos de 1998 a 2014 – foi a de os royalties e as participações especiais terem sido amplamente desperdiçados. Obras supérfluas e/ou superfaturadas e gastos exorbitantes com shows populares são itens que provavelmente encarnam esse desastre na memória coletiva. Não por acaso, os municípios da Bacia de Campos se transformaram em modelos às avessas para as gestões dos municípios da Bacia de Santos, que trataram, pelo menos no

nível retórico, de tentar evitar a repetição da infeliz experiência (Estadão Conteúdo, 2018).

No caso da Bacia de Campos, os dados de 2022 indicam que, no geral, os municípios menos populosos sofreriam uma queda proporcionalmente mais alta do que a dos de maior população. Cabo Frio, em particular – terceiro mais populoso do conjunto –, quase não sentiria impacto, com uma diminuição de em torno 6% no recebimento das rendas do petróleo e de apenas 1,66% na sua RCL. Considerando, ainda, as RCLs, Campos dos Goytacazes (o de maior população) perderia 12,8% e Rio das Ostras (o quarto mais populoso) sofreria perda de 4,9%. Macaé, que só perde em população para Campos, experimentaria um solavanco maior: perderia praticamente um terço de suas receitas totais (31,8%). A amplitude dessa diferença se explica em especial pela peculiaridade do seu enquadramento, pela ANP, como o município concentrador do estado do Rio de Janeiro, ou seja, como aquele que, nos termos da Lei 7.525 (Brasil, 1986), concentra “as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural”. Essa condição tem permitido a Macaé beneficiar-se de forma significativa do forte crescimento na produção de petróleo e gás no trecho fluminense da Bacia de Santos, compensando, em grande medida, a tendência de redução nos repasses causada pela queda na produção dos campos (em geral maduros) confrontantes com a sua costa⁴⁴.

Entre os municípios menos populosos, os tetos teriam efeitos mais sensíveis. Quem mais contribuiria, proporcionalmente aos repasses verificados, de maneira efetiva, em 2022, para a alimentação do pretendido fundo de estímulo à equalização das desigualdades regionais seriam Quissamã e Arraial do Cabo, ambos com um ajuste para baixo nas receitas totais da ordem de

⁴⁴ Dos 14 campos com os quais a costa macaense é confrontante, oito estão em devolução à ANP: Anequim, Bagre, Garoupa, Garoupinha, Namorado, Nordeste de Namorado, Parati e Viola. Permanecem em produção os campos de Carapeba (vendido pela Petrobras à operadora Perenco, com tendência de recuperação na produção a partir de 01/01/21), Marlim, Marlim Leste, Peregrino, Tubarão Martelo e Voador (ANP, 2023c).

50,1% e 47,5% respectivamente. Seguem-se Carapebus (-41,33%), Casimiro de Abreu (-39,4%), São João da Barra (-37%) e Armação dos Búzios (-30,4%).

Atenção aparte deve ser dada ao caso de Maricá, na Bacia de Santos, destaque absoluto em termos de repasses das rendas petrolíferas no país. Como seria de se esperar, a aplicação do teto nos termos aqui delineados faria com que as rendas petrolíferas, de R\$ 4,3 bilhões em 2022, se reduzissem a R\$ 284,3 milhões, uma queda de 82,3%. Arbitrando-se, como se fez de forma artificial e especulativa, que as demais receitas não sofressem impacto, a receita total do município se reduziria a um terço daquela que de fato se realizou. Como Maricá, como visto, não tinha grande expressão de recebimento de royalties em 2011⁴⁵, o teto aqui considerado seria ainda superior ao segundo e alternativo parâmetro previsto pela Lei 12.734 (Brasil, 2012), que era o montante recebido naquele ano.

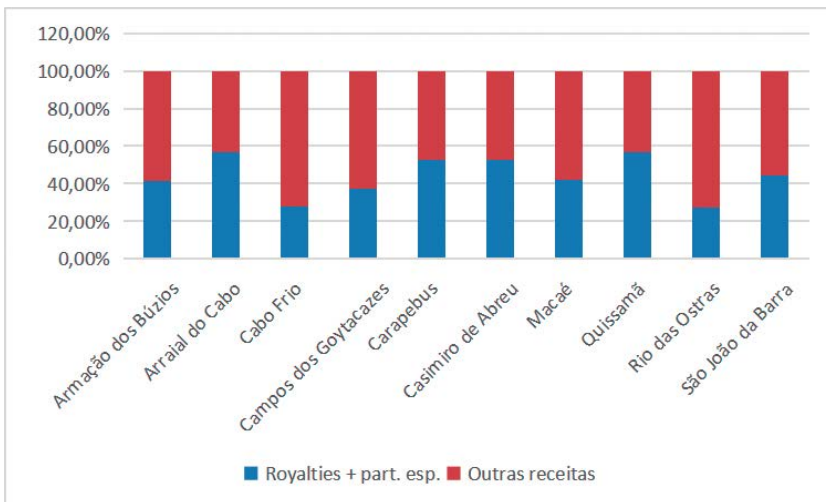
Pode-se pensar no que a aplicação desse teto representaria na prática para os municípios sobrecontemplados, tradicionalmente dependentes das receitas do petróleo. Teria a já referida crise de 2015 e 2016 deixado alguma lição aprendida em termos de superação dessa dependência? Sem a pretensão de aprofundar esse tópico, trazemos uma breve discussão sobre diferentes maneiras de medir a dependência e dados recentes referentes aos municípios da Bacia de Campos.

A maneira mais usual de estimar a dependência é verificar quanto as rendas de royalties e participações especiais representam no total das receitas municipais em determinado ano. Esse indicador apontava forte dependência dos municípios da Bacia de Campos antes da crise de 2015, e a dependência se confirmou quando os repasses caíram abruptamente, gerando colapso financeiro em vários municípios. No entanto, esse instrumento não lança luz sobre a real dependência desses

⁴⁵ Em valores correntes, Maricá recebeu, em 2011, R\$ 67,7 milhões (R\$ 134,6 milhões em valores corrigidos pelo IPCA de dezembro de 2011 a novembro de 2023) de royalties e nada de participação especial. O cálculo, notoriamente simplificado, foi feito por meio da Calculadora do IPCA (<https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php>).

recursos para o funcionamento da máquina pública. Por exemplo, dois municípios com o mesmo percentual de sua renda total oriunda dos royalties podem ter graus de dependência muito diferentes caso um destine toda a renda petrolífera a investimentos e outro dependa dela para realizar suas despesas básicas de custeio. Os dois gráficos a seguir ilustram essas duas formas de avaliar a dependência frente aos royalties: a primeira, considerando o peso relativo das rendas petrolíferas na renda total; a segunda, levando em conta a parcela das despesas correntes que em tese dependeriam das rendas do petróleo para serem realizadas.

Gráfico 1 – Peso relativo das rendas petrolíferas na renda total (receita corrente líquida) dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos em 2022

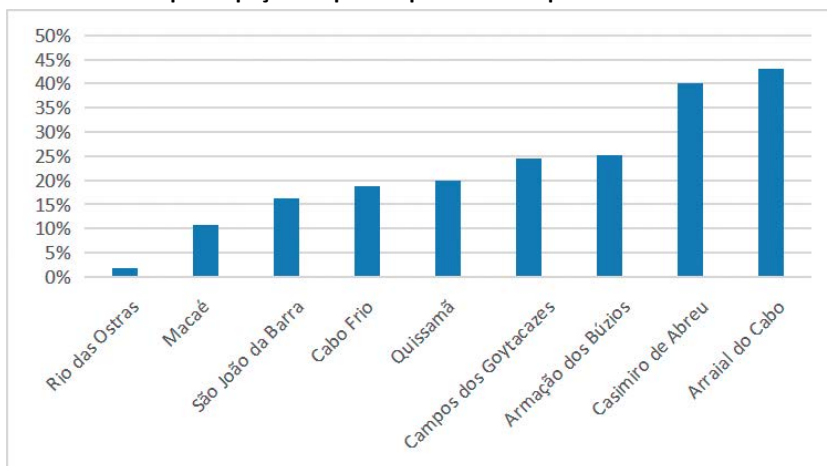


Fonte: Smiderle e Souza (no prelo), com base em dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ).

Como apontam os autores, quatro dos dez municípios fluminenses confrontantes com a produção na Bacia de Campos tiveram mais da metade de suas receitas totais vindas do petróleo: Quissamã (56%), Arraial do Cabo (56%), Carapebus (52%) e Casimiro de Abreu (52%). Esses seriam, por tal critério, os mais dependentes. O cenário não se reproduz completamente no Gráfico 2, que indica a dependência específica dos municípios

frente aos royalties e participações especiais para liquidar suas despesas correntes.

Gráfico 2 – Percentuais de despesas correntes dos municípios fluminenses produtores de petróleo e gás na Bacia de Campos que precisaram de royalties e/ ou participações especiais para serem liquidadas – 2022



Fonte: Smiderle e Souza (no prelo), com base em dados da ANP e do TCE-RJ.

Sob esse prisma, o município de Rio das Ostras figura com uma dependência quase nula, ao passo que Arraial do Cabo se situa no extremo oposto, precisando de royalties e participações especiais para liquidar 43% de suas despesas correntes realizadas no ano. O município de Carapebus não aparece no Gráfico 2, porque, conforme os autores, à época do cálculo, não estavam disponíveis os dados de despesas correntes para todo o ano⁴⁶.

2 Fundo de desenvolvimento regional/estadual com recursos extrateto

Uma vez adotado o princípio do teto, recursos hoje aplicados com baixa observância de critérios de prioridade poderiam ser

⁴⁶ Em 2022, as despesas correntes de Carapebus foram de R\$ 128.744.965,50, o que, comparado com o total dos repasses de royalties e participações especiais, indica que o município dependeu das rendas do petróleo para liquidar 27,87% de suas despesas correntes, situando-se como o terceiro mais dependente entre os dez considerados.

canalizados para financiar projetos específicos e selecionados de indução ao desenvolvimento, inclusive em municípios vizinhos, dentro do mesmo estado. Imaginando um exemplo prático, o que estivesse acima do teto estabelecido para Macaé (RJ) alimentaria um fundo que poderia financiar projetos de desenvolvimento em municípios como Cambuci ou São José de Ubá, no Noroeste Fluminense.

O caso da vizinhança entre Maricá e São Gonçalo, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é emblemático. O primeiro foi o que apresentou o maior crescimento populacional no estado do Rio de Janeiro entre os censos demográficos de 2010 e 2022 (Agência O Globo, 2023), enquanto o segundo perdeu 10% da população no período, sendo apontado como o que sofreu a maior perda percentual entre os municípios brasileiros com mais de 100 mil habitantes. Esse caso é emblemático não apenas por marcar um grande contraste, mas também porque ilustra em grau superlativo algo já visto em outros tantos contextos, como na assimetria orçamentária e financeira entre os vizinhos São Francisco de Itabapoana e São João da Barra⁴⁷, no Norte Fluminense, ou entre os municípios do Noroeste e os petrorrentistas do Norte Fluminense.

Concebido dessa forma, um projeto de lei federal provavelmente contaria com o respaldo da maioria das bancadas dos próprios estados produtores, se considerarmos o pressuposto de os municípios petrorrentistas não terem maioria no total de representantes de seu estado no Congresso Nacional. Quanto aos estados não confrontantes com a produção, uma tal medida

⁴⁷ Trata-se de dois municípios separados pelo rio Paraíba do Sul, com portes semelhantes, mas com grande disparidade de recursos por conta das regras de rateio dos royalties. A título de ilustração, em São Francisco de Itabapoana (45.059 habitantes segundo o Censo 2022), o orçamento estimado para 2022 foi de R\$ 160.853.366,78 (conforme Diário Oficial do município de 03/01/22, <http://transparencia.pmsfi.rj.gov.br:8079/transparencia/>), enquanto, em São João da Barra (36.573 habitantes segundo o Censo de 2022), a estimativa foi de R\$ 469.000.000,00 (conforme Diário Oficial do município de 15/01/22, <http://transparencia.sjb.rj.gov.br:8079/transparencia/>). Os orçamentos per capita foram de R\$ 3,57 mil em São Francisco e de R\$ 12,8 mil em São João da Barra, sendo também digno de nota, quanto a este último, o aumento da arrecadação de Imposto sobre Serviços (ISS) a partir da operacionalização do Porto do Açú.

não seria capaz de interferir na questão que mais lhes interessa: a distribuição nacional das receitas, há anos pendente de definição, não sofrendo, portanto, sua oposição; ao contrário, pode-se até supor que uma boa articulação política pudesse convencer as bancadas dos estados não produtores, porquanto representaria uma espécie de regulamentação do instrumento previsto na Lei 12.734/2012 (Brasil, 2012) e que funcionaria independentemente do desfecho quanto à sua validação ou não.

A ideia de um fundo de desenvolvimento regional chegou a ser aventada, na década de 1980, por um parlamentar então muito influente em Campos dos Goytacazes. Na ocasião, tinha sido aprovado pelo Congresso Nacional um projeto de lei que estenderia o pagamento de royalties a estados e municípios confrontantes com a produção marítima – até então o pagamento só ocorria em caso de produção terrestre. A legislação então em vigor estabelecia o pagamento de 4% do valor da produção aos estados e 1% aos municípios que tivessem produção em terra (Brasil, 1953), e o projeto simplesmente estendia o benefício aos estados e municípios considerados produtores quando a produção ocorria na plataforma continental. À época, o governador do Rio de Janeiro era Leonel Brizola, um dos mais fortes opositoristas ao regime militar da cena política nacional, e o presidente João Batista de Oliveira Figueiredo vetou o projeto alegando haver inconstitucionalidade na proposta.

Era o ano de 1984, final do regime de exceção instaurado 20 anos antes, e o veto do presidente foi defendido de forma curiosa pelo referido deputado (Alair Ferreira, da Arena, partido que dava sustentação ao regime), quem sugeriu a instituição de um fundo de desenvolvimento do Norte Fluminense com recursos vindos da mesma fonte. Consideradas as circunstâncias políticas da época, pode-se supor que o fundo – que não chegou a existir – seria administrado segundo interesses abertamente particulares⁴⁸.

⁴⁸ Era comum esse deputado anunciar a conquista, mediante sua articulação, de investimentos federais no município que seriam executados por sua empreiteira e, sendo o caso, teriam pedras fornecidas pela pedreira de sua propriedade. Hoje

Em tese, portanto, a proposta do deputado representava um retrocesso em relação à simples extensão do pagamento dos royalties aos municípios considerados produtores, pois os recursos ficariam sob a gestão de prefeitos periodicamente eleitos e a fiscalização de vereadores de diferentes matizes partidários. Na realidade concreta, porém, o pagamento de royalties pela produção marítima, legalmente definido no primeiro ano do governo civil estabelecido em 1985, ensejou ruidosos casos de corrupção⁴⁹.

A despeito da necessidade de todos os esforços possíveis para combater a corrupção na gestão pública, não é esse o argumento central para se defender a instituição de um fundo para equalização das desigualdades regionais. O problema está na excessiva concentração de recursos em alguns municípios — que acabam induzidos a efetuar gastos sem nenhuma prioridade —, o que tende a produzir novas desigualdades ou aprofundar as existentes. Do ponto de vista ético, pode-se ver na absoluta opulência de alguns a outra face da mesma indignidade notada na indigência de outros tantos.

A legislação precisaria prever as áreas nas quais os recursos do fundo poderiam ser aplicados bem como os critérios gerais de atendimento das demandas a ele submetidas. Considerando uma visão crítica da dinâmica econômica do estado do Rio de Janeiro, baseada em grandes empreendimentos pouco integrados aos processos econômicos locais e em geral problemáticos em termos de sua relação com populações tradicionais (Complexo Logístico e Portuário do Açu, Polo GasLub ou antigo Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro etc.), podem-se apontar, entre outros, estímulo ao pequeno negócio (rural e urbano), ao cooperativismo, à qualificação profissional, à preservação ambiental e, sobretudo, a projetos regionalmente estruturantes,

isso seria um escândalo midiático e criminal, mas na época era apresentado como um mérito do parlamentar.

⁴⁹ No que se refere a Campos dos Goytacazes (RJ), município líder no recebimento das rendas petrolíferas no período de protagonismo da Bacia de Campos, uma percepção difusa de má gestão e corrupção foi reforçada por sucessivas cassações de mandatos de prefeitos e por operações policiais envolvendo gestores e ex-gestores — em uma época em que isso ainda não era comum como veio a ser em anos seguintes.

que envolveriam, por definição, investimentos de caráter consorciado, como, por exemplo, rodovias, aterros sanitários, hospitais regionais, proteção de bacias hidrográficas. Também se pode pensar em instrumentos para fortalecer a capacidade institucional dos municípios e fomentar sua organização em consórcios e arranjos assemelhados. Em última instância, o limite para a inovação é dado pelas condições objetivas da realidade, ou seja, pela posição (favorável ou de oposição) assumida pelos principais atores interessados ou potencialmente afetados.

Em síntese, no intuito de sugerir um projeto de lei federal que almejasse minimizar as desigualdades espaciais na distribuição de rendas petrolíferas sem desconsiderar as vicissitudes no campo político da disputa federativa, apresenta-se, a seguir, um resumo político-pragmático de tal intento:

Projeto de lei para redistribuição das rendas petrolíferas entre municípios

Premissas básicas:

- i) não alterar o valor global das rendas petrolíferas distribuídas para o conjunto dos municípios de cada uma das unidades federativas (UF), evitando, assim, alterar a disputa federativa mais global das rendas petrolíferas que já acontece na queda de braço pela constitucionalidade, ou não, da Lei 12.734/2012, a ser definida, em data incerta, pelo pleno do STF;
- ii) redistribuir, via fundo de desenvolvimento regional, os recursos extrateto (ex.: para além de duas vezes o FPM per capita nacional) entre o conjunto dos municípios dos estados, sem alterar o valor global da parcela das rendas petrolíferas distribuídas ao conjunto dos municípios de cada estado.

Possível autor do projeto de lei: deputado federal representante de municípios pouco agraciados pelas rendas petrolíferas pertencentes a estados onde ocorrem grandes concentrações de rendas petrolíferas em fração de seus municípios.

Prováveis bases de apoio ao projeto:

- i) congressistas representantes de municípios pouco agraciados pelas rendas petrolíferas em estados petrolíferos (ex.: Rio de Janeiro, São Paulo e Espírito Santo) onde ocorrem grandes concentrações de rendas petrolíferas em fração de seus municípios;
- ii) congressistas representantes de estados e municípios pouco agraciados com as rendas petrolíferas, que podem enxergar a oportunidade de regulamentar a grande redistribuição, em todas as esferas, das rendas petrolíferas proposta pela Lei 12.734/12.

Prováveis bases de resistência à proposta: congressistas representantes dos municípios muito agraciados pela atual distribuição (sem teto) das rendas petrolíferas.

3 Fundos de estabilização

Do ponto de vista dos municípios hoje concentradores das rendas petrolíferas, urge criar mecanismos para gerar poupança nos períodos de bonança para fazer frente às quedas de receita que cedo ou tarde surgem, em função das peculiaridades desse tipo de recurso. Não é preciso a produção cair (embora essa queda aconteça e às vezes mais cedo do que se espera) para as receitas diminuírem. Além de à produção, os royalties estão atrelados à cotação internacional do petróleo e à taxa de câmbio no Brasil.

Se considerarmos em específico a participação especial, a volatilidade será ainda maior, pois o que nos royalties se traduz em uma redução pode se apresentar como uma supressão no caso das participações especiais. Supondo que a cotação do barril experimente uma queda de 50% (mantidas estáveis as variáveis “produção” e “taxa de câmbio”), os royalties cairão na mesma proporção, pois são devidos em qualquer contexto (com ou sem lucro da empresa operadora, a petroleira) e calculados mediante aplicação da alíquota ao valor da produção obtida no período considerado. Já as participações especiais podem simplesmente desaparecer, pois

essa mesma queda no valor do barril pode representar uma quebra de lucratividade que dispense a operadora desse dispêndio, em virtude de se tratar de participação extraordinária devida apenas caso o campo apresente grande produção e/ou lucratividade.

Foi esse detalhe que tornou o impacto da crise pós-2015 mais forte para Campos dos Goytacazes (até então o maior recebedor de repasses em termos absolutos em nível nacional) do que para a maioria de seus vizinhos – na sabedoria popular, “quanto mais alto, maior é a queda”. Antes dessa crise, o município tinha suas rendas petrolíferas quase equilibradas entre royalties e participações especiais, enquanto na maioria dos demais a predominância era de royalties. Durante a crise, todos os campos de produção tiveram baixa na geração de royalties, enquanto alguns zeraram as participações extraordinárias. No segundo trimestre de 2020, no contexto da pandemia de covid-19, pela primeira vez (Ferreira, 2020; Marinho, 2020) desde o início da vigência da Lei 9.478/1997, os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé não figuraram na relação de beneficiários das participações especiais (ANP, 2020).

Uma medida óbvia e ao alcance dos gestores locais seria e continua sendo a instituição de uma poupança que permita minimizar o impacto de uma queda repentina nos repasses. É verdade que politicamente não é tão fácil “convencer” um grupo político instalado no poder municipal a abrir mão de parte significativa das receitas que estariam a seu dispor em favor de uma aplicação futura. Mas esse tipo de dilema não é algo novo, e um dos expedientes mais usados para lhe fazer frente é instituir no presente uma regra a vigorar no futuro. Como no véu da ignorância de Rawls (1999), as partes negociam uma norma razoável sem saber de antemão a quem ela poderá beneficiar e a quem poderá prejudicar.

Teixeira e Feijó (2022, p. 1) lembram que fundos soberanos subnacionais podem atender a diferentes fins, “desde objetivos mais reativos/passivos como de estabilização fiscal, até mais ativos como fomentar políticas de desenvolvimento”. Destacam ainda que o traço político da decisão sobre os fins indica a falta

de consenso na literatura sobre o que seria um arranjo institucional “ótimo”.

Tais autores defendem a destinação dos recursos desses fundos a investimentos em infraestrutura e chegam a propor inovações institucionais mais ambiciosas, como algum tipo de articulação entre municípios geograficamente próximos que permita somar os saldos de seus fundos e aplicá-los em projetos de interesse comum. Sabe-se que a engenharia política para arranjos institucionais desse tipo por vezes não é viável em ambientes sociais e políticos de baixa tradição de cooperação (Putnam, 1996), mas também se sabe que a oferta de incentivos seletivos (Olson, 1999) pode funcionar como elemento de estímulo. De todo modo, considerando o cenário regional, já seria um avanço se cada município constituísse seu próprio fundo e adotasse objetivos mais modestos de prover um colchão para lidar com momentos de escassez.

Em tese, quedas repentinas de repasses de royalties e participações especiais motivadas por diminuição na produção podem ocorrer mesmo em bacias emergentes como a de Santos. Basta considerar o risco de parada na produção de uma unidade por motivos técnicos, ambientais ou de segurança. No cenário atual, de grande produção na camada do pré-sal, poucas unidades são capazes de processar volumes muito altos de petróleo e gás. Em outubro de 2023, por exemplo, uma única instalação – o FPSO Guanabara, instalado na área não contratada (ANC) de Mero⁵⁰ – extraiu o equivalente a 5,61% de toda a produção nacional: conforme o Painel Dinâmico da Produção de Petróleo e Gás Natural da ANP, foram 7,8 milhões de barris de óleo equivalente (boe) – petróleo mais gás – frente a uma produção total de 139.576.413,83 boe no país.

Conforme Bassin (2023, p. 78), que analisou o Fundo Soberano do estado do Rio de Janeiro, havia no Brasil, em janeiro de 2023, outros cinco fundos regionais em operação. Quatro

⁵⁰ Área não contratada (AnC) é a porção de um reservatório comercial que se estende além dos limites do território (bloco) no qual uma empresa ou consórcio foi autorizada a explorar/procurar petróleo e gás, avançando sobre uma área que não foi objeto de licitação.

Quadro 1 – Características principais dos fundos soberanos de Ilhabela (SP), Maricá (RJ), Niterói (RJ) e Saquarema (RJ)

	Ano de fundação	Origem dos recursos	Utilização/saque
Ilhabela (SP)	2018	– 8% dos royalties (elevação gradual até se fixar em 25% entre 5º e 10º ano).	– somente para mitigar efeitos dos ciclos econômicos, restrito a casos em que os royalties não atinjam 50% da RCL do ano anterior ou casos de catástrofe ambiental.
Maricá (RJ)	2017	– 1% a 15% dos royalties + superávit das receitas de royalties.	– até 30% em projetos de desenvolvimento regional, limitado a 6% por projeto; – 70% em outros projetos, somente em caso de frustração da receita.
Niterói (RJ)	2019	– 10% da participação especial.	– até 50% da frustração da receita (LOA e ANP), limitado a 20% do total de recursos do Fundo. (*)
Saquarema	2023	– entre 1% e 20% dos royalties destinados por lei à educação; – saldo dessas mesmas receitas; – rendimentos de depósitos bancários e aplicações financeiras do próprio Fundo; – saldo dos exercícios anteriores.	– investimentos de capital fixo (construção de escolas, aquisição de equipamentos); – investimentos em estudos e projetos de pesquisa e extensão de interesse da educação municipal; – custeio da educação quando houver frustração de receitas; – programas de educação de nível médio e superior desde que plenamente atendida a demanda do ensino básico.

(*) Em 2020, a Emenda n.º 43 à Lei Orgânica Municipal de Niterói permitiu a utilização de até 70% dos recursos do Fundo (R\$ 200 milhões) no combate à covid-19 (Teixeira; Feijó, 2021, p. 72). Fonte: Adaptado de Ferreira *et al.* (2022) – nos casos de Ilhabela, Maricá e Niterói – e baseado na Lei Complementar Municipal 88/2023 – no caso de Saquarema.

Em três dos casos apresentados, há autorização para utilizar os recursos na hipótese de frustração de receitas, mas essa finalidade é mais central em Ilhabela e Niterói. Em Maricá, há um viés de investimento na diversificação econômica. Não seria viável estimar a eventual variação do produto interno bruto (PIB) municipal como indicador do êxito ou fracasso desse viés, pois a política pública teria de ter resultados mais do que espetaculares para provocar alguma fração na composição do PIB local, inflado pela produção marítima de petróleo e gás⁵⁴.

⁵⁴ Juntos, os campos de Tupi e Búzios, parcialmente confrontantes com Maricá

Apesar do caráter retórico embutido na divulgação dos fundos pelas respectivas prefeituras – como foi o caso de Maricá (RJ), quando o FSM atingiu o saldo de R\$ 1 bilhão –, cabe considerar que no mesmo ano 2022 o município recebeu um total de R\$ 4,2 bilhões de royalties e participações especiais. Uma variação negativa de leve a moderada no nível dos repasses poderia ser suficiente para suscitar uma frustração de receitas capaz de consumir em um único ano todo o saldo até então acumulado.

Decisões sobre quanto poupar são políticas e, nesse sentido, não se legitimam por critérios estritamente técnicos. Mas municípios que tenham experimentado avanços muito rápidos e expressivos em sua capacidade financeira tendem a ter espaço para fazer uma poupança mais robusta.

Um desenho passível de inspirar iniciativas do gênero poderia tomar como parâmetro uma média histórica do preço do barril, expresso em reais e periodicamente corrigido. Quando a cotação (também em reais, refletindo, portanto, o preço internacional e a taxa de câmbio) estivesse acima dessa média histórica, seria acionado uma espécie de gatilho para poupar recursos na proporção desse aumento. Quando o barril caísse a um patamar abaixo dessa média, os recursos poderiam ser sacados do fundo para amenizar a perda e evitar solavancos. Pode-se pensar em um mecanismo mais rigoroso, que também considere as flutuações de repasses resultantes de mudanças no volume de produção.

Considerações finais

Na nossa perspectiva, pensar o Norte Fluminense, mais especificamente, e a região fluminense da Bacia de Campos, de forma mais ampla, é conceber modelos de desenvolvimento não predatórios (social e ambientalmente) e não dependentes

(em 48,9% e 37,5% da sua extensão, respectivamente), representaram 43,9% da produção nacional de petróleo e gás em novembro de 2023 (ANP, 2023c).

da economia extrativista. Por isso esse capítulo não se fixou na obsessão (petro)rentista que tem marcado as lideranças desses municípios e do estado do Rio de Janeiro quando vem à tona o debate sobre a redistribuição das rendas do petróleo.

Se a simples disponibilidade de mais dinheiro para as municipalidades fosse a solução dos desafios regionais, os municípios da Bacia de Campos figurariam na literatura especializada e no imaginário coletivo como exemplares, e não como emblemas do que não deve ser feito na gestão de recursos finitos como os royalties. Cremos que a alternância entre períodos de abundância e outros de queda nos repasses tenha trazido elementos concretos para um autêntico aprendizado coletivo.

Já não se trata de vozes inconvenientes e relativamente isoladas alertando quanto a um possível futuro sem royalties; trata-se, antes, de um cenário já instalado de queda acelerada na produção na Bacia de Campos e de uma lei (cuja vigência poderá ser confirmada a qualquer momento) que reduz significativamente a fatia das receitas destinadas a municípios considerados produtores. As profecias pessimistas (em verdade, realistas) já se cumpriram; cabe agora articular forças que aceitem tomar as rédeas do processo e negociar a construção de um futuro pelo menos razoável.

Referências

AGÊNCIA O GLOBO. *Censo 2022: São Gonçalo é a cidade que mais perdeu habitantes no Brasil; veja ranking*. 2023. Disponível em: <https://www.folhape.com.br/noticias/censo-2022-sao-goncalo-e-a-cidade-que-mais-perdeu-habitantes-no/277897/>. Acesso em: 31 dez. 2023.

ALONSO, Angela. As teorias dos movimentos sociais: um balanço do debate. *Lua Nova*, São Paulo, v. 76, p. 49-86, 2009. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-64452009000100003>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ln/a/HNDFYgPPP8sWZfPRqnWFXZ/?lang=pt>. Acesso em: 28 ago. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Boletim da produção de petróleo e gás natural novembro 2023*. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/>

centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2017/2017-09-boletim.pdf. Acesso em: 30 dez. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Participação especial. Período de referência: 2º trimestre de 2020*. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/pe/tab/2020/pe-2trimestre-2020.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Boletim da Produção de Petróleo e Gás*. Referência da nota 11. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins-anp/boletins/arquivos-bmppgn/2023/boletim-novembro.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Percentual de confrontação de campos marítimos*. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/arq-rel/2023/percentual-confrontacao-campos-maritimos.xlsx>. Acesso em: 30 dez. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Distribuição de royalties 2023*. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2023b. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/tabelas-contendo-o-valor-mensal-dos-royalties-dos-beneficiarios/2023/royalties-tabelas-jan-dez-2023_12.xlsx. Acesso em: 30 dez. 2023.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *Painel dinâmico da produção de petróleo e gás natural*. Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis, 2023c. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiNzVmNzI1MzQtNTY1NC00ZGVhLTk5N2ItNzBkMDNhY2I1xZTIxIiwidCI6IjQ0OTlmNGZmLTI0YTYtNGI0MiliN2VmLTEyNGFmY2FkYzkyMyJ9>. Acesso em: 30 dez. 2023.

BASSIN, E. *Fundo soberano de riqueza: uma avaliação do modelo fluminense*. Economia Regional e Desenvolvimento – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, 2023.

BRASIL. *Lei 2.004, de 3 de outubro de 1953*. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1953. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L2004.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. *Lei 7.525, de 22 de julho de 1986*. Estabelece normas complementares para a execução do disposto no art. 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro

de 1953, com a redação da Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1986. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/1980-1988/L7525.htm. Acesso em: 30 dez. 2023.

BRASIL. *Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9478.htm#art83. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. *Lei número 12.734, de 30 de novembro de 2012*. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm#art3. Acesso em: 28 ago. 2023.

BRASIL. *Lei número 12.858, de 9 de setembro de 2013*. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2013. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm. Acesso em: 28 ago. 2023.

CRUZ, José Luis Vianna da; AZEVEDO NETO, José Alves de. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/RJ. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, Campos dos Goytacazes, ano XIII, n. 51, p. 2-7, mar. 2016. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2016-03.pdf>. Acesso em: 31 dez. 2023.

ESTADÃO CONTEÚDO. “Novos ricos” do petróleo descartam ostentação com royalties. *Jovem Pan notícias*, 25 mar. 2018. Disponível em: <https://jovempan.com.br/noticias/economia/novos-ricos-do-petroleo-descartam-ostentacao-com-royalties.html>. Acesso em: 31 dez. 2023.

FERREIRA, Carla Borges. Por que Campos e Macaé estão arrecadando menos com petróleo? Entre 2010 e 2019, a receita da participação especial caiu 79,20% para Campos dos Goytacazes e 95,54% para Macaé. *Brasil de Fato*, Rio de Janeiro, 24 ago. 2020. Disponível em: <https://www.brasildefato.com.br/2020/08/24/artigo-por-que-campos-e-macaee-estao-arrecadando-menos-com-petroleo>. Acesso em: 30 dez. 2023.

FERREIRA, Leandro; MOREIRA, Heitor; ORTIZ, Marília Sorrini Peres;

KATZ, Paul Ryan. Fórum de Fundos Soberanos Brasileiros: arena de fortalecimento de governança e difusão de boas práticas. In: CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 11., 2022, Brasília. *Anais* [...] Brasília: CONSAD, 22 a 24 de março de 2022.

GANTOS, Marcelo Carlos. *Cidadãos em Ação II, volume 2*. Campos dos Goytacazes: EDUENF, 2019. Disponível em: <https://heyzine.com/flip-book/54725cd5f3.html#page/2>. Acesso em: 29 dez. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: https://censo2022.ibge.gov.br/panorama/?utm_source=ibge&utm_medium=home&utm_campaign=portal. Acesso em: 30 dez. 2023.

MARINHO, Flavia. Crise do petróleo: Pela primeira vez na história Macaé e Campos zeram participações especiais. *Click Petróleo e Gás*, 25 ago. 2020. Disponível em: <https://clickpetroleoegas.com.br/crise-do-petroleo-pela-primeira-vez-na-historia-macaee-campos-zeram-participacoes-especiais/>. Acesso em: 30 dez. 2023.

NOGUEIRA, Daniele. Cidades dependem cada vez mais do petróleo. *O Globo on-line*, 15 abr. 2018. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/cidades-dependem-cada-vez-mais-do-petroleo-22591951>. Acesso em: 31 dez. 2023.

OLSON, Mancur. *A lógica da ação coletiva: os benefícios públicos e uma teoria dos grupos sociais*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PIQUET, Rosélia; SILVA, Ronaldo Costa da. O ciclo da dependência às rendas petrolíferas em municípios do Norte Fluminense. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, v. 5, p. 95-108, 2014. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/cdf/article/viewFile/14234/10774>. Acesso em: 30 dez. 2023.

PROGRAMA MACRORREGIONAL DE CARACTERIZAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS (PMCRP). Proposta Metodológica. Processo Ibama nº 02001.032727/2019-90 (Plano Macro), volume único, revisão 01, setembro/2021. Disponível em: <https://comunicabaciadesantos.petrobras.com.br/programa-ambiental/projeto-de-monitoramento-socioeconomico-pms.html>. Acesso em: 6 mar. 2023.

PUTNAM, Robert D. *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RAWLS, John. *A Theory of Justice*. Revised edition. Cambridge: Harvard University Press, 1999.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; GANTOS, Marcelo Carlos. Deficiências no debate sobre antecipação de royalties em Campos dos Goytacazes. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, p. 73-86, jul./dez. 2015. Disponível em: <https://www.e-publicacoes.uerj.br/cdf/article/view/26558/19620>. Acesso em: 25 ago. 2023.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; SOUZA, Joseane. Municípios produtores da Baía de Campos no Rio de Janeiro: que territórios são esses? In: *Legado & boas práticas*. Um horizonte de possibilidades. Campos dos Goytacazes: EDUENF. p. 23-62. (no prelo)

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) n.º 4.917. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Objeto: Inconstitucionalidade da Lei 12.734/2012, na parte em que altera dispositivos das Leis n.º 9.478/97 e 12.351/2010 referentes à distribuição dos royalties do petróleo. Brasília: STF, 2023. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/estfvisualizadorpub/jsp/consultarprocessoeletronico/ConsultarProcessoEletronico.jsf?seqobjetoincidente=4379376>. Acesso em: 31 dez. 2023.

TESOURO NACIONAL TRANSPARENTE. *Transferências Constitucionais Realizadas*. Brasília: Secretaria do Tesouro Direto, 2024. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/transferencias-constitucionais-realizadas>. Acesso em: 25 ago. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE). Contas de governo municipal. Campos dos Goytacazes 2020. Relatora: Conselheira substituta Andréa Siqueira Martins. Campos dos Goytacazes: TCE, 2020. Disponível em: <https://www.tcerj.tc.br/portal-tce-webapi/api/arquivos/514c2d6d-0baa-462b-7d45-08d993dd873a/download>. Acesso em: 31 dez. 2023.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE). *Relatórios da Lei de Responsabilidade Fiscal*. Campos dos Goytacazes: TCE, 2024.

TEIXEIRA, Fernando Amorim; FEIJÓ, Carmem. (2021). Os fundos soberanos subnacionais brasileiros e a importância do desenvolvimento de capacidades estatais apropriadas para a gestão de riquezas finitas. *Boletim Finde, [S.l.]*, v. 2, n. 2, p. 68-75, maio/ago. de 2021. Disponível em: <https://finde.uff.br/wp-content/uploads/sites/43/2021/07/Relatorio-5-final-2.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

TEIXEIRA, Fernando Amorim; FEIJÓ, Carmem. Fundos Soberanos subnacionais e o financiamento à infraestrutura: inovação financeira e estratégia de desenvolvimento local para garantir a riqueza das gerações futuras. *Boletim Finde, [S.l.]*, p. 1-22, ago. 2022. Disponível em: <https://finde.uff.br/wp-content/uploads/sites/43/2022/09/TD-23-Fernando-Carmem-2.pdf>. Acesso em: 30 dez. 2023.

UNGER, Roberto Mangabeira; TEIXEIRA, Carlos Sávio; DUTRA, Roberto. A esquerda depois da social-democracia: libertação e calor. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política, vol. 21, maio-ago. 2023. Disponível em: <https://revistaterceiromilenio.uenf.br/index.php/rtm/article/view/281/233>. Acesso em: 31 dez. 2023.

PARTE II

Desafios para o Desenvolvimento Urbano do Norte Fluminense

CAPÍTULO 4

PERSPECTIVAS, POSSIBILIDADES E DESAFIOS DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS NO NORTE FLUMINENSE

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Filliph Machado Santos da Silva

Matheus Machado Orioli

Ana Lúcia Mussi de Carvalho Campinho

Introdução

O ritmo acelerado do crescimento urbano brasileiro relegou para uma importante parcela da população a informalidade como meio de acesso à moradia. Mesmo com o advento de inúmeros programas habitacionais, a questão da moradia à primeira vista se mantém resiliente, demonstrando ser um grande desafio para as políticas públicas e sociais. Salienta-se que o Estado brasileiro se constitui uma figura central na elaboração e implementação de políticas públicas habitacionais e tornam suas ações de extrema importância junto à oferta de moradias para a população mais pobre e das faixas médias de renda.

Em uma breve referência histórica, essa centralidade do Estado na oferta de políticas habitacionais pode ser observada a partir da verificação do histórico dos grandes projetos e programas habitacionais que partiram das ações desarticuladas com os Institutos de Aposentadorias e Pensões (IAPs) e a Fundação Casa Popular (FCP), passando, posteriormente,

pelo período autoritário com o Banco Nacional da Habitação (BNH) (Azevedo; Andrade, 1982) até chegarem ao Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV) em 2009. Apesar da oferta de moradias ter tido um forte apelo popular por ser esta uma necessidade legítima da população mais pobre, o que se viu desses programas foi a sobreposição dos interesses econômicos às necessidades da população mais pobre, sendo eles desenhados para a obtenção de resultados econômicos com o setor de construção civil (Shimbo, 2011) e atendimento dos anseios do mercado imobiliário (Cardoso; Aragão, 2013).

Uma alternativa à centralização das políticas habitacionais e à sua problemática necessariamente passa pelo fortalecimento do papel dos municípios na gestão da política habitacional. Cardoso (2006) analisou o potencial deles na gestão habitacional durante a década de 1990, quando o ajuste neoliberal provocou uma verdadeira escassez de políticas habitacionais por parte do governo federal, e verificou a prática de uma série de medidas alternativas para o enfrentamento da questão. Contudo, essas experiências se concentraram em uma ínfima minoria de municípios com capacidade técnica, financeira e de planejamento para gerenciar esse campo da política e deixou de fora a grande maioria deles.

Mesmo a Constituição de 1988 tendo redefinido as competências para a gestão das políticas habitacionais conferindo-lhe um modelo descentralizado e de múltiplas competências, a baixa capacidade administrativa da grande maioria dos municípios brasileiros se traduziu em um empecilho sistêmico na busca de linhas de financiamento para tais políticas. A descentralização das políticas urbanas invocou a ideia de autonomia dos municípios no enfrentamento das questões relacionadas à habitação, como melhorias das condições habitacionais, construção de moradias e oferta de saneamento básico. Em outras palavras, apesar de as mudanças terem sido acompanhadas de significativas alterações na legislação fiscal na redistribuição de recursos, a maior parte dos municípios brasileiros não conseguiu estabelecer políticas habitacionais de

fato autônomas, sobretudo pela falta de instrumentos de gestão urbana (Arretche, 2002).

Embora a descentralização pudesse representar um efetivo ganho qualitativo nas políticas habitacionais junto aos municípios, o constatado com políticas como o PMCMV foi exatamente o oposto. Articulado e comprometido como uma resposta à crise econômica mundial de 2008, o PMCMV foi integralmente formatado longe das instâncias municipais. O papel coadjuvante que coube aos municípios no programa desprezou em grande parte os poucos instrumentos de gestão e planejamento municipal, transformando esses municípios em meros operadores de cadastro (Cardoso; Araújo; Jaenisch, 2013). Assim, o observado como saldo do programa em diversas experiências foi a perda da autonomia dos municípios, desconsideração das legislações urbanas e fortalecimento do padrão periférico de crescimento das cidades.

Como parte dos esforços deste capítulo se concentra na discussão acerca da implementação de políticas habitacionais no município de Campos dos Goytacazes (RJ), destaca-se que este município vem experimentando uma situação de excepcionalidade quanto à disponibilidade de recursos para suas políticas públicas e sociais. A localização de Campos dos Goytacazes, no limite da plataforma continental do estado do Rio Janeiro, fazendo fronteira com a Bacia de Campos, criou as condições necessárias para que, a partir de 1998, com a Lei do Petróleo (Lei n.º 9.478/97), o município fosse considerado um importante produtor de petróleo e gás e, assim, valer-se do recebimento de grandes volumes de recursos financeiros a título de compensações por royalties.

Essa quantia de recursos, que chegou a ser bilionária, dotou o poder municipal de capacidade de investimento comparável a algumas capitais brasileiras, permitindo assim ao município desempenhar um importante papel como agente de investimentos no território municipal. Entre estes, destaca-se uma forte atuação de diferentes governos na oferta de casas populares erguidas exclusivamente com recursos municipais. No caso de Campos,

nota-se uma preocupação do poder local em “zerar” o déficit habitacional (Arruda, 2014; Oliveira, 2016) a partir do programa habitacional “Morar Feliz”, lançado como promessa eleitoral na campanha ao governo municipal em 2008. Porém, antes mesmo do “Morar Feliz”, diversos programas foram efetivados pelo poder local, com a construção de um significativo estoque de moradias atuando de forma ampla como um programa de “desfavelização” da região (Oliveira; Pedlowski, 2012).

O expressivo quantitativo de investimentos e o montante de habitações populares edificadas pelos programas habitacionais no município foram responsáveis pelo desencadeamento de vários efeitos tanto sobre a configuração urbana do município quanto em relações sociopolíticas. Assim, o erguimento de conjuntos habitacionais e a movimentação de famílias atendidas por estes programas foram responsáveis por reconfigurar a malha urbana do município através de investimentos públicos, estabelecimento de novas frentes de expansão, periferação e a criação de novas territorialidades.

Diante das observações iniciais, o objetivo deste capítulo concentra-se na apresentação e discussão das formas tomadas pela política habitacional em Campos dos Goytacazes, visto que, nas últimas duas décadas, o município experimentou um considerável número de investimentos em prol da questão habitacional. Para tanto, fez-se o levantamento de informações acerca da produção de moradia e os efeitos que as construções em larga escala tiveram sobre as configurações territoriais, sociais e políticas existentes em Campos dos Goytacazes.

Desse modo, o capítulo irá se focar no debate acerca do “Morar Feliz” e seu impacto sobre o território e os efeitos políticos que o programa teve desde sua implementação até a finalização de suas ações. Também será abordado o atual cenário habitacional em Campos e os possíveis caminhos para a manutenção de políticas habitacionais que possam de fato contribuir para a democratização do espaço urbano e ampliação do Direito à Cidade.

1 A produção habitacional no Brasil e a descentralização: um breve histórico

De acordo com Maricato (2013), o processo de industrialização brasileiro se deu por base na atração de um enorme contingente populacional para os grandes centros urbanos, baseado no pagamento de baixos salários para a classe trabalhadora. Assim, estes dois elementos foram determinantes na configuração de um padrão periférico de crescimento das nossas cidades. Tal padrão acabou por expor um modelo de urbanização cujos custos da moradia foram integralmente transferidos para a classe trabalhadora a qual, diante da necessidade de habitar, tentava resolver seu problema de habitação buscando áreas mais baratas, por consequência sem infraestrutura urbana e afastada das áreas centrais (Leeds, 1978; Kowarick, 1979; Maricato, 2013).

Diante desse quadro dramático, algumas experiências de equacionar o problema da moradia foram colocadas em prática. A primeira grande tentativa do governo federal de dar uma resposta por meio de uma política pública voltada para a produção de casas em larga escala foram os IAPs e a FCP, que, durante a década de 1950, proporcionou uma produção habitacional voltada para os trabalhadores formais dos grandes centros urbanos, revelando-se, dessa forma, uma política restrita com pouco efeito sobre a população em geral (Azevedo; Andrade, 1982).

A partir de 1964, o Brasil experimentou uma escalada autoritária com o golpe civil-militar que resultou em mais de 20 anos de um regime político de cunho violento e antidemocrático. Mesmo assim, não foi possível negar a existência de um verdadeiro caos urbano traduzido pela falta de moradias para as populações mais pobres. Como medida, foi criado um complexo sistema financeiro e de produção de casas, com vistas a promover o crescimento econômico a partir da construção civil e de garantir apoio das classes populares ao regime militar criando assim o BNH (Azevedo; Andrade, 1982).

De forma manifesta, o programa habitacional do BNH demonstrou a tentativa de instrumentalização da moradia como um elemento de contenção de posturas políticas indesejáveis, porquanto o trabalhador endividado não se colocaria em risco de perder seu emprego ao se opor ao regime militar (Bolaffi, 1982; Bonduki, 2008). Contudo, o programa criado para assistir as classes populares se afastou de seu objetivo inicial e passou a atender as classes de maior poder econômico, buscando solvência em suas operações. Mesmo assim, o BNH acabou por deixar uma massa de trabalhadores endividados e representou um surto de crescimento periférico, visto que seus conjuntos habitacionais eram erguidos prioritariamente em áreas afastadas sem infraestrutura urbana. O BNH foi extinto em 1986 e inaugurou, assim, um grande período de inflexão das políticas habitacionais do governo federal.

Apesar de representar a consolidação da restituição da ordem democrática, a década de 1990 foi marcada por ausência de programas habitacionais. Devido à adesão do modelo econômico neoliberal, os diferentes níveis de governo se viram diante da falta de recursos para a operacionalização de um programa habitacional capaz de contrapor à crescente demanda por moradia.

A criação do Plano Real e a Lei de Responsabilidade Fiscal praticamente paralisaram as políticas sociais, gerando um enorme passivo na questão da habitação. Por outro lado, estas medidas foram responsáveis por acelerar a descentralização das Políticas Habitacionais em direção aos municípios, visto que este movimento era preconizado pela Constituição de 1988. Segundo Cardoso (2008), o processo de descentralização ocorreu de maneira desigual, porquanto apenas os municípios situados em grandes centros urbanos tinham a capacidade administrativa de realizar projetos e captar recursos para suas políticas habitacionais. Assim, a municipalização de tais políticas ocorreu de maneira desigual e concentrada nos municípios dos grandes centros e regiões metropolitanas.

A partir de 2003, com a criação do Ministério das Cidades, houve uma grande expectativa por uma nova política habitacional,

contudo, desta vez, pautada na ampla participação da população e dos movimentos populares. Embora as discussões tenham avançado, somente em 2009 foi anunciada a criação do PMCMV como resultante das necessidades de se contrapor aos efeitos da crise econômica mundial. Dividido em três faixas de renda, o programa contou com financiamento do governo federal e uma ampla participação do setor privado na definição dos rumos da política habitacional. Em sua primeira fase, o PMCMV estabeleceu a meta de ofertar um milhão de moradias, com 400 mil delas destinadas para famílias com renda de até três salários mínimos (Cardoso; Aragão, 2013).

A produção de casas através do programa voltado às faixas de renda mais baixas se deu prioritariamente em regiões periféricas, reforçando assim um padrão de construção semelhante ao do BNH. Mesmo com um forte apelo social, a análise da produção habitacional do PMCMV deixa evidente que, apesar do seu potencial, este programa foi instrumentalizado para atender às necessidades do mercado, transformando-se naquilo qualificado por Shimbo (2010) como “Habitação Social de Mercado”.

Sua descontinuação se deu pelo aprofundamento da crise econômica e política instaurada no Brasil a partir de 2015, e o programa foi desmantelado por completo em 2019 com o alinhamento do governo federal às pautas da extrema direita. Em substituição ao PMCMV, foi lançado em 2021 o programa “Casa Verde e Amarela” sem que este representasse algum tipo de produção habitacional significativo; suas realizações se resumiram à entrega de unidades contratadas durante a vigência do PMCMV.

O atual cenário das políticas habitacionais no Brasil ainda se encontra em redesenho, em função de o retorno do PMCMV se encontrar em plena fase de implantação. Contudo é importante ressaltar os mecanismos tradicionais de financiamento estarem sendo dilapidados tanto pela insistente crise econômica que vem destruindo os empregos formais e atuando diretamente sobre o Fundo de Garantia do Tempo de Serviço (FGTS) quanto pela política desenfreada pelos governos de direita que optaram por

tentar aquecer a economia com a liberação de saques dos recursos do próprio FGTS. Por outro lado, o desemprego e a perda de renda por parte da classe trabalhadora vêm atingindo de modo direto os recursos da caderneta de poupança, outra importante fonte de recursos para o financiamento de moradias populares.

2 Petróleo, royalties e a opção pelas políticas habitacionais em Campos

2.1 Um breve contexto histórico da habitação em Campos

A problemática habitacional em Campos dos Goytacazes em muito reflete a própria lógica da urbanização brasileira: bastante segmentada e segregada. Em termos históricos, a parte urbana do município se desenvolveu a partir da ocupação, pelas camadas mais ricas, dos melhores e menos vulneráveis locais, em detrimento da ocupação periférica da população pobre. Tal fato ainda foi agravado pela própria geografia do município, dotada de um amplo sistema de rios e lagoas estendido por uma grande baixada alagadiça. Essas áreas ambientalmente sensíveis foram deixadas de forma predominante para abrigar a moradia dos mais pobres.

Por outro lado, Campos também é cortado por importantes rodovias com grande fluxo de cargas e veículos (BR-101 e BR 356) e por uma significativa rede ferroviária (há pouco desativada) fazendo com que essas vias de transporte acomodassem em suas margens as casas de uma significativa parcela da população pobre.

Os ciclos de crescimento urbano de Campos em muito se confundem com os econômicos do setor sucroalcooleiro. A cada crise deste ramo, as periferias do município vivenciavam novos fluxos migratórios. As marcas do setor, além de sentidas na economia regional pouco dinamizada, podem também ser observadas nas relações tradicionais que cercaram a vida política do município até a década de 1980. Segundo Cruz (2003), as elites sucroalcooleiras se colocaram como barreira para a “abertura” da

região a novos investimentos e a formas de articulações políticas e sociais. Este fato relegou ao município uma cultura política local com um viés fortemente tradicional e patrimonialista.

Diante desse histórico regional, as políticas de moradia popular implementadas durante as últimas décadas em Campos dos Goytacazes tiveram de enfrentar o desafio de também fazer oposição a um passivo histórico de vulnerabilidade social que ultrapassava a falta de moradia, mas, sim, atuava como elemento de desconexão das famílias pobres com o próprio tecido social. Este passivo era perceptível a partir do grande número de favelas e ocupações precárias existentes em Campos no final da década de 1990. Assim, as políticas habitacionais colocadas em prática a partir de então se baseiam em um genuíno problema social que, com o passar dos anos, acabou sendo capturada em um viés predominantemente eleitoral.

2.2 royalties e produção habitacional

No período anterior ao crescimento dos volumes de repasses dos royalties, a ação municipal na produção de moradias em Campos era pontual, bastante tímida e sem grandes investimentos. Mesmo assim, sem uma estrutura formal como uma secretaria de habitação, Campos criou e ainda mantém uma Empresa Municipal de Habitação (EMHAB), que esteve à frente da política habitacional durante a década de 1990 até o lançamento do programa “Morar Feliz” em 2009. Contudo, a ausência de conhecimento técnico e sua instrumentalização como órgão de acomodação política, acabaram esvaziando suas funções.

O desenvolvimento de políticas habitacionais tem se mostrado uma das mais importantes ações concretas junto à área de assistência social em Campos dos Goytacazes, inclusive com a criação de órgãos públicos específicos para atuar na construção de moradias. Assim, foi somente a partir de 1989 que teve início uma sistematização da gestão local para atender às necessidades habitacionais do município. Entretanto, embora tenham sido criadas as instituições, não se delineou uma política habitacional

clara para o município, com metas e estratégias de atendimento. Além de não ser tangível, tal política não se traceja com vistas a um planejamento a longo prazo, tendo, além disto, pouca articulação com o plano diretor.

Em Campos, a partir de 1989, a implementação das políticas sociais ficou a cargo da Secretaria Municipal de Desenvolvimento e Promoção Social na tentativa de implementar programas sociais com impacto nas demandas locais. Em verdade, desde então, ao longo dos anos, tem sido essa a principal ponte entre as demandas sociais e os projetos desenvolvidos pela prefeitura. Além deste setor, a política de habitação também ficou a cargo da Secretaria de Obras e Urbanismo e da EMHAB, criada em 1991.

A produção municipal de habitação popular se iniciou com o programa “Pode entrar que a casa é sua” por meio da construção de vilas. Estas foram doadas a famílias em situação emergencial, tratando-se de projetos pontuais e de pequeno porte. O projeto favoreceu o erguimento de seis vilas com 182 unidades habitacionais.

Mediante a cooperação do governo municipal, o município recebeu, pela primeira vez, em 2001, projetos de ordem estadual⁵⁵, que também tiveram como produto dois conjuntos, sendo estes com mais unidades habitacionais: 400 casas no Parque Aldeia e 300 no loteamento Novo Eldorado. Nesta parceria, a prefeitura fez a desapropriação do terreno e a EMHAB, o projeto de saneamento; a Secretaria de Promoção Social da prefeitura selecionou e cadastrou as famílias; e a CEHAB/RJ elaborou o projeto de urbanização e construiu as casas.

Embora a Constituição preveja formas de cooperação entre os governos locais, estadual e municipal, os programas habitacionais realizados em Campos têm sido calcados no boicote e na disputa territorial ao longo dos governos (Arruda, 2014; Arruda; Manhães; Coutinho, 2019). Foram realizadas poucas parcerias entre os entes federativos. A atuação da prefeitura,

⁵⁵ Em campanha para governador, o ex-prefeito de Campos, Anthony Garotinho, prometeu 1.000 casas populares para o município.

do estado e do governo federal dependeu da “vontade política” das diferentes gestões que se sucederam, contribuindo para se estabelecer a competição em lugar da necessária cooperação e integração entre eles.

Ademais, o ato de firmar parcerias preconiza a ideia de planejamento; contudo, a oferta de moradias e intervenções junto às comunidades não seguiam critérios de levantamento das reais demandas ou mesmo transparência no processo de escolha das comunidades a serem removidas. O que, de fato, guiou as ações do poder municipal foi o senso de urgência, como foi o caso dos conjuntos habitacionais da Chatuba do Carvão, em 2005, e da Portelinha, em 2007, criados para atender a demandas de famílias que viviam em situação de extrema pobreza e risco ambiental e social (Oliveira; Pedlowski, 2012).

A ausência de planejamento das ações políticas habitacionais ficou evidente durante as disputas políticas para o controle do poder executivo local em 2004 (eleições regulares) e 2005 (eleição complementar), nas quais a oferta de moradias populares ao lado de programas de transferência de renda foram o grande elemento de disputa eleitoral. Assim, o governo do estado, com Rosinha Garotinho à frente, e o governo municipal travaram a disputa em torno de quem oferecia um maior número de habitações. No período antecedente ao pleito, ambos fizeram um amplo cadastramento da população com promessas de entrega de casas. Esta situação ganhou tamanho relevo que a Justiça Eleitoral à época proibiu e multou os candidatos pelos cadastros de moradia popular e dos programas de transferência de renda.

Com o fim das eleições e o revés do grupo político de Anthony Garotinho, o governo do estado, que já havia iniciado algumas obras, acabou por abandonar os projetos e deixou para o poder local, em acordo com o sucessor da então governadora, a finalização das obras das moradias. Mesmo assim, a construção de conjuntos habitacionais continuou a ser uma das marcas dos governos municipais em Campos até a culminância do lançamento do “Morar Feliz” no município durante a campanha eleitoral de 2008.

Com a promessa de edificação de dez mil moradias como o principal apelo eleitoral, a candidata Rosinha Garotinho venceu as eleições de 2008, e o programa teve suas tratativas iniciadas em 2009. Nota-se que, ao contrário dos anteriores, o “Morar Feliz” estabeleceu uma meta fixa de construção de moradias, mesmo não observando qualitativamente os critérios do déficit habitacional. Portanto, para cumprir sua meta, o programa fez uma série de interferências urbanas a partir de um amplo processo de remoções e movimentou um grande número de famílias pela malha urbana campista. Desse modo, por olhar quantitativamente a questão habitacional, o “Morar Feliz” transformou tais retiradas no principal instrumento de política habitacional.

Baseada apenas em transferências, a política do “Morar Feliz” teve dois impactos sociopolíticos relevantes: i) a entrega de uma expressiva quantidade de moradias; e ii) a criação de um vínculo formal de posse sobre essas casas. Se, por um lado, esta política, aparentemente, pudesse ser vista como efetiva por garantir o acesso formal à moradia, por outro lado, ela desprezou outros instrumentos vinculados à política urbana, como regularização fundiária e intervenções qualitativas nas casas, que poderiam diminuir o déficit sem a instrumentalização da remoção. Contudo, a necessidade de atender à meta do programa fez com se agisse de forma autoritária no território, promovendo o reassentamento de famílias muitas vezes em lugares distantes do seu local de origem, provocando assim desterritorializações e aumento da vulnerabilidade política das populações.

Destaca-se o fato de os royalties terem tido um papel essencial na proposição e na manutenção das políticas habitacionais, porquanto as experiências envolvendo a produção massiva de unidades habitacionais só poderiam ser feitas com parcerias junto ao governo federal ou de forma autônoma por meio desses recursos. Neste sentido, o “Morar Feliz” só existiu em seu formato em detrimento da existência de tais recursos.

Por outro lado, os recursos dos royalties permitiram ainda a permanência de práticas não democráticas na concepção,

execução e ocupação das unidades habitacionais, pois a utilização dos recursos tem como característica a baixa capacidade de controle social da sua aplicação. Assim, as decisões acerca da tipologia das moradias, localização dos conjuntos e ofertas de serviços públicos foram questões não abertas à participação popular. Até mesmo dentro da estrutura do governo municipal, o “Morar Feliz” teve pouco diálogo com as secretarias, em virtude de a gestão das obras ter sido realizada por uma empresa de projetos (PCI) incumbida de estabelecer contato direto com a construtora responsável pela execução das obras, algo até então inédito na política habitacional do município, que antes deixava os projetos à cargo da EMHAB.

3 Os programas habitacionais em Campos dos Goytacazes

Nas últimas décadas, Campos dos Goytacazes experimentou um processo de intensa urbanização, o que levou – assim como em boa parte da experiência brasileira – à precarização das condições habitacionais. Como um dos nove municípios do Norte Fluminense, Campos vem exercendo o papel de polo; por conseguinte, mantém uma centralidade nas atividades de comércio e serviços.

Ressalta-se que a habitação popular foi utilizada dentro de um jogo de interesses políticos, um instrumento de reprodução de votos e de disputa pela demarcação do território. Os programas habitacionais existentes não surgiram em decorrência de um planejamento estruturado, mas em função de situações emergenciais que exigiam soluções rápidas e, muitas vezes, de natureza política, reconfigurando um processo de segregação urbana já existente, com um *modus operandi* de edificação de conjuntos em áreas periféricas, com escassez de serviços e equipamentos públicos e, em particular, com baixa mobilidade.

Desde os anos 2000, dispondo de receitas diferenciadas provenientes dos recursos dos royalties e participações especiais,

a construção de conjuntos habitacionais se intensificou como solução principal para a questão da moradia. Foi criado o programa “Pode entrar que a casa é sua”; assim, por meio dele, dez conjuntos habitacionais foram erguidos, entre 2002 e 2008, prioritariamente para famílias residentes em áreas de risco, favelas e para as que viviam de aluguel social (programa desenvolvido pela prefeitura). Dessa forma, entre 1989 e 2009, foram levantadas aproximadamente duas mil unidades habitacionais, com apenas um pequeno percentual delas feito com recursos oriundos de parcerias estabelecidas junto à CEHAB e à CEF, conforme Tabela 1:

Tabela 1 – Conjuntos construídos entre 2000 e 2008

Ano	Nome do conjunto	Localização	Unidades	Governo/ parcerias	Gestão
2000	Nova Jerusalém	Parque Esplanada	60	PMCG e CEF	Arnaldo Viana/FHC
2000	Morro do Coco	Morro do Coco	59	PMCG e CEF	Arnaldo Viana/FHC
2001	Aldeia	Pq. Aldeia	400	PMCG e CEHAB/RJ	Arnaldo Viana/ Anthony Garotinho
2001	Eldorado	Pq. Eldorado	300	PMCG e CEHAB/RJ	Arnaldo Viana/ Anthony Garotinho
2002	Rio Preto	Rio Preto	80	PMCG	Arnaldo Vianna
2005	Oswaldo Gregório	Estrada do Carvão	260	PMCG	Alexandre Mocaiber
2006	Vilmar Cavas Assed	Santa Cruz	47	PMCG	Alexandre Mocaiber
2006	Travessão	Travessão	47	PMCG	Alexandre Mocaiber
2006	Goytacazes	Goytacazes	57	CEHAB/RJ	Rosinha Garotinho
2006	Aldeia II	Parque Aldeia	110	CEHAB/RJ	Rosinha Garotinho
2006	Três Vendas	Três Vendas	29	PMCG	Alexandre Mocaiber
2007	Matadouro	Pq. Califórnia	228	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Santa Rita (Nogueiras)	Pq. Prazeres	300	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Santa Helena	Pq. Santa Helena	117	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Boa Vista I e II	Pq. Boa Vista	250	PMCG	Alexandre Mocaiber
2008	Donana	Donana	127	PMCG	Alexandre Mocaiber
Total de unidades			2471		
Total de conjuntos			16		

Fonte: Arruda (2014).

Observa-se os projetos do município ganharem intensidade na gestão de Alexandre Mocaiber (2005-2008) com a edificação de nove conjuntos habitacionais num total de 1.435 unidades. O discurso do Governo Mocaiber para tais edificações era o de, além de atender moradores em locais de risco, erradicar as favelas do município – uma de suas prioridades –, com o intuito de diminuir o déficit habitacional.

Contudo, cumpre notar que essas experiências municipais na produção da habitação social para população de áreas de risco e de favelas estiveram desintegradas de um planejamento de todo o território urbano, em particular quanto a novas periferias e loteamentos que se formavam na cidade. Ademais, conforme construídos e entregues, os conjuntos eram em pouco tempo abandonados pela gestão pública, marcando a ausência do estado especialmente na continuidade de políticas públicas.

Apesar dos efeitos perversos, a produção de conjuntos habitacionais, por meio da configuração de projetos remocionistas, continuou sendo tratada como a solução para a questão habitacional em Campos. Em sua campanha eleitoral em 2008, Rosinha Garotinho prometeu à população de áreas de risco e carente a edificação de 10.000 casas através do programa “Morar Feliz”. Entre 2009 e 2013, foram erguidas, no âmbito do “Morar Feliz” – fomentado exclusivamente com recursos do governo municipal – 5.426 unidades habitacionais. Apesar dos avanços quantitativos, o programa não apresentou inovação ou melhorias na implementação das casas, repetindo erros anteriores. Apresentaremos tais aspectos no próximo item.

4 Impactos do programa “Morar Feliz”

Enquanto os demais municípios brasileiros se organizavam para a participação no PMCMV, Campos dos Goytacazes lançava, em 2009, um programa com recursos próprios, o “Morar Feliz”. Ele foi apresentado pela gestão municipal da época como “o

maior programa habitacional do interior do Brasil”, com o objetivo de edificar e doar dez mil unidades habitacionais.

A primeira fase contou com a obra de 14 conjuntos habitacionais em dez bairros da cidade: Penha; Jockey; Tapera; Parque Prazeres; Santa Rosa; Eldorado; Travessão; Lagoa das Pedras; e Aldeia (Tabela 2).

Tabela 2 – Primeira etapa do Programa “Morar Feliz”

Morar Feliz – 1ª etapa	
Localidade	Unidades
Eldorado I	348
Eldorado II	932
Eldorado III	140
Esplanada	186
Jockey	934
Lagoa das Pedras	100
Parque Aldeia	502
Parque Prazeres I	250
Parque Prazeres II	168
Penha	370
Santa Rosa	598
Tapera I	380
Tapera II	418
Travessão	100
Total	5526

Fonte: Arruda (2014).

Além do projeto inicial das 5.100 casas, o município decidiu concluir a construção de dois conjuntos inacabados pela gestão anterior: Esplanada e Eldorado III. Afora os moradores em área de risco e contemplados pelo aluguel social, o “Morar Feliz” também incorporou os moradores em vulnerabilidade social, chamada de demanda espontânea. Este grupo consistiu em moradores que voluntariamente cadastraram seus nomes e, após comprovada a carência social e habitacional, foram incorporados ao “Morar Feliz” (Arruda, 2014).

Uma vez reeleita e sem ter alcançado a meta de entrega das dez mil casas, a prefeita prometeu dar continuidade ao programa, prevendo a edificação de mais 4.474 unidades habitacionais. Nesta fase, seriam contemplados também os moradores de áreas rurais e demais distritos de Campos. Contudo, dessa previsão, apenas 708 moradias foram terminadas e cedidas, representando 15,5% do total previsto.

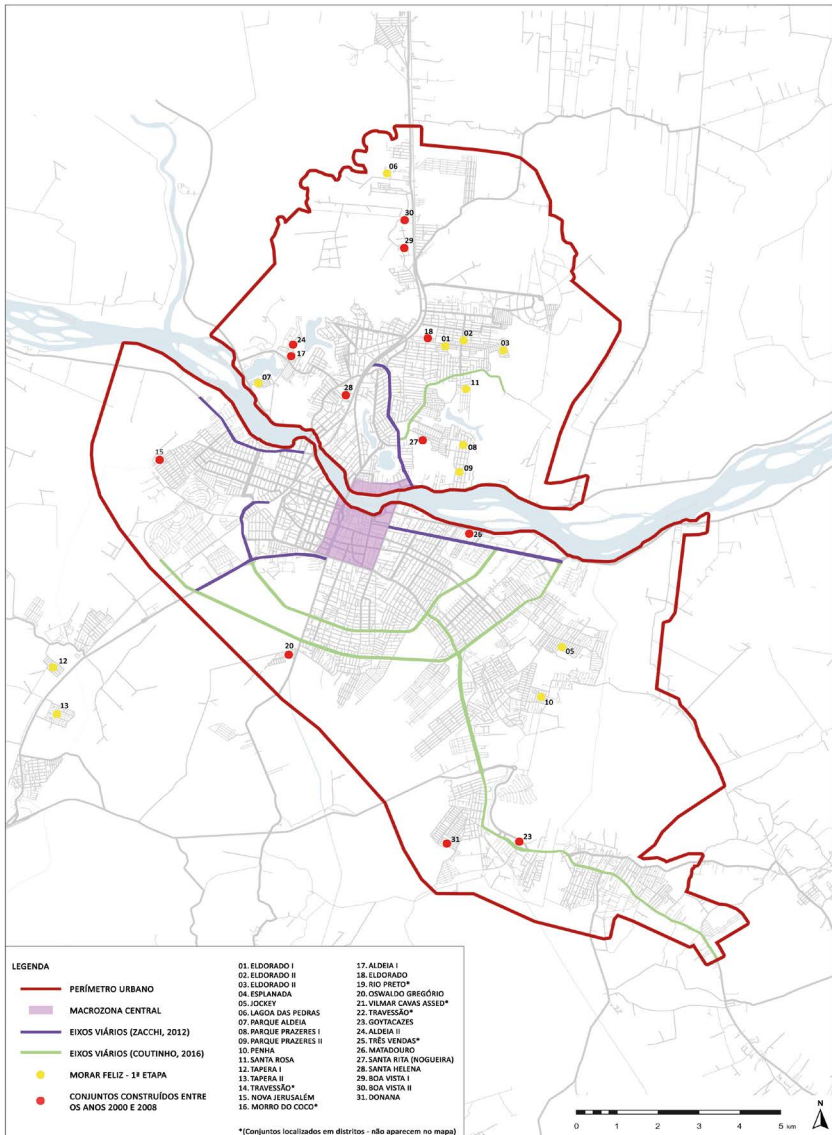
Tabela 3 – Segunda etapa do Programa “Morar Feliz”

Morar Feliz 2ª etapa	
Localidade	Unidades
Dores de Macabu	30
Ponta Grossa	84
Saturnino Braga	90
Ururáí	504
Total	708

Fonte: Dutra (2017).

Os conjuntos foram edificados em bairros periféricos, carentes de equipamentos e serviços públicos. Sob o discurso do “risco” ambiental e geotécnico, a gestão municipal reassentou os moradores em áreas distantes de seus locais de origem, apontando-lhes para as possibilidades de melhoria na qualidade de vida. Contudo, o que se viu em muitos casos foi um processo de enfraquecimento dos laços comunitários e vicinais, a recondução do risco com os processos de violência e criminalidade presente nos conjuntos, a ausência de políticas complementares articuladas à dimensão da moradia, assim como a falta de acompanhamento de tais espaços pela gestão municipal, enfraquecendo a perspectiva do direito à cidade (Arruda, 2014).

Figura 1 – Conjuntos habitacionais



Fonte: elaboração própria (2024).

Diversos estudos (Dutra, 2015; Mendes, 2015; Falcão, 2015; Oliveira, 2016; Coutinho, 2017; Pinheiro, 2018; Ferreira, 2019; Barboza, 2019; Pohlmann, 2020; Silva, 2023) apontaram os impactos do programa “Morar Feliz”, trazendo as diversas

realidades vivenciadas pelos moradores dos conjuntos habitacionais; com isso, reforçam unissonamente os processos de segregação decorrentes.

Mendes (2015) buscou refletir sobre as dimensões sociopolítica, econômica e cultural do habitar inscritas na produção do espaço estudando as particularidades do conjunto habitacional implementado no bairro da Penha. Nesse sentido, buscou-se igualmente desvendar as especificidades, as contradições e os conflitos que perpassam a construção do sentido de morada dos grupos populares inseridos em políticas habitacionais de interesse social, sobretudo do programa “Morar Feliz”. Entre os resultados obtidos a partir da análise da experiência vivida pelos residentes, viu-se os contemplados com as unidades habitacionais recriarem suas formas de habitar, seus laços de pertencimento a seus territórios usados. Nessa linha, o “Morar Feliz” se tornou importante instrumento público de organização do espaço urbano, em particular com relação ao lugar a ser ocupado pela população historicamente empobrecida (Mendes, 2015).

Ademais, é válido citar as contribuições de Pinheiro (2018) quanto a uma das problemáticas evidenciadas nas ações de tal programa. Seu estudo buscou analisar como o medo e a sensação de insegurança provocada pela ação do tráfico de drogas moldam a sociabilidade dos moradores do Parque Santa Rosa, onde também houve a edificação de um conjunto habitacional popular. Além disso, a investigação buscou compreender como esses sentimentos modelam as relações sociais no bairro. Pinheiro (2018) obteve por resultado que, devido à alta criminalidade existente nos conjuntos do “Morar Feliz”, os sentimentos de medo e insegurança marcam as relações de sociabilidade nesse bairro, o que impacta o fluxo ordinário da vida.

Um aspecto significativo tratado por Oliveira (2016) foi a dependência da política pública das receitas petrolíferas colocando em xeque sua manutenção. Além disso, também se apontou, como uma marca da concepção das políticas habitacionais, a contínua ausência da participação popular na

definição das formas para sua implementação, assim como a utilização da moradia como moeda de apoio político e eleitoral.

Barboza (2019) discutiu como a retórica do risco potencializa um discurso normativo de gestão e planejamento urbano em nome da fala “ambiental”. Seu estudo se dedicou a compreender os processos socioecológicos produtores do ambiente urbano e seus espaços de privilégio e exclusão, assim como a distribuição desigual dos riscos, o aumento das desigualdades ambientais e injustiças e a segregação da população mais pobre, devido às moradias nas chamadas “áreas de risco”. A pesquisa supracitada teve por objetivo estudar a retirada da população de uma determinada área de Ururá para um dos conjuntos habitacionais do programa “Morar Feliz”, pelo fato de, segundo a prefeitura, a área ser de “risco”.

Como resultado, constatou-se que a referida desocupação sob o discurso ambiental também foi um instrumento utilizado pelo poder municipal para tornar a cidade mais funcional para o capital, em virtude de a pesquisadora ter se deparado paradoxalmente com a construção de um loteamento imobiliário nas “áreas verdes” nas proximidades da área de remoção em Ururá.

Por esse cenário, compreende-se o discurso de “riscos” ambientais ser evocado pela gestão e o planejamento urbano local se legitimar nos processos de remoção atingindo grupos em situação de vulnerabilidade social. Estes acabam por passar pela desterritorialização-reterritorialização sendo alocados em conjuntos habitacionais populares que integram o programa “Morar Feliz” (Barboza, 2019).

Quanto ao processo de desterritorialização-reterritorialização sofrido pela população suscetível à remoção para conjuntos populares, temos significativas contribuições a partir do estudo proposto por Falcão (2015) em sua dissertação. A pesquisa buscou analisar a dimensão da espera no processo de remoção/reassentamento do “Morar Feliz” na favela Inferno Verde em Campos – localizada em uma área privilegiada da cidade. As construções foram demolidas e seus moradores

retirados para outro local temporariamente. No lugar, foi edificado o conjunto habitacional contemplado pelo programa “Morar Feliz”. Tal fato fez romper a lógica que até então vigorava quanto ao erguimento de casas populares, em função de serem construídas em áreas periféricas da cidade.

Entre os resultados do estudo, constatou-se que, mesmo sendo um acontecimento novo o caso de as casas terem sido levantadas sobre o mesmo local das antigas habitações, houve impacto nas condições sociais e espaciais da população residente do lugar, devido ao aumento das despesas com moradia, perda das relações de vizinhança e de referenciais espaciais da comunidade. As repercussões apontaram ainda que, apesar dos efeitos citados, essa comunidade buscou compor novas identidades territoriais (Falcão, 2015).

Conforme Dutra e Terra (2017) afirmam, a prefeitura utilizou um discurso político de cunho ambiental, no intuito de remover a população de áreas consideradas de risco para o estabelecimento de moradias e, por conseguinte, poder ofertar casas para a população mais carente. Ademais, a seleção das famílias contempladas pelo programa era feita por meio dos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS). Com a realização da primeira etapa do programa, ocorreram demolições de moradias em aproximadamente 17 áreas de risco espalhadas em diferentes pontos da cidade de Campos, reassentando as famílias nos conjuntos habitacionais.

Mais recentemente, Silva (2023) apontou a realidade vivenciada pelos habitantes do aterro da Lagoa do Vigário, reassentados no conjunto habitacional Santa Clara. A pesquisa identificou que seu processo de realocamento foi marcado por pressão do poder público sobre parte da população que havia manifestado resistência para aceitar a mudança, em virtude do medo e da insegurança. Apesar da aquisição da moradia e da regularidade da propriedade, a remoção trouxe quebra de vínculos com o lugar e com a vizinhança anterior, dificuldades com relação à mobilidade, à acessibilidade e ao desejo de mudar. Ademais, os equipamentos urbanos encontrados pró-

ximos ao conjunto habitacional são pouco utilizados por esse grupo social.

As investigações apresentadas são evidências do modo de operação e do impacto dessa política pública para as famílias que receberam as moradias. Para grande parte dos reassentados pelo “Morar Feliz” – embora com acesso à habitação –, o real acesso à cidade ainda se apresenta muito distante: não apenas em aspectos territoriais como também em termos sociais, econômicos e políticos.

É relevante ressaltar que políticas habitacionais como o “Morar Feliz” vêm reiterar historicamente a lógica de periferização da sua população beneficiária, criando uma espécie de guetificação (Wacquant, 2005) a partir da intensificação dos processos segregatórios e de estigmatização. Para além disso, programas de geração de emprego e renda não foram amplamente postos em prática, o que provocou a criação de bolsões de pobreza sujeitos à violência de grupos do crime organizado.

Em termos de acesso à moradia, o alcance quantitativo do programa foi considerável; apresentou mérito também na abrangência da população de baixa renda, como aferido com as pesquisas. Contudo, fatores como participação, manutenção de vínculos e aspectos comunitários, bem como interlocução com as demandas da população foram desconsiderados por tal política pública.

5 Crise dos royalties e a produção habitacional

A crise econômica e política culminada em 2016 trouxe uma problemática extra para os municípios recebedores de royalties pela exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos. Os valores referentes à produção de petróleo e gás decaíram de forma significativa, arrastando não apenas os municípios para uma crise fiscal, mas também todo o estado do Rio de Janeiro. Ademais, o natural amadurecimento dos poços de petróleo e gás da Bacia impactou negativamente o volume de participações

especiais na produção de petróleo e gás para os municípios do Norte Fluminense.

O período pós-2016 contrasta com o crescimento do volume dos royalties observado desde 1999, que potencializou a capacidade de gastos e investimentos do poder local em Campos. O decréscimo dessa capacidade teve uma repercussão expressiva na competência do poder local de promover políticas sociais. Além do mais, o governo do prefeito Rafael Diniz, o primeiro desde 1999 a escapar da lógica de revezamento dos grupos políticos oriundos de apoiadores do ex-governador e prefeito Anthony Garotinho, adotou o discurso da austeridade econômica e desmobilizou a maior parte das políticas sociais mantidas pelo município.

Assim, inicia-se um hiato nas políticas habitacionais em Campos com a quase paralização das ações em prol da população mais pobre. Com isso, houve um agravamento da situação da falta de moradias justamente em um período em que a crise econômica corroía os salários e tornava proibitivo o pagamento de aluguéis para a maior parte da população. Diante de tal situação, em 2021, durante os desdobramentos econômicos mais perversos da pandemia de covid-19, ocorreu a ocupação do Conjunto Habitacional Novo Horizonte por famílias que alegavam justamente não ter condições de pagar aluguel. Assim, foram ocupados dois conjuntos pertencentes ao PMCMV Faixa 1, em fase de finalização, situados em uma das regiões mais empobrecida do núcleo urbano de Campos.

Em meio às suas contradições, a ocupação do Novo Horizonte revelou que a questão habitacional em Campos, apesar de ter tido importantes e vultosos investimentos, se mostra resiliente e parte de uma problemática mais ampla. Neste sentido, a invasão demonstrou que o esgotamento das ações em prol da moradia popular pode se constituir um elemento dissociativo na busca por apoio eleitoral, porquanto uma política habitacional mal formulada terá seus efeitos atuando por um longo período sobre as famílias assistidas.

Contudo, a ocupação Novo Horizonte abriu espaço para a aproximação entre a população desassistida e a sociedade

civil organizada, algo antes bloqueado pela forma de condução da política local, em vista do atendimento das necessidades individuais em detrimento das necessidades coletivas. Cabe ressaltar que a diminuição dos repasses dos recursos dos royalties colocou em crise esta relação política calcada na oferta de favores – muito próxima de uma relação coronelista nos termos defendidos por Victor Nunes Leal (Leal, 1997).

Por outro lado, essa mesma crise permitiu aos outros atores políticos passar a ocupar o vácuo deixado pelo poder público e suas relações predatórias à democracia. Assim, instituições de pesquisa e extensão como o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense), a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), a Universidade Federal Fluminense (UFF) e entidades representativas de classe como a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) e o Sindicato dos Petroleiros do Rio de Janeiro (Sindipetro) passaram a atuar mais próximos dos moradores da ocupação Novo Horizonte, ampliando a configuração de um grupo de pressão para a questão habitacional em Campos.

Considerações finais

O processo de desenvolvimento do município de Campos dos Goytacazes foi desenhado a partir da configuração de um modelo bastante específico que deixou marcas importantes nos padrões de ocupação dos territórios urbanos e rurais, assim como na materialização das políticas públicas – entre elas a política habitacional. Em um primeiro momento, pautados em um modelo baseado na monocultura da cana de açúcar e no latifúndio, tais aspectos foram importantes para a configuração de uma estrutura social bastante específica, marcada por profundas desigualdades sociais.

Posteriormente, na década de 1970, estabelece-se um novo circuito econômico com a descoberta de poços de petróleo no que hoje se configura a Bacia de Campos. Apesar de não ter

sediado a base operacional da Petrobras, como no caso da cidade de Macaé, cujos efeitos urbanos foram dramáticos, a exploração de petróleo e gás natural também teve impacto sobre o município de Campos dos Goytacazes e sobre sua dinâmica populacional. A partir de finais da década de 1990, Campos passou a receber receitas diferenciadas incidindo sobre o recebimento de royalties e participações especiais, o que lhe permitiu desenvolver políticas urbanas com certa autonomia.

Contrariamente, o município ficou marcado, de forma progressiva, por grandes discrepâncias sociais, nas quais as extremas pobreza e riqueza se setorizaram em partes específicas da cidade. Verificou-se com isso que, a partir da entrada desse município na economia do petróleo, a ação governamental tomou contornos particulares com um protagonismo da prefeitura na produção habitacional para as camadas populares. Tal processo, que poderia representar uma maior aproximação da gestão municipal com a população por meio da realização de políticas mais democráticas, participativas, e inclusivas, tomou, ao contrário, outros caminhos.

Nesse contexto, as questões habitacionais vivenciadas por Campos dos Goytacazes não se distanciam em muito da realidade das demais cidades brasileiras, pois o ocorrido nos projetos realizados pela gestão municipal foi, na verdade, uma reprodução de problemas verificados na experiência dos grandes centros urbanos brasileiros. Esse fato reitera os processos de segregação socioespaciais através da entrega de moradias deficitárias em locais distantes com pouco acesso à infraestrutura e mobilidade, contrário aos ideais de direito à cidade.

No intuito de protagonizar suas próprias políticas, em 2009, a Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes lançou o programa “Morar Feliz”. Prometendo edificar e doar dez unidades habitacionais, o município optou pela utilização de recursos próprios, enquanto os demais municípios implementaram o programa “Minha Casa, Minha Vida”, de âmbito federal.

O “Morar Feliz” também apresentou aspectos controversos semelhantes aos do PMCMV e ao histórico das políticas

habitacionais no Brasil. Vale ressaltar, mais uma vez, que todos os conjuntos habitacionais foram destinados às famílias usuárias do aluguel social e em situação de vulnerabilidade social, bem como às famílias residentes em áreas de risco. A seleção dos grupos contemplados pelo programa era feita por meio do CRAS, órgão social da prefeitura.

Correlacionadas a tais questões, essas políticas tiveram o potencial de contribuir para a tomada de posturas pouco críticas, visto que a instrumentalização do “sonho da casa própria” tem a capacidade de desarticular politicamente parte das famílias assistidas (Azevedo; Andrade, 1982, Bonduki 1998, Cardoso; Araújo; Jaenisch, 2013).

Nesse sentido, as referidas políticas habitacionais parecem estar alinhadas a interesses submetidos à lógica de mercado, permitindo novos investimentos de capital que acabam por reconfigurar o espaço urbano abrindo novas frentes imobiliárias. Por isso, tem-se a conformação de uma política sem participação popular, com decisões tomadas de forma centralizada pela gestão municipal.

Por fim, diante da sujeição das políticas habitacionais às receitas petrolíferas – e em um quadro de diminuição delas – tem-se, desde a experiência do “Morar Feliz”, uma interrupção total da realização de programas de habitação de interesse social no município. Trata-se de um cenário dramático que coloca em questão o futuro das políticas habitacionais, bem como o acompanhamento dos conjuntos realizados.

Referências

ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. *Revista DADOS*, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.

ARRUDA, A. P. S. N. de; MANHÃES, V. R. R; COUTINHO, M. B. de S. Moradia como negócio e os limites do direito à cidade. *In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA*, 16., 2019, Vitória. *Anais [...]* Vitória: SIMPURB, 2019. p. 20-36.

ARRUDA, A. P. S. de. *Política habitacional e direito à cidade: a experiência do*

Programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2014.

AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A. G. de. *Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.

BARBOZA, F. M. *Risco para quem? A instrumentalização do “risco” contra o direito à cidade das famílias removidas em Campos dos Goytacazes/RJ*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambientes e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019.

BOLAFFI, G. Habitação e Urbanismo: o falso problema. In: MARICATO, E. (org.). *A produção capitalista da casa (e da cidade) no Brasil industrial*. 2. ed. São Paulo: Alfa-ômega, 1982.

BONDUKI, N. *Origens da habitação social no Brasil: arquitetura moderna, lei do inquilinato e difusão da casa própria*. São Paulo: Estação Liberdade, 1998.

BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. *Arq. urb., [S.l.]*, n. 1, p. 70-104, 2008.

CARDOSO, A. L. Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: CARDOSO, A. L.; ABINKO, A. K. (orgs.). *Procedimentos de gestão habitacional para a população de baixa renda*. Porto Alegre: Antac, 2006.

CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). *O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

CARDOSO, A. L.; ARAÚJO, F. S.; JAENISCH, S. T. Morando no Limite: sobre padrões de localização e acessibilidade do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 15., 2013, Recife. *Anais [...]* Recife: ANPUR, 2013.

COUTINHO, M. B. de S. *A expansão dos condomínios residenciais em Campos dos Goytacazes: uma análise do bairro Novo Jockey*. 2017. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2017.

CRUZ, J. L. V. *Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DUTRA, P. L.; TERRA, D. C. T. Programa Morar Feliz em Campos

(RJ) sob a ótica do beneficiário. In: ENCONTRO INTERNACIONAL E NACIONAL DE POLÍTICA SOCIAL, 1., 2017, Vitória. *Anais [...]* Vitória: Ufes, 2017.

DUTRA, P. L. *Programa habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre suas novas condições de moradia*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2015.

FALCÃO, D. A. *A espera de morar feliz entre a remoção e o reassentamento do Programa Morar Feliz, um território da espera*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2015.

FERREIRA, D. C. “Nosso novo endereço, Morar Feliz”: os sentidos de habitar um conjunto habitacional popular em Campos dos Goytacazes. 2019. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2019.

KOWARICK, L. *A espoliação urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

LEAL, V. N. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. 3. ed. 6. impressão. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

LEEDS, A. Tipos de Moradia, Arranjos de Vida, Proletarização e a Estrutura Social da Cidade. In: LEEDS, A.; LEEDS, E. (org.). *A Sociologia do Brasil Urbano*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1978.

MARICATO, E. *Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana*. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.

MENDES, J. T. N. *O Habitar: práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do bairro Penha, Campos dos Goytacazes/RJ*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

OLIVEIRA, J. C. P. *Poder Local, Royalties e Política: um estudo comparativo sobre a centralidade do Governo Local na definição das estratégias de enfrentamento da problemática habitacional nos Municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2016.

OLIVEIRA, J. C. P.; PEDLOWSKI, M. A. Estado e Programas Municipais de Habitação em Campos dos Goytacazes – RJ. *Análise Social, [S.l.]*, v. 204, n. 3, p. 1-28, 2012.

PINHEIRO, A. C. de O. *Ver e não enxergar, escutar e não ouvir, ver e não falar: um estudo sobre a sociabilidade e as formas de conviver com o medo e o sentimento de (in) segurança em uma comunidade de periferia em Campos dos Goytacazes (RJ)*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2018.

POHLMANN, M. A. R. O. *O recente processo de expansão urbana de Campos*

dos Goytacazes em direção à baixada campista: o 2º Distrito de Goytacazes, a nova centralidade. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2020.

SHIMBO, L. Z. Empresas construtoras, capital financeiro e construção de habitação social de mercado. In: MENDONÇA, J. G.; COSTA, H. S. M. (org.). Estado e Capital Imobiliário: convergências atuais na produção do espaço urbano brasileiro. Belo Horizonte: C/Arte, 2011.

SILVA, F. M. S. *Remoções e Resistências: a transferência da população do aterro em Guarus para o conjunto habitacional do Parque Santa Clara, Campos dos Goytacazes (RJ). Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambientes e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.*

WACQUANT, L. *Os condenados da Cidade: estudos sobre a marginalidade avançada.* Rio de Janeiro: Revan/Fase, 2005.

CAPÍTULO 5

EXPROPRIAÇÕES, NEOEXTRATIVISMO E A VIOLÊNCIA COMO POTÊNCIA ECONÔMICA⁵⁶

Raquel Chaffin Cezario

Guilherme Vasconcelos Pereira

Introdução

Nas últimas décadas, o Brasil tem buscado investir em megaprojetos de infraestrutura que articulam capitais nacionais e transnacionais. Analisando o estado do Rio de Janeiro, desde a década de 1970, o crescimento econômico foi decorrente principalmente da exploração e produção de petróleo e gás extraídos da plataforma continental *offshore*. Contudo, a partir da década de 2000, houve uma série de investimentos voltados para a construção de portos e terminais portuários privados, destacando-se o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu (CLIPA).

Por esse motivo, o presente capítulo propõe um estudo sobre o processo de desapropriação de áreas para a instalação do Porto do Açu, localizado no 5º Distrito de São João da Barra. O município está situado na Região Norte do estado do Rio de Janeiro, com área de unidade territorial de 452.396 km² e população correspondente a 36.573 habitantes, segundo o Censo

⁵⁶ Este capítulo é resultado da pesquisa empreendida durante o doutoramento de ambos os autores, por isso contém partes na íntegra da tese de doutorado já defendida por Raquel Cezario, intitulada “Desapropriações como Expropriação de Terras para o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu”, e partes do estudo ainda em andamento empreendido por Guilherme Pereira.

Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2022).

Para a construção do CLIPA, iniciada em 2007, foi firmado um memorando de entendimentos entre o governo estadual e a LLX Açúcar Operações Portuárias S/A (hoje Prumo). Assim, a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN) criou o Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB) para receber as empresas que se instalariam no local.

Entre 2008 e 2009, foram aprovados os Decretos Estaduais n.º 41.584 e n.º 41.585, de 5 de dezembro de 2008, os Decretos n.º 41.915 e n.º 41.916, de 19 de junho de 2009, e o Decreto n.º 41.998, de 19 de agosto de 2009, com a finalidade de criar o Distrito Industrial na Zona de Expansão Industrial no 5º Distrito (Zona estabelecida na Lei de Uso e Ocupação do Solo do município). Os decretos estaduais previam a retirada da população – que tradicionalmente ocupava essas propriedades rurais – para o avanço das obras do porto.

As desapropriações atingiram 1.580 imóveis rurais, sendo 1.403 desapropriados pelo Decreto n.º 41.584 e 177, pelo Decreto n.º 41.915. Esse processo foi obscurecido por diversas ações que envolveram a CODIN, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o ex-governador do Rio de Janeiro Sérgio Cabral e o empresário Eike Batista.

Conforme Pessanha (2014), a Associação dos Proprietários Rurais e de Imóveis do Município de São João da Barra (Asprim) passou a mover várias ações contra os citados agentes para reivindicar uma revisão do licenciamento ambiental, maior transparência nas informações sobre as desapropriações e reversão de algumas delas, por não terem cumprido a função social para a qual foram realizadas. Além disso, a Asprim denunciou vários casos de proprietários rurais que resistiram às ordens judiciais e foram intimidados tanto por agentes de segurança contratados como por policiais militares que rondavam suas propriedades sem motivo justificado.

Ao considerar as reclamações dos moradores locais, as denúncias de corrupção e as significativas mudanças acarretadas

pela vinda do Porto, surgiram as seguintes questões de pesquisa: quais conflitos abarcaram esse processo? Houve esquemas ilegais por parte de agentes públicos e privados nas desapropriações? Como o neoextrativismo se relaciona com elas?

Tais questões conduziram à hipótese principal de os moradores terem sido expropriados por um Estado legalizador de ilegalidades, consubstanciando práticas neoextrativistas e fazendo uso da violência extraeconômica, ou seja, da coação silenciosa e da força econômica expressa na exploração e na conquista de novos espaços para a reprodução capitalista.

Não obstante, o tema se insere nos estudos desenvolvidos pelo Núcleo Norte Fluminense do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, os quais abordam os desafios frente às atividades extrativas na região. Neste trabalho, o enfoque recaiu sobre as atividades portuárias que inserem São João da Barra em lógicas econômicas neoliberais de escala local e global, que acarretam contradições e conflitos.

Portanto, o objetivo deste capítulo é demonstrar como as desapropriações, quando não realizadas em concordância com a legalidade e a moralidade, podem expropriar moradores de suas terras através de um Estado promotor de práticas neoextrativistas de cunho progressista, utilizando a violência como potência econômica.

Para a operacionalização da pesquisa, realizou-se um estudo de caso no 5º Distrito de São João da Barra, com o propósito de adensar as discussões sobre a expropriação de espaços para a realização da dinâmica expansionista do capital. Este trabalho utilizou como método de abordagem o método indutivo, o qual, na concepção de Marconi e Lakatos (2003), consiste em um processo que parte de dados particulares para inferir uma verdade geral ou universal. Ainda em relação à abordagem, outro método escolhido foi o qualitativo, pois não houve preocupação com a representatividade numérica, mas buscou-se um aprofundamento na compreensão do fenômeno estudado.

Esta pesquisa utilizou as técnicas da documentação indireta – porquanto foram feitas pesquisas documentais e bibliográficas

– bem como as da documentação direta intensiva por meio da observação e da entrevista, as duas principais técnicas usadas no trabalho de campo. Por se tratar de um estudo com abordagem qualitativa, a amostragem foi não probabilística, e o tipo escolhido foi o bola de neve⁵⁷. Para a obtenção dos resultados, os roteiros das entrevistas foram preparados com foco nos membros de associações, moradores diretamente atingidos e moradores que conseguiram permanecer nas propriedades.

Contemplando, portanto, a temática aqui elencada, a primeira seção deste capítulo aborda as teorias de expropriação, o conflito desencadeado entre o Estado, o CLIPA e os moradores do Açú, bem como ressalta a violência extraeconômica, isto é, a violência econômica interiorizada como lei natural do sistema capitalista, demonstrando a dimensão coercitiva do Estado presente nos antigos e atuais processos de apropriação de terras por meio de expropriações.

Por sua vez, a segunda seção traz discussões sobre o neoextrativismo e sua relação com as desapropriações, aqui entendidas como expropriações, tendo em vista que a atuação das indústrias extrativas acontece em diferentes operações de extração (comercial, financeira e rentista) por parte do capital e atinge as populações locais como o Açú, em São João da Barra.

Para fechar o capítulo, as Considerações Finais respondem às questões e à hipótese supracitadas, encerrando o debate que articulou a teoria com os dados coletados na pesquisa de gabinete e de campo. Esta seção também demonstra a importância de se estudar e analisar temas como o abordado neste trabalho, para futuras desapropriações não se constituírem em expropriações.

⁵⁷ Consoante Vinuto (2014), esse tipo de amostra utiliza cadeias de referência e se constrói, antes de tudo, com documentos e/ou informantes-chave para localizar, dentro da população estudada, pessoas com o perfil necessário à investigação. Logo após, solicita-se a essas pessoas que indiquem novos contatos com as características desejadas, a partir de sua própria rede pessoal, e assim sucessivamente.

1 A expropriação das terras do Açu, o conflito e a violência extraeconômica

A principal tradição teórica sobre a desapropriação está fundamentada no marxismo e em sua relação com o capitalismo. Marx (2014) classifica as desapropriações como expropriações e utiliza como objeto de estudo a Inglaterra, pois lá foi possível encontrar a forma clássica do processo de expropriação, que permitiu a acumulação primitiva e levou à acumulação capitalista.

A estrutura econômica do capitalismo nasceu da estrutura econômica feudal, pois por sua decomposição surgiram os elementos para a era capitalista, metamorfoseando a exploração feudal em exploração pelo capital. Ela surge no século XVI e é marcada por todas as transformações que alavancaram a nova classe em formação, em especial os grandes deslocamentos de pessoas “súbita e violentamente privadas de seus meios de subsistência e lançadas no mercado de trabalho como levas de proletários destituídas de direitos” (Marx, 2014, p. 838).

Assim, Marx reitera que “a expropriação do produtor rural, do camponês, que fica assim privado de suas terras, constitui a base de todo o processo. A história dessa expropriação assume matizes diversos nos diferentes países, percorre várias fases em sequência diversa e em épocas históricas diferentes” (Marx, 2014, p. 838). Destarte, mesmo a discussão tendo se iniciado há dois séculos, ela continua atual e servindo como fundamentação para as argumentações contemporâneas sobre as desapropriações que assumem o caráter de expropriações.

No último terço do século XV e nas primeiras décadas do século XVI, a vassalagem feudal começou a ser desfeita, e uma massa de “indivíduos sem direitos” (Marx, 2014, p. 839) foi lançada ao mercado de trabalho. O poder real acelerou esse processo, mas foi o grande senhor feudal o agente principal a usurpar as terras comuns e expulsar os camponeses. O florescimento da manufatura da lã foi o fator primordial dessas violências cometidas na Inglaterra, com a transformação de

terras de lavoura em pastagens. A Reforma Protestante no século XVI também promoveu o saque dos bens da Igreja, proprietária de grande parte do solo inglês.

Nos anos seguintes, a Inglaterra elaborou algumas legislações que lutaram em vão contra esse processo, efetivado por meio da violência individual. O próprio Marx (2014, p. 846) ressalta a “ilegalidade da lei”:

O progresso do século XVIII consiste em ter tornado a própria lei o veículo do roubo das terras pertencentes ao povo, embora os grandes arrendatários empregassem simultânea e independentemente seus pequenos métodos particulares. O roubo assume a forma parlamentar que lhe dão as leis relativas ao cercamento das terras comuns, ou melhor, os decretos com que os senhores das terras se presenteiam com os bens que pertencem ao povo, tornando-os sua propriedade particular, decretos de expropriação do povo.

Ao invés de protegerem o camponês expulso de sua terra, os mecanismos legais passaram a admitir a transformação de terras comuns em propriedade privada, reforçando o argumento levantado por Levien (2014) de que o Estado é quem realiza a desapropriação, e por isso esse processo deve ser estudado não só na esfera econômica, mas também na política.

Marx (2014) conclui que a origem histórica da acumulação primitiva, quando não é a transformação direta da vassalagem em assalariados, é a expropriação dos produtores diretos. A destruição da pequena propriedade de muitos e sua transformação em grandes propriedades de poucos ocorre mediante uma série de métodos violentos que instauram a propriedade capitalista e fundamentam a exploração do trabalho alheio, livre apenas formalmente.

Como previsto por Marx (2014), a expropriação atravessou os séculos, e a “limpeza das propriedades” através da expulsão e das demolições chegou à remota localidade do Açu, que a partir de 2008 passou a vivenciar o processo de despossessão de imóveis rurais por meio de desapropriações autorizadas pelo governo estadual do Rio de Janeiro.

Desse processo, surgiram conflitos entre os moradores, o empreendimento e o Estado (CODIN e Prefeitura de São João da Barra), que perduram até os dias atuais. As expropriações e a falta de diálogo com os proprietários atingidos são demonstrações de como o Estado beneficiou o empreendimento em detrimento dos moradores, numa relação desigual que desencadeou resistências e confrontos.

Por isso, este trabalho buscou uma análise sociológica a respeito do conflito para o melhor entendimento das relações ainda desenvolvidas no 5º Distrito. Todas as teorias reconhecem que o conflito abarca a moralidade, e ele ocorre quando uma das partes envolvidas entende que a outra quebrou uma regra ou deixou de cumprir um papel social.

Nesse sentido, a origem e o curso das lutas sociais se devem às experiências morais vivenciadas pelos grupos sociais perante a denegação do reconhecimento jurídico ou social. A injustiça e o desrespeito capazes de levar às lutas sociais são analisados do ponto de vista moral no decorrer das relações de reconhecimento (Honneth, 2009).

Para Pardo e Nascimento (2015), a moralidade nos conflitos abrange reflexões do direito e da justiça, bem como temáticas da teoria política normativa sobre a legitimidade do poder e do Estado. Abordar o conflito sob tal perspectiva ajuda na compreensão de como as diferentes morais se constroem e são exercidas.

O ponto de vista moral permite a avaliação imparcial das questões relacionadas à justiça. Por outro lado, o direito interfere no poder do Estado autorizando ou não a coerção estatal conforme direitos e deveres dos cidadãos em dada comunidade política. Esta dimensão pressupõe a ideia de uma posição jurídica correta e condizente com os princípios da sociedade. Não obstante, “ouvir a voz dos próprios atores envolvidos nas situações de conflito se torna uma exigência crucial na pesquisa social” (Pardo; Nascimento, 2015, p. 135).

Nos estudos sociológicos, a forma como os agentes envolvidos narram sua visão da situação ajuda a compreender

as posições na disputa assumida por eles e as razões que levantam para se posicionarem. Por isso, para além da teorização a respeito do conflito e das leis, este trabalho buscou dar voz aos agentes implicados nos processos de expropriação no Açú. Destarte, foram realizadas cinco entrevistas, abordadas no decorrer desta seção:

- 1^a – Dona Noêmia Magalhães, à época com 75 anos, residindo com seu esposo no Sítio do Birica, uma propriedade com 27.000 m² localizada na divisa entre o 4^o e o 5^o Distritos de São João da Barra (RJ).
- 2^a – “Seu” Alberto (pseudônimo), naquele momento com 74 anos, morador do Açú. Apesar de desapropriado, continuou com o direito de explorar sua propriedade por meio do instituto da servidão administrativa.
- 3^a – Dona Maria (pseudônimo), na data com 67 anos, vivendo em Campos dos Goytacazes (RJ). Sua família era proprietária de uma pousada que teve parte dos lotes desapropriados. O fato demonstra como esse processo não atingiu apenas os agricultores, mas também o comércio do Açú.
- 4^a – Ana Beatriz, na época, presidenta da Associação de Moradores e Amigos do Açú (AMA).
- 5^a – Rosângela, naquele período, secretária da AMA.

Dona Noêmia, a primeira entrevistada do estudo, entende que o ocorrido no Açú não seguiu o previsto na legislação brasileira a respeito das desapropriações por utilidade pública⁵⁸.

⁵⁸ Na legislação brasileira, a desapropriação por utilidade pública possui uma fase administrativa (com duas etapas) e outra judicial. A primeira etapa da fase administrativa corresponde ao planejamento da desapropriação, no qual define-se o escopo do que será desapropriado e onde é realizado o levantamento dos dados cadastrais do bem para a emissão da declaração de utilidade pública. Após a declaração, a segunda etapa deve estimar o orçamento e o valor das indenizações. Em caso de alegação de urgência, o valor deve ser depositado em juízo para a obtenção da posse provisória. A fase judicial se inicia com a propositura da ação de desapropriação e concede o direito de propriedade ao seu novo dono. No caso do Açú, não houve um planejamento para as desapropriações terem ocorrido. Só após a aprovação de cinco decretos, chegou-se à área final para o DISJB, o que

O Estado legalizou ilegalidades, o empreendimento se aproveitou delas, e os moradores ficaram com os ônus do processo, com suas terras desapropriadas, em sua maioria, sem a justa e prévia indenização⁵⁹.

Para a proprietária, a vida após a instalação do CLIPA se tornou “impraticável”. Com a chegada do porto,

[...] Começaram as pesquisas sobre as terras, veio a notícia da desapropriação e começaram os assédios. [...] com o tempo, passou a existir realmente o que eu chamo de expropriação com bastante violência, além de psicológica, muito física também, com prisões e derrubada de casas com a pessoa presente. Levavam os pertences para um local, um galpão, que a maioria não conseguiu retirar até hoje. Então, isso tornou a vida da gente impraticável.

Dona Noêmia reconhece o ocorrido no Açú como sendo uma expropriação. Conforme Levien (2014), a desapropriação como expropriação é formada por fatores políticos, econômicos e ideológicos, característicos de cada região ou país, e não podem ser deduzidos de circuitos globais do capital. Por sua configuração específica em um determinado lugar e momento, ela pode ser compreendida como um regime de desapropriação, ou seja, um meio institucionalizado de expropriar ativos de seus donos atuais, apresentando um Estado disposto a desapropriar em nome de um conjunto particular de propósitos econômicos, vinculados a interesses de classes singulares e sempre com argumentos geradores de consentimento a essa desapropriação.

demonstra a ausência de um plano expressamente claro e prévio com relação a quais propriedades seriam desapropriadas. Não obstante, ao analisar o Decreto-lei n.º 3.365/1941 (Brasil, 1941), considerado como a Lei Geral das Desapropriações, foi possível constatar outros aspectos não terem seguido os requisitos legais, como a falta de notificação aos moradores e o excesso de agentes públicos e privados nas retiradas dos proprietários de suas terras – não apenas os oficiais de justiça e a polícia, mas também seguranças particulares e cavaleiros para recolher o gado.⁵⁹ Este fato foi verificado mediante entrevistas, reportagens e demais bibliografias consultadas sobre o tema.

Em uma reportagem exibida pelo jornal *O Globo*⁶⁰, Dona Noêmia mais uma vez enfatizou que todo esse processo foi uma expropriação de terras, ou seja, uma desposseção por apropriação, que não considerou a dimensão simbólica do território, mas apenas a material e a capitalista. Em suas palavras:

Aqui [no Sítio do Birica], a gente plantou as árvores, plantou o nosso sonho, os nossos projetos, e a gente pensava em ter um final de vida tranquilo. [...] Aí, vem a desapropriação, que eu falo que é expropriação, tira, através da CODIN (porque o Estado pode, ele é soberano, ele pode fazer isso), e depois entrega para uma empresa particular que está usando as terras. E os agricultores, a maioria deles, não recebeu nada. Mas eles prometiam muito. Eles iam fazer muita coisa. E nós até hoje estamos esperando esse lado que eles prometeram de recompensa, apesar de que a gente continua dizendo que o que nós queremos não é dinheiro, porque na negociação existem duas coisas distintas: existe preço e existe valor, e quem não sabe a diferença, não entende do amor.

Dona Noêmia ressaltou que a expropriação foi feita pelo Estado. Tal fato vai ao encontro do segundo ponto destacado em sua fala, em outros termos, o de entregar a agentes privados terras que deveriam ser públicas. Isso significa que imóveis rurais privados pertencentes aos agricultores do Açu foram desapropriados por meio da CODIN (Estado), com dinheiro público, e se tornaram terras públicas. Contudo, elas foram entregues a detentores do grande capital privado, responsáveis pela instalação do Porto do Açu, ratificando o processo expropriador.

Como já ressaltado neste trabalho por Pardo e Nascimento (2015), do ponto de vista moral, não houve justiça para a maior parte dos expropriados no Açu. Sob a perspectiva do direito, o Estado, ao invés de garanti-lo aos moradores, criou mecanismos

⁶⁰ “O Sonho da Guerreira Noêmia contra o Porto do Açu”. Reportagem: Rafael Galdo. Imagens: Daniel Marengo. Edição: André Vieira. 29 de setembro de 2016. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=pPNpem2TPyM&t=150s>. Acesso em: 20 jan. 2024.

legais para consubstanciar a expropriação e não assumiu perante a sociedade uma posição jurídica condizente com os princípios da legalidade e da moralidade. O empreendimento]]]], assim como o Estado, beneficiou-se do processo ao encontrar no 5º Distrito um bom lugar para reproduzir seu capital. Como resultado, gerou-se o conflito que perdura até os dias atuais.

Outra característica do ocorrido no Açu é a coerção extraeconômica apresentada como um aspecto contínuo da acumulação no capitalismo avançado. Tal fato representa o caráter e o resultado da desapropriação em diferentes lugares e em temporalidades nacionalmente específicas. Esse aspecto forma um “regime de desapropriação”, com uma configuração particular do capital, em um lugar e momento determinados, onde a desapropriação se constitui no uso da coerção extraeconômica para expropriar ativos. Assim,

Quando detentores de meios de coerção desapropriam determinados grupos para o benefício de outro grupo de forma consistente para uma gama coerente de propósitos, podemos chamar isso de um “regime de desapropriação”. [...] o conceito dos regimes de desapropriação será útil principalmente para compreender a desapropriação mediada pelo Estado, em oposição à desapropriação realizada por detentores menos centralizados de meios de coerção (Lupatini, 2018, p. 37).

Nesse sentido, a violência extraeconômica aparece como um elemento central na gênese do capitalismo. A coação silenciosa, ou a violência econômica interiorizada como lei natural do sistema capitalista, demonstra a dimensão coercitiva do Estado, fundamental no processo de acumulação. Assim, a violência como potência econômica se expressa na exploração e na conquista de novos espaços para o avanço do capital.

À semelhança de Marx, Rosa Luxemburgo⁶¹ destaca como a violência está intrínseca nos processos de destruição das organizações sociais baseadas na propriedade coletiva da terra e

⁶¹ *A acumulação do capital*, 1913.

na ruptura dos produtores diretos com seus meios de produção e subsistência, processos ocorridos em países dependentes, como a África do Sul, a China, o Egito, a Turquia, entre outros. O Estado intervinha (e ainda o faz) de forma direta nessa dinâmica da acumulação, com funções decisivas na reprodução da riqueza econômica (Castelo; Ribeiro; Lima, 2018).

Baseando-se na teoria do subconsumo, quando há incapacidade do sistema de realizar um valor excedente, devido a uma demanda ineficaz, Luxemburgo sugeriu que o capitalismo necessitava do uso contínuo da violência em sociedades não capitalistas para garantir acesso ao mercado e aos meios de produção. O imperialismo vinculava a acumulação do capital à acumulação de terras de sociedades não capitalistas, utilizando a violência extraeconômica no processo (Levien, 2014).

Essas concepções teóricas deram suporte à teoria da “acumulação por desapropriação” proposta por David Harvey (2003). Tal teoria representa um avanço em relação à acumulação primitiva, por compreender diversas desapropriações contemporâneas em suas formas específicas, tanto em relação aos setores como em relação à localização geográfica, cuja relevância para o capital reside no bem expropriado muito mais do que no dono desapropriado. Assim, a acumulação por desapropriação se constituiu como o modo predominante de acumulação no neoliberalismo. Dessa forma, o foco dos marxistas na questão do trabalho foi complementado pela questão das lutas contra desapropriações de riquezas públicas e privadas.

Harvey estende a análise do imperialismo feita por Luxemburgo, localizando a necessidade da acumulação primitiva nos regimes de desapropriação. A redução de oportunidades lucrativas em países capitalistas avançados forçou o capital excedente a procurar novos mercados. Nesse sentido, as desapropriações forneceram um mercado para esse capital e permitiram mais acumulação. Como exemplo, há a expropriação de terra e recursos naturais de populações tradicionais e a conversão de propriedade comunal ou estatal em propriedade

privada, casos que se relacionam com o ocorrido no Açú em São João da Barra.

Contudo, pelos argumentos de Levien (2014), Harvey subestimou o aspecto político da desapropriação, não conseguindo incorporar o Estado de forma implícita em sua teoria. Para Levien (2014), é preciso explicar por que e como ele se reestrutura para desapropriar terras para fins e classes, assim como deve esclarecer quais fatores o conduzem a ser bem-sucedido nesse processo. No caso do Açú, os dados coletados por meio de pesquisa bibliográfica e trabalho de campo mostraram que as desapropriações ocorreram para beneficiar agentes privados, como o empresário Eike Batista e o ex-governador Sérgio Cabral. O processo foi exitoso porque usou como principal estratégia a lei para legalizar as irregularidades cometidas.

Assim, a expropriação, o roubo, a privatização de bens públicos, a criminalização da pobreza, a dominação colonial e imperialista, a dívida pública e a tributação regressiva são formas articuladas de violência em uma redoma política e econômica que contam com a coerção jurídico-legal e a coação muda no sistema capitalista (Castelo; Ribeiro; Lima, 2018).

Em especial, a expropriação, o roubo e a privatização de bens públicos foram formas de violência praticadas no Açú, em São João da Barra. A partir de janeiro de 2017, o caso ganhou notoriedade nacional quando jornais, mídias eletrônicas e a imprensa noticiaram a prisão do empresário Eike Batista. O Ministério Público Federal começou a investigar esquemas de corrupção, pagamento de propinas e lavagem de dinheiro por meio de denúncias envolvendo o empresário e o ex-governador do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral. As investigações consideravam o modo como as desapropriações de terras ocorreram no município, acontecimento denunciado pelo trecho de reportagem a seguir:

De acordo com a denúncia do Ministério Público Federal que motivou o pedido de prisão de Eike, o esquema de propina desviou até US\$ 100 milhões ao exterior. Somente

Eike teria depositado a título de propina US\$ 16,5 milhões em operações cujo destino seria Cabral. Os procuradores não detalharam para qual projeto a propina seria destinada, mas foi justamente no período em que ficou evidente o relacionamento de Eike com políticos brasileiros e, conseqüentemente, o sucesso de suas iniciativas junto ao governo do Rio. O Porto do Açú, em São João da Barra, norte do Estado do Rio, é um exemplo. [...] As desapropriações foram cercadas de polêmica e alvo de investigação, em 2010, do Ministério Público Federal, que indicou que houve a retirada de famílias sem ordem judicial e, em alguns casos, sem o pagamento das indenizações devidas. A procuradoria apurou denúncias de que milícias foram contratadas para expulsar e coagir moradores de 800 famílias a deixarem o local (Vettorazzo, 2017).

A reportagem destaca que algumas desapropriações ocorreram à margem dos Decretos criados (sem ordem judicial), sem as devidas compensações aos moradores daquelas localidades (ausência do pagamento das indenizações) e de forma violenta (por meio das milícias contratadas que coagiram os moradores a deixar o local).

Como ressaltado por Levien (2014), os regimes de desapropriação se apoiam, em alguma medida, na coerção (explícita ou velada). Quando o Estado informa ao proprietário de um imóvel a desapropriação, há emprego de força estatal. Caso esse proprietário se recuse a sair, a ameaça de coerção pode se transformar em violência real.

Tal assertiva foi vivenciada por muitos moradores do Açú, incluindo Dona Noêmia. Na entrevista realizada, ela afirmou que a própria polícia, através de milícias, a seguia algumas vezes. Ela também relatou os assédios recebidos para deixar a luta; tais situações a levaram a registrar boletins de ocorrência (BOs). Uma delas foi quando roubaram seu carro em frente à sua residência na cidade de Campos dos Goytacazes (RJ), às 9h, em resposta a uma reportagem, na qual denunciava o empreendimento por conta dos impactos na Lagoa de Iquipari, em São João da Barra. Na abordagem, um dos ladrões disse: “não desligue o carro,

porque eu vou levar, e se a senhora gritar, eu mato a senhora. O aviso é pra senhora sair do carro e da luta”. A resposta de Dona Noêmia foi: “do carro eu saio, da luta não vou sair”.

Outra entrevista foi realizada com “seu” Alberto (pseudônimo). Apesar de desapropriado, ele continuou tendo direito a explorar sua propriedade por meio do instituto da servidão administrativa⁶² proposto pela concessionária de serviço público Ampla Energia e Serviços S.A, pessoa jurídica de direito privado.

Desse modo, o senhor Alberto recebeu dois mandados de citação: um referente ao procedimento ordinário da servidão e outro alusivo à desapropriação por utilidade pública, declarada pela Agência Nacional de energia Elétrica (ANEEL), para uma área no 5º Distrito que seria atingida pela passagem de uma linha de transmissão. Por meio da Resolução n.º 2.605/10 da ANEEL e em conformidade com o Art. 15 do Decreto-lei n.º 3.365/1941 (Brasil, 1941), também foi declarada a urgência para a obtenção imediata da imissão provisória da empresa Ampla na posse da área desapropriada.

A servidão administrativa permitiu ao senhor entrevistado continuar utilizando sua terra, localizada na Estrada Vereador Gerdau Baptista, no 5º Distrito de São João da Barra. De acordo com “Seu” Alberto, a Ampla promoveu audiências antes de efetuar as desapropriações com o objetivo de explicar que no local passaria uma rede e qual era a finalidade dela. Nelas, debateu-se inclusive sobre as indenizações.

⁶² Não há uma lei específica para a servidão administrativa, mas o Art. 40 do Decreto-lei n.º 3.365/1941 (Brasil, 1941) prevê que “o expropriante poderá constituir servidões, mediante indenização na forma desta lei”. Além disso, a Lei n.º 8.987/1995, que dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previstos no Art. 175 da Constituição Federal, antevê no Art. 31, alínea VI, que “incumbe à concessionária promover as desapropriações e constituir servidões autorizadas pelo poder concedente, conforme previsto no edital e no contrato”. A servidão é o direito concedido por entidade pública sobre o imóvel alheio. O primeiro requisito para que ela exista é a declaração de utilidade pública. Após, os agentes autorizados a promover a desapropriação poderão instituir a servidão administrativa. Em qualquer caso, deverá haver o pagamento da indenização em decorrência dos danos pelo sacrifício parcial do direito de propriedade.

Esse ponto difere da situação de Dona Noêmia, pois ela só passou a ter ciência das audiências após as emissões dos Decretos. Outros dois pontos que diferenciam os casos é que “seu” Alberto não foi coagido, enquanto Dona Noêmia ainda vive em constante vigilância e insegurança, e ele recebeu proposta de indenização pela desapropriação, enquanto Dona Noêmia, não. “Seu” Alberto só não recebeu a compensação pois fez a contestação do valor oferecido.

As duas entrevistas supracitadas abordaram moradores desapropriados de imóveis rurais. Destarte, elas não atingiram apenas os agricultores, mas todo o comércio do Açú. Este fato ficou evidenciado na entrevista realizada com Dona Maria (pseudônimo). À época, ela administrava a Pousada Tarde Dourada, que pertencia às suas tias e teve alguns lotes desapropriados para a construção do CLIPA. A pousada foi criada entre 1990/1991 e está localizada no perímetro urbano do Açú, na Avenida Atlântica. Segundo Dona Maria, muitas pessoas participantes da história da construção do CLIPA se hospedaram ali. A entrevistada se desligou da pousada em fevereiro de 2020, depois de 15 anos de trabalho. Hoje, o estabelecimento é gerenciado por uma antiga funcionária, cozinheira e moradora do local.

Ao longo da entrevista, Dona Maria esclareceu que o Porto do Açú atingiu toda a vida comercial e cultural da localidade. A pousada é um exemplo, pois sobrevivia de uma clientela que todos os anos se hospedava no Carnaval e nas datas prolongadas. Contudo, com a vinda do empreendimento, o lugar assumiu um caráter mais empresarial, e esses clientes pararam de frequentar o local. A pousada deixou de ser referência de lazer para ser corporativa – funcionando mais como restaurante. Porém, após o fechamento de uma das portarias do CLIPA que dava acesso direto à localidade do Açú, a pousada, mais uma vez, perdeu clientes.

Falando em específico sobre as desapropriações, a entrevistada ressaltou não ter sido notificada delas, assim como Dona Noêmia também não o foi. Com recursos próprios, ela

buscou as informações no Diário Oficial, pois ninguém avisou oficialmente sobre as ações – fato que descumpre o disposto na Lei Geral das Desapropriações – Decreto-lei n.º 3.365/1941 (Brasil, 1941). Ela também só soube da realização de audiências públicas após o início do processo e das reivindicações dos outros moradores. As tias da entrevistada perderam as terras e não foram indenizadas, tal qual Dona Noêmia.

A desapropriação não atingiu a área construída da pousada, apenas a parte dos fundos do imóvel. De acordo com a entrevistada, ao criar o loteamento, suas tias deram uma rua para a prefeitura, cujo caminho passou a servir como acesso à Estrada do Galinheiro. Em um sábado à noite, voltando para a cidade de Campos, ela relatou ter sido barrada pela empresa, pois ali havia passado a ser propriedade da LLX. Ela questionou e disse ser ali uma estrada, mas recebeu como resposta que o local havia sido desapropriado para o empreendimento.

Como demonstrado, as expropriações atingiram propriedades próximas da área urbana do Açú e não impactaram apenas os moradores com suas atividades rurais. A dinâmica imobiliária sofreu um baque na região, e o comércio como um todo teve um declínio nas atividades. O abandono por parte do poder público só dificultou ainda mais todo esse processo. Uma das falas da entrevistada mostrando o descaso do Estado com a localidade foi a seguinte:

Uma coisa que sempre me revoltou é que no Açú falta luz demais por falta de assistência da empresa. Então, quando falta luz é assim: um corredor escuro no meio, uma cidade de um lado [o empreendimento] e o mar do outro lado, porque tem época que tem muitas embarcações. Se você olhar para o lado, tem uma cidade de processos financeiros infinitos, e do outro lado uma outra cidade onde são negociadas fortunas inimagináveis em moedas das mais variadas. E você ali, escondidinho no escuro. Então é cruel. Eu não sei como o poder público consegue não se sensibilizar a nível de conciliar interesses.

O Porto veio com uma proposta de mundialização, mas não a incorporou à localidade. Ela ficou restrita à cerca: do lado de dentro, o mundo; do lado de fora, a exclusão, ou “o corredor escuro” citado pela entrevistada. Assim, “te ofereceram uma coisa, e isso virou ouro de tolo. E aí você se sente desprotegida materialmente, porque você não tem luz, não tem água, saneamento básico. Tudo isso eu acho uma crueldade”.

Nesse sentido, é válida a ressalva de como grandes empreendimentos podem trazer progresso, em especial quando há parceria entre o poder público e o privado. A melhoria do acesso, por exemplo, só foi implantada porque era uma exigência do empreendimento, o que demonstra o desinteresse do poder público com o Açú. Tal fato permanece ainda hoje e pode ser corroborado pelas entrevistas feitas a alguns membros da Associação de Moradores e Amigos do Açú (AMA), os quais reivindicam melhorias para a localidade.

A AMA é uma associação apartidária, sem fins lucrativos, disposta a representar a coletividade a partir do diálogo e das parcerias com a prefeitura, a câmara de vereadores e entidades privadas, com a finalidade de promover o bem comum. Em sua carta de apresentação, a AMA esclarece que sua missão é “representar e defender os interesses dos moradores e amigos da Praia do Açú, com foco na valorização do exercício da cidadania e promoção da qualidade de vida e do fomento de renda, aliados ao desenvolvimento socioambiental sustentável”.

De acordo a senhora Ana Beatriz, presidenta da Associação, a vinda do Porto e das desapropriações envolveram frustração e conflito. Contudo, ela salientou que, “no momento atual, precisamos mais do investimento do governo municipal do que do investimento do Complexo, porque há parcerias entre ele, seus representantes, a AMA e outras empresas”.

Consoante a entrevistada, o Açú almejava ter pessoas de todo o Brasil visitando a praia. Afinal, “ter um complexo como o CLIPA não era brincadeira”. Contudo, a senhora Ana Beatriz ressaltou que a desapropriação, apesar de não ter sido em sua maioria na área da praia, teve um impacto negativo na

localidade. Em sua fala, reiterou haver pessoas que ainda não tinham recebido a indenização, ressentindo-se por isso.

Como melhoramento para a localidade, a senhora Ana Beatriz reforçou estar buscando junto à associação saneamento básico, mobilidade urbana e segurança para os moradores do Açú. Destarte, diferentemente de outras associações, o observado é que a AMA tenta evitar os conflitos e conseguir suas reivindicações a partir do diálogo.

Retomando a abordagem descrita por Honneth (2009) sobre o reconhecimento e a socialização, associações como a AMA são o ajuntamento de indivíduos que se reconhecem como pessoas de direito e incluem em suas ações a vontade comunitária, com o intuito de promover mudanças sociais positivas. No caso do Açú, as desapropriações foram uma forma de desrespeito e injustiça que os levaram à resistência e à mobilização. Por isso, como bem apontou o supracitado autor, compreender esse fenômeno, qual seja, a luta por reconhecimento como uma força moral, permite entender o posicionamento dos agentes e as ações tomadas por eles em defesa de uma causa.

Para Honneth (2009), essa luta reúne as vivências individuais de desrespeito e as interpreta como histórias de um grupo, ampliando as ações por reconhecimento como uma exigência coletiva. Nesse sentido, as lutas sociais que ocorrem em decorrência da instalação do Porto do Açú se devem às experiências morais vivenciadas pelos moradores ante a falta do reconhecimento jurídico ou social, sobretudo sobre a posse de suas propriedades. Nesse sentido, as reivindicações não se resumem apenas às expropriações ocorridas, mas buscam melhorias para toda a localidade em vários aspectos voltados à qualidade de vida da população.

Outra entrevista foi realizada com a senhora Rosângela Conceição Ferreira da Silva, que em 2017 assumiu a função de primeira secretária na AMA e era a responsável pela parte estrutural e logística da associação. Questionada a respeito do processo de desapropriação, ela o apontou como um “desastre”, pois não houve diálogo com a população e faltou orientar os

moradores sobre os possíveis procedimentos a serem tomados. Assim, “eles se utilizaram da ignorância da pessoa. Olha, foi muito triste, pois estavam lidando com gente analfabeta ou semianalfabeta”.

Além disso, a entrevistada mencionou o assédio vivenciado pelos moradores. Conforme narrou, “vivia carro de polícia rondando direto a propriedade deles. [...] Uns morreram, outros entenderam que eles não tinham estrutura jurídica para lutar. Isso vai nos desanimando. A impunidade no Brasil desanima você a lutar”. A entrevistada ressaltou que “ninguém estava contra ser desapropriado. A briga não foi por isso. O problema era ser desapropriado por nada”.

Tal fato demonstra como o processo de expropriação impactou a localidade do Açú. Isso só reforça a importância de estudos como o que aqui está sendo empreendido, pois desmascaram processos ilegais e fornecem uma ferramenta fundamental, a informação, para que processos desapropriatórios não se configurem como expropriações.

Em síntese, de alguma forma, todos os entrevistados narraram a falta de atuação do poder público em benefício da população do Açú. Também abordaram a questão da empregabilidade da população local, utilizada em sua grande maioria apenas para a construção da infraestrutura do Porto do Açú e depois descartada. Em relação às melhorias trazidas por ele, os aspectos ressaltados foram os mesmos, quais sejam, as estradas asfaltadas, a melhoria no fornecimento de energia e água potável.

Entretanto, a senhora Rosângela pontuou que as melhorias foram, na verdade, “migalhas do Porto”. O poder público se mantém aquém das demandas da localidade – ainda no “corredor escuro” –, enquanto contempla as luzes do empreendimento de um lado e a dos navios de outro, luzes de sonhos perdidos e expectativas frustradas.

São João da Barra se tornou um dos vários exemplos de pequenas cidades fortemente marcadas por agentes capitalistas que se apropriam do território para a reprodução dos seus

próprios interesses, e não os da coletividade. A ideia do CLIPA e todo o ideal de desenvolvimento trazido por ele de nada valeram mediante a expulsão de trabalhadores rurais de suas propriedades por meio de processos legais no papel, mas ilegais em sua execução.

Diante do exposto, as expropriações podem ser também analisadas sob o viés do neoextrativismo, tema abordado na próxima seção, tendo em vista que a atuação das indústrias extrativas acontece em diferentes operações de extração por parte do capital e também atingem as populações locais.

2 O neoextrativismo e o Porto do Açú

O conceito de neoextrativismo tem origem nas análises de autores latino-americanos em torno das transformações econômicas, sociais e políticas realizadas na região nas primeiras décadas do século XXI. De acordo com Svampa (2019), é possível identificar continuidades e rupturas do conceito em relação ao extrativismo clássico. Continuidade, no sentido de a história econômica da região apresentar a extensão da exploração dos recursos naturais como estratégia de crescimento econômico e progresso; rupturas, pelo fato de, ao considerar a atual dinâmica de reprodução e acumulação do capital, o processo envolver pressões ao território e à exploração de recursos naturais, produzindo ou aprofundando conflitos econômicos, sociais e políticos.

Na visão de Gudynas (2012), o extrativismo clássico tem por objetivo a discussão da inserção dos países latino-americanos no mercado mundial. Nesse aspecto, o debate sobre as atividades de extração visava a estrutura de exportação das mercadorias primárias produzidas, posicionando os países na Divisão Internacional do Trabalho (DIT) como fornecedores de produtos primários. Essa posição incluía a participação direta dos Estados Nacionais como produtores e responsáveis pela garantia da exportação das mercadorias objetivando a evolução econômica dos países.

Considerando essa perspectiva do ponto de vista da teoria social, o extrativismo clássico foi um dos fatores discutidos pelos autores chamados “dependentistas”. Dessa forma, eles apontavam o atraso da estrutura econômica e social dependente que se consolidava nos países latino-americanos em relação aos países tidos como desenvolvidos, via inserção no processo da DIT. Essa visão proporcionou o aprofundamento do debate sobre os efeitos das atividades extrativas, mas manteve-se ainda associada à ideia de avanço econômico nacional. O deslocamento dessa perspectiva para o ponto de vista local/regional fez a ótica da dependência ser substituída pela lógica da redenção dos lugares na busca, através da escala local, da superação do “atraso”.

Nesse sentido, Gudynas (2012) afirma que os governos progressistas latino-americanos substituíram o discurso clássico do extrativismo de inserção ao mercado mundial pelo discurso voltado à globalização e competitividade. Sob essa lógica, havia o pressuposto de aceitação da dinâmica global contemporânea, das regras sobre o comércio internacional, dos fluxos de capital e, em especial, sobre os direitos de propriedade. Esse cenário, somado ao deslocamento do avanço, confere uma possibilidade de compreender o extrativismo em sua dimensão ampliada, indo para além das atividades de extração propriamente ditas, buscando compreender as relações estabelecidas para além das fronteiras da produção.

Por isso, para Svampa (2019), o conceito de neoextrativismo propicia a análise multiescalar e pluridimensional. Essa ampliação permite compreender não só as transformações ocorridas nos territórios em virtude da extração de recursos naturais, mas entender os diversos âmbitos entrelaçados a outros conceitos. Nesse caso, a ampliação do extrativismo, ou seja, o neoextrativismo, envolve três processos articulados: a extração dos recursos naturais, a logística necessária para a comercialização e circulação das mercadorias e, por fim, a estrutura capitalista e financeira que movimenta e enlaça os investimentos, proporcionando a possibilidade de análise dos processos relacionados à extração (Ribeiro, 2020).

Além dessa relação, um dos pressupostos do conceito é a continuidade da intervenção do Estado na economia. Ao contrário do que por vezes é propagado no discurso do senso comum, ou largamente difundido pela corrente liberal da economia, o Estado Nacional não deixa de participar dos processos de desenvolvimento econômico. Pelo contrário, aprofunda sua atuação sob outra roupagem, seja através das empresas estatais, seja na regulação das atividades e na garantia da infraestrutura de circulação das mercadorias. Nesse aspecto, o neoextrativismo demonstra que as atividades extrativistas ainda têm bastante espaço nas agendas de governos.

Em nível de desenvolvimento regional, este foi pautado pela realização de Grandes Investimentos (GIs) ligados ao neoextrativismo. Dessa maneira, os recursos destinados aos empreendimentos ligados à extração de recursos naturais pressionaram a dinâmica social na qual se instalaram, promovendo a flexibilização de controles ambientais e o aumento dos conflitos pela terra (Svampa, 2019). Por isso, o caso da Região Norte Fluminense é emblemático, porquanto a história da região é atravessada pela realização de GIs, sobretudo após o anúncio da instalação do Porto do Açú no município de São João da Barra.

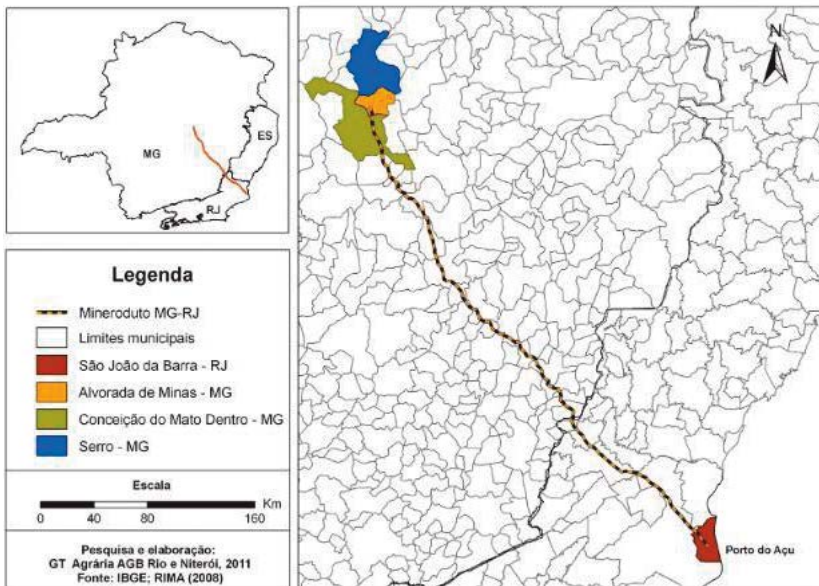
Desde os anos 1970, a Bacia de Campos trouxe para o interior do estado do Rio uma porta aberta para fluxos da economia globalizada, o que concretiza uma articulação entre o regional, o nacional e o mundial. As demandas da indústria petrolífera e da produção energética pressionaram a região para a promoção de infraestrutura capaz de garantir o escoamento da produção ali realizada. Assim, os empreendimentos portuários propostos à região mostram sua estreita relação com as atividades de extração, integrando a produção local à economia mundial.

O mundo então chegou à região e a transformou, reconfigurando-a e adequando-a às exigências das grandes empresas atraídas para o município sanjoanense. Nesse sentido, a Região Norte Fluminense passou a ser “o suporte e a condição de relações globais que de outra forma não se realizariam. Agora,

exatamente, é que não se pode deixar de considerar a região, ainda que a reconheçamos como um espaço de conveniência e mesmo que a chamemos por outro nome” (Santos, 2006, p. 165).

O contexto político-econômico instaurado incentivou a construção do empreendimento portuário em São João da Barra. Analisando-se mais de perto sua história de implantação, constatou-se que apenas em 2005 – sob o controle do “Grupo X” e capitaneado pelo empresário Eike Batista – o projeto de sua construção ganhou forma, a princípio servindo para o escoamento da produção de minério, o que incluía também a construção de um mineroduto, cujo duto atravessaria no total 32 municípios (Figura 1), com 525 km de extensão (Costa, 2018).

Figura 1 – Sistema Minas-Rio



Fonte: AGB (2011).

O Mineroduto MG-RJ, proposto em cenário externo favorável com a valorização do preço internacional, atraiu novos investidores para o empreendimento e, em 2007, ele foi adquirido pelo grupo estrangeiro Anglo-American no valor estimado de

R\$ 6 bilhões. Esse negócio incentivou a expansão do projeto portuário inicial.

Na nova etapa, o Porto do Açú assumiu a característica mundial mais moderna, chamada de *Maritime Industrial Development Areas* (MIDAs). Nessa configuração, a demanda por terras é uma vantagem competitiva entre os portos, que fica dividida em dois espaços: a *hinterlândia* e a *foreland*. A *hinterlândia* compreende a retroárea do porto e a sua capacidade de abrigar serviços e indústrias. Já a *foreland* representa o espaço marítimo dos portos, a área de manobra e o calado que permite a atracação de navios maiores (Pessanha, 2017).

A mudança no projeto original levou à criação do DISJB e por consequência resultou nas desapropriações. Aqui, o neoextrativismo alcançou os moradores do Açú, extraíndo seus meios de vida. Como demonstrado na seção anterior, o processo foi uma expropriação que atingiu em particular a agricultura familiar, mas também o comércio e a cultura urbana do 5º Distrito, modificando a forma de vida e as relações sociais locais.

Ao aprofundar o entendimento dos processos articulados em torno da retirada de recursos naturais no século XXI, o aspecto mais significativo em torno do neoextrativismo é justamente a extração de meios de vida e o aprofundamento das relações capitalistas atingindo o tecido social. As expropriações são movimentos fundamentais para o avanço do capitalismo, pois elas se apresentam como uma saída para a concentração de capitais. Dessa maneira, a expansão do capital atinge novas áreas de valorização e as formas tradicionais de cooperação (Gago; Mezzandra, 2017).

Entre os mecanismos inovadores presentes no neoextrativismo, está o envolvimento das finanças. De acordo com Gago e Mezzandra (2017), elas são determinantes para compreender a forma de relação entre o capitalismo organizado globalmente e as mudanças promovidas nos locais pelas atividades de extração. Com o intuito de garantir o retorno dos investimentos, as finanças desencadeiam o processo de desmontagem produtiva, impondo a reprodução de atividades

como a produção de *commodities* que, como uma mercadoria básica para toda a produção capitalista, configura-se como um investimento bastante atrativo.

A imbricação desses fatores ajuda a explicar a estratégia comum entre os Estados da América Latina da relação com as atividades de extração. Em conformidade com Svampa (2019), a característica comum aos governos progressistas do início do século XXI foi a utilização dos recursos oriundos da comercialização de *commodities*. Os recursos obtidos serviram para compensar as desigualdades sociais e econômicas dos países. No caso do Brasil, por exemplo, a expansão de políticas públicas foi sustentada pela produção de superávits primários. O desenvolvimento econômico, dessa forma, permanecia pautado pela realização da extração de recursos naturais.

Portanto, houve um esforço conjunto entre diferentes escalas de poder, quais sejam, o Estado, o município e as corporações, para infundir no pensamento coletivo o fato de São João da Barra ter sido o município escolhido para sediar um projeto de interesse nacional e ser incluído, a partir disso, no competitivo cenário do mercado global. A cidade sairia de uma realidade pobre, periférica e atrasada para se inserir nos novos arranjos econômicos internacionais.

Contudo, a verdade foi que a construção do Porto do Açú criou espaço para um grande projeto logístico, de natureza privada, que acabou por extrair modos de vida tradicionais ao expulsar moradores de suas terras. Todo o processo teve a legitimação do Estado, gerador de estruturas facilitadoras para a reprodução das atividades do CLIPA, mas também ocasionador de implicações sociais, políticas, ambientais e econômicas.

Sob a roupagem do neoextrativismo, o capital apropriou-se de áreas que antes configuravam uma grande parte rural do município. Nesse processo de expropriação promovido pelo poder público em prol dos agentes capitalistas, a população local ficou sem suas propriedades, sem as indenizações e sem direitos, como demonstrado na seção anterior.

Considerações finais

As expropriações têm atravessado os séculos e estão diretamente ligadas à gênese do capitalismo. No Brasil, legitimadas de forma legal pela designação de “desapropriação”, várias expropriações têm sido promovidas pelo Estado em prol de um conjunto de propósitos econômicos privados vinculados a grandes detentores do capital.

E assim, motivada por interesses particulares e não públicos, de mãos dadas com a falácia do desenvolvimento, a expropriação chegou à localidade do Açú, em São João da Barra. Não apenas ela, mas também a violência como potência econômica, demonstrando a dimensão coercitiva do Estado, sendo consolidada por ações neoextrativistas e por uma legislação que “legaliza processos ilegais”.

Nesse sentido, retornando ao problema de pesquisa, a primeira questão indagou quais conflitos abarcaram esse processo de desapropriação. A análise dos dados mostrou que as expropriações no Açú levaram à mobilização de alguns moradores e iniciaram um conflito com a antiga LLX e a CODIN. Os principais gatilhos foram a falta de transparência no processo, a forma como alguns desapossamentos aconteceram e, em particular, a falta de uma indenização prévia e em dinheiro.

Utilizando a sociologia do conflito para entender o posicionamento dos agentes, convém reforçar que o confronto surgiu quando os moradores entenderam que o poder público e o empreendimento quebraram uma regra e deixaram de cumprir o papel social a eles devido. Evocou-se, portanto, a moralidade das ações, o direito e a justiça, ou seja, os expropriados mobilizaram seus valores para sustentar que as ações ocorridas no Açú foram amorais e ilegais.

A segunda questão do estudo buscou averiguar se houve esquemas ilegais por parte de agentes públicos e privados nas desapropriações. De acordo com os resultados observados, sim, houve corrupção e lavagem de dinheiro envolvendo o ex-governador Sérgio Cabral e o empresário Eike Batista.

As investigações do Ministério Público e da Polícia Federal também mostraram que esses esquemas abarcaram as desapropriações no Açu, ratificando seu caráter “ilegal”, mesmo que formalizado por Decretos estaduais. Claramente, os mecanismos legais ligados à desapropriação por utilidade pública foram utilizados para mascarar o processo, porém a própria execução legal desse ato não seguiu à risca o previsto pela Lei Geral das Desapropriações (Brasil, 1941).

Com relação à terceira questão elencada na Introdução deste capítulo sobre como o neoextrativismo se relacionava com as desapropriações, constatou-se que as atividades de extração abrangem não só a retirada de recursos naturais, mas também mobilizam toda a estrutura urbana em prol da garantia de infraestrutura logística, atendendo em especial à demanda das indústrias extrativas. Por isso, uma grande área precisou ser desapropriada em benefício do CLIPA. Contudo, como demonstrado, as desapropriações foram, na verdade, expropriações.

Nesse íterim, por meio de expropriações, o neoextrativismo extrai meios de vida mobilizando, para isso, o discurso desenvolvimentista a partir dos recursos oriundos das atividades de extração. No caso do Açu, uma grande área no 5º Distrito de São João da Barra foi tirada da tradicional população moradora do local e fornecida a um empreendimento privado através do poder público estadual.

Portanto, é verdadeira a hipótese principal deste estudo de que os moradores foram expropriados por um Estado que legalizou ilegalidades, consubstanciando práticas neoextrativistas e fazendo uso da violência extraeconômica.

As expropriações realizaram a dinâmica expansionista do capital tentando abafar a voz dos moradores atingidos. Contudo, mesmo em meio a ameaças e coações, alguns deles persistem na luta pelo que acreditam ser justo e correto. Este trabalho apenas reforça o fato de que eles, em sua territorialidade e relação com o solo vivido, não podem ser desconsiderados, ou considerados “sem voz”, pois, como cidadãos e seres de cultura, história e memória, precisam da garantia de seus direitos fundamentais.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (AGB). *Relatório dos impactos socioambientais do complexo industrial-portuário do Açu*. Rio de Janeiro: AGB, 2011.

BRASIL. *Decreto-lei n.º 3.365/1941*. Dispõe sobre desapropriações por utilidade pública. Brasília: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3365.htm#:~:text=DECRETO%2DLEI%20N%2C%BA%203.365%2C%20DE%2021%20DE%20JUNHO%20DE%201941.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20desapropria%C3%A7%C3%B5es%20por%20utilidade%20p%C3%ABblica.. Acesso em: 20 jan. 2023.

CASTELO, R.; RIBEIRO, V.; LIMA, R. de. A Violência como Potência Econômica: da acumulação primitiva ao novo imperialismo. In: BOSCHETTI, I. (org.). *Expropriação e Direitos no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. p. 265-292.

COSTA, A. M. A. *O processo de expropriação das terras do Açu e a trajetória de lutas dos camponeses impactados pelo projeto Minas-Rio*. 2018. 266 f. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Faculdade de Serviço Social. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

GAGO, V.; MEZZANDRA, S. A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism. *Rethinking Marxism*, [S.l.], v. 29, n. 4, p. 574-591, 2017.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LÉNA, P.; PINHEIRO DO NASCIMENTO, E. (Eds.). *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond, 2012. p. 303-318.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022.

HARVEY, D. *O Novo Imperialismo*. São Paulo: Loyola, 2012.

HONNETH, A. *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2009.

LEVIEN, M. Da Acumulação Primitiva aos Regimes de Desapropriação. *Sociologia e Antropologia*, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 21-53, jun. 2014.

LUPATINI, M. Notas sobre a Expropriação na “Odisseia” do Capital. In: BOSCHETTI, I. (org.). *Expropriação e Direitos no Capitalismo*. São Paulo: Cortez, 2018. p. 63-99.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. *Fundamentos de Metodologia Científica*. São Paulo: Editora Atlas, 2003.

MARX, K. A Chamada Acumulação Primitiva. In: *O Capital – Crítica da*

Economia Política – Livro I. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014. p. 833-885.

PARDO, D. W. de A.; NASCIMENTO, E. P. do. A Moralidade do Conflito na Teoria Social: Elementos para uma Abordagem Normativa na Investigação Sociológica. *Revista Direito GV*, São Paulo, v. 11, n. 1, p. 117-140, jan./jun. 2015. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rdgv/a/dvTBpdBnWM8WmP78J8sxnPQ/?lang=pt&fo_rmat=pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

PESSANHA, R. M. *et al.* A Gênese do Complexo Logístico Industrial Porto do Açú: oportunidades e desafios para o desenvolvimento da Região Norte Fluminense. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*, Taubaté, v. 10, n. 2, p. 153-181, maio/ago. 2014.

PESSANHA, R. M. *A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades*. 543 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) – Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

RIBEIRO, L. C. de Q. *As metrópoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

SANTOS, M. Do Meio Natural ao Meio Técnico-Científico-Informacional. *In: A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. 4. ed. 2. reimpr. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p. 156-175.

SVAMPA, M. *As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. Tradução de Lígia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2019.

VETTORAZZO, L. Período da propina coincide com o do crescimento da EBX no Rio. *Folha de S.Paulo*, 28 jan. 2017. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/01/1853791-periodo-da-propina-coincide-com-o-do-crescimento-da-ebx-no-rio.shtml>. Acesso em: 30 out. 2023.

VINUTO, J. A Amostragem em Bola de Neve na Pesquisa Qualitativa: um debate em aberto. *Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago./dez. 2014.

CAPÍTULO 6

TRANSFORMAÇÕES NOS SERVIÇOS DE SANEAMENTO NO NORTE FLUMINENSE NO CONTEXTO DA PRIVATIZAÇÃO⁶³

Érica Tavares

Carlos Frederico Ribeiro

Juliana Santos Alves de Souza

Introdução

Os serviços de saneamento básico constituem uma área fundamental para pensar a relação entre os efeitos do processo de neoliberalização nas políticas públicas e na governança urbana. O acesso à água envolve uma complexa infraestrutura que demanda expressivo aporte de recursos e atuação governamental de diferentes instâncias, como a União, o Estado e os Municípios. Entretanto, diante dos conflitos de interesse na apropriação e distribuição desses recursos, vemos inúmeras desigualdades no acesso ao saneamento básico pelos distintos grupos sociais em diferentes espaços das cidades brasileiras.

A gestão dos serviços de saneamento já passou por muitas transformações no Brasil. Entre tendências de centralização ou descentralização político-administrativa e maior ou menor atuação do poder público na provisão dos serviços, um dos principais aspectos observados recentemente é a ampliação sem

⁶³ Versão revisada após versão anterior apresentada no ENANPUR 2022.

precedentes da iniciativa privada, com significativa rearticulação do poder público por meio de mudanças regulatórias, de modo a criar um espaço favorável para atuação de grandes grupos privados no setor.

O principal marco regulatório do setor no Brasil foi aprovado em 2007 pela Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), pautada na ideia do saneamento básico como direito social. A lei e seu decreto posterior “apontam para a necessidade de priorização de planos, programas e projetos que visem a implantação e ampliação de serviços e ações de saneamento” (Britto; Rezende, 2017, p. 562), inclusive para a população mais pobre. Após essa legislação, também foi instituído o Plano Nacional de Saneamento Básico (Plansab) em 2013, seguindo as mesmas diretrizes.

Entretanto, após medidas provisórias que já intencionavam novas alterações no setor desde 2018, a Lei n.º 14.026/2020 (Brasil, 2020) foi concebida com um discurso voltado para a universalização dos serviços de água e esgoto, mas estabeleceu, como estratégia fundamental para isso, a maior participação das empresas privadas em detrimento de uma maior atuação do poder público.

O estado do Rio de Janeiro (ERJ) foi um dos primeiros a implementar as transformações no setor com a concessão dos serviços da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (Cedae) para a iniciativa privada com base no processo de regionalização. Diante desse cenário, este estudo teve como objetivo analisar as mudanças na provisão dos serviços de saneamento básico mediante novas rodadas de privatização do setor no Brasil considerando a reconfiguração dos prestadores de serviços nos municípios do Eixo Norte do interior fluminense.

Após o processo de concessão, o rearranjo dessa região manifesta contestações ao próprio objetivo da universalização, porquanto o reflexo desse projeto concebeu áreas desconexas, com baixo potencial de integração. As questões que nos motivam para essa análise são: Como ocorreu o processo de adesão à concessão dos serviços de água no ERJ, em especial nos municípios do interior? Como foi a relação entre os entes

federados? Qual o papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)? Qual a situação dos municípios em termos de provisão dos serviços? Como foi feito o processo de regionalização e divisão dos blocos? Qual a participação dos municípios no processo? Como ficou a divisão da prestação dos serviços de abastecimento de água?

Muitas dessas questões ainda estão para ser respondidas. Entretanto, com o material disponível até o momento, bastantes elementos já são passíveis de serem observados. Nesse sentido, o texto está estruturado em mais três seções, além desta introdução. Na primeira, realiza-se o debate sobre o processo de reestruturação neoliberal do setor de saneamento no contexto global, compreendendo as mudanças sobre a gestão das águas e o movimento de reestruturação regulatória. Na segunda seção, são apresentadas as estratégias metodológicas baseadas na análise de dados secundários através do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), pesquisa documental e levantamento de informações através da mídia e de portais de órgãos públicos e empresas. Na terceira seção, são analisadas as mudanças na provisão dos serviços no interior do ERJ, em especial o recorte aqui denominado Eixo Norte do estado, ao considerar as regiões imediatas de Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras, Santo Antônio de Pádua e Itaperuna.

O olhar sobre o interior é importante para trazer questões distintas daquelas que se concentram na metrópole, uma vez que a regionalização para a prestação dos serviços pode se dar pelo estado, mesmo com algum município sendo contrário, diferentemente das Regiões Metropolitanas, Aglomerações Urbanas ou Microrregiões.

A fim de ampliar o olhar para diferentes perspectivas de atuação para o setor, também se apresenta um mapeamento regional da participação privada e dos grupos empresariais após a concessão dos serviços em 2021, assim como são problematizadas algumas questões como a não adesão de alguns municípios ao modelo de privatização e a ênfase em outras perspectivas sobre o

setor por parte de atores ativos na luta para se opor às iniciativas em curso.

É preciso ressaltar o objeto deste estudo ainda se encontrar em profunda transformação. A abordagem aqui empreendida visa suscitar dimensões conceituais que permitam tratar as mudanças observadas no setor de saneamento básico no Brasil, assim como apontar para diversos aspectos dignos de reflexão e posterior aprofundamento.

1 O saneamento básico entre diferentes perspectivas no cenário de reestruturação neoliberal no Brasil

As relações sociais, econômicas e políticas no setor de saneamento no contexto de novas rodadas de neoliberalização (Quintslr; Werner, 2021) envolvem: o poder público, nas instâncias federal, estadual e municipal; as empresas prestadoras de serviços, as quais complexificam sua composição e atuação mediante o domínio do mercado financeiro nas relações econômicas e políticas; e a sociedade civil, com diferentes grupos sociais e demandas.

Para além de uma visão restrita à infraestrutura física e aos recursos materiais, os serviços de saneamento básico estão atrelados de maneira direta às dimensões sociais, políticas, ambientais e, principalmente, às econômicas. De uma perspectiva político-institucional, estudos acionam concepções relativas à política pública como “capacidade institucional” ou estatal – em especial dos municípios (O’Donnell, 2011; Repetto, 2004; Bernazza; Longo, 2014) – e a *path dependence* – dependência de trajetória (Bernardi, 2012; Fernandes, 2002; Britto, 2012) – para mostrar o peso das decisões políticas anteriores sobre os novos rumos da área de saneamento, enquanto evidenciam a complexa realidade institucional dos municípios em lidar com as necessidades colocadas para ampliação do acesso aos serviços.

O histórico do setor no Brasil apresenta uma trajetória repleta

de conflitos entre os próprios entes federados, assim como entre esses entes e a esfera privada, que seriam os atores principais para a definição desses rumos, percursos já abordados por diversos autores (Rezende; Heller, 2008; Britto; Rezende, 2017; Quintslr; Werner, 2021). Tais relações estão encadeadas a uma dinâmica política e econômica global cercada de contradições inerentes ao desenvolvimento do sistema capitalista. Entre elas, está a própria governança internacional da água. A partir da década de 1970, a crise do capital e a onda de reformas do Estado dão início a uma nova fase do capitalismo, marcada pela centralidade e predominância de uma lógica financeira em seu sistema nervoso (Netto; Braz, 2006) o qual tende a se expandir para novos mercados e novos espaços, visando a maior circulação e fluxo de capital (Harvey, 2008).

O saneamento serviu de palco para transformações e avanços regulatórios, políticos e econômicos nesse período. Swyngedouw, Kaïka e Castro (2016) apontam que essa década marca o quarto período da trajetória das experiências internacionais de organização dos sistemas urbanos de abastecimento de água. Tal período caracteriza-se pelo contexto neoliberal de desregulamentação do mercado, redução do papel do Estado nos investimentos em assistência social, demanda por uma maior competitividade e avanço sobre novas fronteiras para inversão do capital, convertendo a natureza em parte integrante de novas estratégias de acumulação.

A necessidade de o capitalismo intensificar a reprodução de capital faz ele se apropriar de bens, setores e territórios antes não inseridos na lógica capitalista de acumulação. O avanço do capital sobre a natureza e sua transformação em pedaços negociáveis no mercado global também é tratado por Smith (2007) como uma nova fase de produção da natureza: mercantilizada e financeirizada. Ele destaca que os mercados financeiros são capazes de orquestrar as políticas ambientais e regulamentar as decisões sociais, atravessadas por mecanismos de cooptação política e aberturas de um novo domínio para a acumulação de capital. Assim, “qualquer escolha sobre que tipos

de ambientes e paisagens devem ser produzidos, e para que fins, passa cada vez mais da aparência de qualquer discussão social ampla para um estreito controle de classe orquestrado através do mercado⁶⁴ (Smith, 2007, p. 26).

Nesse contexto, a água se apresenta como essa nova possibilidade, uma nova fronteira a ser explorada. Assim, a reestruturação neoliberal no setor do saneamento o recoloca menos como uma arena de promoção de direitos humanos e mais numa perspectiva de mercado (Roberts, 2008). Esse processo é caracterizado por um crescente domínio de agentes, organizações e instituições financeiras globais promotoras de uma visão mercantilizada da água, pautada em um discurso de ganhos econômicos e recuperação totais dos custos de produção. Recurso ambiental fundamental para a vida humana, a água se torna uma *commodity* avaliada não mais quanto ao seu valor de uso, mas cotada pelo valor de troca.

Nesse período, chamado de Era do Neoliberalismo (Roberts, 2008), a governança da água, isto é, sua produção e distribuição, fica submetida por inteiro aos imperativos do mercado global, em detrimento de uma perspectiva da equidade de acesso. Todas essas características estão articuladas às transformações mais amplas do capitalismo, o qual promove um movimento típico de expansão e domínio do capital e concentração de poder político (Netto; Braz, 2006), sustentados e legitimados institucionalmente a partir de novos contextos regulatórios. Por tal perspectiva, Brenner, Peck e Theodore (2012) compreendem o neoliberalismo como uma tendência regulatória disciplinada pelo Estado para o mercado, porquanto a reestruturação do capitalismo não é apenas produtiva, mas sobretudo reguladora.

Para os autores, o modelo neoliberal possui uma propriedade de desenvolvimento desigual, sem um modelo único de difusão em sua forma e intensidade, influenciando, pois, a produção de espaços desiguais em todas as escalas. Nesse sentido, ele não se

⁶⁴ *Any choice over what kinds of environments and landscapes are to be produced, and for what purposes, increasingly passes from any semblance of broad social discussion into narrow class control orchestrated through the market.*

constitui enquanto uma “coisa” homogênea, ou uma espécie de protótipo, transferido e materializado de forma igual, seguindo o mesmo processo e com as mesmas características em todo lugar. Isso significa que as práticas neoliberais se diferenciam conforme as particularidades encontradas em cada contexto (Bakker, 2007).

Por outro lado, ele apresenta forma padronizada de reestruturação regulatória pelo Estado, mas sempre voltada para o mercado (Brenner; Peck; Theodore, 2012). O experimento regulatório é trazido pelos autores como uma primeira dimensão do neoliberalismo relacionando-se com a construção específica (local, regional ou nacional) de instrumentos elaborados para dar suporte e segurança ao mercado nos respectivos ambientes. Como apontam os autores, via de regra, esse processo passa por momentos destrutivos e criativos. Significa afirmar: a reestruturação regulatória necessita da destruição das formas jurídicas antecessoras a ela, para promover uma nova estrutura e um novo arranjo regulatório.

Ao analisar a realidade brasileira, verifica-se que as tentativas de alterar a relação entre o papel do Estado e dos grupos empresariais privados no setor de saneamento e impulsionar a lógica da financeirização iniciam em meados dos anos de 1990, a partir de um projeto de governo (o Projeto de Modernização do Setor de Saneamento) financiado pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), alinhado às diretrizes e determinações neoliberais desta instituição financeira. Alguns municípios aderiram ao modelo e privatizaram seus serviços, bem como certas Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs) foram registradas na bolsa de valores, transferindo seus ativos parcial ou totalmente para capital privado (Rezende; Heller, 2008).

A partir de então, a iniciativa privada se empenha na construção de um “mercado do saneamento” e enfraquece o setor público. Esse mercado se torna cada vez mais dominado por determinadas empresas que se beneficiam dos investimentos públicos para auferirem seus lucros. Nesse sentido, Britto e

Rezende (2017) identificam uma nova dinâmica de reprodução do capital. Segundo as autoras, já no século seguinte, além de outras CESBs aderirem à abertura de seu capital, as companhias privadas reestruturaram suas composições acionárias e começam a ser controladas por bancos e fundos de pensão de diversos países.

Apesar disso, em 2007, o saneamento foi regulamentado pela Lei n.º 11.445 (Brasil, 2007), o que simbolizou um Marco Legal na história do saneamento no Brasil. Esse marco proporcionou avanços, em especial quanto à titularidade, e consolidou uma descentralização dos serviços e ganho de autonomia dos municípios.

O poder público municipal está diretamente vinculado à administração local e demanda um conhecimento substancial da realidade do território de atuação, assim como dos impactos e ameaças ao ambiente decorrentes das intervenções humanas. Dessa forma, quanto maior sua autonomia nas tomadas de decisões, maior será sua capacidade de resolução dos problemas existentes e, por consequência, maiores serão os benefícios revertidos à população. Ao mesmo tempo, a população garante uma possibilidade mais elevada de controle social através da participação e do monitoramento dos serviços unto ao poder público.

Embora os caminhos traçados a partir do Marco Legal tenham possibilitado o desenvolvimento e fortalecimento do setor, algumas políticas neoliberais permaneceram presentes e viabilizaram o crescimento da atuação da iniciativa privada no setor (Britto; Rezende, 2017).

O Marco Legal do Saneamento Básico (ou Lei do Saneamento), no entanto, não garantia uma total segurança jurídica às empresas. Dessa forma, o capital privado utilizou-se de outros instrumentos, como, por exemplo, a Lei de Concessões, Lei n.º 8.987/1995 (Brasil, 1995), a Lei de Parceria Público-Privada, Lei n.º 11.079/2004 (Brasil, 2004), e a Lei dos Consórcios Públicos, Lei n.º 11.107/2005 (Brasil, 2005), e seu Decreto n.º 6.017/2007 (Brasil, 2007), para assegurar não apenas

sua reprodução, mas também para apropriar-se de recursos públicos em prol de seus interesses (Britto; Rezende, 2017; Quintslr; Werner, 2021).

Apenas em 2020 – com as alterações do marco via aprovação de uma nova lei, a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) –, a iniciativa privada e seus investidores garantiram salvaguarda do capital. Essa lei foi aprovada devido a uma política autoritária iniciada por um governo de extrema-direita, com adoção de uma agenda econômica de continuidade e aprofundamento das medidas neoliberais, com fortes incentivos ao avanço das privatizações de diversas empresas estatais.

Criada com um discurso voltado para a universalização dos serviços de água e esgoto, a lei se apresenta como um instrumento de enfraquecimento do setor público, favorecendo as concessionárias privadas em detrimento das CESBs e das autarquias municipais, lançando mão da regionalização como uma de suas estratégias (Sousa, 2020). Os municípios atendidos pelas companhias estaduais foram regionalizados e submetidos a uma “concorrência” de mercado por meio de leilões.

Essa nova regionalização do saneamento teve de ser estabelecida pelos estados no prazo de um ano a partir da data da publicação da lei e, caso não a fizesse, caberia à União realizá-la. A lei também assegura aos municípios uma adesão facultativa aos blocos, mas, em contrapartida, o Decreto n.º 10.588/2020, que regulamenta e dispõe sobre o apoio técnico e financeiro, estabelece que a alocação dos recursos públicos federais fica condicionada à adesão.

Dessa forma, enquanto titular dos serviços de saneamento, o município apresenta uma progressiva perda de autonomia e enfraquecimento sobre suas decisões, encontrando-se como o elo mais fraco desse processo. Ao mesmo tempo, novos agentes econômicos ligados ao mercado financeiro têm se mostrado como protagonistas nesse novo arranjo que tem se construído. A dinâmica do setor, embora no discurso pareça se aproximar da perspectiva do direito ao enfatizar a meta de universalização, tem se pautado pela lógica do lucro, revelando considerável

tendência de acirrar as condições de arcar com o acesso aos serviços pelos mais pobres.

2 Estratégias metodológicas, fontes de dados e limites temporais e territoriais

A metodologia utilizada no projeto de pesquisa que subsidia o presente estudo baseou-se na análise de dados secundários, pesquisa documental, levantamento de informações por meio da mídia e portais de órgãos públicos, empresas, ONGs, instituições de pesquisa; mapeamentos temáticos; análise de conteúdo audiovisual (audiências públicas dos leilões da CEDAE); entrevistas com representantes do poder público municipal, CEDAE, empresas e sindicatos.

As informações constantes neste capítulo fundamentaram-se na análise de dados secundários, através de fontes oficiais como o SNIS e o IBGE, para apresentar os municípios do Eixo Norte do interior do estado, suas características com respeito aos serviços de saneamento básico, com foco no abastecimento de água e esgotamento sanitário. Ademais, o mapeamento dos atores se torna fundamental para identificar a mudança na prestação dos serviços. Para tanto, por pesquisa documental relativa à legislação do setor, da mídia e de portais de órgãos públicos e entidades privadas, foi possível identificar: os atores ligados ao poder público e a relação entre os entes federados; os atores associados ao poder privado, como os prestadores de serviços antes e depois do leilão da CEDAE; e os atores ligados à sociedade civil, sindicatos, movimentos, ONGs, universidades etc.

Sobre a dimensão temporal, a identificação da reconfiguração dos serviços com o leilão (municípios que aderiram ou não aos blocos e empresas concorrentes) e o mapeamento do novo cenário da participação privada na região foram realizados a partir de uma delimitação temporal antes e após 2020, ano quando a Lei n.º 14.026 (Brasil, 2020) foi aprovada. Portanto, alguns dados

dos prestadores referem-se a 2019, já os mais recentes, embora não consolidados em bases oficiais de informação, são passíveis de mapear a partir de pesquisa documental em sites de órgãos públicos, como o BNDES, e por meio de extensa veiculação de informações na mídia sobre o processo.

Em referência ao enfoque territorial, o estudo traz as reflexões sobre as transformações recentes no setor de saneamento no Brasil para o ERJ, especialmente nas regiões situadas ao norte do estado. Esse recorte espacial tem experimentado intensas mudanças nas últimas décadas em função das atividades petrolíferas e portuárias, que, por si só, já ensejam profundas observações sobre a dinâmica do capital em suas extensas operações de extração de recursos de toda ordem dos territórios onde atua.

Além disso, ponderar sobre a organização do setor no interior pode colocar novos aspectos sobre a relação entre os entes federados, uma vez que “os Estados podem, à revelia dos Municípios interessados, instituir a regionalização por meio de regiões metropolitanas, aglomerações urbanas e microrregiões” (Ondas, 2021, p. 13). No caso da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a adesão se deu de forma conjunta, mesmo o próprio município do Rio tendo sido contrário a ela na votação ocorrida na Câmara metropolitana. Já no interior, a princípio, por “não se tratar de Região Metropolitana, Aglomeração Urbana ou Microrregião, é facultativa a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento de interesse local às estruturas das formas de prestação regionalizada” (Ondas, 2021, p. 26).

As áreas tomadas como delimitação para análise baseiam-se em estudo do IBGE (2017), que identificou a dinâmica do fenômeno urbano-regional no Brasil por meio de regiões intermediárias e imediatas em todo o território nacional. No caso do interior do estado, tomamos as regiões imediatas de Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras, Santo Antônio de Pádua e Itaperuna como expressão do norte do estado.

3 Mudanças nos serviços de saneamento básico no eixo norte fluminense

A Região Norte Fluminense possui grande importância econômica para o ERJ e para o Brasil como um todo. Ela responsável por uma parte significativa do Produto Interno Bruto (PIB) do ERJ, devido à marcante atividade petrolífera, apesar de também ser reconhecida pela produção de açúcar, álcool e celulose, entre outros produtos agrícolas e industriais.

A concentração da exploração e produção de petróleo na região ocorre pela existência dos “dois Grandes Projetos de Investimento (GI)⁶⁵ estratégicos para o padrão de integração internacional da economia brasileira” (Cruz; Terra, 2020, p. 192): o Complexo de Exploração e Produção (E&P) *off shore* de Petróleo e Gás da Bacia de Campos, localizado em Macaé, e o Complexo Industrial e Portuário do Açú, um dos maiores do mundo, sediado no município de São João da Barra.

Esses municípios são considerados os maiores petrorrentistas, devido ao recebimento do alto valor de royalties do petróleo impactando de forma direta no crescimento de seus respectivos PIBs e na dinâmica regional. Por outro lado, o aumento do PIB não significa uma melhoria das condições de vida da população. Essa forte dependência da renda do petróleo provoca uma contração na diversificação de suas atividades produtivas e torna os municípios “incapazes de desenvolver atividades complementares, ou alternativas, geradoras de fontes diferenciadas de arrecadação própria” (Cruz; Terra, 2020, p. 199).

Tal dinâmica gera um movimento econômico inversamente proporcional, pois esse grande volume de capital produzido pela atividade petrolífera não é absorvido pela (ou integrado na) população, esgarçando as desigualdades

⁶⁵ De acordo com Cruz e Terra (2020, p. 190), os GI “são investimentos públicos e privados de grande porte, em termos de capital, da área e do peso, em valores absolutos e relativos, no segmento a que estão ligados, e da capacidade de impacto no ambiente natural e construído”.

econômicas. Outra consequência desses GI, destacada por Cruz e Terra (2020), é a concentração de empresas criadas nesses polos urbano-regionais para atender às demandas da atividade petrolífera, induzindo a uma implosão urbana em curto período.

Trabalhadores de dentro e de fora do país são atraídos e migram para essas regiões na busca de melhores condições de vida e trabalho. Além disso, há um aumento nos movimentos pendulares, devido ao deslocamento de suas residências para o local de trabalho. Como afirmam os autores, a atração de mão de obra para trabalhar nos GIs requer melhores condições em termos de habitação, saneamento, transporte e segurança. Sem planejamento urbano, territorial e regional, esse fenômeno pode intensificar a pobreza e a desigualdade socioespacial.

A necessidade de maiores investimentos nessas áreas urbanas é uma nova oportunidade para o avanço da iniciativa privada sobre o controle do território, sendo o espaço urbano o principal vetor de absorção do capital. Quanto ao saneamento, o projeto de regionalização do ERJ se enquadra no grupo de GI, no qual o capital se apropria do território e provoca forte impacto no ambiente construído. Dentro desse contexto, os conflitos entre os atores ligados à provisão dos serviços de saneamento básico também ganham destaque.

O caso da concessão dos serviços da CEDAE para a iniciativa privada com base no processo de regionalização do ERJ se torna emblemático no projeto de reestruturação neoliberal do setor de saneamento no País, em virtude de a CEDAE ter sido a primeira companhia estadual a atravessar esse processo de regionalização e de leilão dos blocos de municípios, algo que planejamos analisar, neste texto, no cenário regional em destaque.

Até então, no caso do ERJ, havia quatro grupos dos prestadores: a CEDAE, como Administração Pública Indireta Estadual; as autarquias, sociedades de economia mista e empresas públicas com finalidade específica, no âmbito da Administração

Pública Indireta Municipal; as prefeituras, como Administração Pública Direta Municipal; e as concessionárias privadas (Scudino, 2019, p. 17). No recorte territorial, foco deste estudo, também é possível identificar os quatro grupos, conforme informações do Quadro 1.

A partir de dados do SNIS de 2019, ou seja, anterior à Lei n.º 14.026/2020 (Brasil, 2020) e aos leilões de 2021, é possível observar a CEDAE predominar na provisão dos serviços de abastecimento de água e as prefeituras prevalecerem nos serviços de esgotamento sanitário. Em algumas cidades como Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, parte dos serviços era exercido pelas autarquias, os Serviços Autônomos de Água e Esgoto (SAAE) com atuação local. Já a participação privada, embora ainda restrita em número de municípios, concentrava-se em municípios com expressivo tamanho populacional.

Desde 1999, Campos dos Goytacazes, maior município desta região em termos populacionais (483.551 habitantes em 2022) e extensão territorial, tem a atuação da empresa Águas do Paraíba, vinculada ao Grupo Águas do Brasil (GAB), detentora da concessão dos serviços tanto de água quanto de esgoto. A BRK Ambiental apresentava atuação apenas nos serviços de esgotamento sanitário nos municípios de Macaé e Rio das Ostras – com uma população de 246.391 e 156.491 habitantes em 2022, respectivamente. Neles, os serviços de água eram com a CEDAE. Por fim, a empresa Águas de Pádua, sob o comando da Fortaleza Ambiental (FA), é responsável pelo abastecimento de água de Santo Antônio de Pádua (41.235 habitantes em 2022). Observa-se que os três primeiros municípios citados, pertencentes à região da Bacia de Campos, experimentaram consideráveis impactos da implantação do complexo petrolífero e portuário na região.

Quadro 1 – Mapeamento das entidades executoras no interior fluminense – Eixo Norte – 2019 (antes do leilão de abril/2021)

Ano 2019	Município	Água	Esgoto
Região Imediata de Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	Águas do Paraíba	Águas do Paraíba
	Cardoso Moreira	CEDAE	Prefeitura
	Italva	CEDAE	Prefeitura
	São Fidélis	CEDAE	Prefeitura
	São Francisco de Itabapoana	CEDAE	–
	São João da Barra	CEDAE	Prefeitura
	São Fidélis	CEDAE	Prefeitura
	São Francisco de Itabapoana	CEDAE	–
	São João da Barra	CEDAE	Prefeitura
Região Imediata de Itaperuna	Bom Jesus do Itabapoana	CEDAE	–
	Itaperuna	CEDAE	–
	Laje do Muriaé	CEDAE	–
	Natividade	CEDAE	Prefeitura
	Porciúncula	CEDAE	Prefeitura
	São José de Ubá	CEDAE	–
	Varre-Sai	CEDAE	–
Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras	Carapebus	CEDAE	Prefeitura
	Casimiro de Abreu	CEDAE/SAAE	SAAE
	Conceição de Macabu	–	–
	Macaé	CEDAE/Prefeitura	Prefeitura/BRK Ambiental
	Quissamã	CEDAE	–
	Rio das Ostras	CEDAE/SAAE	SAAE/BRK Ambiental
Região Imediata de Santo Antônio de Pádua	Aperibé	CEDAE	Prefeitura
	Cambuci	CEDAE	Prefeitura
	Itaocara	CEDAE	Prefeitura
	Miracema	CEDAE	Prefeitura
	Santo Antônio de Pádua	Águas de Pádua	Prefeitura

Fonte: SNIS (2019).

Com as mudanças trazidas pela nova legislação em 2020, o ERJ expressa forte adesão à proposta de concessão dos serviços de saneamento. Segundo Werner e Quintslr (2021), tal adesão simboliza a concretização das tentativas malsucedidas de outras gestões, ocorridas desde o final dos anos de 1990, em entregar a CEDAE para a iniciativa privada. No contexto atual, essa ação se insere numa grande estratégia adotada pelo estado de adesão ao Regime de Recuperação Fiscal (RRF) – Lei Complementar n.º 159/2017 (Brasil, 2017) –, estabelecendo medidas e reformas institucionais (como, por exemplo, congelamento dos salários

dos servidores e privatizações de várias empresas públicas) sob o discurso da garantia de um equilíbrio das contas públicas em todos os estados.

Diante desse cenário, o quadro da provisão dos serviços vem se alterando consideravelmente. Em abril de 2021 aconteceu o primeiro leilão que contou com uma modelagem elaborada pelo BNDES, na qual os municípios do estado foram divididos em quatro blocos. A modelagem foi realizada “de cima para baixo”, sem participação da população, muito menos dos representantes municipais. Essa atuação ficou restrita às Audiências Públicas (AuPs), decorridas de forma antidemocrática tanto em organização, publicidade e condições de acesso – por terem sido realizadas de maneira remota e em uma plataforma com configuração no idioma inglês – quanto na falta de poder de decisão da população sobre o projeto (Ribeiro, 2023).

Ribeiro (2023) evidencia a insatisfação dos participantes das AuPs diante de um projeto com diversas falhas, tais como superdimensionamento de dados, ausência de informações sobre indicadores e de detalhamento nas metas de universalização, subdimensionamento dos investimentos nas favelas e áreas irregulares e prioridade em áreas com estruturas de organização ou com planejamento de urbanização. Apesar disso, foi dada continuidade ao projeto para atender à demanda e urgência do mercado.

Nessa primeira rodada, foram arrematados os Blocos 1, 2 e 4. O Bloco 3, com o menor valor de referência, foi o último a ser posto no leilão e ficou sem vencedor, devido à retirada da única proposta de lance, realizada pela Aegea, depois que a empresa arrematou o Bloco 1. Com isso, ele teve de ser remodelado para se tornar mais atraente a uma segunda rodada de leilão. Inicialmente, o Bloco foi estruturado apresentando muitos riscos aos investimentos privados, por abarcar a Zona Oeste do município do Rio, caracterizado pelo maior índice de vulnerabilidade social e com poucos municípios rentáveis.

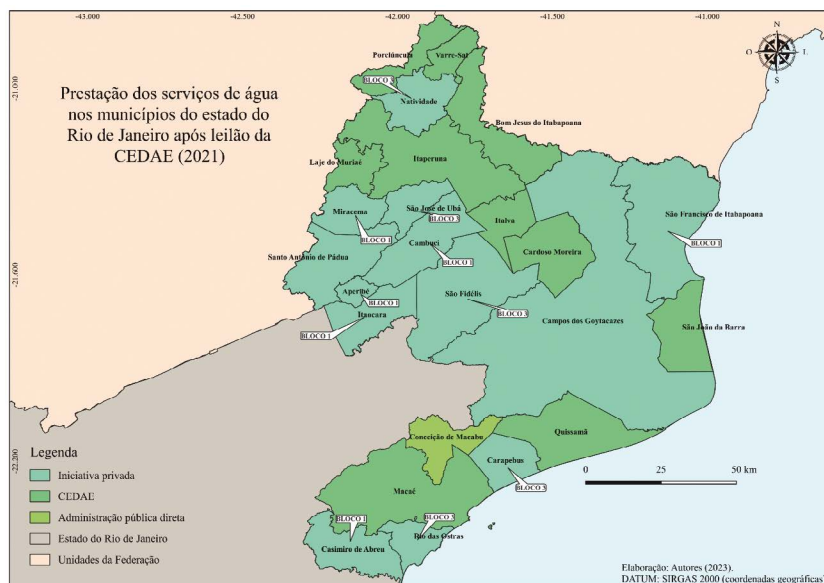
Apresenta-se no Quadro 2 a síntese da participação dos municípios do Eixo Norte Fluminense em todo o processo, e o resultado do desenho do eixo Norte pode ser observado na Figura 1.

Quadro 2 – Abastecimento de água pós-concessão dos serviços da CEDAE no Eixo Norte Fluminense – 2021

Situação	Municípios	Quantidade
Já havia participação privada	Campos dos Goytacazes, Santo Antônio de Pádua	2
Adesão na primeira rodada	São Francisco de Itabapoana, Casimiro de Abreu, Aperibé, Cambuci, Itaocara, Miracema	6
Adesão na segunda rodada	Carapebus, Natividade, Rio das Ostras, São Fidélis, São José de Ubá	5
Não aderiram	Bom Jesus do Itabapoana, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Itaperuna, Laje do Muriaé, Macaé, Quissamã, Porciúncula, São João da Barra, Varre-Sai	11

**Exclusive Campos dos Goytacazes, que já apresentava atuação total da iniciativa privada.
Fonte: SNIS (2021).

Figura 1 – Divisão da prestação de serviços de água nos municípios do Eixo Norte Fluminense após leilão da CEDAE – 2021



Fonte: Elaborado pelo autores (2023).

Como apresentado, dos 24 municípios que compõem o Eixo Norte do interior fluminense, dois já apresentavam participação privada no abastecimento de água. No leilão ocorrido em abril de 2021, seis deles localizados na região tiveram os serviços concedidos por estarem no Bloco 1, concedido à Aegea. Para o novo leilão do Bloco 3 – o qual não havia sido arrematado –, além da composição original do bloco, vários municípios do ERJ e da região incorporaram à proposta. Entre os do Eixo Norte, foi possível identificar a participação de mais cinco deles. Sendo assim, restaram 11 não aderentes ao modelo de concessão proposto, conforme sistematizado no Quadro 2 e na Figura 1.

Uma observação importante é em relação a Bom Jesus do Itabapoana, que havia entrado no Bloco 3 na segunda rodada. Após o leilão, o município desistiu de participar da modelagem e recuou na concessão dos seus serviços. Essa decisão possibilitou sua participação no edital do Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (Cidennf)⁶⁶ junto a Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, Porciúncula e Quissamã.

4 Velhos atores no novo cenário regional do setor de saneamento básico

Com relação à participação privada, alguns atores ganham destaque com o processo de neoliberalização através da onda de privatizações e da entrada das CESBs no universo do mercado financeiro, com a abertura de capital⁶⁷ a partir dos anos 1990. Estes atores compõem o chamado grupos econômicos. Para Gonçalves (1991, p. 494),

⁶⁶ Disponível em: <https://cidennf.com.br/site/licitacoes>.

⁶⁷ Como aponta Oliveira (2015), a Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) foi a primeira a abrir o capital (1994), seguida da CESB do Paraná (Sanepar) e da CESB de Santa Catarina (CASAN) após quatro anos. Em 2006, quem o abriu foi a CESB de Minas Gerais (Copasa). Ainda em 1998, a Companhia Estadual de Tocantins foi totalmente privatizada.

O grupo econômico é definido como o conjunto de empresas que, ainda quando juridicamente independentes entre si, estão interligadas, seja por relações contratuais, seja pelo capital, e cuja propriedade (de ativos específicos e, principalmente, do capital) pertence a indivíduos ou instituições, que exercem o controle efetivo sobre este conjunto de empresas.

O autor reconhece o grupo econômico não ser apenas a unidade entre esses atores, mas ser constituído pela relação que se estabelece entre eles. De acordo com o conceito de Gonçalves, um fator principal é o de essas empresas terem controladores financeiros em comum. Dessa forma, o grupo econômico é tanto um *locus* de acumulação do capital quanto de poder. Enquanto Gonçalves (1991) traz um foco para as firmas analisando as formas de organização, operação e produção, compreendendo-as enquanto elementos constitutivos, Rocha (2013) mostra uma visão mais ampla, incluindo os controladores no núcleo dos grupos econômicos.

Nessa perspectiva, a estruturação acionária das empresas e as relações entre os acionistas também se constituem enquanto elementos para compreender a dinâmica dos grupos econômicos. No setor de saneamento, as companhias privadas atuam diretamente com a produção, a captação, o tratamento e a distribuição das águas e com o sistema de esgotamento sanitário (coleta e tratamento). Ou seja, são grupos privados que cada vez mais se tornam responsáveis pela apropriação e gestão de recursos ambientais. Por sua vez, elas são controladas por bancos nacionais e internacionais, fundos de pensão e grupos ligados ao mercado de capitais. Além disso, pode-se incluir como parte desses atores o BNDES, instituição estatal a qual atua sob a lógica do capital privado⁶⁸.

⁶⁸ O BNDESPar, por exemplo, é uma subsidiária do BNDES, que atua como sociedade por ações e cuja forma de atuação, descrita em seu estatuto social, é por via de fomento do mercado de capitais, isto é, por meio da garantia de sua participação como acionista em outras empresas. O Estatuto Social está disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos/governanca-controlre/Legislacao_do_Sistema_BNDES/Estatuto-da-BNDESPAR. Acesso em: 20 nov. 2021.

As empresas (lócus da acumulação de capital) estão atreladas ao capital produtivo⁶⁹, isto é, ao dinheiro investido de forma direta nos projetos de instalação e manutenção de infraestruturas e na promoção e prestação dos serviços de água e esgoto. Nesse segmento, a relação se estabelece entre empresa-serviços-população. Em 2017, a pesquisa realizada pelo Instituto Mais Democracia (IMD) sobre “Quem são os proprietários do saneamento no Brasil”⁷⁰, identificou cinco grandes empresas que concentram os contratos municipais, com atuação em 88% da totalidade dos municípios onde a prestação dos serviços de água e esgoto estão sob domínio da iniciativa privada (Morosini, 2018).

Seguindo a ordem de expressão sobre o domínio dos contratos, do maior para o menor, tem-se: BRK Ambiental (45%); Aegea Saneamento (19%); Grupo Águas do Brasil – GAB (6,5%); Iguá Saneamento (quase 15%); e GS Inima (3%) (Morosini, 2018). O panorama de avaliação da participação da iniciativa privada no setor, realizado pela ABCON SINDCON, aponta que, antes da reestruturação, a iniciativa privada correspondia a 7% de participação nos contratos no País (389 municípios), enquanto os serviços municipais detinham 26%, e as empresas públicas, 70% (ABCON SINDCON, 2021).

A transferência dos serviços das CESBs e de outros modelos de gestão pública⁷¹ para a iniciativa privada está modificando esse contexto. Com relação ao Eixo Norte do interior fluminense e trazendo o olhar para a atuação das empresas privadas, até 2020, como já visto, apenas quatro municípios tinham a ação delas nos serviços de água e esgotamento sanitário – representados pela BRK, GAB e FA.

⁶⁹ Para Marx (2014), o capital produtivo é aquele que possui como condição essencial a transformação do valor em mais valor (ou mais valia). Dessa forma, pressupõe-se exploração da força de trabalho circunscrita a produção do valor na esfera da produção.

⁷⁰ Folder disponível em: <https://br.boell.org/pt-br/2018/04/16/quem-sao-os-proprietarios-do-saneamento-no-brasil>. Acesso em: 24 nov. 2021.

⁷¹ Inclui-se a prestação da administração direta pela prefeitura do município, ou indireta, sob forma de autarquia municipal.

Já em 2021, após a primeira rodada, a Aegea garantiu sua participação na região com o controle dos serviços de água e esgoto em seis municípios, além de outras 20 cidades pelo estado. Na segunda rodada do leilão, houve a inclusão de mais cinco deles do Norte do interior fluminense no Bloco 3 – arrematado pelo Grupo Águas do Brasil – resultando em um total de 29 pertencentes a diferentes regiões do ERJ abarcado por este grupo. O Quadro 3 sintetiza um levantamento específico das concessionárias privadas nos municípios da região nesse contexto de mudanças.

Quadro 3 – Mapeamento da participação privada nos serviços de saneamento – Eixo Norte Fluminense – 2022

Empresa	Municípios do Eixo Norte	Início da Concessão	Subsidiárias	Fonte de financiamento*
Grupo Águas dos Brasil	Campos dos Goytacazes	1999	Águas do Paraíba	BNDES (Finame e Finem), Itaú, Fecam, Eletronuclear e recursos próprios
	São Fidélis, Natividade, São José de Ubá, Carapebus, Rio das Ostras	2022	Rio + Saneamento	
BRK	Macaé	2012	BRK Ambiental	CEF/FGTS (Programa Saneamento para Todos), FI-FGTS, BNDE, FNDE, Debêntures
	Rio das Ostras	2007	BRK Ambiental	
Fortaleza Ambiental	Santo Antônio de Pádua	2008	Águas de Pádua	–
AEGEA	São Francisco de Itabapoana, Casimiro de Abreu, Aperibé, Cambuci, Itaocara, Miracema	2021	Águas do Rio	Banco Mundial/ International Finance Corporation (IFC) e BNDES

Fonte: Britto e Rezende (2017, p. 569 *apud* SNIS, 2021).

A atuação dessas empresas expõe particularidades e recortes espaciais. Em Santo Antônio de Pádua, a iniciativa privada fica restrita apenas aos serviços de água. No município de Rio das Ostras, a BRK Ambiental é responsável pelos serviços de esgoto, bem como em Macaé; no entanto, neste último, sua atuação se

limita a uma área do perímetro urbano entre uma parte do bairro Imboassica e do bairro Lagomar⁷². O GAB já era responsável por ambos os serviços, entretanto, se restringia apenas às áreas urbanas de Campos dos Goytacazes. Por arrematar o Bloco 3, passa a atuar em Carapebus, Natividade, Rio das Ostras, São Fidélis e São José de Ubá. Nos demais municípios, a Aegea tornou-se responsável pela operação de ambos os serviços, antes prestados pela CEDAE.

Ao falar sobre os atores financeiros, o BNDES merece destaque por sua substancial relevância não apenas pelo financiamento, mas também pela condução do desenvolvimento do setor no Brasil. Ele foi o principal agente modelador da regionalização do ERJ (assim como em outros estados como Alagoas, Rio Grande do Sul, Amapá, para dar alguns exemplos) e atuou lado a lado com as empresas privadas na compra dos blocos.

Seu desempenho no setor de saneamento não é recente. Os estudos de Werner e Hirt (2021) mostram que, entre 2002 e 2018, dos 515 contratos dos quais o BNDES participou, o maior volume de investimento se concentrava em clientes da iniciativa privada e de companhias estaduais de capital aberto, como a Sabesp (do estado de São Paulo) e a Sanepar (do Paraná), referente a mais de R\$ 7 bilhões investidos nesse período. Além disso, os dados demonstram um desequilíbrio regional no acesso ao crédito, com maior concentração dos investimentos nas Regiões Sudeste e Sul do País e uma atuação incipiente em projetos de expansão de coberturas das redes (Assunção, 2022; Werner; Hirt, 2021).

Conforme a lógica da política neoliberal, a pesquisa de Goes e Vilela (2021) assevera a operação do BNDES como um instrumento do Estado facilitando a penetração do capital privado. Os autores analisaram a atuação do banco entre 1998 (início das políticas de apoio a exportações orientadas pelo modelo de desenvolvimento) e 2018 (momento quando o banco interrompeu a atualização dos seus dados) e observaram seu

⁷² Disponível em: <https://www.brkambiental.com.br/rio-das-ostras/nossa-atuacao>. Acesso em: 22 nov. 2021.

financiamento voltado a grandes companhias de engenharia e construção.

Como pode-se constatar a partir da pesquisa do IMD (2021), algumas dessas empresas estão diretamente atreladas ao setor de saneamento. Entre elas estão o grupo Queiroz Galvão, acionista do GAB; a Odebrecht (antiga controladora da BRK ambiental); e o Consórcio Galvão-OAS, do Grupo Galvão, um dos controladores majoritários da Iguá. O próprio BNDES é acionista desta última, tendo participação na distribuição dos dividendos a partir de sua subsidiária BNDESPar. Além disso, o GAB e a Aegea Ambiental também têm o banco como fonte de financiamento público, conforme analisado no estudo de Britto e Rezende (2017). As autoras ainda apontam alguns bancos também com o aporte financeiro de crédito do BNDES, como o Banco Votorantim, que integra parte do capital da Iguá, e o Itaú Unibanco, que se tornou, em 2021, junto ao Grupo Equipav e o Fundo Soberano de Cingapura GIC, acionista da Aegea.

Em 2016, o BNDES ganha ainda mais poder quando é inserido em um novo modelo de desenvolvimento e modernização. Ele se torna condutor de projetos de concessões e privatizações pelo Programa de Parcerias para Investimentos (PPI), criado pelo governo federal, o qual repercutiu sobre o setor de saneamento a partir da mudança do marco legal em 2020. Enquanto antes ele exercia seu papel de instituição bancária nacional financiando projetos concebidos por terceiros, assume, a partir de 2016, um papel mais ativo como planejador e estruturador de projetos de infraestrutura no País e se torna um agente central nesse processo. O estudo de Ribeiro (2023) sobre o processo de regionalização do ERJ deixou evidente a dedicação do BNDES junto ao governo do estado na condução das audiências públicas em prol da defesa pelo projeto alinhado às diretrizes do mercado.

5 A não adesão de alguns municípios ao modelo de privatização

Apesar da tendência de privatização, há outras perspectivas na arena de disputas sobre o modelo a ser empreendido nos avanços no setor de saneamento que continuam a demandar estudos e investigações. Entre elas, a não adesão de muitos municípios do interior do estado ao grande projeto do governo do ERJ e do BNDES se coloca como questão para estudo. Os motivos dessa posição, a princípio, não são homogêneos e não representam necessariamente rejeição à concepção de ampliação da privatização dos serviços ou uma perspectiva de fortalecimento da atuação municipal. De todo modo, vale ressaltar haver uma tendência de remunicipalização de serviços públicos em diversas partes do mundo, em um processo de retomada do controle dos serviços pelo poder público, incluindo em especial os serviços relacionados à gestão das águas e do saneamento, conforme mostram estudos de Kishimoto e Petitjean (2017), McDonald e Swyngedouw (2019) e Clifton *et al.* (2021).

Em um breve levantamento, a partir da mídia sobre os municípios não aderentes à concessão dos serviços de água e saneamento à iniciativa privada – em virtude de esses não haverem prestado esclarecimentos oficiais sobre a não adesão –, foi possível encontrar apenas o posicionamento de Itaperuna e Macaé. No caso de Itaperuna, o diretor de Saneamento da CEDAE, Marcelo Lombard, ao lado do procurador do município, afirmou em entrevista que a Prefeitura de Itaperuna não aderiu, porque prioriza o bem-estar da população e receia o aumento dos custos das tarifas dos serviços de saneamento (Adilson Ribeiro, 2021). A princípio, revelaria uma preocupação com a equidade no acesso aos recursos e serviços ambientais; porém é algo a ser melhor investigado.

Macaé, por sua vez, já apresenta parte de seus serviços de saneamento geridos pela iniciativa privada por meio de uma parceria público-privada (PPP) e utiliza sua experiência como

afirmativa para não adesão. Segundo as palavras da vereadora Iza Vicente (Rede), a “privatização não significa solução” para a cidade; no entanto essa visão não parece ser unânime, pois, de acordo com o presidente da Câmara de Vereadores de Macaé, Cesinha (PROS), a questão do abastecimento de água deve ser solucionada, “independente do que será feito com a concessionária” (RJ News, 2021). Em matéria da Associação Brasileira das Empresas Estaduais de Saneamento (AESBE), a Prefeitura de Macaé informou mostrar-se em “diálogo aberto” com a CEDAE para melhoria do serviço de abastecimento de água (AESBE, 2021).

Trabalhando a capacidade institucional da região intermediária de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, na gestão dos serviços de saneamento, Souza (2023) aponta os aspectos relacionados à adesão ou não à concessão dos serviços à iniciativa privada estarem intrinsecamente ligados à realidade institucional das municipalidades. A autora cita, entre os possíveis motivos para adesão, o repasse aos municípios da outorga recebida por meio da concessão – em que os recursos poderiam ser aplicados até mesmo em áreas sem relação com o saneamento; a possibilidade de não ter acesso aos recursos da União, caso o poder público local não aderisse à proposta; a lógica municipal baseada no imediatismo e na fuga de responsabilidade; a oferta de documentos que atestassem a regularidade no saneamento, como um possível Plano Municipal de Saneamento Básico – mostrando-se, após os leilões, apenas mais um documento para os trâmites de concessão, não sendo utilizado e reconhecido pelas municipalidades; a ausência de autonomia municipal diante do considerado ideal pelo governo estadual; e a ausência de comunicação entre prefeituras e a CEDAE.

Já os motivos elencados pela autora para a não concessão se referem ao melhor diálogo entre o poder público local e a CEDAE e o Sindicato dos Trabalhadores em Saneamento de Campos e Região Norte e Nordeste do Estado do Rio de Janeiro e a execução de projetos de saneamento nos municípios (Souza, 2023).

Nesse contexto da não adesão deles, é importante observar as condições de acesso a esses serviços pela população. A partir de dados do SNIS, de todos os optantes pela não adesão, apenas Varre-Sai apresenta um indicador mais problemático – menos de 32% de sua população atendida pelo serviço de abastecimento de água em 2019. Com respeito ao esgotamento sanitário, indicador com déficit bem mais expressivo do que o abastecimento de água, existem muitos desses municípios sem dados declarados para 2019 e apenas a percentagem de atendimento em Macaé atingindo 98,5% (até maior do que seu próprio abastecimento de água, 83,1%), sendo esse serviço oferecido por meio de PPP.

É importante observarmos: mesmo à vista de tantas deficiências e precariedades tanto por parte dos municípios quanto pela CEDAE, em virtude da desestruturação dos serviços públicos ao longo do tempo, alguns municípios conseguem atingir bons percentuais de acesso ao saneamento, como Itaperuna, com 87,1% da população com abastecimento de água. Assim, é fundamental levantarmos questionamentos sobre como seria o atendimento à população caso o contexto político promovesse e incentivasse os aprimoramentos em infraestrutura necessários para a CEDAE e para as prefeituras, responsáveis pela provisão do esgotamento sanitário.

Ademais, muitas áreas urbanas só poderão atingir a universalização com a regularização pelas prefeituras de áreas com ocupações irregulares e/ou assentamentos precários. Esse fator é primordial para o oferecimento dos serviços. Pode-se levantar como exemplo a condição na qual se encontrava Macaé em 2000, com quase 27 mil pessoas vivendo em assentamentos precários (Brasil, 2008). Assim, mesmo com a iniciativa privada atuando, essas áreas não poderão ter acesso aos serviços de saneamento, enquanto as prefeituras não tiverem condições suficientes para promover políticas urbanas para a regularização dessas localidades. Portanto, a promoção da justiça ambiental quanto ao saneamento básico ainda é distante em muitas cidades e, mais uma vez, se torna notável o papel do poder executivo

local para solucionar as questões relativas à universalização do acesso aos serviços de saneamento.

Fora as questões da gestão do poder público local, a luta em prol do saneamento e contra a lógica neoliberal se desenvolve por meio do mecanismo de controle social, regulamentado pela Lei n.º 11.445/2007 (Brasil, 2007)⁷³. Entre os atores, podem-se citar os movimentos sociais; as associações de moradores; os sindicatos; os conselhos – inclusive os setores que conversam com as políticas de saneamento, como saúde, educação etc. –; as organizações da sociedade civil; as universidades; e outros.

As atividades desses segmentos variam desde o espaço da universidade, com projetos de pesquisa e extensão, até os sindicatos, que lutam em prol dos direitos dos trabalhadores das companhias e concessionárias, assim como na rua, com a atuação de grupos sociais contra os processos de privatização. A partir dos anos de 1990, várias organizações participaram de lutas políticas contra o avanço neoliberal no setor de saneamento. Como analisa Sousa (2011), a Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental (FNSA) teve um papel importante no debate da Política Nacional de Saneamento no governo de Fernando Henrique Cardoso.

A Frente era composta tanto por atores de oposição ao governo e contra as medidas de privatização quanto por representantes do mercado a favor das reformas (Sousa; Costa, 2011). No entanto, conforme Sousa (2011, p. 42) confirma em sua tese, mesmo como instituição não orgânica, a FNSA “construiu uma estratégia comum de resistência à privatização do saneamento nesse período, calcada num discurso de defesa da gestão pública e do fortalecimento do poder local na prestação desses serviços”.

Sua atuação permanece de forma mais concisa e homogênea em suas defesas e posicionamentos, como quando se mostrou

⁷³ Segundo a artigo 3º, inciso IV da lei, o controle social é um “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantem à sociedade informações, representações técnicas e participações nos processos de formulação de políticas, de planejamento e de avaliação relacionados aos serviços públicos de saneamento básico” (BRASIL, 2007).

contrária à Medida Provisória 868/2018 do governo de Michel Temer, a qual veio a se tornar a Lei n.º 14.026/2020 (Brasil, 2020; FNSA, 2021). A Federação Nacional dos Urbanitários que, com a Central Única dos Trabalhadores (FNU/CUT), iniciou coordenando a FNSA ainda nos anos 1990, permanece na coordenação nacional do movimento com outras instituições, como a Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental (Seção DF), a Confederação Nacional das Associações de Moradores, a Federação Interestadual de Sindicatos de Engenheiros e a Federação Nacional dos Trabalhadores em Energia, Água e Meio Ambiente.

Uma organização de grande destaque é o Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, o ONDAS. Criado em 2019, é coordenado por uma equipe multidisciplinar composta por pesquisadores que atuam como professores de diversas universidades do País; acadêmicos; trabalhadores de companhias estudais de saneamento; de órgãos públicos; representantes de organizações da sociedade civil, movimentos populares, sociais e sindicais; de partidos políticos; de comitês de bacias hidrográficas; entre outros. O Observatório tem como princípios a defesa do saneamento básico e do acesso à água como direito social e da função do Estado na sua promoção; a construção e o fortalecimento da prestação dos serviços de saneamento básico de natureza pública, baseada nos princípios de solidariedade, equidade, universalidade e integralidade com participação e controle social; e a produção de pensamento crítico socialmente referenciado sobre água e saneamento básico (Ondas, 2019).

Todos esses atores, sem restringir outros não citados, estão à frente da luta ao acesso universal à água e ao esgotamento sanitário mediante trabalhos alinhados a uma visão mais ampla do saneamento ligada ao direito à saúde, à moradia, à assistência social e à justiça ambiental, colocando-se, assim, como oposição aos avanços das reformas que atropelam os direitos humanos.

Considerações finais

O saneamento é um serviço urbano de dimensões políticas e econômicas e, cada vez mais, se insere em uma lógica privatista de apropriação da cidade. Nesse caminho rentista, alguns grupos estarão mais sujeitos aos passivos ambientais do déficit do saneamento. Com isso, é muito importante a atuação dos atores responsáveis pela tomada de decisões para promover medidas de redução do panorama histórico de desigualdades.

O objetivo deste texto foi demonstrar a reconfiguração no quadro de provisão dos serviços de saneamento básico, por meio do mapeamento e da caracterização dos agentes públicos e privados, nos municípios ao norte do interior fluminense. Além disso, nos propusemos a problematizar os aspectos envolvidos na recente reformulação da política de saneamento e a participação dos agentes em tal processo.

Nesse embate, sob o discurso da universalização dos serviços, identificamos a reformulação do setor se traduzir numa lógica privatista de apropriação dos recursos com possibilidades de aprofundamento das desigualdades. Embora criada com um discurso voltado para a universalização dos serviços de água e esgoto, a Lei n.º 14.026/2020 (Brasil, 2020) tem se mostrado um instrumento de enfraquecimento do setor público e da figura dos municípios como titulares dos serviços, abrindo espaço para a atuação das empresas privadas.

No caso do ERJ, a formação dos blocos para tomarem parte no leilão da CEDAE envolveu tanto municípios da Região Metropolitana como do interior. Entretanto, a lógica de aderência a esse processo pelos municípios é distinta, pois, na Região Metropolitana, a adesão ocorreu de forma conjunta; já no interior, a adesão dos titulares dos serviços públicos de saneamento foi facultativa, a princípio. A partir do desenvolvimento do estudo, verificou-se uma expressiva ampliação da participação privada no setor com a inserção de grandes grupos privados ligados ao mercado financeiro em mais municípios, embora também tenha

sido identificada a não adesão de alguns. Os mecanismos ligados a essa decisão ainda merecem ser melhor investigados.

Além dos grupos privados e do poder público, este último bastante alinhado ao primeiro, no contexto atual, na luta contra as desigualdades socioambientais acirradas pela forte atuação do mercado, temos muitos outros atores que fazem frente às investidas privatistas no setor. Alguns destes tiveram expressiva atuação para as mudanças empreendidas anteriormente no setor de saneamento, como a instauração do Marco Legal de 2007 e seus desdobramentos. Entretanto, a articulação das forças privatistas nessa nova rodada de neoliberalização foi forte, o que não nos permite deixar de revelar os conflitos existentes e lutar para a apropriação e a gestão dos recursos e serviços ocorrerem na perspectiva do direito e da igualdade de acesso.

Referências

ABCON SINDCON. *Panorama da participação privada no saneamento: uma nova fronteira social e econômica para o Brasil: Panorama da participação privada no saneamento*. 2021. Disponível em: <https://www.abconsindcon.com.br/wp-content/uploads/2021/07/PAN21-BAIXA-final.pdf>. Acesso em: 5 out. 2021.

ADILSON RIBEIRO. *Privatização da água – Prefeitura de Itaperuna não aderiu ao Leilão da CEDAE*. 2021. Disponível em: <https://adilsonribeiro.net/2021/10/21/quinta-feira-1923-privatizacao-da-agua-prefeitura-de-itaperuna-nao-aderiu-ao-leilao-da-cedae-assista-ao-video-abaixo/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS EMPRESAS ESTADUAIS DE SANEAMENTO (AESBE). *Novos leilões de saneamento no Rio podem movimentar R\$ 3 bilhões*. *Estadão*, 10 jun. 2021. Disponível em: <https://aesbe.org.br/novos-leiloes-de-saneamento-no-rio-podem-movimentar-r-3-bilhoes/>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ASSUNÇÃO, Monique Carneiro. *Desestatização do saneamento no Brasil a partir do BNDES (2002 a 2021)*. 2022. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

BAKKER, Karen. The “Commons” Versus the “Commodity”: Alter-globalization, Antiprivatization and the Human Right to Water in the Global South. *Antipode*, [S. l.], v. 39, n. 3, p. 430-455, 2007.

BERNARDI, Bruno Boti. O conceito de dependência da trajetória (path dependence): definições e controvérsias teóricas. *Perspectivas*, São Paulo, v. 41, p. 137-167, 2012.

BERNAZZA, Cláudia; LONGO, Gustavo. Debates sobre capacidades estatais em la Argentina: Un estado del Arte. *Revista Estado y Políticas Públicas*, [S. l.], v. 1, n. 3, p. 107-130, 2014.

BRASIL. *Decreto n.º 10.588, de 24 de dezembro de 2020*. Brasília: Presidência da República, 2020.

BRASIL. *Lei Complementar n.º 159, de 19 de maio de 2017*. Institui o Regime de Recuperação Fiscal dos Estados e do Distrito Federal e altera as Leis Complementares n.º 101, de 4 de maio de 2000, e n.º 156, de 28 de dezembro de 2016. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 maio 2017.

BRASIL. *Lei n.º 11.107, de 06 de abril de 2005*. Dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 06 abr. 2005.

BRASIL. *Lei n.º 11.445, de 05 de janeiro de 2007*. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília, DF, 08 jan. 2007.

BRASIL. *Lei n.º 11.079, de 30 de dezembro de 2004*. Institui normas gerais para licitação e contratação de parceria público-privada no âmbito da administração pública. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 dez. 2004.

BRASIL. *Lei n.º 14.026, de 15 de julho de 2020*. Atualiza o marco legal do saneamento básico [...]. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 15 jul. 2020.

BRASIL. *Lei n.º 6.017, de 17 de janeiro de 2007*. Regulamenta a Lei n.º 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 jan. 2007.

BRASIL. *Lei n.º 8.987, de 13 de fevereiro de 1995*. Dispõe sobre o regime de concessão e permissão da prestação de serviços públicos previsto no art. 175 da Constituição Federal, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 fev. 1995.

BRASIL. Ministério das Cidades. Secretaria Nacional de Habitação. *Assentamentos Precários no Brasil Urbano*. Brasília: MCidades, 2008.

BRENNER, Neil; PECK, Jamie; THEODORE, Nik. Após a neoliberalização? *Cadernos Metrópole*, [S. l.], v. 14, n. 27, p. 15-39, 2012.

BRITTO, Ana Lucia. A gestão do saneamento no Brasil: desafios e perspectivas seis anos após a promulgação da Lei 11.455/2007. *E-metropolis*, [S. l.], v. 3, n. 11, p. 4-14, 2012.

BRITTO, Ana Lucia; REZENDE, Sonaly Cristina. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. *Cadernos Metrópole*, [S. l.], v. 19, n. 39, p. 557-581, 2017.

CLIFTON, Judith; WARNER, Mildred E.; GRADUS, Raymond; BEL, Germà. Remunicipalization of public services: trend or hype? *Journal of Economic Policy Reform*, [S. l.], v. 24, n. 3, p. 293-304, 2021.

CRUZ, José Luis Vianna da; TERRA, Denise. Petróleo e porto no norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil. *EURE*, Santiago, v. 46, n. 139, p. 189-208, 2020.

FERNANDES, Antônio Sérgio Araújo. Path dependency e os estudos históricos comparados. *BIB*, [S. l.], n. 53, p. 79-102, 2002.

FRENTE NACIONAL PELO SANEAMENTO AMBIENTAL (FNSA). *Comunicado da Frente Nacional pelo Saneamento Ambiental*. 2021. Disponível em: http://www.fnucut.org.br/wp-content/uploads/2019/02/Comunicado-da-Frente-Nacional-pelo-Saneamento-Ambiental_18_02_FINAL.pdf. Acesso em: 25 nov. 2021.

GOES, Fernanda Lira; VILELA, Rodrigo de Oliveira. Financiamento indireto do BNDES para infraestrutura no território brasileiro. In: RUFINO, Beatriz; FAUSTINO, Raphael; WEHBA, Cristina. *Infraestrutura na reestruturação do capital e do espaço: análises em uma perspectiva crítica*. Rio de Janeiro: Letra Capital acadêmica, 2021. p. 144-165.

GONÇALVES, Reinaldo. Grupos econômicos: uma análise conceitual e teórica. *Revista Brasileira de Economia*, [S.l.], v. 45, n. 4, p. 491-518, 1991.

HARVEY, David. *O neoliberalismo: história e implicações*. São Paulo: Loyola, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

INSTITUTO MAIS DEMOCRACIA (IMD). *Quem são os proprietários do saneamento no Brasil*. Disponível em: https://br.boell.org/sites/default/files/proprietarios_do_saneamento-pesquisa-institutomaisdemocracia-fundacao_boll_brasil.pdf?dimension1=no. Acesso em: 29 nov. 2021.

KISHIMOTO, Satoko; PETITJEAN, Oliver. Remunicipalización: Cómo ciudades y ciudadanía están escribiendo el futuro de los servicios públicos. Amsterdam e Paris: Transnational Insitute (TNI), 2017. Disponível em: https://www.tni.org/files/publicationdownloads/remunicipalizacion_como_ciudades_y_ciudadania_estan_escribiendo_el_futuro_de_los_servicios_publicos.pdf. Acesso em: 9 nov. 2022.

MARX, Karl. *O capital: crítica da economia política*. Livro 2: O processo de circulação do capital. Tradução de Rubens Enderle. São Paulo: Boitempo, 2014.

MCDONALD, David A.; SWYNGEDOUW, Erik. The new water wars: Struggles for remunicipalisation. *Water Alternatives*, [S. l.], v. 12, n. 2, p. 322-333, 2019.

MOROSINI, Liseane. Mais caro, menos eficaz: pesquisa revela quem são

os donos do saneamento privado e compromete o acesso ao direito nas áreas mais pobres do país. *RADIS*, [S. l.], n. 189, p. 30-33, 2018.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. *Economia política: uma introdução crítica*. São Paulo: Cortez, 2006.

O'DONNELL, Guillermo Alberto. *Democracia, agência e estado: teoria com intenção comparativa*. São Paulo: Paz e Terra, 2011.

OLIVEIRA, Thiago Guedes de. *Abertura de capital das companhias estaduais de saneamento: uma análise a partir da experiência de Minas Gerais*. 2015. 169 f. Tese (Doutorado em Saneamento, Meio Ambiente e Recursos Hídricos) – Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2015.

ONDAS. *Sobre o ONDAS*. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2019. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/quem-somos/sobre-o-ondas/>. Acesso em: 25 jun. 2021.

ONDAS. *A regionalização do saneamento básico na Lei 14.026/2020*. Observatório Nacional dos Direitos à Água e ao Saneamento, 2021. Disponível em: <https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2021/04/Final-Guia-da-Regionalizacao-05072021-atualizado.pdf>. Acesso em: 25 nov. 2021.

QUINTSLR, Suyá; WERNER, Deborah. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE). In: BRANDÃO, Carlos Antonio; WERNER, Deborah; OLIVEIRA, Fabio Lucas Pimentel de. *Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021. p. 335-364.

REPETTO, Fabián. *Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina*. INDES: Banco Interamericano de Desarrollo, 2004. p. 1-40.

REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. *O saneamento no Brasil: políticas e interfaces*. 2. ed. Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 2008.

RIBEIRO, Carlos Frederico Rangel de Almeida. *A regionalização do saneamento como estratégia de apropriação do capital: a experiência da CEDAE*, Rio de Janeiro. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

RJ NEWS. *Leilão da Ceda e não contempla Macaé e municípios da região abastecidos pela companhia*. 2021. Disponível em: <https://www.rjnewsnoticias.com.br/noticia/215/leilao-da-cedae-nao-contempla-maca-e-municipios-da-regiao-abastecidos-pela-companhia.html>. Acesso em: 24 nov. 2021.

ROBERTS, Adrienne. Privatizing Social Reproduction: The Primitive Accumulation of Water in an Era of Neoliberalism. *Antipode*, [S.l.], v. 40, n. 4, 535-560, 2008.

ROCHA, Marco Antonio Martins da. *Grupos Econômicos e Capital Financeiro: Uma História Recente do Grande Capital Brasileiro*. 2013. 192 f. Tese (Doutorado em Economia, Instituto de Economia) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

SCUDINO, Fernanda Valadão. *Por água abaixo: um estudo sobre o saneamento básico no Estado do Rio de Janeiro*. 2019. 161 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2019.

SMITH, Neil. Nature as Accumulation Strategy. *Socialist Register*, [S. l.], v. 43, p. 1-13, 2007.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO (SNIS). *Série Histórica*. 2021. Disponível em: <http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/>. Acesso em: 10 nov. 2021.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. O que esperar do novo marco do saneamento? *Cadernos de Saúde Pública*, [S. l.], v. 36, n. 12, p. 1-4, 2020.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de. *Política de Saneamento no Brasil: atores, instituições e interesses*. 2011. 88 f. Tese (Doutorado em Saúde Pública) – Fundação Oswaldo Cruz, Rio de Janeiro, 2011.

SOUSA, Ana Cristina Augusto de; COSTA, Nilson do Rosário. Ação coletiva e veto em política pública: o caso do saneamento no Brasil (1998-2002). *Ciência & Saúde Coletiva*, [S. l.], v. 16, n. 8, p. 3541-3552, 2011.

SOUZA, Juliana Santos Alves de. *Capacidade institucional na gestão do saneamento básico nos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro*. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

SWYNGEDOUW, Erik; KAÏKA, Maria; CASTRO, José Esteban. Água urbana: uma perspectiva ecológico-política. *WATERLAT-GOBACIT Network*, [S.l.], v. 3, n. 7, p. 25-32, 2016.

WERNER, Deborah; HIRT, Carla. Neoliberalização dos Serviços Públicos: o papel do BNDES no Saneamento Básico pós-2000. *Revista Brasileira de Gestão Urbana*, [S. l.], v. 13, p. e20200078, 2021.

QUINTSLR, Suyá; WERNER, Deborah. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: O caso da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE). In: BRANDÃO, Carlos Antônio; WERNER, Deborah; OLIVEIRA, Fábio Lucas Pimentel (org.). *Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise*. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021. p. 335-364.

CAPÍTULO 7

DINÂMICA SOCIOAMBIENTAL E OS DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Daniela Bogado Bastos de Oliveira

Érica Tavares

Antenora Maria da Mata Siqueira

Introdução

Na análise crítica do desenvolvimento urbano, a dimensão socioambiental se torna cada vez mais importante em razão da transição socioecológica e climática e do necessário debate para pensar uma reestruturação urbana na perspectiva da sustentabilidade e acessibilidade para minimizar as desigualdades socioambientais no espaço urbano. Temos situado boa parte dessa reflexão para pensar os municípios do Norte Fluminense, que, nas últimas décadas, se tornaram cada vez mais inseridos na dinâmica econômica global, em virtude da inserção subordinada do Brasil no sistema mundo capitalista, potencializada, em grande medida, pelo aprofundamento de atividades extrativistas na lógica do neoextrativismo. Para estudarmos Campos dos Goytacazes, nos pautamos nos seguintes questionamentos: quais os desafios centrais enfrentados por este município do Norte Fluminense para implementar uma gestão urbano-ambiental participativa, de modo a concretizar a justiça socioambiental? Quais os entraves para efetivar políticas urbanas

e ambientais que contemplem o equilíbrio na relação sociedade e natureza e a redução dos riscos socioambientais mediante expressivos projetos de investimento no modelo neoextrativista?

Entende-se por injustiça ambiental a desigual distribuição dos danos ambientais do desenvolvimento, de ações econômicas, grandes projetos de investimento, programas de governo, com maior peso para grupos sociais marginalizados e vulnerabilizados. O seu contrário, a justiça ambiental, “é a busca do tratamento justo e do envolvimento significativo de todas as pessoas, independentemente de sua raça, cor, origem ou renda no que diz respeito à elaboração, desenvolvimento, implementação e reforço de políticas, leis e regulações ambientais” (Herculano, 2008, p. 2).

A associação do neoextrativismo com a questão ambiental e a sustentabilidade são evidentes e contraditórias. O desenvolvimento baseado na extração de recursos naturais dos territórios submete a realidade e o cotidiano dos lugares aos ditames da economia global (Gudynas, 2012; Vitte, 2020). Há pouca participação do poder público local nos processos decisórios, menos ainda da população afetada pelos grandes investimentos. No cenário regional de uma economia extrativista, a partir do desenvolvimento das atividades petrolíferas e portuárias, como se deu no Norte Fluminense, notam-se muitos elementos intensificadores das injustiças socioambientais.

A perspectiva adotada na pesquisa entende a gestão participativa como aquela que reconhece diferentes espaços sociopolíticos de exercício da democracia, não se restringindo aos previstos em lei, como conselhos e comitês, evidenciando que a democracia se materializa a partir da presença “(...) das condições sociais e institucionais que possibilitam ao conjunto dos cidadãos a participação ativa na formação do governo e, em consequência, no controle da vida social” (Coutinho, 2005, p. 1). Por sua vez, levar em consideração processos participativos no planejamento e gestão regionais permite inserir na agenda pública reparações às injustiças sociais e ambientais dos sucessivos modelos de desenvolvimento implementados na região.

Diante disso, precisamos estar cientes de o debate sobre sustentabilidade abarcar as distintas formas de apropriação dos recursos ambientais relacionadas aos processos de produção do espaço urbano com seus impactos no ambiente. Com respeito à dinâmica urbano-regional, o desafio da sustentabilidade nos leva a pensar sobre a inserção da região na dinâmica econômica nacional (e internacional) ligada ao neoextrativismo, bem como a forma como os recursos naturais são apropriados por diferentes atores e grupos sociais e econômicos, agentes produtores da cidade. Acerca da política urbana, tal desafio nos remete também às questões ligadas às formas de uso e ocupação do solo; à gestão integrada das águas; aos serviços de saneamento básico; ao manejo das unidades de conservação; à apropriação dos espaços livres públicos de caráter ambiental, à mobilidade urbana sustentável; e ao acompanhamento e fiscalização dos instrumentos da política urbana-ambiental, visando a um planejamento urbano e regional que considere os ecossistemas e as bacias hidrográficas, sobretudo no contexto de intensas mudanças climáticas.

Tratar da sustentabilidade (ecológica, social, econômica, cultural e geográfica/espacial) no maior município do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, com ênfase na dimensão ambiental, permite uma reflexão sobre os efeitos de um modelo de desenvolvimento econômico pautado nas atividades extrativas e um modelo de urbanização voltado para os interesses capitalistas sobre a gestão e apropriação dos recursos ambientais; as condições de acessibilidade para distintos grupos sociais; o acesso a direitos e oportunidades na cidade, como moradia, mobilidade, lazer, infraestrutura e serviços coletivos urbanos, entre outros. É reconhecer as desigualdades ambientais (Acselrad *et al.*, 2012) intrínsecas às desigualdades sociais.

Segundo Tângari *et al.* (2007, p. 14), é preciso articular discussões em todas as esferas sociais, “difundindo informações e contribuindo para a formação de arcabouço conceitual integrado acerca das questões que envolvem a construção de uma sociedade/cidade atenta às contradições e às crises de ordem sócio-ambiental que atingem o nosso país”.

Para operacionalizar uma análise tão abrangente e necessária de ser realizada neste nível multifacetado, ampliamos o leque de estudo em termos de dimensões, porém focando apenas na espacialidade do município de Campos dos Goytacazes/RJ, a fim de situar o debate e suscitar questões. Nesse percurso exploratório em forma de reflexão, priorizamos uma investigação da capacidade político-institucional em dois níveis: em termos instrumentais através da principal legislação urbanística sobre o desenvolvimento e ordenamento territorial-urbano – o Plano Diretor; e em matéria de desempenho institucional por meio de um diagnóstico geral dos desafios relacionados ao desenvolvimento urbano municipal sob o ponto de vista da sustentabilidade urbana.

Assim sendo, cientes das crises ambiental, sanitária, urbana, econômica e política vividas, ao explicitar e aprofundar-nos nas diretrizes, nas estratégias e nos instrumentos jurídicos, políticos e tributários do novo Plano Diretor de Campos dos Goytacazes (PDCG), instituído pela Lei Complementar n.º 015/2020 (Brasil, 2020), na seção seguinte, ampliaremos o olhar em torno desta essencial lei municipal, ressaltando sua dimensão socioambiental que propicia enfocarmos e correlacionarmos vários aspectos da gestão urbana, como a justiça socioambiental e a função socioambiental da cidade. Neste sentido, com foco na governança e considerando a política urbano-ambiental do município de Campos dos Goytacazes, destacamos questões ambientais e a importância do planejamento urbano-ambiental a partir da análise do PDCG e dos órgãos municipais de gestão ambiental.

Na última seção, buscamos apresentar, com base em pesquisa bibliográfica e a partir das nossas experiências de estudo, um panorama geral das demandas socioambientais no âmbito do desenvolvimento urbano de Campos dos Goytacazes, identificando alguns aspectos como a gestão dos recursos hídricos, as políticas habitacionais em seu viés ambiental, as condições de infraestrutura urbana e os serviços coletivos urbanos – apontando como o município tem respondido a estas demandas.

1 A estratégia do desenvolvimento sustentável no plano diretor de Campos dos Goytacazes

Em conformidade com Castells (2013, p. 45), a utilização dos recursos naturais deve ser orientada pelo desenvolvimento sustentável e pelo interesse público, levando em consideração o respeito à natureza, por ser um valor supremo e alicerce da vida de cada país. Assim, “o uso de recursos naturais deve ser administrado de modo a minimizar sua redução a longo prazo com respeito aos direitos da natureza e às gerações vindouras”. Além disso, deve-se conectar a democracia com a necessidade de conservação ambiental.

De fato, nossa Constituição Federal de 1988 (CF/88) (Brasil, 1988) reflete explicitamente isso no seu artigo 225 c/c os artigos 5º, XXIII; 23; 170, III e VI e 182, que, respectivamente, instituíram diversos preceitos, como o direito fundamental ao meio ambiente equilibrado, numa perspectiva de igualdade intergeracional, de forma articulada com a função social da propriedade; a competência comum de todos os entes federativos para conservar o patrimônio público e proteger o meio ambiente; a ordem econômica que respeita a função social e a defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; a política urbana que visa ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes.

Obviamente em consonância com a CF/88, o Estatuto da Cidade, Lei n.º 10.257/2001, (Brasil, 2001) estabelece normas de ordem pública e interesse social reguladoras do uso da propriedade urbana em prol do bem coletivo, da segurança e do bem-estar dos cidadãos, bem como do equilíbrio ambiental, tendo a política urbana como diretriz para a garantia do direito a cidades sustentáveis e o plano diretor como especial instrumento para o planejamento municipal.

Num contínuo avanço legislativo em favor da sustentabilidade, incorporou-se o termo Desenvolvimento Sustentável nos princípios jurídicos do Direito Ambiental relativos à prevenção; ao acesso equitativo dos recursos naturais; à responsabilidade; à reparação; à função social; à informação e à participação; ao poluidor-pagador; ao usuário-pagador; ao protetor-recebedor; ao mínimo existencial ecológico e à vedação do retrocesso que norteiam a gestão urbana-ambiental que requer a observância da função socioambiental das cidades, na perspectiva da justiça socioambiental.

Neste contexto, realizamos uma análise do PDCG a partir do enfoque urbano ambiental na visão da sustentabilidade. Em seguida, ainda nesta seção, apresentamos um breve balanço dos desdobramentos político-institucionais em torno das ações e organizações previstas.

O PDCG é estruturado em uma forma narrativa de direitos, definindo as diretrizes para as políticas públicas nas áreas de desenvolvimento econômico, desenvolvimento humano e qualidade de vida, desenvolvimento urbano e rural; para o meio ambiente; para a gestão democrática e o sistema de planejamento e gestão; sobre os instrumentos para a implantação da política de desenvolvimento urbano do município (art. 3º). Por isso, o PDCG, no art. 7º, apresenta estratégias voltadas para:

- I. Desenvolvimento Sustentável;
- II. Cidadania e Inclusão Social;
- III. Meio Ambiente e Saneamento Ambiental;
- IV. Mobilidade Urbana e Integração do Território Municipal;
- V. Desenvolvimento Urbano e Qualidade Ambiental;
- VI. Construção da Cidade e Habitação;
- VII. Planejamento e Gestão Transparente e Participativa.

Assim sendo, ao se ter o Desenvolvimento Sustentável – aquele que é ambientalmente equilibrado e economicamente viável e visa a garantia de qualidade de vida das presentes e futuras gerações – como uma estratégia que propõe o fortalecimento do município de Campos dos Goytacazes como

centro dinâmico regional integrando as dimensões econômica, social, ambiental, do conhecimento, territorial e político-institucional e das Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC), orienta-se adotar, inclusive, medidas tais quais licitações sustentáveis, inserindo, enquanto conveniente ao interesse público, critérios ambientais e sociais nas contratações realizadas pela Administração Pública Direta e Indireta (art. 8º e 9º).

Num viés principiológico, o PDCG se fundamenta em princípios, elencados em seu artigo 5º, que funcionam como diretrizes, dos quais ressaltamos a prevalência do interesse público sobre o privado e do coletivo sobre o individual com garantia às funções sociais da cidade e à função social da propriedade; a proteção ao meio ambiente, segundo as diretrizes da política ambiental e da função socioambiental da propriedade; o Direito à Cidade pelo processo de universalização do acesso aos benefícios e às comodidades da vida urbana por parte de todos os cidadãos; desenvolvimento econômico, consoante os princípios da sustentabilidade ambiental e de acordo com os interesses do desenvolvimento social; a gestão democrática, participativa, integrada e compartilhada do desenvolvimento de Campos dos Goytacazes, orientada pelas atividades de planejamento urbano.

Em razão desses princípios orientadores, foram definidos, no art. 6º do PDCG, os objetivos gerais para o desenvolvimento de Campos dos Goytacazes, entre os quais, destacamos: aumentar sua eficiência econômica, de forma a ampliar os benefícios sociais e reduzir os custos operacionais para os setores público e privado tendo como referência a qualidade ambiental; incorporar o componente ambiental no ordenamento do território, para conservação dos mananciais e recursos hídricos, matas, solos hidromórficos e áreas com ocorrências de fósseis, bem como os manguezais, áreas úmidas e as restingas; buscar a universalização da mobilidade e acessibilidade urbana e a integração de todo seu território; adotar o componente ambiental na definição dos critérios e parâmetros de uso e ocupação do solo referentes à capacidade de infraestrutura urbana; qualificar o município oferecendo a toda a população condições de

conforto ambiental, lazer e instrumentos urbanos adequados visando ao aumento contínuo da qualidade de vida dos seus munícipes; favorecer o acesso à terra, à habitação, aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos de maneira igualitária; valorizar as funções de planejamento, articulação e controle, mediante o aperfeiçoamento administrativo, construindo uma gestão de corresponsabilidade com o apoio dos segmentos da sociedade e a participação da população nos processos de decisão e planejamento do desenvolvimento territorial; garantir os direitos fundamentais à vida e sua qualidade ambiental, à igualdade, à justiça social e ao bem-estar como sustentação de uma sociedade solidária, democrática e pluralista; promover e proteger seu patrimônio cultural; implantar as políticas de TIC, com sustentabilidade, para integração e aumento da eficiência dos serviços públicos e o desenvolvimento socioeconômico municipal; constituir a cidade inteligente. Como veremos na próxima seção, estes objetivos gerais esbarram em inúmeros desafios postos na dinâmica urbana e ambiental municipal.

Na estruturação desta lei complementar municipal que instituiu o novo PDCG, uma técnica é a cada tópico traçar diretrizes, bem como medidas e ações prioritárias, tratando de planejamento, de gerenciamento e de organização e institucionalização.

Quanto à implementação do gerenciamento da dimensão ambiental e do desenvolvimento sustentável, segundo o art. 19 do PDCG, deve-se contemplar as seguintes medidas e ações prioritárias: I. Capacitar a fiscalização ambiental do Órgão Ambiental Municipal para o cumprimento da legislação ambiental em parceria com os órgãos estaduais e federais responsáveis, promovendo a adequação dos processos produtivos às normas ambientais; II. Promover a gestão integrada de recursos hídricos, incentivando e apoiando os Comitês de Bacias e participando de Consórcios Intermunicipais de Recursos Hídricos; III. Atribuir ao Órgão Ambiental Municipal e ao Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (COMAMSA) o acompanhamento do cumprimento dos Termos

de Ajustamento de Conduta celebrados pelos Ministérios Públicos federal ou estadual ou dos Termos de Compromisso celebrados pelos órgãos federal ou estadual de meio ambiente e empresas com vistas a eliminação do passivo ambiental; IV. Implantar sistema de gestão integrada de resíduos sólidos, considerando as dimensões política, econômica, ambiental e social; V. Investir em processos e tecnologias para a recuperação dos rios e cursos d'água e de áreas degradadas; VI. Incrementar o uso de tecnologias industriais e sociais ambientalmente limpas e sustentáveis, assim como investir no desenvolvimento de novas tecnologias; VII. Implementar o planejamento público urbano e rural, com incremento do grau de participação política da população, viabilizando a oferta da informação e a capacitação dos cidadãos; VIII. Promover a reforma urbana e paisagística para valorização do Município no contexto do processo de desenvolvimento local e regional; IX. Atribuir ao Órgão Ambiental Municipal e ao COMAMSA o acompanhamento dos estudos de avaliação dos impactos ambientais, em parceria com os órgãos federal e estadual competentes, considerando-se as suas responsabilidades previstas em lei.

Já no art. 20 do PDCG fica estabelecido que a implementação de instrumentos para organização e institucionalização da dimensão ambiental do desenvolvimento sustentável deve abranger: I. a instituição do Instituto Municipal de Urbanismo (IMU); II. o aprimoramento e o fortalecimento da Política Municipal de Meio Ambiente com a instituição do Sistema Municipal de Meio Ambiente e da legislação ambiental decorrente e com a institucionalização do Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUMMAM); III. a celebração dos convênios necessários com instituições de ensino e pesquisa e com os órgãos ambientais estaduais e federais para o estabelecimento de procedimentos compartilhados ou complementares no que diz respeito às competências no âmbito da gestão ambiental; IV. a elaboração das normas de regulamentação de tráfego dos veículos de carga e adequação do órgão municipal de meio ambiente e defesa civil para controle do tráfego de cargas potencialmente

perigosas. Além disso, deve-se obedecer aos princípios contidos no artigo 6º da Lei n.º 12.305/2010 (Brasil, 2010), utilizando-se dos instrumentos legais necessários para o alcance dos objetivos previstos na Política Nacional de Resíduos Sólidos.

Os instrumentos básicos estabelecidos para a proteção do meio ambiente do município previstos no art. 322 do PDCG são: I. Instituição de Unidades de Conservação (descritas no art. 66, IV); II. Mapeamento e proteção das Áreas de Preservação Permanente; III. Fortalecimento do Sistema Municipal de Licenciamento Ambiental; IV. Fortalecimento do FUMMAM; V. Concessão de incentivos fiscais; VI. Estudo Prévio de Impacto Ambiental (EPIA); VII. Estudo Prévio de Impacto de Vizinhança (EPIV).

Portanto, com uma forte dimensão ambiental presente, de forma transversal, em todo conteúdo legal, o PDCG trata de meio ambiente e saneamento ambiental; proteção e valorização dos recursos hídricos; criação, proteção e recuperação de áreas verdes e unidades de conservação ambiental; saneamento ambiental; controle de enchentes; mobilidade urbana; acessibilidade universal; desenvolvimento urbano e qualidade ambiental; valorização do patrimônio natural, cultural e histórico; qualificação dos espaços e dos serviços urbanos; aperfeiçoamento do planejamento e da gestão da cidade; planejamento e gestão transparente e participativa; áreas de preservação natural e cultural e de valorização turística e de lazer; áreas de desenvolvimento rural sustentável; macrozona de proteção ambiental; instrumentos da política ambiental urbana, principalmente os de gestão ambiental.

A propósito, no art. 24 do PDCG, há a previsão da implementação de instrumentos para organização e institucionalização da dimensão do conhecimento do desenvolvimento sustentável, entre os quais ressaltamos a criação de um Centro de Convergência dos Conselhos Municipais visando a uma maior interação e sinergia nas Políticas Públicas Municipais.

Percebe-se, ainda, uma territorialização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) no PDCG, por estar em

consonância principalmente com o ODS 11, referente a “Cidades e comunidades sustentáveis”, almejando “tornar as cidades e comunidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis”. Até porque, segundo Gehl (2015), as cidades bem planejadas para pessoas devem ser saudáveis, sustentáveis, seguras, vivas e acessíveis!

Contudo, uma análise crítica do PDCG revela o descumprimento dos prazos estipulados; a falta da instituição do IMU, da criação do Centro de Convergência dos Conselhos Municipais, bem como da implementação da maioria dos instrumentos de gestão ambiental e urbana, pois é necessário regulamentar: os Instrumentos de Intervenção Territorial de Parcelamento, Edificação ou Utilização compulsórios e de IPTU progressivo no tempo; o Instrumento Redistributivo da Outorga Onerosa do Direito de Construir; o Instrumento Compensatório de Transferência do Direito de Construir; os Instrumentos de Promoção Urbana, tais e quais Operações Urbanas Consorciadas e o Direito de Preempção. Além disso, é necessário fazer a revisão, sinalizando ações, para operacionalizar e efetivar o Plano de Mobilidade Urbana Sustentável de 2022.

Nas área ambiental, no contexto do governo atual, desde 2020, o Poder Executivo Municipal criou a Secretaria de Planejamento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente que, com a Subsecretaria de Meio Ambiente, conta com o COMAMSA, o FUMMAM, a Guarda Ambiental e o Centro de Educação Ambiental (CEA). Em razão desta estrutura organizacional e operacional, realiza-se o Licenciamento Ambiental Municipal de atividades de baixo impacto e o EPIV. Das 13 Unidades de Conservação previstas no art. 66, IV do PDCG, temos quatro UC já criadas (APA da Lagoa de Cima, APA do Itaoca, APA do Lagamar, Parque do Taquaruçu), embora o poder público municipal precise elaborar ainda os Planos de Manejos. E há projetos como o do curso médio-baixo do rio Preto, onde está sendo feito um trabalho de recuperação ambiental e de infraestrutura para os agricultores e para o turismo. O município também integra o Comitê de Bacia Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana (CBHBPSI).

Da análise das atas das reuniões do COMAMSA de fevereiro a novembro de 2023, para além de questões internas-administrativas, como revisão de regimento interno, bem como organização e atuação da Câmara Técnica Normativa e do Grupo de Trabalho sobre Saneamento, destacam-se as seguintes pautas: aprovação de Resolução para formalização de procedimentos de autorização já adotados pela Subsecretaria de Meio Ambiente, para maior formalização e controle dentre as atividades sujeitas aos procedimentos de autorização e licenciamento ambiental municipal, estabelecendo os trâmites para consultas formuladas por interessados no fornecimento de serviços públicos sobre a conformidade de construções em área urbana e rural às normas ambientais; reciclagem de resíduos sólidos, bem como de resíduos de construção e demolição e atividades de cooperativas de reciclagem; queda na qualidade da água do Manancial Lagoa Feia, por conta da presença de algas na lagoa associada às condições do clima, que geram os riscos à população do abastecimento de água tratada deste manancial; aprovação no CBHBPSI do percentual de 20% de sua arrecadação em atividades de saneamento básico em áreas onde haja atuação de concessionária; Acordo de Cooperação Técnica entre o município de Campos dos Goytacazes e a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP), para a elaboração do Plano Municipal de Gestão Integrada de Resíduos Sólidos (PMGIRS); compostagem em hortas urbanas; transposições de água da bacia do Rio Paraíba do Sul; Grupo de Trabalho de Plano de Manejo do Parque Estadual Lagoa do Açú (PELAG); análise e aprovação de minuta de resolução referente ao enquadramento de empreendimentos e atividades sujeitas ao licenciamento ambiental municipal e demais procedimentos ambientais; Elaboração do Plano Municipal de Arborização e Áreas Verdes Urbanas do Município.

De acordo com Montaner e Muxí (2021, p. 145), “o que realmente tem valor na gestão urbana é a manutenção, a reabilitação, a remodelação e as transformações pontuais, dentro dos objetivos da sustentabilidade”, porque “a chave para a gestão

municipal é uma correta e inteligente manutenção e melhoria do que já existe”, como as ruas, as praças, os parques, considerando o desafio da sustentabilidade e de se economizar meios numa “aposta de funcionamento adequado ao longo do tempo”. Assim sendo, “a sustentabilidade urbana só pode ser alcançada através da compreensão da cidade como ecossistema”. Afinal, “apenas um ecossistema urbano diverso, resiliente e saudável pode ser durável e garantir qualidade de vida para as pessoas a médio e longo prazo”. E numa perspectiva que considera as inter-relações, “o verde deve ser entendido como uma infraestrutura estratégica para distribuir e socializar a cidade, para o lazer e a saúde, que seja a base das relações entre pessoas” (Montaner; Muxí, 2021, p. 157) e a natureza.

Como esclarecido por Macedo *et al.* (2018, p. 28), “sendo o ambiente resultado dinâmico das inter-relações entre os processos sociais e os fenômenos do suporte biofísico, impõe-se considerá-lo (...) como meio técnico científico informacional e comunicacional”, pois “integra dialeticamente o processo social”, sendo condição para a existência da (so)ci(e)dade, “ao mesmo tempo em que é condicionado pelas relações sociais em interação com fenômenos do suporte biofísico”.

Harvey (2014, p. 28) deixa claro que “quaisquer soluções, formulações, formas de organização e agendas políticas propostas devem oferecer respostas” pelo menos à questão fundamental relacionada “aos claros e iminentes perigos da degradação ambiental e das transformações ecológicas descontroladas” (Harvey, 2014, p. 228-229). Ele – ao tratar do Direito à Cidade como um direito humano com ênfase coletiva, ressalta não poder o tipo de cidade almejada por nós ser desvinculado das relações sociais existentes, do estilo de vida levado e das relações com a natureza que nos satisfazem mais –, neste viés ambiental, frisa

(...) não é apenas uma questão material, mas também espiritual e moral de transformar a concepção humana da natureza e sua relação material com ela. Não existe uma maneira de se resolver essa questão por meios exclusivamente

tecnológicos. É preciso que haja mudanças significativas no estilo de vida (como, por exemplo, reparar os impactos políticos, econômicos e ambientais dos últimos setenta anos de suburbanização), assim como grandes modificações no consumismo, produtivismo e arranjos institucionais (Harvey, 2014, p. 228-229).

Diante da complexidade socioambiental, afirmam Macedo *et al.* (2018, p. 28) não haver “receitas, manuais ou *check list* preestabelecidos, mas princípios éticos, teóricos e de método que norteiam a ação, ou melhor, a participação para a construção (sempre) dinâmica de ambientes mais adequados” a cada cidade, também em constante mudança. Daí, a importância de se compreender também o papel dos diferentes agentes na produção, na gestão e nas apropriações da cidade, os quais podem (ou não) revelar resultados positivos de políticas públicas e da ação privada na conservação ambiental, bem como na valorização da esfera pública contemporânea. Assim, na seção seguinte, buscamos complementar esta reflexão a partir de um panorama de diversas questões e desafios no âmbito do desenvolvimento urbano de Campos.

2 Demandas socioambientais imbricadas ao desenvolvimento urbano de Campos dos Goytacazes

Diariamente lidamos com demandas socioambientais que afetam nosso cotidiano e a paisagem urbana. Inúmeros desastres ambientais, como inundações e alagamentos, estão relacionados à questão climática, aos serviços infraestruturais das cidades, como o saneamento e a mobilidade urbana, que colocam em xeque a drenagem urbana, a impermeabilização do solo, a poluição dos corpos hídricos, o manejo de resíduos sólidos e as ocupações irregulares em áreas de preservação ambiental, reforçando a complexidade da dimensão socioambiental nas políticas urbanas.

Direitos sociais atrelados a moradia, educação, saúde e mobilidade urbana também se interligam à questão ambiental, sinalizando, inclusive, áreas de maior vulnerabilidade socioambiental. O Plano Diretor, outros instrumentos urbanísticos e as diversas ações ligadas às questões ambientais precisam lidar com expressivos desafios no Norte Fluminense. Isso se faz em razão de, nas últimas décadas, tal região vir se configurando como bastante atrelada a um modelo de desenvolvimento em torno de grandes projetos extrativistas – seja pela monocultura canavieira e a agroindústria do açúcar e do álcool até o século XX, seja pela exploração de petróleo e gás natural e implantação de um complexo portuário nas últimas décadas, ambos com inúmeras consequências ambientais – sendo Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra os municípios mais impactados por eles.

Os territórios onde se instalam as grandes operações em torno da economia extrativista passam por significativas transformações ambientais, sociais, espaciais, políticas e econômicas; desse modo, surge um cenário ainda mais complexo em torno da política urbana e ambiental. A lógica do extrativismo é histórica na América Latina, assim como no Brasil, e ligada a “um mesmo modelo de desenvolvimento, baseado na exploração de recursos naturais, com um legado de devastação ambiental, agravado pelo recente avanço na exploração de recursos minerais, petrolíferos e de monoculturas de exportação” (Vitte, 2020, p. 168), que ganha novas roupagens no século XXI.

Nessa lógica, há um papel mais ativo do Estado, enquanto as regiões onde se instalam os empreendimentos experimentam fragmentação territorial, impactos sociais e ambientais, colocando sérios desafios para a governança local nesses territórios (Gudynas, 2012). Em geral, as ações destinadas a enfrentar tais desafios são insuficientes ou ineficazes e populações tradicionais, como indígenas, quilombolas e pescadores podem se tornar vulneráveis aos grandes projetos (Acselrad *et al.*, 2012).

Optamos por retomar esses aspectos porque o processo histórico que envolve passado e presente é fundamental para

entender as marcas da ocupação do espaço urbano em Campos dos Goytacazes. No caso dos municípios do Norte Fluminense, após o declínio da indústria sucroalcooleira, o êxodo rural na região levou ao adensamento das áreas urbanas, marcadas por processos de segregação e periferização, associados à ocupação de áreas sem infraestrutura e ambientalmente inadequadas para moradia, revelando um acirramento das desigualdades, experimentadas especialmente por trabalhadores das classes populares e operários (Cruz, 2003). Por sua vez, os empreendimentos petrolíferos e portuários trouxeram muitos impactos sociais, ambientais, políticos e econômicos na região, inclusive com novas dinâmicas de estruturação e reconfiguração do regional, do urbano e do rural (Cruz; Terra, 2020).

Sobre a relação população e ambiente na cidade, vale ressaltar que o município de Campos dos Goytacazes, em especial, foi constituído sobre uma extensa planície composta por diversos corpos hídricos, sendo o principal deles o rio Paraíba do Sul, com origem no estado de São Paulo e desemboque no oceano no município de São João da Barra, também parte da Região Norte Fluminense. Na área urbana de Campos, o rio corta parte do município, que tem significativa ocupação urbana nas duas margens. Aliás, ainda persiste nele uma lógica de organização socioespacial associada ao modelo centro-periferia, onde a área central do município (na margem direita do rio Paraíba do Sul) apresenta melhores condições socioeconômicas e de infraestrutura em detrimento da área localizada na margem esquerda do rio (subdistrito de Guarus), a qual apresenta condições mais desfavoráveis em relação à área central (Alvarenga, 2020).

Atualmente, associada a essa lógica também temos expressivos indícios da segregação pela fragmentação urbana onde identificamos áreas com boas condições socioeconômicas na clássica periferia e conformação de inúmeros bairros periféricos na região central (Tavares; Carvalho; Silva, 2023). Voltaremos a essa questão mais à frente.

De todo modo, o rio Paraíba do Sul é um elemento importante para entender não apenas as questões ambientais,

mas a própria organização e segregação socioespacial municipal, assim como os desafios postos para o desenvolvimento urbano. Além disso, o município também apresenta outros rios e lagoas (Soffiati, 2013; 2018; Faria; Quinto Jr., 2017; Leite, 2021; Chrysostomo, 2009) que sofreram inúmeras intervenções por parte do Estado. Segundo Leite (2021), foi realizada na região uma drenagem em larga escala a fim de atender às necessidades de expansão e consolidação da agroindústria do açúcar e do álcool; essa ação “passou a ser uma política de estado que visava à criação das condições propícias ao amplo desenvolvimento da monocultura canavieira” (Leite, 2021, p. 2), na lógica extrativista. O problema é que “a ampla drenagem das superfícies brejais e lacustres da região por meio da implantação de uma rede de canais artificiais” (Leite, 2021, p. 3) se tornou responsável pela intensificação dos efeitos dos desastres ambientais até os dias atuais, como as inundações e as secas. Conforme aponta a autora, estas intervenções ocorreram na região do baixo Paraíba do Sul como uma política de Estado, à época, com foco no desenvolvimento.

Nessa linha, como demonstrado por Torres, Oliveira e Oliveira (2023), na Região Hidrográfica IX, há um amplo sistema de canais construído pelo extinto Departamento Nacional de Obras de Saneamento (DNOS), projeto também realizado em outras cidades brasileiras. A principal justificativa estava no âmbito sanitário, porquanto a drenagem das áreas úmidas possibilitaria extinguir os vetores das doenças de veiculação hídrica. Entretanto, o apresentado pela literatura é que as áreas drenadas foram ocupadas e utilizadas para a expansão da agropecuária de caráter extensivo, reforçando o caráter extrativista do uso dos recursos solo e água na economia local e regional. Ressalta-se que a recuperação e a proteção das áreas úmidas estão previstas no artigo 6º do PDCG, com regulação prioritária em várias partes do mundo pelo reconhecimento da importância da biodiversidade nesses ecossistemas.

Atualmente, a região tem seus rios e sistemas lagunares com qualidade comprometida; dependem, dessa forma, de

maiores investimentos em operação e manutenção dos canais, esgotamento sanitário, proteção e recuperação da vegetação. Uma das principais carências relativas aos recursos hídricos é a insuficiência do tratamento dos esgotos sanitários e a disposição final imprópria dos resíduos sólidos urbanos. Quanto a isso, observam-se corpos d'água suprimidos, fragmentados ou canalizados; retificação dos canais do perímetro urbano, havendo, em muitos trechos, direcionamento dos seus cursos d'água para galerias pluviais subterrâneas; eutrofização na água de diversas lagoas e canais, como a Lagoa do Sapo e o Canal do Parque Rosário, que sinaliza o despejo irregular de esgoto não tratado; edificações irregulares dentro da Faixa Marginal de Proteção da Lagoa do Vigário; extensas áreas inundáveis, principalmente no entorno das Lagoas Boa Vista e Cantagalo; presença de resíduos sólidos nas margens de lagoas como a do Taquaruçu; lagoas sem espelho d'água, como a Maria do Pilar, além de situações inusitadas como a Lagoa do Sapo, no Parque Eldorado, cercada com muretas de alvenaria e grade (Torres, Oliveira e Oliveira, 2023).

Boa parte da ocupação urbana, principalmente daqueles que fizeram o êxodo rural e antigos trabalhadores das usinas de açúcar, se deu muito próxima aos corpos hídricos do município gerando uma série de problemas socioambientais no processo de ocupação e apropriação do espaço. Há vários estudos sobre a ocorrência de desastres ambientais na região e no município, como inundações e alagamentos, que fazem parte da história local (Siqueira; Malagoli, 2013; Dutra; Bernardo; Siqueira, 2022) e estão relacionados também a intervenções do passado. Um exemplo disso é o aterramento realizado na Lagoa do Vigário no subdistrito de Guarus – a lagoa foi dividida ao meio, e a área aterrada passou a ser ocupada por famílias com restritas condições socioeconômicas, que passaram a enfrentar problemas sérios com as constantes inundações (Silva, 2023).

Nesse ponto, conforme disposto no PDCG analisado na seção anterior, observa-se a importância de incorporar o componente ambiental no ordenamento do território visando

à conservação dos mananciais e recursos hídricos. De forma ampla, fica clara a necessidade de aliar as diversas políticas urbanas à dimensão ambiental, pois problemas relacionados a uso do solo urbano, infraestrutura, moradia, acessibilidade e mobilidade dependem de ser solucionados à luz das questões ambientais numa perspectiva sistêmica.

Outra problemática se refere às moradias em áreas consideradas de risco pelo poder público municipal, onde as políticas urbanas recentes centraram-se especialmente na questão habitacional ligada às remoções e provisão de novas moradias. Em 2009, a Prefeitura de Campos implementou um grande projeto denominado Programa Habitacional Morar Feliz (Arruda, 2014; Mendes, 2015) que, entre seus objetivos, visava retirar famílias de áreas consideradas de risco, como os moradores de áreas próximas a rios, lagoas e canais. O programa se pautou no tamanho do déficit habitacional do município em 2010 – de em torno de 10 mil moradias.

Dois casos em duas localidades podem ser citados, pois foram objeto de estudo em nossas pesquisas e mostram a complexidade desse tipo de intervenção baseada nas remoções sob o discurso do risco ambiental, como o entorno da Lagoa do Vigário em Guarus (Silva, 2023) e as margens do Rio Ururai (Firmo, 2022). Ambas as ocupações foram alvo de intervenção por meio do referido programa habitacional, uma política permeada de contradições, em que as famílias foram removidas para conjuntos habitacionais e tiveram acesso a uma nova moradia, porém ficaram restringidas quanto ao acesso à cidade e a uma série de oportunidades, serviços e equipamentos públicos. Portanto, as ações futuras na área habitacional precisam efetivamente considerar o colocado no PDCG sobre favorecer o acesso à terra, à habitação, aos serviços urbanos e aos equipamentos públicos de maneira igualitária.

Interessante observar os estudos mostrarem, nas duas localidades originais, além da presença dos corpos hídricos, a existência de expressivos investimentos imobiliários e comerciais nas áreas onde ocorreram as remoções, inclusive

com a implantação de empreendimentos habitacionais do tipo condomínios fechados (Firmo, 2022; Silva, 2023), levando a questionar em que medida interesses privados e de mercado prevaleceram sobre os interesses da coletividade.

Vale ressaltar ainda que, apesar do PDCG prever a preservação dos recursos hídricos e a criação das unidades de conservação, inclusive a instituição da APA da Lagoa de Cima, esta – uma das lagoas mais importantes de Campos dos Goytacazes para práticas de esporte e atividades de lazer – também tem sido alvo de construções irregulares, poluição e falta de saneamento ambiental e “nunca esteve tão ameaçada pela degradação ambiental”, como apontou o ambientalista Aristides Soffiatti (J3News, 2023). As demarcações com base na legislação ambiental e urbanística para preservação dessa área não são respeitadas e não há fiscalização.

Um aspecto muito importante ao tratar da dimensão ambiental nas políticas urbanas também se refere às condições de infraestrutura urbana, que ainda são uma significativa expressão das desigualdades sociais e ambientais no município de Campos. Segundo o Censo Demográfico do IBGE (2012), ao observarmos o percentual de domicílios com banheiro de uso exclusivo, água e esgotamento sanitário via rede geral – um indicador relativo às condições de infraestrutura dos domicílios que geralmente é mais problemático e diversificado entre os territórios –, ainda é possível notar as áreas mais centrais apresentarem melhores condições de infraestrutura quanto ao saneamento básico. Serviços essenciais como abastecimento de água e esgotamento sanitário adequado, condições básicas para o funcionamento dos domicílios, apresentam indicadores muito baixos para algumas localidades nas periferias da cidade. Assim, foi possível observar como a cidade apresenta uma estruturação reveladora de elementos de segregação socioespacial aliada à fragmentação urbana. Muitos desses elementos, em especial saneamento, transporte e moradia, têm sido objeto de conflitos sociais gerando mobilizações populares cuja materialização se expressa em manifestações e

protestos em espaços públicos, alguns judicializados (Siqueira *et al.*, 2023; Almeida, 2020).

Para citar dados mais recentes, em pesquisa de *survey* realizada, em 2022, pelo Núcleo Norte Fluminense do Observatório das Metrôpoles na área urbana de Campos sobre o acesso aos serviços coletivos urbanos, nota-se que o percentual de acesso a serviços é elevado. No questionário, foram abordados os serviços ligados a abastecimento de água, esgotamento sanitário, coleta de lixo, energia elétrica. Apesar de o percentual de atendimento do abastecimento de água ser elevado – 96% dos domicílios pesquisados –, o percentual de atendimento adequado de esgotamento sanitário é menor (88%), revelando uma situação mais problemática, especialmente em algumas áreas da cidade. Isso reforça que estes dados contemplam exclusivamente a área densamente urbanizada do município. Já os serviços de coleta de lixo e energia elétrica não apresentaram significativas diferenças entre os domicílios em razão de quase 100% dos pesquisados serem atendidos por coleta de lixo (a maioria coletada diretamente por serviço de limpeza) e por serviços de energia elétrica (através da companhia distribuidora).

Entretanto, ao ser questionada sobre a existência de problemas em relação a algum dos serviços, para a população do primeiro e do segundo subdistritos (os quais abrangem bairros desde a área da Pecuária, passando pelo Centro, até bairros do IPS, Turf Club, Jockey, Tarcísio Miranda, entre outros), o serviço citado como mais problemático foi a energia elétrica. Já no terceiro e quarto subdistritos (correspondentes aos bairros de Guarus e à área da Penha), os mais mencionados foram os problemas relativos ao abastecimento de água. Considerando o foco da pesquisa ligado à política urbana, vemos ambos os serviços serem prestados por empresas privadas: a empresa Águas do Paraíba, no caso do abastecimento de água, e a empresa Enel, para energia elétrica.

Dois serviços essenciais como energia e abastecimento de água – no centro das questões relativas às mudanças climáticas

e desastres ambientais em áreas urbanas – são geridos por grandes empresas. Com o novo Marco do Saneamento e a concessão dos serviços de abastecimento de água, antes realizados pela Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE), para a iniciativa privada em vários municípios do estado do Rio de Janeiro (Ribeiro, 2023; Souza, 2023), a Águas do Paraíba ampliou sua participação no eixo norte do interior do estado (antes só em Campos e Araruama, agora atuando em mais seis municípios); além da empresa Aegea, com espaço para atuar em outros cinco na grande área do Norte Fluminense.

Com respeito à gestão dos resíduos sólidos, os indicadores na área densamente urbanizada revelam uma expressiva cobertura em termos de coleta de lixo. Entretanto, ao comparar a Política Nacional de Resíduos Sólidos e a Política Municipal de Resíduos de Campos dos Goytacazes, Nascimento (2017, p. 28) aponta que a legislação municipal não alcança a amplitude das dimensões preconizadas na política nacional, “já que a legislação federal dá mais autonomia para criação e indica ao município mais instrumentos que direcionam à aproximação da sustentabilidade do que os referenciados na política municipal de resíduos sólidos de Campos”. Em relação à dimensão cooperativa em torno do setor, estudos de Almeida (2016; 2020) mostram ainda a luta dos catadores para garantir seu espaço de atuação e revelam que, apesar do município ter cumprido a exigência de substituição do aterro controlado pelo aterro sanitário, “a medida não veio acompanhada da ampliação da coleta seletiva com a participação dos catadores, afetando drasticamente a vida desse grupo subalterno que, há 25 anos, sobrevivia da catação de recicláveis no lixão” (Almeida, 2020, p. 83).

Por fim, consideramos importante destacar o cenário da mobilidade urbana, que também tem sido nosso objeto de estudo e cada vez mais precisa estar associado à dimensão socioambiental. Campos é o maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro e o maior em população do interior – em população, fica em quinto lugar (atrás somente

do Rio, de São Gonçalo, Caxias e Nova Iguaçu). Os desafios para lidar com o ordenamento desse território extenso são diversos, como enfrentar a dupla lógica de organização socioespacial baseada, ao mesmo tempo, na lógica centro-periferia e na lógica da fragmentação urbana – pois o município apresenta uma centralidade consolidada e vários bairros urbanos periféricos, simultaneamente à ocupação das áreas periféricas ou anteriormente rurais por grandes projetos imobiliários, como os condomínios fechados. Soma-se a esse quadro da área densamente urbanizada o desafio da integração entre os demais distritos localizados no eixo sul em direção à capital, no eixo norte em direção ao estado do Espírito Santo e a integração com os distritos da região da Baixada Campista. A cidade segue se expandindo com uma mancha urbana ampliada, onde a lógica não tem sido a da cidade compacta, e isso coloca sérios desafios para as políticas de mobilidade sustentável.

Embora o art. 80 do PDCG explique que o município de Campos dos Goytacazes apresenta como estratégia geral para a mobilidade e a integração do território municipal a promoção da mobilidade e da acessibilidade universal com a requalificação dos espaços públicos, ampliação e integração das diversas modalidades de transporte com as diversas atividades humanas localizadas no território municipal, isso ainda é um ideal contrastante com a cidade real. E mesmo que o art. 193 do PDCG disponha sobre a estruturação da mobilidade urbana a fim de garantir o suporte físico e tecnológico para a universalização da acessibilidade intraurbana, racionalizando a rede viária existente para compatibilizá-la com os índices e as modalidades de uso e ocupação do solo urbano e criando condições para o ordenamento territorial da cidade e o seu desenvolvimento sustentável, isso ainda é um desafio.

Em nossa pesquisa, identificamos “enormes discrepâncias em termos de deslocamento para quem reside nas áreas centrais (onde há melhores serviços de mobilidade) em detrimento de quem reside em áreas periféricas ou mesmo nos distritos mais afastados da sede” (Tavares; Carvalho; Silva, 2023). Notamos

também ser significativa a presença do automóvel particular como principal meio de transporte entre a residência e o local de trabalho, principalmente no primeiro subdistrito e no segundo subdistrito (onde o tempo de deslocamento nesses dois também é menor). Ao mesmo tempo, nas áreas mais periféricas se observa a maior dependência do transporte coletivo e das bicicletas.

Não obstante a maior participação do uso dos carros, percebe-se que a utilização do transporte coletivo e da mobilidade ativa é expressiva no município (se somarmos as categorias ônibus, bicicleta e a pé). Os ônibus e as bicicletas são necessários para muitos trabalhadores, especialmente para quem não reside nas áreas centrais. Esse cenário reforça a importância e a potencialidade de valorizar políticas de mobilidade urbana sustentável promotoras da integração entre estes modais e geradoras de boas condições para o uso destes meios de deslocamento, tanto os públicos como os que promovem a mobilidade ativa, porquanto as soluções em torno da mobilidade urbana apresentam um papel protagonista no combate às emergências climáticas, “já que o transporte responde por 47% das emissões de CO₂ (...)” (Rodrigues; Bastos, 2022, p. 166).

Por isso, Mello e Portugal (2017) tratam sobre as estratégias associadas à acessibilidade (baseada em diretrizes como autonomia) para a promoção da mobilidade sustentável. O intuito é superar abordagens convencionais, de modo a articular transportes e uso do solo, por meio de planejamento integrado e viés equitativo, para inclusão social com superação de desigualdades no acesso aos meios de transporte e às oportunidades disponíveis no espaço urbano, incorporando a sustentabilidade às decisões técnicas. Afinal, isto reforçaria abordagens alternativas, com diálogo interdisciplinar, gestão mais democrática (com processos decisórios mais participativos e transparentes), baseada em métodos exequíveis e condizentes com a realidade brasileira, considerando as diferentes escalas territoriais. Tais autores sugerem um aprofundamento nos componentes qualitativos,

além dos aspectos quantitativos associados à mobilidade, ao se levar em conta a influência dos transportes sobre a organização do território. Daí destacam os cinco atributos da mobilidade sustentável: produtiva; inclusiva; segura; justa socialmente; e verde, bem como a relevância de se aderir a especificidades locais (como o território ser uma planície) usando medições realísticas e factíveis, com estratégias para melhorar a mobilidade urbana, priorizando os transportes mais amigáveis ao meio ambiente.

Assim, ressaltamos que as questões ambientais precisam ser tratadas em articulação com diversas políticas setoriais. Traçar esse cenário, mesmo de forma breve e parcial, é fundamental para situar como o PDCG – enquanto principal instrumento urbanístico municipal – e especialmente seus desdobramentos em termos de ação e políticas precisam contemplar os desafios postos para o desenvolvimento urbano e ambiental no município de Campos.

Diante da complexidade da realidade urbana e ambiental atual, no cenário de mudanças climáticas e intensificação dos desastres ambientais em contexto urbano, políticas de infraestrutura, habitação e serviços coletivos urbanos – como abastecimento de água, fornecimento de energia e mobilidade – precisam considerar este cenário, sendo a dimensão ambiental fundamental para qualquer política urbana, com foco na promoção de uma cidade mais justa, democrática, acessível e ambientalmente sustentável.

Conclusão

Demandas socioambientais refletem necessidades e expectativas, mas geram oportunidades de efetivação de direitos sociais e difusos consubstanciados em políticas públicas. Uma estratégia é a visão sistêmica que, na ótica da sustentabilidade, considera o planejamento urbano como meio de efetivar os direitos à cidade, à paisagem e à natureza.

Contrabalançando as carências (pela falta de regulamentação, de operabilidade e de efetividade do previsto em lei) e as potencialidades (pelas diretrizes e instrumentos previstos em leis, pela prefeitura contar com uma estrutura administrativa com secretaria/subsecretaria, conselho e fundo municipal na seara ambiental, pelos Espaços Livres Públicos, pelo patrimônio natural e histórico-cultural) na gestão ambiental urbana do município de Campos, fica evidente como os gestores públicos precisam priorizar as diretrizes do PDCG e regulamentar e aplicar os instrumentos de gestão ambiental-urbana, bem como articular as pautas da Secretaria Municipal de Planejamento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente (SEMPUMMA), do COMAMSA, do CBHBPSI e do Instituto Municipal de Trânsito e Transportes (IMTT), de modo a favorecer a implementação de políticas públicas em uma gestão intersetorial, descentralizada e participativa, na qual haja maior presença e atuação da sociedade civil. Isto porque esta gestão deve estar associada ao planejamento, à fiscalização, à prestação de serviços públicos, à regulação, bem como ao controle social.

Leis e políticas públicas urbanísticas e ambientais não são autorrealizáveis, por isso a necessidade da governança e de se almejar contemplar a todos os cidadãos, com o intuito de ocorrer a justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do processo de desenvolvimento urbano em prol da função socioambiental da cidade.

Referências

ACOSTA, A. *O bem viver: uma oportunidade para imaginar outros mundos*. São Paulo: Autonomia Literária, Elefante, 2019.

ACSELRAD, H. *et al.* Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? *E-cadernos CES*, [S.l.], v. 17, p. 164-183, 2012.

ALMEIDA, E. T. V. *et al.* Protagonismo e esfera pública em Campos dos Goytacazes: a trajetória recente dos catadores do lixo da Codin. *In:*

PEREIRA, C. J.; GOES, F. L. (orgs.). *Catadores de materiais recicláveis: um encontro nacional*. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2016. p. 293-308.

ALMEIDA, E. T. V. Conflito e resistência na periferia da cidade - a experiência coletiva dos catadores de recicláveis do lixão de Campos dos Goytacazes/RJ, 2010-2019. In: LAGO, L. C. do; MELLO, I.; PETRUS, F. (orgs.). *Da cooperação na cidade à cidade cooperativa*. Marília/SP: Editora Lutas anticapital, 2020. p. 81-118.

ALVARENGA, F. R. *Formação sociohistórica do subdistrito de Guarus em Campos dos Goytacazes-RJ: um processo de segregação*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambientes e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2020.

ARRUDA, A. P. S. N. de. *Política habitacional e direito à cidade: a experiência do programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. *Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001*: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

BRASIL. *Lei n.º 12.305 de 02 de agosto de 2010*. Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS). Brasília, DF: Presidência da República, 2010.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Lei Complementar n.º 15, de 7 de janeiro de 2020*. Institui o novo Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, RJ, 22 dez. 2020.

CASTELLS, M. *Redes de Indignação e esperança: movimentos sociais na era da internet*. Rio de Janeiro: Zahar, 2013.

CHRYSOSTOMO, M. I. J. Uma Veneza no sertão fluminense: Os rios e os canais em Campos dos Goytacazes. *História Revista*, Goiânia, v. 14, p. 1-22, 2009.

COUTINHO, C. N. Notas sobre cidadania e modernidade. *Revista Ágora: Políticas Públicas e Serviço Social*, [S.l.], ano 2, n. 3, p. 1-10, dez. 2005.

CRUZ, J. L. V. *Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

CRUZ, J. L. V.; TERRA, D. Petróleo e porto no norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil. *EURE*, [S.l.], v. 46, n. 139, p. 189-208, 2020.

DUTRA, A. S.; BERNARDO, A. N.; SIQUEIRA, A. M. M. As inundações

no norte fluminense como forma de expressão da “Questão Social”. In: MORAES, C. A. S.; MENDES, J. T. N. (Org.). *A Questão Social no Norte Fluminense: expressões e enfrentamentos*. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2022. p. 1-303.

FARIA, T. J. P.; QUINTO JUNIOR, L. P. Rio e História Urbana: o papel do rio Paraíba do Sul na criação e desenvolvimento do município de Campos dos Goytacazes [RJ]. *Labor E Engenharia, [S.l.]*, v. 11, n. 2, p. 103-115, 2017.

FIRMO, C. P. *Desastres ambientais no espaço urbano e estratégias de enfrentamento das famílias afetadas*. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2022.

GEHL, J. *Cidades para pessoas*. São Paulo: Perspectiva, 2015.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LENA, P.; NASCIMENTO, E. P. (orgs.). *Enfrentando os limites do crescimento*. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade. Rio de Janeiro: Garamond & IRD, 2012.

HARVEY, D. *Cidades rebeldes: do direito à cidade à revolução urbana*. São Paulo: Martins Fontes, 2014.

HERCULANO, S. O clamor por justiça ambiental e contra o racismo ambiental. *INTERFACEHS-Revista de Gestão Integrada em Saúde do Trabalho e Meio Ambiente*, Rio de Janeiro, v. 3, n. 1, p. 1-20, jan./abr. 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo Demográfico 2010: Microdados da Amostra*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2012.

J3NEWS. Ambientalista sobre Lagoa de Cima, em Campos: “Nunca esteve tão ameaçada”. *Jornal Terceira Via*, Campos dos Goytacazes, 12 out. 2023. Disponível em: <https://www.jornalterceiravia.com.br/2023/10/12/ambientalista-sobre-lagoa-de-cima-em-campos-nunca-esteve-tao-ameacada/>. Acesso em: 10 nov. 2023.

LEITE, A. F. Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista, Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. *Vértices*, Campos dos Goytacazes, v. 23, n. 1, p. 98-128, 2021.

MACEDO, S. S. *et al.* *O sistema de espaços livres e a constituição da esfera pública contemporânea no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 2018.

MELLO, A.; PORTUGAL, L. Um procedimento baseado na acessibilidade para a concepção de Planos Estratégicos de Mobilidade Urbana: o caso do Brasil. *EURE*, Santiago, v. 43, n. 128, p. 99-125, jan. 2017.

MENDES, J. T. M. *O Habitar: práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do bairro Penha, Campos dos Goytacazes/RJ*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2015.

MONTANER, J. M.; MUXÍ, Z. *Política e arquitetura: por um urbanismo do comum e ecofeminista*. São Paulo: Olhares, 2021.

NASCIMENTO, L. L. O. Avaliação comparativa entre a política nacional de resíduos sólidos e a política municipal de resíduos da cidade de Campos dos Goytacazes. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego*, Campos dos Goytacazes, v. 11, n. 2, p. 19-30, jul./dez. 2017.

OLIVEIRA, D. B. B. *Até onde vai sua liberdade?* Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2022.

OLIVEIRA, D. B. B. *Educação Ambiental e diversidade sociocultural na sociedade de consumo*. Campos dos Goytacazes/RJ. Brasil Multicultural, 2017.

RIBEIRO, C. F. R. A. *A regionalização do saneamento como estratégia de apropriação do capital: a experiência da CEDAE*. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

RODRIGUES, J. M.; BASTOS, P. Caminhos transformadores para mobilidade urbana nas metrópoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q. *Reforma urbana e direito à cidade*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022.

SILVA, F. M. S. *Remoções e resistências: a transferência da população do Aterro em Guarus para o Conjunto Habitacional do Parque Santa Clara, Campos dos Goytacazes (RJ)*. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

SIQUEIRA, A. M. M.; MALAGODI, M. A. S. Desastres e remoções em Campos dos Goytacazes, RJ: o caso de Ururuaí. In: LEITE, A. F.; GOMES, M. (Orgs.). *Dinâmica ambiental e produção do espaço urbano e regional no Norte Fluminense*. Campos dos Goytacazes: Essentia, 2013. p. 35-66.

SOFFIATI, A. A. *As Lagoas do Norte Fluminense: contribuição à história de uma luta*. Campos dos Goytacazes: Essentia Editora, 2013.

SOFFIATI, A. A. *Do global ao local: reflexões sobre ecologismo e eco-história*. Rio de Janeiro: Autografia, 2016.

SOFFIATI, A. A. *A planície do norte do Rio de Janeiro antes e durante a ocidentalização: três estudos de eco-história*. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

SOUZA, J. S. A. *Capacidade institucional na gestão do saneamento básico nos municípios da região intermediária de Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro*. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

TÂNGARI, V. R. *et al.* (org.). *Águas urbanas: uma contribuição para a regeneração ambiental como campo disciplinar integrado*. Rio de Janeiro: UFRJ, 2007.

TAVARES, E.; CARVALHO, J.; SILVA, F. M. S. Mobilidade urbana e estruturação socioespacial: as condições de deslocamento em Campos dos Goytacazes/RJ. In: SEMINÁRIO DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, 21., 2023, Campos dos Goytacazes. *Anais [...]* Campos dos Goytacazes: UCAM 2023.

TORRES, T. F.; OLIVEIRA, D. B. B.; OLIVEIRA, V. P. S. Expansão urbana e transformações hídras: análise numa perspectiva histórica da paisagem urbana de Campos dos Goytacazes/RJ. *Revista Política e Planejamento Regional*, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 290-315, 2023.

VITTE, C. C. S. Neoextrativismo e o uso de recursos naturais na América Latina: notas introdutórias sobre conflitos e impactos socioambientais. *Conexão Política*, Teresina, v. 9, n. 1, p. 167-194, jan./jun. 2020.

CAPÍTULO 8

O INESPERADO IMBRICAMENTO ENTRE MORADIA E TRÁFICO DE DROGAS

Wania Mesquita

Juliana Blasi

Ana Carla Pinheiro

Vanessa Palagar

David Maciel de Mello Neto

Patrícia Burlamaqui

Renato Dirk

Este capítulo esboça a complexa intersecção entre política pública habitacional, desenvolvimento urbano, controle territorial por grupos armados e a forma como as pessoas enfrentam essa situação e seguem suas vidas. A primeira parte trata da urbanização e do desenvolvimento da política habitacional municipal em Campos dos Goytacazes. A segunda aborda a formação do mercado de drogas campista, das rivalidades entre as quadrilhas, como elas se territorializaram e quais foram seus efeitos sobre a cidade. A terceira parte exemplifica, a partir da trajetória de uma moradora, o encontro entre política habitacional e controle territorial por grupos armados – e como ela lida com isso. Findamos com breves considerações sobre o exposto retomando uma discussão clássica iniciada por Licia do Prado Valladares em *Passa-se uma casa*.

1 Política habitacional municipal em Campos dos Goytacazes

Maior município em extensão territorial (4.026.696 km²) do estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes conta com 483.540 mil habitantes, dos quais 90,3% residem em área urbana (IBGE, 2012, 2023). Conforme Palagar (2020), até 1970, os quantitativos populacionais rural e urbano do município não apresentavam diferenças significativas: a população urbana compreendia 55,23%, e a rural, 44,77%. Apenas em 1990 foi constatado o acentuado crescimento da população urbana (83,44%) e a queda da rural (16,56%). Em 2010, menos de 10% dos habitantes se encontravam na área rural, passando, com isso, o município a se caracterizar como majoritariamente urbano.

A urbanização de Campos dos Goytacazes não pode ser pensada sem olharmos para o processo de desenvolvimento e decadência das atividades produtivas que marcam a história do município. Segundo Rozendo e Carvalho (2004), Campos passou por uma mudança em sua principal atividade produtiva decorrente da decadência do setor sucroalcooleiro e da descoberta de petróleo em sua bacia marítima. A crise da cana, do açúcar e do álcool na região levou ao fechamento de muitas usinas. Nesse contexto, aos poucos, os trabalhadores rurais deslocavam-se para a cidade em busca de melhores condições de vida e trabalho.

Após os altos e baixos dos ciclos da economia campista, durante as décadas de 1960 e 1970, a desaceleração do crescimento do parque industrial sucroalcooleiro produziu grande número de desempregados, os quais passaram a se acumular em bolsões de pobreza no entorno das principais cidades da região – Campos dos Goytacazes, Macaé e São Fidélis. De acordo com Guimarães e Póvoa (2005), o crescimento urbano provocado pela emigração rural e a imigração urbana de outros municípios levou à ocupação de áreas como brejos, beiras de rio e de estradas em Campos dos Goytacazes. Erguem-se, então, as primeiras favelas. Em 1978, o Plano de Desenvolvimento Físico-Territorial Urbano de Campos

(PDUC) apontou a existência de 17 delas. Já os censos de 1991 e 2000 contabilizaram 32, número que tem se mantido constante. Embora não tenha havido um incremento no número de favelas nesse período, de acordo com Arruda (2014), houve aumento no quantitativo de domicílios entre os já existentes no município.

Uma década depois do início da favelização campista nos anos 1960, surgem as primeiras intervenções na questão habitacional, em parceria do Banco Nacional de Habitação (BNH)⁷⁴ com a Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro (CEHAB-RJ)⁷⁵ para a construção dos primeiros conjuntos habitacionais. Outros deles foram erguidos nos anos seguintes, contudo atendiam a faixas salariais mais altas. Póvoa (2002) ressalta que, até a década de 1980, todas as unidades edificadas para a população de baixa renda vieram de recursos provenientes do BNH, sem qualquer intervenção da prefeitura municipal no setor da habitação.

Somente no final da década de 1980, após a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, a nova política de descentralização atribuiu aos municípios mais responsabilidades nas ações sobre a questão urbana e a execução de políticas públicas. Os pontos relacionados ao setor da habitação tornaram-se responsabilidade dos municípios, fazendo proliferar diversas maneiras de lidar com a questão habitacional no País, em particular, devido à grande variedade e características de nossos municípios e à forma como as prefeituras lidam com as

⁷⁴ O Banco Nacional de Habitação foi criado em 1964, concentrando nele toda a responsabilidade em relação à política habitacional do País. Seu objetivo era financiar habitações de interesse social. No entanto, classes médias e altas também acabaram por se beneficiar de subsídios públicos para a aquisição de unidades habitacionais. O BNH não conseguiu produzir os efeitos esperados e não resolveu os problemas habitacionais do Brasil. Com a extinção do Banco em 1986, a política habitacional foi transferida para a Caixa Econômica Federal (Póvoa, 2002; Mendes, 2015).

⁷⁵ “A Companhia Estadual de Habitação do Rio de Janeiro, CEHAB-RJ, foi criada pela Lei n.º 263, de 29/12/62, com o objetivo de desenvolver a política habitacional e, principalmente, a erradicação das favelas, sob a supervisão da Secretaria de Serviços Sociais, à época, com a razão social de Companhia de Habitação Popular do Estado da Guanabara, COHAB-GB. [...]”. Disponível em: <https://www.cehab.rj.gov.br/missao>. Acesso em: 18 maio 2023.

populações locais. Entretanto, uma marca prevaleceu nas políticas públicas habitacionais em várias frentes e, principalmente, nos centros urbanos: a transferência ou remoção da população das favelas para outras áreas da cidade (Arruda, 2009).

A produção municipal de habitação em Campos dos Goytacazes foi iniciada com o programa “Pode entrar que a casa é sua” para o erguimento de vilas. De acordo com Arruda (2014), através do projeto, foram construídas seis vilas com 182 unidades habitacionais. Com poucos recursos, o programa foi desativado em 1994 e reativado apenas em 1999 para as obras de conjuntos habitacionais. Os primeiros foram edificadas mediante parcerias com os governos federal e estadual. Outros programas habitacionais desenvolvidos pela prefeitura de Campos dos Goytacazes a serem destacados são os “Vale-Construção”, “Cada Família Tem um Lote”, “SOS Habitação”, “Comunidade Legal”, “Bairro Legal” e “Meu Bairro é Show”.

O programa mais recente da Prefeitura de Campos para lidar com a questão habitacional, o “Morar Feliz”, foi criado em 2011 durante a gestão Rosinha Garotinho (2009-2016). Como justificativa para sua implantação foram utilizados os dados sobre o déficit habitacional do município na época e as enchentes de 2007 e 2008, por terem atingido os moradores das margens dos rios. Assim, a população-alvo do programa era quem vivia em áreas de risco de acordo com os parâmetros utilizados pela Defesa Civil, bem como os que recebiam o aluguel social (Mendes, 2015; Ribeiro, 2021).

Financiado pela própria prefeitura com os royalties do petróleo, o programa apresentava um diferencial em relação aos lançados até a década de 1980: não implicava endividamento dos beneficiários; no entanto funcionava por meio do regime de comodato, com a promessa de posse definitiva após um período determinado. O imóvel cedido não poderia ser repassado a outro, vendido, alugado ou utilizado para nada além de habitação (Arruda, 2009; Oliveira; Pedlowski, 2012).

Para a execução do “Morar Feliz”, previa-se o trabalho conjunto de vários órgãos municipais, como a Secretaria

ria Municipal de Família e Assistência Social, a Defesa Civil Municipal, a Empresa Municipal de Habitação (EMHAB) e a Secretaria Municipal de Governo (Ribeiro, 2021). Na prática, os dois órgãos a lidar mais diretamente com o programa eram a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social – atuava na análise e seleção das famílias beneficiadas – e a Defesa Civil Municipal – delimitava as áreas de risco a serem atendidas.

De modo geral, as unidades habitacionais entregues pelo programa tinham um total de cinco cômodos divididos da seguinte forma: uma sala, uma cozinha, um banheiro, dois quartos e uma área de serviço nos fundos. As casas eram conjugadas e não tinham separação por muros ou cercas; também foram feitas algumas unidades com adaptação para pessoas com deficiência (Ribeiro, 2021).

O programa pode ser dividido em duas etapas. A primeira delas compreendeu 2011 e 2012, quando foram construídas 5.426 moradias distribuídas em 14 conjuntos habitacionais. As obras foram realizadas pela empresa Odebrecht com um investimento de R\$ 357 milhões (Dutra, 2015). Como ressaltado por Mendes (2015), dos 14 conjuntos habitacionais entregues na primeira fase, “[...] dez estão localizados na região de Guarus, reforçando o investimento no campo habitacional nessa localidade, adensando-a e promovendo sua expansão, fora do eixo do vetor de valorização da cidade” (Mendes, 2015, p. 128).

Guarus é uma região de bairros operários, em particular, de pessoas outrora ocupadas nas usinas ou em atividades ligadas ao setor sucroalcooleiro – que por muito tempo sustentaram economicamente o município de Campos. Na atualidade, Guarus representa uma nova centralidade frente às dinâmicas urbanas pela qual passa a cidade, expressada por meio da implantação de novos empreendimentos imobiliários, da formação de bairros planejados e da ampliação da rede de comércio e serviços. Todavia, com terras mais baratas, longe das áreas nobres e de potencial crescimento da classe média/alta, o re-

ferido subdistrito tem sido o destino principal dos programas habitacionais populares.

Na segunda etapa, de 2013 a 2016, foram entregues apenas 776 unidades habitacionais distribuídas em cinco conjuntos, embora houvesse a previsão de construção de 4.574 delas nos distritos e áreas rurais do município – as quais deveriam estar distribuídas em 28 conjuntos habitacionais. O programa foi interrompido devido à crise do petróleo e da consequente queda nos repasses dos royalties⁷⁶ e ao abandono das obras pela construtora sob a justificativa de que a prefeitura não lhe repassava as verbas previstas no contrato (Mendes, 2015; Dutra, 2015; Ribeiro, 2021).

Destas unidades habitacionais planejadas para a segunda etapa, três conjuntos ficaram inconcluídos: um localizado no bairro da Lapa (com obras interrompidas em 2016 e retomadas em 2018 durante a gestão do prefeito Rafael Diniz, tendo recebido o nome de Residencial João Batista); outro denominado Conjunto Habitacional Ururai I (com entrega de 500 das 900 unidades previstas e invasão das demais); e ainda o Conjunto Habitacional de Donana – sem ter sido concluída nenhuma das 370 unidades previstas; e mesmo inacabado foi invadido (Ribeiro, 2021).

Na contramão do paradigma da urbanização de favelas e de processos participativos, o município de Campos dos Goytacazes realiza uma série de remoções seguidas por reassentamentos em áreas distantes da cidade. Sem mecanismos ativos para promover ou contemplar a participação da sociedade civil, tal programa alinha-se à tradicional lógica de projeto de intervenção realizado “de cima para baixo”.

⁷⁶ Em 2015 e 2016, coincidindo com o contexto da Operação Lava Jato, de início focada em contratos da Petrobras, a cotação internacional do petróleo baixou severamente e resultou na queda proporcional dos royalties e em uma redução ainda mais drástica nas participações especiais. O peso das participações especiais era particularmente forte em Campos dos Goytacazes frente a seus vizinhos petrolrentistas.

2 O tráfico de drogas em Campos dos Goytacazes

Com quase 500.000 habitantes e mais moradores do que boa parte dos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), Campos dos Goytacazes é a cidade mais populosa do interior fluminense. Só sua população urbana de 438.467 pessoas – equivalente a 90% do total de habitantes – já ultrapassa todo o contingente populacional de Magé (245.071), Nilópolis (146.774) e Mesquita (167.127), quase se igualando com a população total de São João de Meriti (440.962), todos municípios da RMRJ (IBGE, 2023).

É de se esperar esse grau de urbanização elevado vir acompanhado de altas taxas de violência. Deveras, o cotidiano do maior município do estado não é dos mais seguros. Suas taxas de homicídio doloso por 100.000 habitantes ultrapassam as da capital. Em 2019, por exemplo, ano anterior ao da pandemia de covid-19, os dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) mostravam Campos com 30,14 homicídios dolosos/100,000 habitantes, enquanto o Rio de Janeiro, com 16,88 (ISP, 2023).

Por debaixo dos números, impressiona o cenário campista dos grupos armados ser muito mais restrito do que o encontrado na RMRJ. Para começar, não há milícias em Campos. Pelo menos por enquanto. Não existem hoje evidências robustas que apontem para um domínio territorial típico de grupos milicianos na planície campista. Há, sim, pistoleiros, justiceiros locais e grupos de extermínio; todavia não extorquem sistematicamente moradores e comerciantes, tampouco impõem o monopólio da compra de mercadorias essenciais, como gás, água e cestas básicas, e menos ainda são identificados pelos moradores locais sob o rótulo de “milicianos” ou “milícia”.

Em segundo lugar, Campos conta apenas com duas facções do tráfico de drogas: Amigo dos Amigos (ADA) e Terceiro Comando Puro (TCP), ambas competidoras menores no tabuleiro bélico de disputa por território no mundo do crime fluminense. A maior facção, Comando Vermelho (CV), majoritária no estado e alvo preferencial das operações policiais, com o maior número

de moradores em áreas sob seu domínio (GENI; IFC, 2022), chegou no município apenas em 2021⁷⁷. Contudo, a entrada deste novo ator está menos relacionada a um movimento de conquista e mais a uma mudança de siglas. Os traficantes continuam os mesmos, o que muda é o rótulo: de ADA passa agora a CV. Muito provavelmente a troca é consequência das disputas iniciadas entre Antônio Francisco Bonfim Lopes, o “Nem da Rocinha”, e seu ex-subordinado Rogério Avelino da Silva, o “Rogério 157” – ambos então do ADA – pelo domínio da Rocinha. Maior favela do Brasil, incrustada na Zona Sul carioca, ela é considerada um dos territórios mais rentáveis no mercado de drogas da capital.

Bem documentada em matéria do *The Intercept Brasil* (Oliveira; Eiras, 2018), a história da disputa pela Rocinha termina com Rogério 157 trocando o ADA pelo CV – prática conhecida como “pulo de facção” no linguajar do tráfico – e conquistando o domínio da Rocinha. O ADA acaba isolado na disputa territorial e no universo prisional. Com o grupo enfraquecido, muitas quadrilhas ligadas ao ADA resolvem “pular”: uns vão para o TCP, outros para o CV. Tudo indica ser esse o caso campista, em uma onda que atinge não só a RMRJ, mas todo o estado.

Sem milícias e CV, resumido à rivalidade entre TCP e ADA, era de se esperar o domínio territorial exercido no caso campista ser menos violento e ostensivo quando comparado ao seu correlato na RMRJ. De acordo com Pinheiro (2018), alguns entrevistados e nossas próprias observações, o fuzil ainda não chegou na planície campista. Um ex-comandante do 8º Batalhão da Polícia Militar que tem sob sua jurisdição Campos dos Goytacazes é categórico em afirmar ser diferente o “bandido” de Campos do “bandido” da capital. Enquanto este último tem armamento pesado ostentado no dia a dia e o emprega em tiroteios contra policiais, o outro usa armamento de menor calibre e evita confrontos (Pinheiro, 2018, p. 183).

⁷⁷ DIÁRIO DO NORDESTE. Facção criminosa Comando Vermelho chega a Campos e deixa Polícia Militar em alerta. Disponível em: <https://www.odiaridonoroeste.com.br/2021/09/29/facao-criminosa-comando-vermelho-chega-a-campos-e-deixa-policia-militar-em-alerta/>. Acesso em: 14 jan. 2024.

A afirmativa anterior encontra eco nas taxas de morte por intervenção por agente do estado. Anteriormente conhecida por auto de resistência, a estatística pode ser usada como aproximação para conflitos armados entre policiais e criminosos. Em 2019, conforme os dados do ISP, a polícia não matou ninguém em Campos dos Goytacazes. Já no Rio de Janeiro, no mesmo ano, esse número chegou a 726 pessoas mortas por ela (ISP, 2023).

Com uma taxa de homicídios por 100.000 habitantes maior do que a do Rio e quase nenhuma morte por intervenção de agente do Estado, a violência letal em Campos dos Goytacazes é quase toda constituída por assassinatos resultantes de conflitos entre civis: crimes de paixão, brigas de trânsito, pistolagem e/ou conflitos entre grupos armados atuantes em mercados ilegais. Pelo menos quanto a esta última fonte de homicídios, a formação da letalidade violenta campista se situa na encruzilhada entre o crescimento da cidade e o tráfico de drogas.

Tal como no caso do Rio de Janeiro, um marco fundamental no de Campos dos Goytacazes é a chegada da cocaína em grande quantidade e a territorialização das quadrilhas de traficantes em favelas e conjuntos habitacionais populares. Consoante com Souza (2010), Siqueira (2016) e Pinheiro (2018), essa inversão ocorre na década de 1980 quando as principais bocas de fumo estavam localizadas nas favelas da Baleeira e do Oriente, limítrofes entre si, separadas pela antiga linha férrea (Figura 1). Cada uma tinha sua própria quadrilha, sem vínculos com as facções do Rio de Janeiro.

A Baleeira era dominada pela família Prazeres, enquanto o Oriente, pela família Silva (nome fictício). Em ambas, a cocaína chegava pelo mesmo fornecedor e vinda dos morros da Zona Sul carioca. Ao que tudo indica, ele fazia o chamado “estica”: comprava de pequenas a médias quantidades, “malhava” a mercadoria – isto é, adicionava a ela outras substâncias, como fermento em pó, cafeína, vidro moído ou farinha para aumentar a quantidade – e depois a revendia. Logo, nem a Baleeira, dominada pelos Prazeres, nem o Oriente, dominada pelos Silva, tinham acesso direto aos grandes atacadistas, conhecidos como

“matutos”, ou seja, os fornecedores da droga vinda da região de fronteira com o Paraguai e a Bolívia.

Inicialmente a Baleeira e o Oriente não tinham grandes rivalidades uma com a outra. Contudo, suas quadrilhas tinham perfis de atuação diferentes. A primeira, mais expansionista, logo fez acordo com os Fiúza, família dominante do tráfico na Tira-Gosto, favela localizada do outro lado da cidade (Figura 1), passando a lhes fornecer cocaína. Malgrado o espírito empreendedor, desavenças entre as duas favelas surgiram pela fama de má pagadora da/Baleeira. No tráfico, não é incomum as operações de compra e venda serem feitas no consignado: o atacadista fornece a droga para o varejista e, em um determinado prazo, este paga àquele a quantia acordada, angariada com a venda da mercadoria no varejo. Mas como em qualquer mercado ilegal não há justiça que assegure a efetividade dos contratos, estes têm de ser garantidos, muitas vezes, pelo puro e simples uso da força: ameaças, espancamentos, expropriações e, em último caso, assassinatos.

Enquanto o mesmo fornecedor ia à favela do Oriente e recebia a quantia certa na data combinada, a Baleeira, apesar de maior, não quitava a dívida por completo e tampouco lhe retornava a mercadoria. Não se sabe ao certo como, mas essa situação desembocou em um confronto armado entre o Oriente e a Baleeira/Tira-Gosto, que terminou com a vitória do segundo. O tráfico em Campos passou então a ser dominado por um único grupo, formado pelo consórcio entre os Prazeres (Baleeira) e os Fiúza (Tira-Gosto).

Todavia, a hegemonia durou pouco. Sua quebra não se deu por uma briga de negócios, mas, sim, por uma disputa pela defesa da masculinidade em uma típica manifestação do ethos guerreiro identificada por Zaluar (1994) no tráfico de drogas.

A história da queda da aliança entre a Baleeira/Tira-Gosto e o Oriente começa com Juliana (nome fictício). Juliana namorava Diego (nome fictício), então gerente do tráfico na Tira-Gosto e ligado aos Fiúza. Antes de namorá-lo, ela teve um relacionamento com André (nome fictício), gerente do tráfico na Baleeira,

ligado aos Prazeres. Um dia, quando visitava a Tira-Gosto, André encontrou por acaso sua ex-namorada. Os dois se cumprimentaram e cada um seguiu seu caminho. Logo depois, André fez um comentário com o “vapor” da Tira-Gosto – funcionário de Diego –, algo como “Fala para o Diego que essa mulher dele *tá* muito bonita. Se bobear, eu venho aqui e pego ela de novo para mim”. Tais palavras foram o suficiente para serem consideradas pelo “vapor” uma afronta à masculinidade do seu chefe.

Não tardou para a bravata chegar aos ouvidos de Diego, que foi até a Baleeira, acompanhado de um amigo, tirar a situação à limpo. Lá chegando, os dois não encontraram André, pois este já havia tomado conhecimento do acontecido, resolvendo então se esconder por saber o que poderia lhe acontecer. Diego e seu amigo voltaram para a Tira-Gosto com a honra ainda manchada e insatisfeitos com o tratamento dispensado a eles pelos traficantes da Baleeira, parceiros de negócios.

O chefe da Baleeira – chamado por nós aqui de Francisco – tomou pé da situação e, ao perceber que a rixa entre os dois gerentes poderia atrapalhar seus negócios, ele, superior de André (quem começara a celeuma), resolveu ir até a Tira-Gosto para solucionar a questão, levando com ele outro gerente, Joaquim (nome fictício).

Enquanto Francisco e Joaquim aguardavam na Tira-Gosto para ser atendidos, resolveram “apertar um baseado”. Parece que, à época, fumar maconha em frente a crianças e moradores era considerado uma violação moral das leis do tráfico. Inconformados com mais um abuso de autoridade, os traficantes da Tira-Gosto decidiram matar Francisco e seu gerente Joaquim. Cortaram os cadáveres na barriga para não flutuarem e os jogaram nas águas do Paraíba do Sul. Logo em seguida, rumaram armados para tomar a Baleeira, mas não obtiveram sucesso. Os Prazeres mantiveram o domínio da Baleeira e os Fiúza, da Tira-Gosto. Desde então, os primeiros juram vingança contra os segundos.

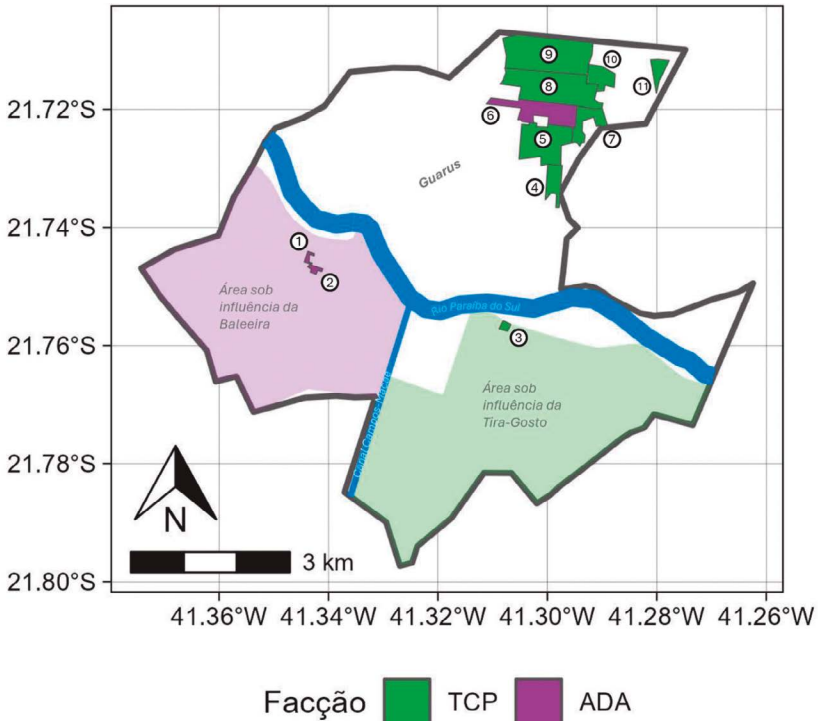
O conflito narrado acima acaba por se tornar um evento fundado e estruturante das rivalidades no mercado ilegal de

drogas em Campos dos Goytacazes. Até os dias atuais, as relações de reconhecimento e oposição entre as quadrilhas se dão mais com base em com qual favela/família alguém é coligado – se Tira-Gosto/Fiúza ou Baleeira/Prazeres – do que com a sigla de alguma facção (Pinheiro, 2018; Siqueira, 2016; Souza, 2010). TCP e ADA chegam a Campos apenas em um momento posterior, quando os chefes de ambas as quadrilhas são presos e vão para os presídios da RMRJ. Lá, para sobreviverem, acabam forçados a se aliar a alguma das facções hegemônicas. Os Prazeres e a Baleeira se ligam assim aos ADA, enquanto os Fiúza e a Tira-Gosto, ao TCP (Siqueira, 2016).

Apesar de forçada, a parceria entre as quadrilhas campistas e as facções cariocas é vantajosa para ambos os lados. Os campistas conseguem não só proteção dentro do cárcere, mas acesso ao circuito de fornecedores de drogas e armas das facções. Em troca, fornecem ao ADA e ao TCP acesso a um novo mercado e esconderijo numa cidade do interior para os afiliados em fuga ou procurados pela polícia na RMRJ. Mesmo com a aliança, é de se ressaltar que nem as lideranças do ADA, nem as do TCP parecem interferir na gerência e nos demais assuntos do tráfico campista, o qual desfruta de grande autonomia local.

Não se sabe com exatidão como nem quando, mas a rivalidade entre Prazeres/Baleeira/ADA e Fiúza/Tira-Gosto/TCP acabou por encontrar um ponto de acomodação. Pelo menos na margem sul do Paraíba, ambas as facções parecem ter chegado a uma espécie de consenso – ainda que tênue. Do lado esquerdo do canal Campos-Macaé, localmente conhecido como Beira-Valão, os pontos de venda de drogas, em sua maioria concentrados em favelas e conjuntos habitacionais populares, ficariam nas mãos da Baleeira/Prazeres/ADA. Do lado direito, estariam sob o domínio dos Fiúza/Tira-Gosto/TCP (Figura 1).

Figura 1 – Divisão dos domínios territoriais e áreas de influência na principal mancha urbana de Campos dos Goytacazes, RJ



Legenda: 1) Favela da Baleeira; 2) Favela do Oriente; 3) Favela Tira-Gosto; 4) MCMV Residencial Santa Rosa; 5) Parque Santa Rosa; 6) Morar Feliz Novo Eldorado (“Faixa de Gaza”); 7) Morar Feliz Sovaco da Cobra; 8) Parque Eldorado; 9) Parque São Silvestre; 10) Ururai; 11) Terra Prometida. Fonte: Elaboração própria com base em Pinheiro (2018), Siqueira (2016) e Souza (2010).

Mas na margem norte do rio Paraíba do Sul, no distrito de Guarus, o cenário é muito diferente. Área de expansão recente da cidade, Guarus foi a zona preferencial de construção de condomínios populares das políticas públicas de habitação – notadamente o “Morar Feliz”, da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. De acordo como nossos entrevistados, moradores de favelas rivais no mercado de drogas acabaram transferidos para os mesmos condomínios ou para condomínios muito próximos entre si. Nessa mudança, compulsória em muitos casos, acabaram levando consigo as rivalidades de seus locais de origem – mesmo de forma indireta, por meio de suas redes de parentesco.

Em suma, os novos conjuntos habitacionais populares tornaram-se a fronteira de expansão do tráfico na cidade, cuja territorialização em Guarus não dispõe das mesmas barreiras utilizadas pelas quadrilhas na margem sul do Paraíba para estabelecer seus domínios. Na margem norte, muitas vezes, uma quadrilha é separada da outra apenas por uma rua, tal como antes a linha do trem separava a Baleeira do Oriente. É o caso, por exemplo, do Morar Feliz Novo Eldorado, nas mãos do ADA. Popularmente conhecida com Faixa de Gaza, o território é cercado de todos os lados por domínios do TCP (Figura 1).

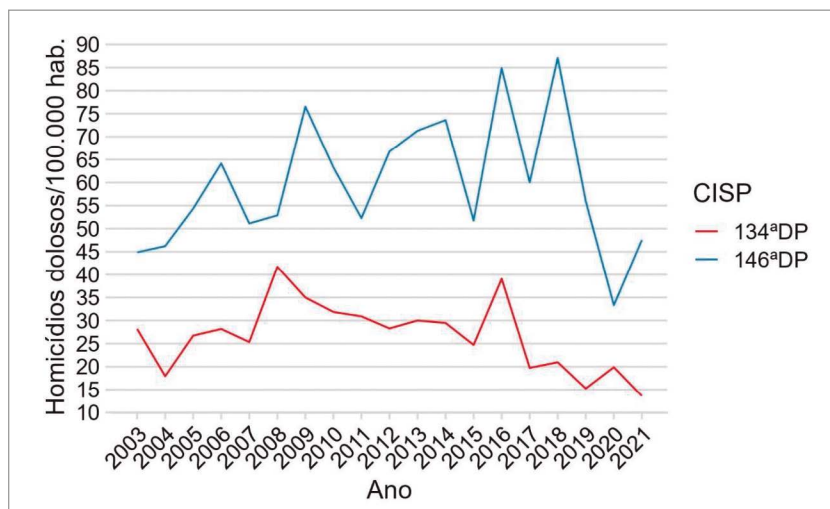
Malgrado as quadrilhas de Guarus também se diferenciarem pelos vínculos com a Baleeira e a Tira-Gosto – e, por extensão, ao ADA e ao TCP –, elas parecem gozar da mesma autonomia disfrutada pelos Prazeres e Fiúza em relação às lideranças faccionais emprisonadas na RMRJ: têm suas próprias rivalidades, e não necessariamente seguem ordens de lideranças externas.

Talvez por esses motivos – a autonomia e a territorialização recente e limítrofe – os conflitos em Guarus sejam mais intensos: algo que parece se manifestar nas práticas cotidianas, nas representações dos moradores sobre o local, bem como em eventos e nas taxas de violência. Por exemplo, no imaginário que pobreza e violência com o território de Guarus; em dizeres como “Vai com Jesus, só não vai pra Guarus” (Pinheiro, 2018, p. 184). ; na presença de barricadas, mais comuns nos conjuntos habitacionais da margem norte do Paraíba, mais rarefeitas em locais da margem sul; em casos de extrema violência, como o de uma moradora do Parque Santa Rosa, que foi torturada, ameaçada de estupro e teve a cabeça raspada⁷⁸; nas taxas de homicídio, maiores na 134^a DP – abrange o território de Campos dos Goytacazes na margem sul do rio Paraíba –, do que na 146^a DP – engloba a parte norte onde está localizado o distrito de Guarus. Enquanto, na primeira, a taxa de homicídios

⁷⁸ G1. Adolescente tem cabeça raspada após ser agredida por nove homens em Campos, diz polícia. Disponível em: https://g1.globo.com/google/amp/rj/norte-fluminense/noticia/adolescente-e-agredida-e-tem-a-cabeça-raspada-em-campos-no-rj.ghtml?fbclid=IwAR38JbfvEqMlm3e7FC0fyOUAOoC7_Ldcla-7_9-1B6W76R38gxQQ1E57By0. Acesso em: 14 jan. 2023.

em 2019 foi de 87,11 por 100.000 hab., na segunda, foi de 20,95 por 100.000 hab. – mais do que o quádruplo (ISP, 2023). Como indica a Figura 2, a diferença não é um ponto fora da curva, mas uma constante em toda a série histórica.

Figura 2 – Taxas de homicídios por 100.000 hab. × ano (134ªDP × 146ªDP)



Fonte: Elaboração própria com base em ISP (2023).

3 Luiza e o encontro entre polícia habitacional e tráfico de drogas

A urbanização de Campos dos Goytacazes, suas políticas habitacionais e a história dos conflitos no mercado de drogas da cidade se imbricam na trajetória de uma de nossas entrevistadas, aqui chamada de Luiza (nome fictício). Hoje com 32 anos, ela nasceu em Nova Iguaçu (RJ) onde morou até os dez anos. Em nossas conversas, Luiza nos contou que sua mãe “perdeu tudo que tinha com o Plano Collor”. Tempos depois, já em 1998, deprimida e sem opção, a mãe resolveu voltar com a filha para sua cidade de origem, Campos dos Goytacazes. Ao chegarem, as duas foram viver com sua avó materna no distrito de Guarus. Mas logo a casa se revelou pequena para todos, e ela e sua mãe então alugaram outro local para morar, ainda no mesmo distrito.

Com 15 anos, a entrevistada saiu grávida da casa da mãe para ir morar com o namorado no Parque Presidente Vargas, ainda em Guarus.

O casamento não deu certo e aos 16 anos ela voltou para a casa materna “com um filho no braço e outro na barriga”. Morando de aluguel, ela e a mãe foram despejadas duas vezes por não conseguirem pagar o valor ao proprietário do imóvel. No ano de 2007, o município vivenciou uma das piores enchentes do rio Paraíba do Sul, desabrigando centenas de pessoas. Em 2008, ainda sob o impacto das enchentes, a então candidata à prefeitura de Campos Rosinha Garotinho prometeu realocar as famílias moradoras de “áreas de risco”.

Como conta Luiza, um tempo depois da enchente, ela fez o cadastro para “conseguir uma casa da prefeitura”, mas nunca teve “sucesso com a assistência social”. O decreto do “Morar Feliz” (n.º 055/2011), em seu artigo 2º, afirma ser o programa destinado a famílias de baixa renda residentes no município de Campos dos Goytacazes há, pelo menos, cinco anos e previamente cadastradas junto à Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, de acordo com os seguintes critérios (artigo 3º):

I - Ocupando moradias irregulares em áreas de risco devidamente comprovadas por laudo emitido pela Defesa Civil Municipal; II - Vulneráveis socialmente, devidamente comprovadas através de relatório socioassistencial emitido por técnico da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social; III - Oriundas do Programa SOS Habitação e que não tiveram seus imóveis recuperados, após devida análise socioassistencial feita por um técnico da Secretaria Municipal da Família e Assistência Social (Campos dos Goytacazes, 2011).

A distribuição das casas ocorria com base nesses três critérios, com prioridade dada aos moradores em “áreas de risco”, nesse caso, aos de beiras de rodovia (BR-101 e BR-356) e margens de rios (Ururaí e Paraíba do Sul) e lagoas. Todavia, a entrevistada não habitava nenhuma área considerada de risco.

Restava-lhe, então, a saída pela comprovação de vulnerabilidade social.

Conforme pesquisa realizada por Arruda (2014), as famílias cadastradas no programa por iniciativa própria corresponderam a 35% dos casos encontrados pela autora e estavam relacionados à chamada “demanda espontânea”. Nestes casos, o acesso ao programa ocorreu através da ida ao departamento do “Morar Feliz”, “Defesa Civil”, ao Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) do bairro ou mesmo através da ajuda de “amigos e parentes”.

O problema é a existência de uma zona cinza com relação ao significado da expressão “situação de vulnerabilidade social”. Malgrado haja parâmetros definidores para isso em leis e normativas, em última instância, alguém ser considerado vulnerável ou não socialmente é uma decisão tomada pelas e pelos assistentes sociais: encarnação clássica do burocrata de nível de rua (Lipsky, 2019), que distribui de maneira diferenciada o acesso a políticas públicas e, assim, à cidadania através da forma como ele costura regras objetivas, senso comum, interesses pessoais e expectativas exteriores na produção de resultados plausíveis.

Apesar de sua falta de sorte com assistentes sociais em sua trajetória, Luiza conhece uma que lhe ensina como comprovar sua situação de vulnerabilidade social. De acordo com essa burocrata, ela deveria construir uma narrativa mostrando ser mãe solteira, desempregada, moradora de um bairro pobre, sem pensão do ex-marido e sem uma rede de apoio robusta para ajudá-la com os cuidados com o filho.

Ao assim proceder, Luíza consegue demonstrar sua situação de vulnerabilidade social e receber uma casa no Morar Feliz Novo Eldorado. Popularmente conhecida como “Faixa de Gaza” por causa dos constantes confrontos, o Novo Eldorado, dominado pelo ADA, se situa entre o Parque Santa Rosa e o Parque Eldorado: dois bairros sob o domínio do TCP. O lugar “tem fama de ser muito violento”. Luiza o caracterizou como “tipo guerra” onde “só os mais fortes ficam e sobrevivem”.

Morando a mãe e um filho pequeno em um bairro violento, Luiza começa a fazer planos para se mudar. Consegue emprego como cabelereira e, pouco a pouco, junta um total de R\$ 5.000,00. Através de uma amiga da igreja neopentecostal, Luíza conhece Dona Maria, moradora do Residencial Santa Rosa – um conjunto habitacional construído em 2016 no âmbito do programa federal “Minha Casa, Minha Vida” (MCMV) –, que necessitava se mudar com urgência. Apesar de ter sido sorteada na faixa do programa, os traficantes locais filiados ao TCP haviam proibido Dona Maria de morar no conjunto, porque ela e seu filho provinham de uma região dominada pelo ADA. Devolver a casa para o governo, alugar o imóvel ou simplesmente fechá-lo e procurar outra residência não era a melhor opção, pois ela temia “perder a casa para o tráfico”.

Ao longo de nossa pesquisa, constatamos muitos relatos de casas de programas habitacionais tomadas por traficantes, pelo fato de seus beneficiários as terem deixado vazias ou por terem sido proibidos de morar no local, seja lá por qual motivo fosse. Segundo nossos entrevistados, as moradias sociais “são para quem precisa”. Em uma situação simetricamente oposta à de Dona Maria – mas em outro bairro e com outros personagens –, os traficantes da área cederam a casa vazia de uma moradora para uma senhora expulsa de onde morava, porque o filho era filiado a uma facção rival.

Depois de se conhecerem, Luíza e Dona Maria decidem fechar negócio. Entretanto, pela lei, a troca seria ilegal. Na cláusula do “termo de permissão do uso do imóvel” do “Morar Feliz”, o permissionário não pode vender, transferir, emprestar ou locar o imóvel. A faixa 1 do MCMV traz uma condição parecida, no entanto, limitada ao prazo de financiamento de dez anos. Durante esse período, o beneficiário também não pode vender, transferir, emprestar ou locar o imóvel.

Contudo, não se trata aqui de analisar tal situação do ponto de vista legal, mas sim de destacar uma prática frequente entes os permissionários do “Morar Feliz” e do MCMV, que, em termos socioantropológicos, nos permite pensar os desafios postos

aos usuários desses programas habitacionais e nas “respostas alternativas” (Valladares, 1978) ou nas “táticas” (Certeau, 2005) por eles adotadas, que conflitam ou subvertem os mecanismos de dominação, marcando socialmente o desvio. E entre os variados motivos pelos quais as pessoas vendem, trocam, compram ou alugam as unidades residenciais do “Morar Feliz”, localizadas em diversas áreas da cidade, a violência é com frequência apontada como justificativa.

Em troca da casa do MCMV no Residencial Santa Rosa, Luíza cede a sua no Morar Feliz Novo Eldorado mais os R\$ 5.000,00 economizados por ela como cabeleireira ao longo dos anos. As duas vão ao cartório juntas, dividem os custos com os emolumentos e registram a transação: “Cada um deu 50 reais, e a gente fez a troca. Cada um ficou com um papel”. Ao fim e ao cabo, Luíza se muda para um bairro menos conflitivo – mas tão dominado pelo tráfico quanto o anterior –, e Dona Maria consegue um lugar para morar com seu filho.

Conclusão

A prática de “passar a casa” e retornar à favela de origem aparece na literatura desde os primeiros estudos socioantropológicos sobre políticas de habitação no País. Valladares (1978) analisou as “práticas informais de distorção do sistema” aplicadas pelos beneficiários do programa de remoção compulsória na cidade do Rio de Janeiro, nas décadas de 1960 e 1970. No caso examinado por Valladares (1978), tratava-se de uma política de acesso à propriedade, na qual os beneficiários, oriundos de favelas localizadas em áreas nobres do Rio de Janeiro (RJ), tinham de pagar de forma parcelada pelas casas distantes para onde eram removidos. “Passar a casa” seria uma “resposta alternativa” dos moradores de favelas a uma remoção imposta pelo governo que não correspondia às suas possibilidades financeiras e nem aos seus reais interesses. De forma diferente, o caso focado na pesquisa envolve uma permissão de uso concedida

pelo “Morar Feliz”, não se exigindo qualquer pagamento dos permissionários e vedando-lhes passar os imóveis adiante.

Os permissionários do “Morar Feliz” são pessoas oriundas de situações classificadas como de “vulnerabilidade social” ou “de risco” e, nos casos descritos por moradores, não necessariamente retornam às suas favelas de origem. Mais de 40 anos após o estudo pioneiro de Valladares (1978), a não fixação dos beneficiários nos territórios onde foram reassentados continua a ser uma marca encontrada em programas habitacionais.

O que muda é o motivo. Na monografia de Valladares (1978), eram as dificuldades financeiras em arcar com as prestações. Hoje, é a violência. Os programas habitacionais aprenderam a lição da história, mas não estavam preparados para os efeitos da insegurança pública instaurada nas cidades brasileiras desde a década de 1990. Pressionados entre a dominação racional-legal, regente da lógica dos programas habitacionais, e a tradicional patrimonialista do tráfico de drogas, vivendo nas margens do Estado (Das; Poole, 2004), os moradores das favelas e conjuntos de Campos dos Goytacazes desenvolvem um quadro de competências que lhes permite negociar simultaneamente com ambas as ordens e transitar entre o legal e o ilegal (Telles, 2009), enquanto buscam a consecução de seus próprios projetos de vida.

No fim das contas, quem governa as cidades não é o Estado oficial tampouco o dito “Estado Paralelo” dos grupos armados, mas o complexo acasalamento inesperado entre políticas habitacionais, controle territorial por grupos armados e as capacidades desenvolvidas pelos moradores para lidar com todas essas ordens, de modo a gerar consequências reais e efetivas em suas próprias vidas.

Referências

ARRUDA, Ana Paula. *Política habitacional e direito à cidade: a experiência do programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) –Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2014.

ARRUDA, Ana Paula. *Política habitacional e remoção de favelas em cidades de porte*

médio: a experiência do conjunto habitacional Aldeia em Campos dos Goytacazes. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2009.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Decreto nº. 055 /2011. Estabelece os critérios e o procedimento para concessão das casas populares do Programa Morar Feliz ou outro programa habitacional de moradia popular instituído neste Município. *Diário Oficial do município de Campos dos Goytacazes*, Poder Executivo, Campos dos Goytacazes, RJ, 28 fev. 2011. Seção 1, p. 29514. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/app/assets/diario-oficial/with-450>. Acesso em: 03 fev. 2024.

CERTEAU, Michel de. *A invenção do cotidiano: artes de fazer*. Petrópolis/RJ: Vozes, 2005.

DAS, Veena; POOLE, Debora (orgs.). *Anthropology in the Margins of the State*. Illustrated edition ed. Santa Fe, N. M.: Oxford England: School for Advanced Research Press, 2004. 352 p. .978-1-930618-41-1.

DUTRA, Pollyana Lopes. *Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes: análise da percepção dos beneficiários sobre as suas novas condições de moradia*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2015.

GUIMARÃES, Berenice Martins; POVOA, Fabiana Machado Rangel. *Formação e Evolução das Favelas em Campos dos Goytacazes*. Relatório de Pesquisa UENF/CCH/LESCE: dezembro, 2005.

GRUPO DE ESTUDOS DOS NOVOS ILEGALISMOS (GENI); INSTITUTO FOGO CRUZADO (IFC). *Mapa Histórico dos Grupos Armados no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: GENI e Instituto Fogo Cruzado, 2022. Disponível em: https://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/09/Relatorio_Mapas_Grupos_Armados_Geni_WEB.pdf. Acesso em: 11 set. 2023.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo brasileiro de 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Censo brasileiro de 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2023.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA (ISP). *Estatísticas de segurança*. Rio de Janeiro: Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, 2023. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/estatistica.html>. Acesso em: 11 set. 2023.

LIPSKY, Michael. *Burocracia de Nível de Rua: Dilemas do Indivíduo nos Serviços Públicos*. Brasília: ENAP, 2019.

MENDES, Juliana. *O habitar: práticas socioespaciais no Conjunto Morar Feliz do Bairro Penha*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2015.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de; PEDLOWSKI, Marcos Antônio. Estado e programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). *Análise social, [S.l.]*, v. 47, n. 204, p. 658-682, 2012.

OLLIVEIRA, Cecília; EIRAS, Yuri. O fim de uma facção. *Intercept Brasil*, 13 dez. 2018. Disponível em: <https://www.intercept.com.br/2018/12/13/o-fim-de-uma-facciao/>. Acesso em: 14 jan. 2023.

PALAGAR, Vanessa. *Ação social pentecostal em uma favela de Campos dos Goytacazes: a parceria entre um projeto social evangélico e uma organização não governamental*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: <https://uenf.br/posgraduacao/sociologia-politica/wp-content/uploads/>

sites/9/2022/09/TESE_VANESSA-PALAGAR_VERSAO-FINAL.pdf. Acesso em: 14 jan. 2023.

PINHEIRO, Ana Carla de Oliveira. *Ver e não enxergar, escutar e não ouvir, ver e não falar: um estudo sobre a sociabilidade e as formas de conviver com o medo e o sentimento de (in)segurança em uma comunidade de periferia em Campos dos Goytacazes (RJ)*. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2018.

PÓVOA, Fabiana Machado. *A municipalização da política de habitação popular em Campos dos Goytacazes-RJ (1989-2001)*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2002.

RIBEIRO, Pollyana. *A volta dos que não foram: um estudo sobre as famílias de áreas de risco que recusaram a proposta do Programa Habitacional Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-RJ*. Tese (Doutorado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2021.

ROZENDO, Cezar Roberto; CARVALHO, Ailton. Formação Econômica do Norte Fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; SILVA NETO, Romeu (orgs.). *Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes/RJ: WTC Editora, 2004.

SIQUEIRA, Caroline de Oliveira. *Territórios proibidos: uma análise das circulações e práticas sociais de jovens das periferias de Campos dos Goytacazes/RJ*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016.

SOUZA, Suellen André de. *Existir no tráfico: percepções e vivências dos jovens traficantes de drogas na favela da Baleeira*. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2010.

TELLES, Vera da Silva. Ilegalismos urbanos e a cidade. *Novos estudos CEBRAP*, [S.l.], n. 84, p. 153-173, jul. 2009.

VALLADARES, Licia do Prado. *Passa-se uma casa: análise do programa de remoção das favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1978.

ZALUAR, Alba. *O Condomínio do Diabo*. Rio de Janeiro: Revan, 1994.

PARTE III

Construir a
Governança Urbana
Participativa

CAPÍTULO 9

DESAFIOS PARA A GOVERNANÇA URBANA: REGIMES FISCAIS, ARRANJOS DE COOPERAÇÃO E A INFLUÊNCIA DAS RENDAS PETROLÍFERAS

*José Felipe Quintanilha França
Nilo Azevedo
Guilherme Vasconcelos Pereira
Mariana de Oliveira Pohlmann*

Introdução

A maioria dos países latino-americanos compartilha um fenômeno socioeconômico conhecido como neoextrativismo. Desde o período colonial, a América Latina tem adotado modelos extrativistas voltados para o mercado externo como elemento central de suas economias. As atividades extrativistas resultam em uma exploração intensiva do meio ambiente e na acumulação de capitais, muitas vezes marginalizando indivíduos, especialmente as populações nativas ou tradicionais de determinados territórios.

O neoextrativismo, uma característica do século XXI originada na América Latina, está no cerne da acumulação contemporânea. Este fenômeno utiliza padrões de desenvolvimento insustentáveis, como a superexploração de recursos naturais, em grande parte não renováveis, destinados à exportação em larga escala. Além de reestruturar o antigo

modelo extrativista, o neoextrativismo evidencia problemas sociais, ecológicos, econômicos e democráticos em diversas escalas nos âmbitos global, nacional, regional e local.

Para abordar questões como o aumento das desigualdades e vulnerabilidades sociais, é crucial que o Estado retorne como agente regulador ativo e robusto. Nesse sentido, a criação de mecanismos capazes de fortalecer o poder estatal, resguardando direitos e a dimensão cidadã de diversos grupos sociais e territoriais, torna-se imperativa (Aguiar; Lima, 2019, p. 2). Essa necessidade reflete a crescente percepção da importância de definir e compreender o conceito de capacidade estatal.

Capacidade estatal é a habilidade de decidir, formular e implementar políticas públicas (Souza; Fontanelli, 2020). Deve ser interpretada como um instrumento para garantir o desenvolvimento, a participação e a governança. Este capítulo se concentra nas capacidades fiscais dos municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense pertencentes à Bacia de Campos. Ao explorar a autonomia municipal e sua relação com os royalties do petróleo, a análise visa direcionar a atenção para a influência da receita dos royalties no desenho institucional e administrativo local sobre as receitas municipais.

A escolha dos conceitos de neoextrativismo e capacidade estatal busca destacar os desafios do modelo econômico extrativista, além de contribuir para a reflexão sobre a possibilidade de os municípios atingirem um nível de desenvolvimento tal que suas receitas tributárias próprias possam ultrapassar o valor das compensações. Dessa forma, torna-se possível promover um desenvolvimento econômico sustentável não apenas do ponto de vista econômico, mas também ambiental e social, de maneira consistente e duradoura.

No contexto delineado, a exploração do petróleo nos municípios que compõem a Bacia de Campos – Campos, Macaé, São João da Barra, Quissamã e Carapebus – no Norte Fluminense, foi escolhida como a atividade para o estudo de caso. É crucial refletir sobre o tipo de desenvolvimento local, regional e nacional capaz de mitigar os efeitos negativos dessa

atividade extrativista e garantir a implementação de políticas voltadas para a justiça intergeracional.

O recorte temporal da pesquisa abrange o intervalo de 2004 a 2018, e embasado na metodologia de Ribeiro (2020), são identificados dois marcos recentes no Brasil: um período de experimento desenvolvimentista de 2004 a 2012, beneficiado pelo consenso das commodities e pela alta dos preços internacionais dos produtos primários; seguido de uma etapa de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana brasileira a partir de 2013 até os dias atuais, caracterizado por ações neoliberais, aumento das privatizações e redução do papel do Estado tanto na implementação de políticas sociais quanto no desenvolvimento nacional. Esse período foi marcado pela crise social crescente culminando no impeachment da presidenta Dilma Rousseff em 2016.

Para a elaboração das tabelas neste trabalho, utilizamos dados do Banco de Dados do Grupo de Trabalho Fiscal do Observatório das Metrôpoles, obtidos através do FINBRA – Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), com informações contábeis provenientes do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público (SICONFI) e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN). Seleccionamos dados sobre Receita Total, Receita Tributária e ICMS de cada um dos municípios escolhidos. Os quantitativos de royalties e participações especiais recebidos por cada município no período de 2004 a 2018 foram extraídos dos relatórios da Agência Nacional do Petróleo (ANP).

Este trabalho visa analisar e discutir em que medida os royalties do petróleo afetam as receitas dos municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense (pertencentes à Bacia de Campos) explorando a possibilidade de as receitas indenizatórias das atividades neoextrativistas transbordarem para as receitas tributárias próprias (Azevedo *et al.*, 2022). Para alcançar esse objetivo, a primeira parte do estudo abordará a discussão sobre neoextrativismo, capacidade estatal e desenvolvimento, seguida da análise dos gráficos formados pela soma das

receitas tributárias municipais e repasse do ICMS em relação aos royalties do petróleo, avaliando a presença ou ausência de transbordamento nas receitas dos municípios selecionados, que influencia de forma direta os arranjos de cooperação e desafios para governança urbana.

1 Governança urbana e arranjos de cooperação

A Constituição de 1988 e a redemocratização do Brasil concederam aos municípios o status de entidade federativa autônoma, com poder político, administrativo e tributário próprio, em particular em relação às políticas urbanas. Entretanto, é flagrante a enorme fragilidade da capacidade institucional dos governos municipais, onde a imensa maioria é altamente dependente das transferências intergovernamentais, isto é, dependente dos recursos transferidos pelos estados e sobretudo pela União. Este cenário de fragilidade institucional e enorme dependência gerou uma situação de competição entre as localidades pelos recursos fiscais e tributários, o que evidencia a falta de mecanismos de coordenação (Melo, 1996; Abrucio; Franzese; Sano, 2013).

Quando observado sob a ótica do desenho político-institucional adotado pelo pacto federativo brasileiro, tal problema de coordenação apresenta dificuldades específicas na consecução de ações coletivas voltadas para interesses comuns por meio da chamada cooperação horizontal. Isso ocorre porque a coordenação vertical de políticas demonstrou certo êxito mediante sistemas ou programas nacionais como o Sistema Único de Saúde (SUS) ou o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (Azevedo *et al.*, 2022).

Entre essas dificuldades, incluem-se os orçamentos rígidos dos municípios e o baixo grau de discricionariedade em inovações de políticas públicas tanto devido à própria estrutura dos orçamentos vinculados quanto ao receio de planejamento sem a garantia de recursos a médio e longo prazo. Como

resultado, muitos dos investimentos municipais acabam sendo direcionados para políticas já com um arranjo institucional sólido e estabelecido. Afinal, as instituições, acima de promover a eficiência, atuam como redutoras da incerteza.

Outros desafios dizem respeito à capacidade do Estado de garantir uma estrutura de incentivos que minimize tanto o problema de coordenação – ou seja, a confiabilidade na execução dos acordos pré-estabelecidos – quanto o da distribuição. Neste último caso, surge a dificuldade em alcançar um acordo sobre como os benefícios serão divididos e quem será responsável pelo desenho dessas regras distributivas (Machado; Andrade, 2014).

Em outras palavras, como salienta Arretche (2004), a distribuição desigual de recursos e serviços nas cidades compõe os desafios da governança urbana no Brasil, onde as políticas urbanas deveriam tratar das diferenças sociais e econômicas inerentes a esta governança – fato difícil de ocorrer.

Arretche (2004) oferece uma análise detalhada sobre os desafios enfrentados na gestão urbana no contexto brasileiro e destaca a necessidade de arranjos de cooperação para lidar com as complexas demandas urbanas. Ela enfatiza a natureza multifacetada e desigual da governança urbana no Brasil, onde as cidades enfrentam uma série de desafios, desde as disparidades socioeconômicas até as demandas por serviços públicos essenciais. A autora ressalta que a gestão urbana eficaz requer uma abordagem intersetorial, na qual diferentes setores e esferas de governo cooperam para enfrentar esses desafios.

Um ponto central da obra de Arretche (2004) é o estudo das desigualdades existentes nas cidades brasileiras. Nos argumentos dela, as políticas urbanas precisam ir além da simples prestação de serviços básicos, considerando a distribuição desproporcional de recursos e oportunidades entre diferentes grupos sociais, como já exposto. Nesse sentido, a cooperação intersetorial é crucial para desenvolver políticas públicas que abordem as desigualdades e promovam a inclusão social; tal

como é imprescindível a colaboração entre os diferentes níveis de governo na gestão urbana. No Brasil, onde as responsabilidades governamentais são frequentemente compartilhadas entre União, estados e municípios, a falta de coordenação pode resultar em lacunas na prestação de serviços urbanos. Os arranjos de cooperação entre esses níveis são essenciais para superar obstáculos e garantir uma perspectiva mais integrada e eficaz para a governança urbana.

Além disso, o tema da governança das metrópoles é levantado por Arretche (2004) evidenciando os desafios específicos enfrentados por áreas metropolitanas. A autora defende a necessidade de uma governança metropolitana mais efetiva, que supere as divisões políticas e promova a cooperação entre municípios para discutir questões para além das fronteiras administrativas.

Apesar de apresentar problemas sociais decorrentes de sua realidade marcada pela desigualdade e pelo conservadorismo político, os problemas de coordenação e distribuição da Região Norte Fluminense ganham um contorno particular pela abundância de recursos provenientes da exploração petrolífera na Bacia de Campos, que já chegou a representar mais de 80% da produção nacional.

Para se ter ideia do tamanho do impacto das receitas oriundas da atividade neoextrativista de exploração de petróleo e gás natural sobre municípios do Norte Fluminense, considerando o período de 2004 a 2018 e apenas os municípios da região produtores de petróleo e gás natural (Campos, Macaé, Quissamã, Carapebus e São João da Barra), o volume total de repasses referentes aos royalties da exploração petrolífera alcançaram R\$ 24.273.536.445,48 (vinte e quatro bilhões, duzentos e setenta e três milhões, quinhentos e trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), enquanto o somatório da receita total dos cinco municípios no mesmo período perfaz R\$ 31.873.169.582,52 (trinta e um bilhões, oitocentos e setenta e três milhões, cento e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos). Em

outras palavras, a receita oriunda da atividade neoextrativista em questão foi responsável por mais de 76% do total das receitas dos cinco municípios anteriormente citados e ao longo do período também descrito acima.

Entretanto, a distribuição desses recursos não se mostrou equitativa e acabou por beneficiar, em muitos casos, apenas um pequeno grupo de elites locais, sem ter havido uma política de redistribuição mais ampla. Ademais, a desigualdade social é um problema que vai além da distribuição de renda e da concentração de recursos. Ela está relacionada a questões estruturais e históricas, por exemplo, a falta de acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde e educação; a ausência de políticas públicas efetivas para a promoção do desenvolvimento humano e econômico; a discriminação e exclusão social; entre outros fatores.

Como se vê, a lógica neoextrativista de exploração desse recurso não produziu resultados positivos nos principais indicadores sociais, como educação, saúde e assistência social, e na qualidade de vida. Pelo contrário, há resultados insatisfatórios e falta de políticas públicas capazes de atender às necessidades dos municípios cada vez mais urbanizados. A ausência de uma política ampla de redistribuição das riquezas e de instituições centrais de coordenação de desenvolvimento na região dificulta o desenvolvimento regional racional, planejado, sustentável e cooperativo, gerando uma dinâmica política competitiva entre os municípios pelos recursos críticos, sejam de natureza tributária, econômica ou logística.

Essa dinâmica política competitiva se materializou, por exemplo, no enfraquecimento da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos (Ompetro), organização que reúne municípios do estado do Rio de Janeiro com base na ação coletiva e na cooperação intermunicipal, com fundamento na estrutura do federalismo brasileiro. Tal enfraquecimento se deu logo no momento de maior crise experimentada pelos municípios integrantes da referida organização, a partir de 2014, com diminuição da exploração

petrolífera na Bacia de Campos, e ocorreu a partir da campanha “Menos royalties, mais empregos”, coordenada pelo então prefeito de Macaé em 2017 – contando com o apoio até mesmo da Petrobras⁷⁹.

Em resumo, a campanha pretendia diminuir os recursos de royalties de petróleo a serem repassados para os municípios, com vistas a promover um alívio financeiro às petrolíferas e em troca de uma suposta garantia de novos investimentos nos campos, já maduros, da Bacia de Campos.

Como se verá nos resultados apresentados desta pesquisa, os municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense são necessariamente dependentes dos recursos de royalties, em particular Campos, onde, por óbvio, a campanha soou como uma bomba, não sendo diferente nos demais municípios. Destaca-se que, nessa ocasião, o então prefeito de Macaé também exercia a presidência da Ompetro.

Cumpra salientar o fato de Campos e Macaé terem ganhado o título de “Capital Brasileira do Petróleo”, devido à exploração petrolífera na Bacia de Campos, que já foi responsável por quase 80% da produção de petróleo do País. Na prática, Macaé abrigou a sede da Petrobras e, por conseguinte, toda a infraestrutura física das empresas petrolíferas, e Campos ficou com a maior fatia dos royalties. Tal questão resulta no fato de menos royalties impactarem muito menos Macaé do que Campos, pois, por sediar quase todas as empresas da indústria *offshore*, a primeira tem uma arrecadação tributária materializada pelo imposto sobre serviços (ISSQN) e circulação de mercadorias (ICMS) significativamente maior do que a de Campos, por exemplo.

⁷⁹ O apoio da Petrobras foi alvo de matéria no site da Prefeitura de Macaé. Disponível em: <https://macae.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/menos-royalties-mais-empregos-petrobras-apoiacampanha#:~:text=A%20Petrobras%20apoia%20a%20campanha,n%C3%A3o%20ir%C3%A3o%20sair%20do%20munic%C3%ADpio.>

2 Neoeextrativismo: definição e impactos socioeconômicos

A América Latina carrega em sua trajetória os modelos e os efeitos da economia extrativista. Desde o período colonial, essa atividade tem sido o alicerce de sua economia. Os países latino-americanos têm uma forte dependência de atividades como mineração, exploração de madeira, monocultura, pecuária, além de extração de petróleo e gás, entre outras direcionadas em especial para o mercado internacional.

As atividades extrativistas resultam em uma intensa exploração do meio ambiente e na acumulação e concentração de capital, o que acaba excluindo populações nativas desses processos produtivos. Apesar disso, ao longo da história, as *commodities* sempre ocuparam uma posição de destaque nas economias latino-americanas.

Na década de 1970, a crise energética afetou o cenário mundial resultando em aumentos significativos no preço do petróleo e dos insumos primários. Durante o período conhecido como “milagre econômico”, o Brasil igualmente enfrentou restrições, devido a tais crises. Para superar a situação, o País restringiu suas importações e expandiu suas exportações “de manufaturados, serviços e capitais para a América Latina, África e Oriente Médio, enquanto continua a vender café, soja, milho e minério de ferro para Estados Unidos, Europa Ocidental e Japão” (Menezes, 2010).

A década de 1980 marcou um momento de renovação na América Latina com o retorno da democracia após períodos ditatoriais. No entanto, a região enfrentou profundas crises econômicas caracterizadas por estagnação, problemas de solvência externa e baixo crescimento do produto interno bruto (PIB). Nesse cenário, os Estados Unidos apresentaram como solução o Consenso de Washington impulsionado pela globalização neoliberal.

Esse acordo impôs aos países latino-americanos a adoção de políticas que promoviam a liberalização comercial, a

implementação de reformas estruturais, como a privatização de empresas estatais, a flexibilização das leis trabalhistas e a desregulamentação dos mercados como requisitos para acessar empréstimos e assistência financeira do Fundo Monetário Internacional (FMI) e Banco Mundial. No Brasil não foi diferente, o país enfrentou altas inflações e desvalorização da moeda, sendo obrigado a adotar medidas de ajuste econômico neoliberais.

Na América Latina, observou-se uma transformação do papel do Estado e, posteriormente, uma série de crises econômicas e sociais. Até a década de 1980, o desenvolvimento econômico da região era pautado pela ação orientada pelo Estado através das empresas estatais coordenando os investimentos realizados. Entretanto, a adoção de políticas neoliberais por alguns governos da região resultou em grandes crises no final da década de 1990, com o agravamento da desigualdade social, o aumento da pobreza e do desemprego, além de desvalorizações das moedas nacionais e altas taxas de inflação.

No início do século XXI, as economias latino-americanas foram impulsionadas pela grande onda do Consenso das *Commodities*, o que resultou em preços elevados dos produtos primários no mercado internacional. Esse período foi marcado por um crescimento econômico significativo; porém também surgiram novos desafios e um agravamento das desigualdades sociais, ambientais e econômicas, que não foram devidamente enfrentados. Como consequência, tem-se o aflorar dos novos conflitos e, assim, o surgimento do fenômeno do neoextrativismo.

O neoextrativismo não é um fenômeno totalmente novo, afinal sua origem é o extrativismo. Neste último, as atividades de intensa exploração agrediram tanto o meio ambiente quanto os grupos sociais durante o período colonial. A diferença entre os dois reside no fato de o neoextrativismo representar uma reformulação do conceito incorporando tanto os conflitos objetivos quanto os subjetivos. O neoextrativismo é “uma categoria analítica nascida na América Latina e que possui uma grande potência descritiva e explicativa, assim como um carácter denunciativo e um amplo poder mobilizador” (Svampa,

2019, p. 24), porquanto denuncia padrões de desenvolvimento insustentáveis que têm como propulsor o mercado das *commodities*.

De acordo com Arboleda (2020) e Ribeiro (2020), a expansão do conceito de extrativismo permite a compreensão dos efeitos das atividades de extração para além da exploração de recursos naturais. Nesse sentido, o neoextrativismo abrange inclusive as atividades de logística, responsáveis por promover a circulação das mercadorias internacionalmente, e as atividades financeiras, que coordenam ou resultam das atividades de extração, levando à expansão do capital.

Trata-se da ampliação dos mecanismos de apropriação e acumulação de bens seguindo um modelo de extração para exportação de recursos naturais, sejam eles matéria-prima ou energia. Segundo análise feita por Svampa (2019), o neoextrativismo foi alimentado pela expansão da fronteira das *commodities*, junto com a transição hegemônica trazida pela ascensão estratosférica da economia chinesa e em detrimento do domínio norte-americano, uma vez que a China apresentou altas taxas de crescimento econômico e, com isso, a enorme necessidade de insumos primários e energéticos para as indústrias, além de um aumento na demanda do setor de alimentos (para humanos e animais).

Ademais, o neoextrativismo provoca não só o esgotamento dos bens naturais, principalmente dos não renováveis, como também a reprimarização vertiginosa das economias periféricas globais. Ele evidencia a crise econômica global, a crise da democracia, o crescimento da violência estatal e paraestatal em países periféricos e o aumento da crise socioecológica.

O Consenso das *Commodities*, em vigor até 2013, ao contrário do Consenso de Washington, não trouxe uma ideologia política definida, mas, sim, o seguinte objetivo concreto: “a implementação maciça de projetos extrativos orientados à exportação, estabelecendo um espaço de maior flexibilidade quanto ao papel do estado” (Svampa, 2019, p. 38). Assim,

(...) os governos latino-americanos, independente da inclinação ideológica, possibilitaram o retorno de uma

visão produtivista do desenvolvimento que, junto com a ilusão desenvolvimentista, levou à negação e à supressão das discussões de fundo sobre os impactos sociais, ambientais, territoriais e políticos do neoextrativismo, assim como à desvalorização das mobilizações dos projetos socioambientais emergentes (Svampa, 2019, p. 36).

De acordo com Svampa (2019, p. 36), durante o período de 2000-2013 compreendido pelo Consenso das *Commodities*, os países da América Latina se beneficiaram com a alta dos preços internacionais dos produtos primários.

No Brasil, em 2007, foi lançado pelo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que “contemplava a construção de um grande número de represas na Amazônia, além da realização de megaprojetos ligados à exploração de petróleo e gás” (Svampa, 2019, p. 48). Apesar de o governo de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) ser caracterizado como progressista, é evidente a presença do neoextrativismo nas políticas de desenvolvimento do Brasil. Portanto, é essencial ressaltar que

(...) na América Latina, grande parte da esquerda e do progressismo populista continua defendendo uma visão produtivista do desenvolvimento, que se nutre de uma tendência a privilegiar de maneira exclusiva uma leitura do conflito social em termos de oposição entre capital e trabalho, minimizando ou dando pouca atenção às relações capital-natureza, assim como às novas lutas sociais concentradas na defesa do território e dos bens comuns (Svampa, 2019, p. 39).

Essa tendência levantada por Svampa (2019) possibilita a chegada da financeirização no cenário governamental brasileiro. Como relatam Ribeiro e Diniz⁸⁰ (2020, p. 170-171),

⁸⁰ Em seu trabalho, Ribeiro *et al.* (2020) apresentam várias linhas de pensamento do conceito de financeirização. Eles destacam que ela não se limita ao campo econômico; perpassando pelos campos sociais e políticos, se emaranha nas instituições e partições públicas. Isso porque a “financeirização representa o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo” (Ribeiro *et al.*, 2020, p. 8).

a financeirização reúne em si a valorização do capital fictício, as teorias do imperialismo, a transformação sistêmica das economias capitalistas, o resgate do capital monopolista e o regime de acumulação financeirizado. Percebe-se uma certa proximidade e até familiaridade quando se estabelecem os conceitos de financeirização e de neoextrativismo, uma vez que a

(...) atual fase de desenvolvimento do capitalismo deram lugar a uma lógica geral de produção social do espaço que está determinada pelas novas formas de acumulação ditas financeirizadas, que manifestaram seus efeitos mais contraditórios desde o início da última grande crise sistêmica do capitalismo, entre 2007-2009. Crise profundamente enraizada, como propõe Harvey (2011), em questões territoriais e que posicionou ou reposicionou a problemática dos elos entre o financeiro e o imobiliário no centro das pesquisas urbanas.

A mudança na orientação do desenvolvimento capitalista implica na transformação da relação do Estado com os investimentos realizados. Os megaprojetos incluídos no PAC previam o fortalecimento de parceria com entes privados, nacionais e internacionais, seja no período de construção ou no funcionamento dos empreendimentos. Nesse contexto, ganha força o debate em torno dos efeitos destes nos locais onde se instalam.

O caso do Norte Fluminense é emblemático, pois tal período marca o aumento de interesse em investimentos na região. A proximidade com a Bacia de Campos e a atenção do empresário Eike Batista voltada a exportar a produção de minério de ferro estimulam a realização de empreendimentos ligados à extração de recursos naturais. Nessa conjuntura, em 2007, tem início a construção do Complexo Logístico e Portuário do Açú, em São João da Barra, contando com recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e da iniciativa privada capitaneada pelo empresário Eike Batista (Almeida; Cruz, 2020).

Contudo, o período 2014-2016 é marcado no Brasil pelo impeachment da presidenta Dilma Rousseff e pela desaceleração do crescimento econômico brasileiro e a retomada de posturas neoliberais no cenário econômico nacional. Ribeiro (2020, p. 373) afirma que “o impeachment representou uma quebra institucional por sua motivação abertamente política e pelos seus interesses velados de mudar o projeto político em curso sem a sua legitimação pelas vias democráticas”.

A crise democrática é evidenciada pelo neoextrativismo principalmente quando grupos são retirados de discussões e tomadas de decisões políticas, além de estigmatizados – ambientalistas, indigenistas, representante dos movimentos sociais – numa tentativa de controle de participação nas arenas políticas. Adicionalmente, as pressões provenientes dos países do Hemisfério Norte têm impacto significativo no comportamento das nações latino-americanas no mercado internacional. Em muitas ocasiões, quando esses países buscam romper com a dependência externa, são frequentemente confrontados com sanções políticas e econômicas brutais, o que também exerce influência sobre suas tomadas de decisões políticas internas. Sendo assim,

O neoliberalismo propugna a redução do intervencionismo estatal e do raio de ação da política, ao criar interferências contrárias à liberdade individual e ser uma fonte de corrupção. Na ordem nacional, o *desideratum* se finca em conseguir o funcionamento automático da economia e dos mercados, livres de toda distorção governamental ou de cidadãos organizados coletivamente. E, na ordem internacional, concebe-se a globalização como o processo capaz de instaurar a ordem cosmopolita (economicamente eficiente), além da política, como se isso fosse possível (Azevedo *et al.*, 2022 *apud* Ibarra, 2011, p. 239).

Movimentos contrários ao neoextrativismo denunciaram os abusos decorrentes dessa forma de exploração questionando a hegemonia do capitalismo neoliberal, juntamente com suas

práticas. Nesse processo, observa-se uma postura flexibilizadora do Estado, inclusive por parte de governos progressistas, em relação ao controle e à regulamentação das atividades, a fim de atender aos interesses do mercado.

O crescimento baseado no neoextrativismo reflete uma ilusão desenvolvimentista que, por sua vez, resulta no deslocamento ou na supressão das atividades econômicas locais. Isso ocorre devido aos processos de remoção das comunidades tradicionais, a fim de abrir espaço para o desenvolvimento de atividades extrativistas pelo mercado. As comunidades tradicionais são aquelas que preservam “aspectos culturais seculares e praticam, principalmente, agricultura ou pesca voltadas para a subsistência” (Figueiredo, 2022, p. 3).

Nota-se tais comunidades desempenharem um papel significativo na preservação ambiental, porquanto suas práticas tradicionais não visam o esgotamento dos recursos naturais nem a acumulação desmedida. Além disso, sua cultura alimenta um sentimento de pertencimento e conexão com o meio ambiente, reforçando ainda mais sua importância na conservação dos ecossistemas. Mesmo assim, “as populações tradicionais sofrem pressões e ameaças não só em razão da ausência do Estado e das políticas públicas, mas, em muitos casos, em consequência da gestão governamental, empreendimentos públicos e atividades induzidas pelo próprio Estado” (Figueiredo, 2022, p. 13). Portanto, o desenvolvimento deve englobar não apenas questões econômicas e financeiras, mas também ambientais e sociais. Elas devem ser trazidas para a agenda política, a fim de promover uma discussão abrangente sobre as diferentes dimensões do progresso sustentável e as “perspectivas multidimensionais e intersetoriais sobre o fenômeno da desigualdade social” (Pires, 2019, p. 15). Sendo assim,

(...) o enfrentamento da desigualdade social requer reformas em estruturas e normas formais visando ao fortalecimento de sistemas de promoção e proteção social baseados em direitos, mas, também, ao enfrentamento de uma cultura,

tanto no nível dos grupos sociais quanto no das instituições, que naturaliza a discriminação e o privilégio de alguns grupos sociais (Pires, 2019, p. 17).

Isso implica que, para alcançar um desenvolvimento sustentável, é necessário fortalecer as capacidades estatais. Tal fato envolve o reconhecimento do Estado como um ator central na regulação do mercado e na provisão de bens e serviços que garantam os direitos dos cidadãos e melhorem a qualidade de vida. Esse caminho busca promover um desenvolvimento humano sustentável, o qual visa o bem-estar social e a preservação da natureza.

Sob a lógica do neoextrativismo, o desenvolvimento está diretamente ligado aos recursos vindos da extração de recursos naturais. Se, na esfera nacional, isso significa a produção de superávits capazes de sustentar os gastos do governo federal e assim promover o bem-estar, na esfera municipal, esses recursos são traduzidos pelas receitas oriundas da exploração de recursos naturais, tais como impostos ou receitas de royalties, como veremos mais adiante.

3 Regimes fiscais dos municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense

Como exposto, o Brasil viveu dois grandes e importantes marcos recentes: um período caracterizado por um experimento desenvolvimentista e outro marcado pela inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana. Essas referências trouxeram diferentes arranjos institucionais para as políticas das esferas nacional, estadual e municipal (Ribeiro, 2020).

A financeirização da ordem urbana, flagrante do período de inflexão ultraliberal, em grande medida, é oriunda das atividades neoextrativistas, entre as quais, uma das mais importantes, como já exposto, é a exploração de petróleo e gás natural, geradora dos chamados royalties do petróleo – verbas compensatórias e

indenizatórias pagas pela exploração de recursos finitos, a fim de garantir a justiça intergeracional. No entanto, os valores exorbitantes muitas vezes criam uma espécie de acomodação por parte da administração municipal, gerando uma atmosfera na qual o município se torna refém do recebimento dessa compensação.

O conceito de “transbordamento das receitas” utilizado neste trabalho consiste em “analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas das atividades neoextrativistas em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias” (Azevedo *et al.* 2022), ou seja, até que ponto não é criada uma situação de dependência das receitas e, assim, uma atrofia do desenvolvimento municipal.

O “transbordamento” ou a “tendência ao transbordamento” pode indicar casos nos quais os municípios analisados se valeram das receitas indenizatórias para fins de aumento de suas receitas tributárias próprias, o que poderia apontar para um possível desenvolvimento econômico local a partir do recebimento de tais recursos. Relevante se faz destacar tal interpretação não ter o condão de ser finalístico com relação ao referido desenvolvimento econômico local, muito menos de caracterizar eventual diversificação das atividades econômicas, tratando-se, tão somente, de um olhar sob a ótica do quão as receitas indenizatórias saíram fora de suas bordas e se espalharam nas receitas próprias dos municípios em forma de circulação de renda e mercadorias e na prestação de serviços locais.

Como descrito até aqui, o objetivo do presente trabalho era analisar, sob a ótica fiscal, os efeitos da atividade neoextrativista de exploração de petróleo e gás natural sobre municípios do Norte Fluminense, municípios estes produtores de petróleo, com ênfase nos arranjos populacionais de Campos dos Goytacazes e Macaé, os quais exercem a maior liderança política e econômica da referida região. Para tanto, além dos dois citados, foram incluídos no recorte os municípios de Carapebus, Quissamã e São João da Barra, pertencentes à região em comento e também produtores e associados à Ompetro.

Para se obter uma melhor análise diante do objetivo proposto, foram recortados da base os dados de Receita Total, que, conforme sintaxe dos indicadores do Observatório das Metrôpoles, é uma variável obtida por meio da soma das Receitas Corrente e de Capital; Receita Tributária, composta pela arrecadação dos tributos municipais; Transferências Intergovernamentais, que são as transferências da União e do estado para os municípios, incluindo os dados separados referentes às respectivas transferências de cada ente; Receita Corrente Líquida, que é uma variável obtida da diminuição das Transferências Intergovernamentais da Receita Corrente; Cotas parte dos tributos repassados aos municípios (ICMS, IPVA, IPI e CIDE); e Transferências de Compensação Financeira, que são as receitas de royalties repassadas aos municípios pelo estado e, especialmente, pela União. Em relação a este último dado, para melhor aferição da receita, foram, além disso, acessados os dados diretamente nas ANP e STN.

O volume total de repasses referentes aos royalties da exploração petrolífera alcançou 76% do total das receitas dos cinco municípios do Norte Fluminense produtores de petróleo e gás natural da Bacia de Campos no período de 2004 a 2018.

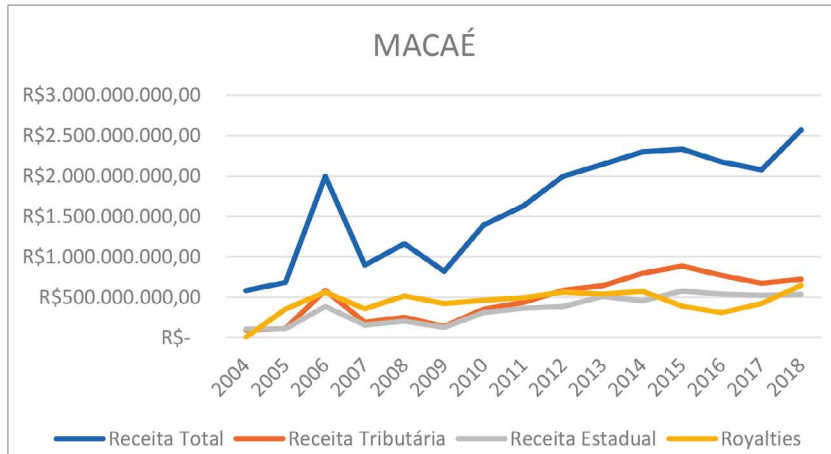
Apesar da volumosa quantia, nas análises obtidas dos dados esmiuçados, não foi possível enxergar – ressalvado o caso de Macaé e, em certa medida, de Carapebus e Quissamã – um aumento das receitas tributárias dos municípios, o que ensejaria um aumento da capacidade fiscal sustentável destes, isto é, desatrelada do recebimento dos recursos de royalties, os quais, em última medida, representam uma indenização pela exploração do petróleo e gás natural e não caracterizam atividade econômica propriamente dita do município, resultando em ausência efetiva de capacidade fiscal e dependência das receitas dos royalties, em especial, em relação ao município de Campos.

O município de São João da Barra poderia ter a mesma análise de Campos, todavia, sua realidade foi modificada a partir do Complexo Portuário do Açú, possível também de ser observado nos dados e gráficos a seguir, em particular, a partir

de 2009, com as obras de construção e, de 2013 em diante, com a operação portuária propriamente dita.

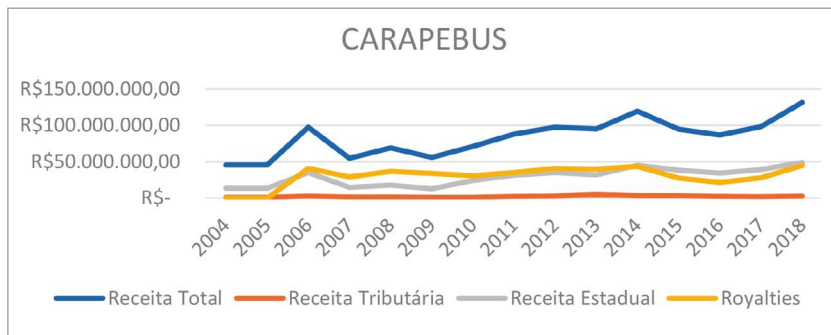
Feito esse adendo, passamos à análise dos dados dos cinco municípios citados (Gráficos 1-5).

Gráfico 1 – Detalhamento de receitas por tipo do município de Macaé



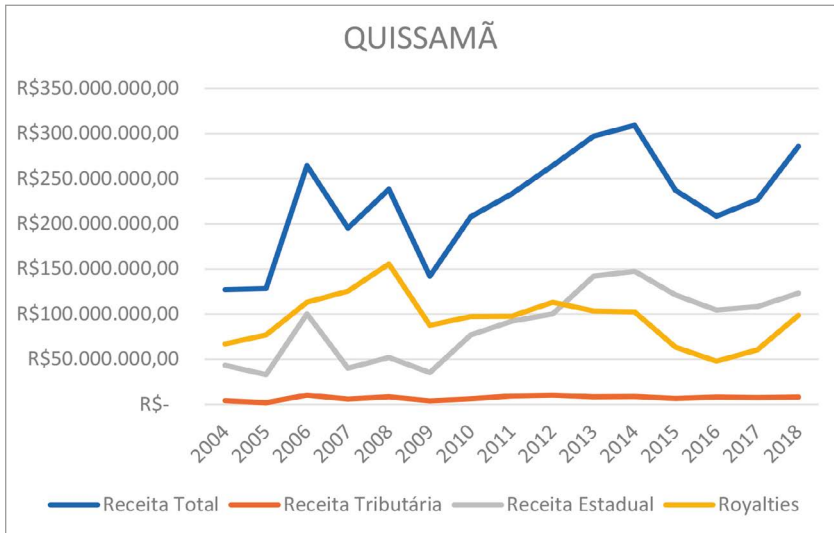
Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 2 – Detalhamento de receitas por tipo do município de Carapebus



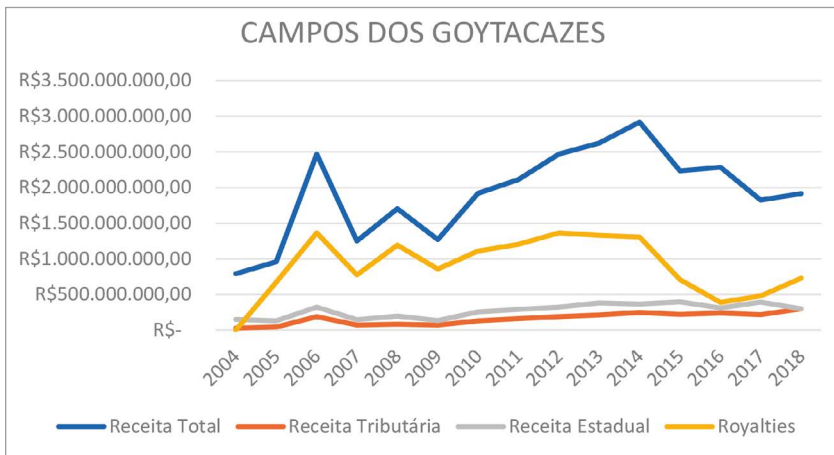
Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 3 – Detalhamento de receitas por tipo do município de Quissamã



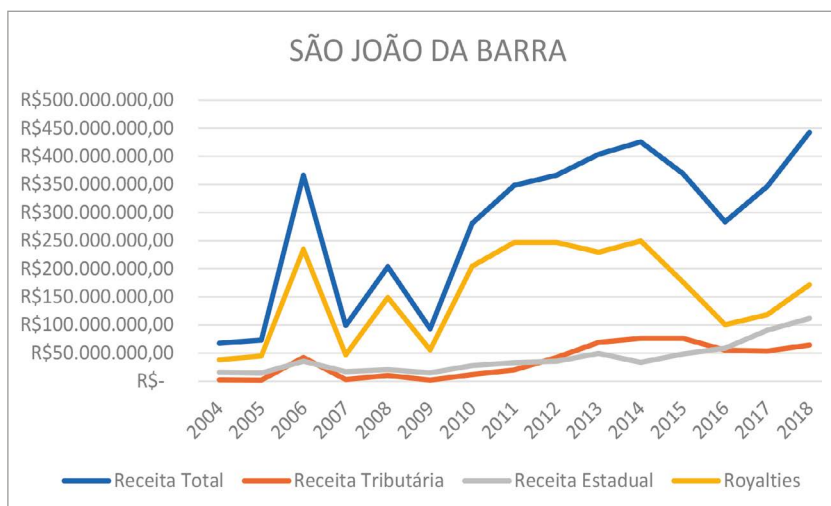
Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 4 – Detalhamento de receitas por tipo do município de Campos dos Goytacazes



Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 5 – Detalhamento de receitas por tipo do município de São João da Barra



Fonte: Elaboração própria (2023).

Pelos gráficos expostos, nota-se a flagrante diferença de Macaé para todos os demais municípios do Norte Fluminense produtores de petróleo da Bacia de Campos, tanto pelo fato de ser o município a apresentar menor distanciamento entre a Receita Total e a soma das demais receitas (tributária própria, receitas de impostos estaduais e royalties) quanto de ser o único cuja receita tributária própria sobe junto com a receita de royalties e chega a ultrapassá-la a partir de 2012, mantendo tal dianteira nos anos seguintes. Esse fato pode comprovar a hipótese de transbordamento desta receita de indenização com a melhoria da arrecadação própria, isto é, os recursos de royalties e sua utilização de alguma forma foram, neste município, capazes de resultar em uma guinada na arrecadação própria (sustentável).

Carapebus e Quissamã se aproximam de Macaé com respeito ao menor distanciamento entre a receita total e a soma das demais receitas. Entretanto, o que aumenta a reboque da arrecadação de royalties é a receita das cotas-parte de impostos estaduais e/ou federais repassados pelo estado demonstrando, possivelmente, um volume de empresas fornecedoras de bens e materiais geradoras de receita de ICMS nesses municípios.

Todavia, quanto à receita tributária própria, os números são bastante acanhados e não demonstram qualquer aumento, mesmo com a arrecadação volumosa de royalties.

Por sua vez, São João da Barra e Campos demonstram que a arrecadação total está vinculada por completo à arrecadação de royalties, comprovando, ao ver deste ensaio, a enorme dependência de tal recurso. São João da Barra, em especial, mostra uma evolução considerável na arrecadação própria, sobretudo a partir de 2011, quando alcança seu ápice em 2013, o que, certamente, e como já exposto, está atrelado ao Porto do Açu, por ter tido sua fase final de obra e início de operação exatamente em 2012-2013.

Outro ponto relevante oriundo da análise dos gráficos é perceber que, entre 2007 e 2009, todos os municípios sofreram quedas expressivas na arrecadação, mostrando-se um achado importante do impacto da “crise dos subprimes” americana, que abalou a conjuntura econômica global, e não passou ileso pelos municípios objeto da presente análise⁸¹.

Nos gráficos apresentados, é possível ainda enxergar de forma clara a queda na arrecadação dos municípios a partir de 2014. Certamente isso se deve à crise da Petrobras (Lava-Jato) e à queda abrupta da receita de royalties, em especial a partir da desaceleração dos investimentos no setor petrolífero, somada à crise nacional que perdura e se intensifica, culminando no processo de impeachment de 2016.

Na esteira da citação, também se percebe nos gráficos o ano do impeachment da presidenta Dilma como o de maior queda na arrecadação dos municípios do Norte Fluminense produtores de

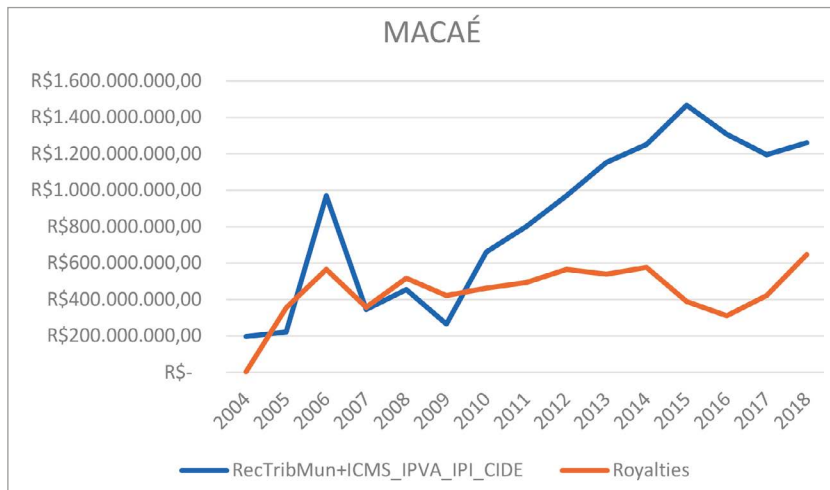
⁸¹ A crise financeira de 2008, popularmente chamada de **crise do subprime**, foi um dos piores desastres econômicos globais das últimas décadas. A “crise dos subprimes” foi o resultado do estouro de uma bolha de investimentos massivos em hipotecas nos EUA que cresceram ao longo dos anos 2000. As hipotecas são uma forma de financiamento imobiliário comum nos EUA, no qual o imóvel é dado como garantia ao banco caso o tomador não consiga pagar as dívidas. Já o nome “subprime” refere-se a empréstimos concedidos a pessoas com alto risco de crédito, isto é, com **pouca estabilidade financeira e credibilidade para pagar contas**. Disponível em: <https://warren.com.br/magazine/crise-do-subprime/>. Acesso em: 8 maio 2022.

petróleo na Bacia de Campos, tendo todos, a partir de 2017, uma guinada extremamente positiva⁸².

Salutar ressaltar que, mesmo diante da crise da Petrobras de 2014, com diminuição acentuada na arrecadação de royalties, Macaé não demonstrou impacto disso em sua receita total. Tal questão está atrelada ao fato de sua arrecadação tributária própria e a arrecadação de impostos estaduais se manterem em crescimento e sustentarem sua receita total mesmo com a queda dos royalties. Talvez por esse motivo o então prefeito de Macaé, Dr. Aluizio Júnior, tenha lançado em 2017 a campanha chamada “Menos royalties, mais empregos”, conforme já exposto neste trabalho.

Ainda no objetivo de verificar de maneira efetiva os impactos da economia do petróleo nas receitas municipais e como elas afetaram a capacidade estatal e o grau de dependência resultante desse processo em cada um desses municípios, apresentamos, a seguir, gráficos dos cinco municípios com recorte específico da receita de royalties e receita tributária própria, esta última agora somada às cotas-parte de ICMS, IPVA, IPI e CIDE (Gráficos 6-10).

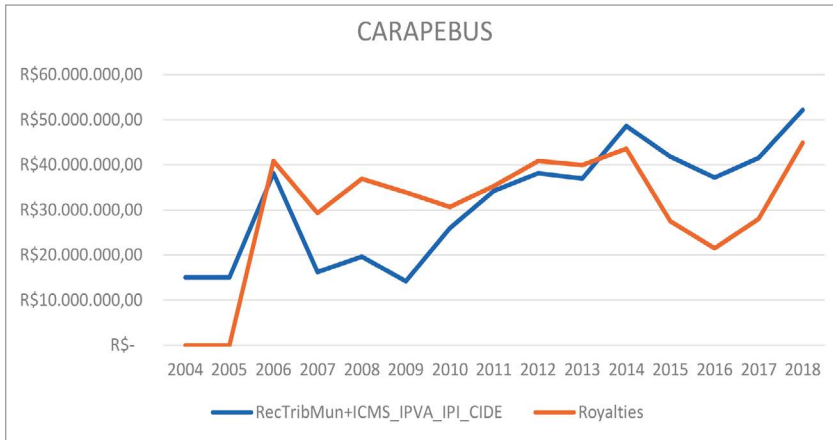
Gráfico 6 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do município de Macaé



Fonte: Elaboração própria (2023).

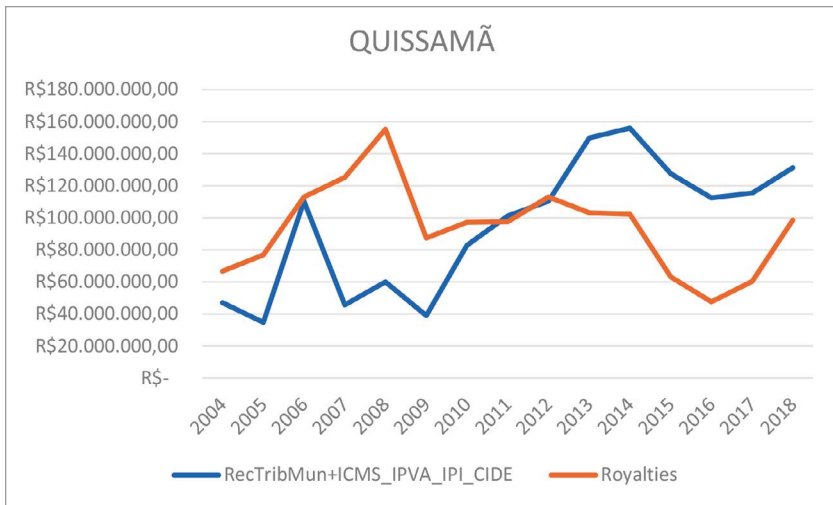
⁸² O impeachment da presidenta Dilma ocorrido em 2016 é, por vezes, tratado como golpe de Estado de natureza parlamentar.

Gráfico 7 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do município de Carapebus



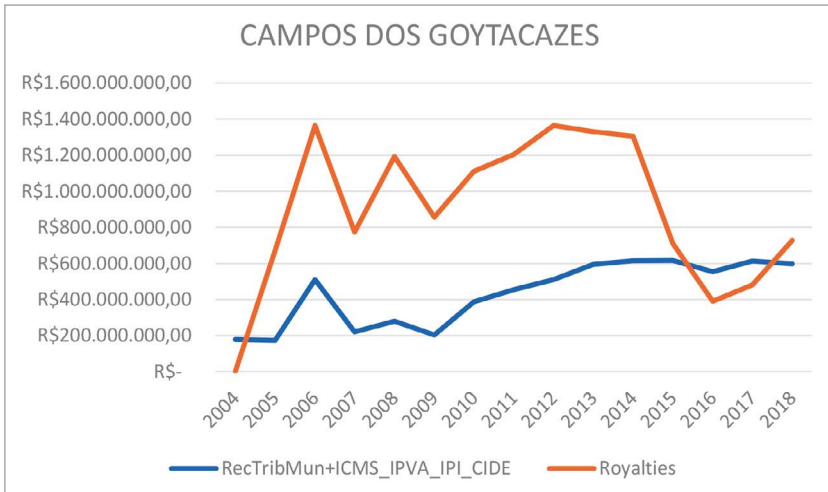
Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 8 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do município de Quissamã



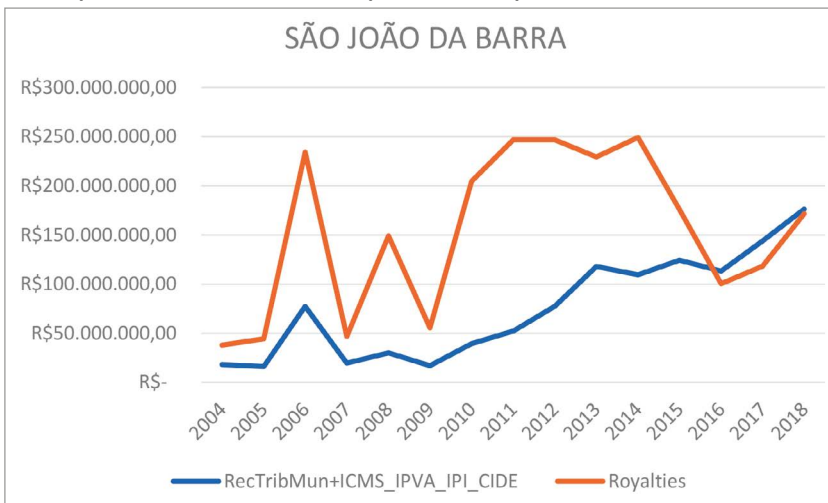
Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 9 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do município de Campos dos Goytacazes



Fonte: Elaboração própria (2023).

Gráfico 10 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do município de São João da Barra



Fonte: Elaboração própria (2023).

O conjunto de gráficos corrobora as já citadas análises, sobretudo quanto à diferença existente entre Campos e Macaé. Este último mostra uma grande evolução na sua arrecadação tributária, superando a receita de royalties. Aqui, é importante

trazer à baila que Macaé abriga a principal sede operacional da Petrobras no Brasil e por essa razão há centenas de empresas atreladas à exploração petrolífera. Tal característica demonstra que, mesmo neste município aparentemente não dependente dos royalties, há uma dependência quase total da exploração neoextrativista em comento.

Diante disso, apesar de breve – e, em certa medida, superficial e distante da análise de outras variáveis locais –, este ensaio enseja a conclusão de que as volumosas quantias de royalties de petróleo bem como as receitas tributárias oriundas da exploração petrolífera resultaram na ausência de diversificação das economias municipais. Por sua vez, estas últimas culminam em uma excessiva dependência da atividade neoextrativista de exploração de petróleo e gás natural, tornando os municípios, ao menos os apresentados como objeto da presente análise, reféns desta atividade.

Considerações finais

O artigo buscou examinar o desempenho fiscal dos municípios produtores de petróleo e gás da Região Norte Fluminense, onde a atividade neoextrativista exerce uma forte influência na gestão e nas decisões tomadas política e administrativamente pelas localidades em questão. Assim, o conceito de capacidade estatal – fiscal principalmente – pode ser utilizado com o intuito de indicar se existe um espaço de discricionariedade do qual o governo municipal possa se utilizar para ampliar a economia de sua municipalidade para além da produção extrativista.

Nessa perspectiva, o referido conceito seria capaz ainda de indicar a promoção de um desenvolvimento que ademais da dimensão unicamente produtivista levasse em conta, com a diversidade econômica, a inclusão a sustentabilidade de um projeto de bem-estar que incorporasse a participação e o controle social nos processos decisórios e a garantia dos direitos de cidadania para toda a sociedade, incluindo a proteção das

minorias e das populações vulneráveis, muito afetadas pelo modelo de desenvolvimento neoextrativista.

As verbas compensatórias têm não só natureza fiscal — ou seja, arrecadatória — para a manutenção do Estado e a implementação das suas atividades, mas também extrafiscal, pois, por se tratar da exploração de recursos — riquezas não renováveis —, seu uso deve ser pautado pela justiça intergeracional; em outras palavras, as futuras gerações devem, do mesmo modo, ser incluídas nos projetos relativos a essas rendas.

O neoextrativismo foi um conceito caro para este trabalho, porquanto foi uma categoria criada na América Latina como um novo modelo de extrativismo, sob o manto de um desenvolvimento produtivista, mas com padrão colonial de exploração e esgotamento de recursos naturais primários (muitas vezes não renováveis).

Seu conceito também traz uma dimensão denunciatória, pois, em razão de essas rendas representarem importante montante para o superávit das balanças comerciais, aliado às contingências dos mercados internacionais, a urgência dos lucros encobre e suprime os conflitos e as consequências políticas, sociais e ambientais resultantes de tais grandes empreendimentos, minimizando a regulação e atuação do Estado. Mas o conceito também abarca a existência de vários setores da sociedade que lutam e reivindicam outro modelo de desenvolvimento, de relação com a natureza e de respeito, em termos democráticos, aos direitos de cidadania duramente conquistados na América Latina.

O conceito de capacidade estatal tal como se se estabeleceu em certo consenso atualmente, além de negar os preceitos neoliberais — assim como o faz o neoextrativismo —, recupera o papel protagonista do Estado em induzir, coordenar e regular o modelo de desenvolvimento, o qual acrescenta um projeto de bem-estar nos moldes social-democrata.

No âmbito dos municípios, a descentralização política, oriunda da redemocratização nos meados da década de 1980, e o pacto federativo trazido pela Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, que incluiu os municípios no rol

dos entes políticos com autonomia política, administrativa e financeira, apresentou inovações, mas também uma abordagem crítica de como essa autonomia seria exercida.

Uma das principais críticas ao modelo contido na Constituição de 1988 se refere às assimetrias entre as municipalidades e o déficit de um quadro administrativo profissionalizado e de qualidade capaz de fazer frente, de forma efetiva e eficiente, às competências pelas quais constitucionalmente agora os municípios eram responsáveis. Variáveis como profissionalização da burocracia local, ampliação e melhoria das estruturas administrativas (materiais e tecnológicas) e implementação de sistemas administrativos, fazendários confiáveis e eficientes são variáveis possíveis de serem aplicadas para colaborar com o fortalecimento da capacidade estatal.

Soma-se a isso um modelo de desenvolvimento criado com base na soberania, na agência e na predominância das suas prioridades sobre os demais interesses, sobretudo os dos mercados. Tal molde atua através de um quadro administrativo profissionalizado e competente, dentro de um arranjo institucional que lhe confere a capacidade política e administrativa de incluir as dimensões da participação, da representação, dos mecanismos de controle. Seu intuito é o de gerar suporte dentro de ações coletivas de cooperação que forneçam apoio necessário para a implementação das políticas públicas e seus resultados; em outras palavras, que produzam legitimidade para a capacidade estatal e ações do governo.

A capacidade estatal fiscal tem papel estratégico para o Estado e para o projeto de desenvolvimento, pois parte dela uma maior ou menor alocação de recursos determinantes para a atuação de outras capacidades estatais, tais como: administrativa, política e relacional.

Para avaliar a referida capacidade fiscal como indicativo de diversificação da economia local, foi realizada a análise das receitas oriundas das verbas compensatórias da exploração do petróleo em relação às receitas próprias dos municípios (seja a tributária ou as de repasse constitucional, como é o

caso da cota-parte do ICMS). Para tanto, examinamos em que medida as receitas indenizatórias oriundas das atividades neoextrativistas de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias. A essa categoria de análise denominamos “transbordamento”.

Como dito, apesar de não possuir um condão finalístico, o “transbordamento” poderia apontar um possível desenvolvimento econômico local, no sentido do uso de um projeto que se utilizasse do período conhecido como o “boom das *commodities*” para ampliar a diversificação das atividades econômicas. Assim, a capacidade estatal seria traduzida pelas ações responsáveis pela diversidade econômica, aumentando sua receita própria através de um incremento da sua base de arrecadação.

As compensações não são uma matriz econômica; governos “reféns” desse tipo de renda se colocam em um lugar e enfraquecem sua capacidade estatal, pois diminuem sua competência prospectiva de planejamento a longo prazo, em razão de as despesas serem fixas e as entradas das verbas compensatórias serem erráticas e variáveis.

Nas análises realizadas, restou perceptível as receitas próprias flutuarem segundo a dinâmica das receitas compensatórias. Com o aumento destas, a tendência é uma alta das demais próprias; da mesma forma, o oposto é verdadeiro, ou seja, a diminuição dos royalties do petróleo também tende a um decréscimo das demais receitas. Em termos gerais, ficou demonstrado que as verbas indenizatórias não transbordaram para as receitas próprias dos municípios quanto a diversificação econômica, a prestação de serviços e a circulação de renda. Houve exceções pontuais, como Macaé e São João da Barra; no entanto, mesmo nesses casos, o transbordamento se realiza não pela diversificação da economia, mas pela ampliação dos serviços e das atividades econômicas, as quais dão suporte aos grandes empreendimentos neoextrativistas.

Os resultados da presente pesquisa demonstram a fragilidade da capacidade estatal em tais municípios e colaboram para uma agenda de investigação sobre a importância de compreender as características das burocracias locais, quais arranjos institucionais

estão sendo utilizados para que o processo decisório sobre as ações governamentais inclua a participação e representação efetiva da sociedade no processo decisório e como estão operando os mecanismos de controle e transparência. A ampliação de uma capacidade estatal fortalecedora da governança pode contribuir para um projeto que leve a sério a dimensão social, democrática e republicana do desenvolvimento.

Por fim, com vistas a colaborar com as indagações do mote deste livro — o qual consolida os trabalhos do Núcleo Norte Fluminense —, não é possível afirmar quem governa e como se governam as cidades, mas as pesquisas realizadas no âmbito fiscal nos permitem inferir que o grau de discricionariedade dos gestores locais é bem reduzido (ausência de autonomia e extrema dependência), levando-os a ser, por esta razão, ainda mais vulneráveis e suscetíveis à influência do capital rentista. Em outras palavras, existe uma relação de dependência e influência nas relações entre os atores em torno da política urbana, governamentais e não governamentais. Dessa maneira, sob a ótica fiscal, torna-se possível afirmar que economias pautadas nessa dinâmica são constantemente “economias em crise” ante a relação de dependência e ausência de autonomia. Essa dinâmica aprisiona as prefeituras e as torna reféns, trazendo enormes consequências para o poder público, para a política, para a economia e para a vida das pessoas.

Referências

ABRUCIO, F. L.; FRANZESE, C.; SANO, H. *Trajatória recente da cooperação e coordenação no federalismo brasileiro: avanços e desafios*. Brasília, DF: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2013. p. 129-164.

AGUIAR, R. B.; LIMA, L. L. *Capacidade estatal: definições, dimensões e mensuração*. *BIB*, São Paulo, n. 89, p. 1-28, 2019.

ALMEIDA, E.; CRUZ, J. L. Conflitos em espaços globalizados: uma leitura das resistências na Microrregião de Campos dos Goytacazes/RJ. *Novos Cadernos NAEA*, [S.l.], v. 24, n. 2, p. 11-36, 2021.

ARBOLEDA, M. Extracción en movimiento: circulación del capital, poder estatal y urbanización logística en el norte minero de Chile. *Investigaciones Geográficas*, [S.l.], v. 56, p. 3-26, 2018.

ARRETCHE, M. O enfoque intersetorial e a política social no Brasil: ação pública, demandas urbanas e governança das metrópoles. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, São Paulo, v. 62, p. 89-136, 2004.

AZEVEDO, N. L.; BACCARINI, P.; QUINTANILHA, F.; RODRIGUES J. V. L. *Dependência Fiscal e Econômica: uma análise sobre o neoextrativismo e seus efeitos nos municípios minerários da Região Metropolitana de Belo Horizonte e nos municípios produtores de petróleo e gás da Região do Norte Fluminense*. Trabalho Apresentado no Enanpur. 2022.

FIGUEIREDO, L. M. *Populações tradicionais e meio ambiente: espaços territoriais especialmente protegidos com dupla afetação*. Brasília: Ministério Público Federal, 2022. Disponível em: <https://www.mpf.mp.br/atuacao-tematica/ccr4/dados-da-atuacao/documentos/trabalhos-cientificos>. Acesso em: 15 nov. 2022.

IBARRA, D. O neoliberalismo na america Latina. *Revista de Economia Política*, [S.l.], v. 31, n. 2, p. 238-248, abr./jun. 2011.

MACHADO, J. A.; ANDRADE, M. L. C. Cooperação intergovernamental, consórcios públicos e sistemas de distribuição de custos e benefícios. *Revista de Administração Pública*, [S.l.], v. 48, p. 695-720, 2014.

MELO, M. A. Crise federativa, guerra fiscal e “hobbesianismo municipal” efeitos perversos da descentralização? *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 10, p. 11-20, 1996.

MENEZES, A. M. F. *et al. 20 Anos da SECEX e 200 Anos de Comércio Exterior*. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Indústria e Comércio Exterior-MDIC, 2010. Disponível em: <https://www.gov.br/siscomex/pt-br/servicos/aprendendo-a-exportar/curiosidades-e-fatos-historicos/perfil-economico-dos-anos-1970>. Acesso em: 14 nov. 2022.

PIRES, R. R. C. Introdução. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Implementando desigualdades: reprodução de desigualdades na implementação de políticas públicas*. Rio de Janeiro: Ipea, 2019. p. 13-52.

RIBEIRO, L. C. de Q. *As Metrôpoles e o capitalismo financeirizado*. Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrôpoles, 2020.

RIBEIRO, L. C. de Q.; DINIZ, N. Financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal: reflexões a partir do enfoque dos ciclos sistêmicos de acumulação e da teoria do duplo movimento. *Cadernos Metrôpole*, [S.l.], v. 19, n. 39, p. 339-690, maio/ago. 2017.

SOUZA, C.; FONTANELLI, F. Capacidade estatal e burocrática: sobre conceitos, dimensões e medidas. In: MELLO, J. *et al.* (org.). *Implementação de políticas e atuação de gestores públicos – experiências recentes das políticas das desigualdades*. Brasília: Ipea, 2020.

SVAMPA, M. *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências*. São Paulo: Editora Elefante, 2019. 192 p.

CAPÍTULO 10

CULTURA POLÍTICA EM PERSPECTIVA COMPARADA: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Nilo Azevedo

Wania Mesquita

Joseane de Souza

Introdução

Como um conjunto complexo de crenças, valores, normas orientadoras das ações coletivas, a cultura política exerce influência, molda e direciona a dinâmica política de uma sociedade. Ela não apenas espelha os consensos subjacentes relacionados à ideia de nação, de líderes políticos, de direitos civis e de mecanismos de transformação governamental, mas também atua como um guia tácito para as escolhas e os comportamentos individuais. A abordagem sobre a perspectiva da Nova Cultura Política (NCP), que abraça valores pós-modernos e cidadania contemporânea, emerge como uma lente valiosa para decifrar a complexa interconexão entre economia, política e o cenário urbano.

Em regimes democráticos liberais, a cultura política importa atuando como um pilar fundamental para promover a presença ativa dos cidadãos, uma mecânica particularmente essencial nas democracias de massa. No contexto de Campos dos Goytacazes (RJ), tal cultura é influenciada pelas características da cidade, por sua posição como polo regional e pelo mercado petrolífero. A intersecção entre espaço urbano, desigualdades sociais e participação política é um fator importante na configuração das atitudes e dos comportamentos políticos dos cidadãos.

Este capítulo busca contribuir para uma compreensão mais aprofundada da cultura política em Campos dos Goytacazes através de indicadores de associativismo, mobilização política, exposição à mídia e conservadorismo, derivados dos *surveys* de 2009 e 2022, realizados pelo Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles. Para tanto, encontra-se dividido em sete seções. Na primeira, são elaboradas algumas considerações teóricas sobre cultura política, cidades e estrutura econômica. A segunda traz informações sobre os dois *surveys* – de 2009 e 2022 – as quais subsidiaram as análises empíricas, bem como a metodologia de pesquisa para o desenvolvimento dos indicadores. As quatro seções subsequentes são dedicadas à apresentação dos resultados, sendo que a terceira trata especificamente do associativismo; a quarta, da mobilização política; a quinta, da exposição à mídia informativa; e a sexta, do conservadorismo político e sua relação com o espectro ideológico. Por fim, na última seção, são apresentadas algumas considerações finais.

1 Cultura política, cidades e estrutura econômica

Sob uma definição abrangente, cultura política pode ser entendida como um repertório capaz de conjugar crenças, valores, símbolos, padrões normativos e pautas de ação coletiva. Ela seria o consenso que dá forma e até mesmo norteia a vida política de determinada sociedade, pois envolve crenças sobre o país e o destino nacional, assim como atitudes de patriotismo ou de desprezo pelas elites e lideranças políticas. Nesse sentido, compreenderia “valores que dão forma a opções de política; e normas que determinam expectativas, variando da garantia de direitos civis a mecanismos para mudar o governo ou reprimir a dissidência” (Johnson, 1995, p. 112).

A cultura política se manifestaria enquanto um “consenso normativo mínimo” a propósito da integração social e do envolvimento na vida política de uma nação. Sua constituição requer

a generalização desses componentes valorativos e de “atitudes políticas entre os diferentes segmentos em que se divide o mercado político e resulta tanto dos processos de socialização como da experiência política concreta dos membros da comunidade política” (Moisés, 1992, p. 7). Sob as democracias liberais, ela se revelaria muito importante para a participação cidadã de uma sociedade de massa, com suas demandas, nesse regime político.

A NCP, atenta às transformações do mundo contemporâneo, tem como referência o sociólogo Terry Clark, para quem há uma cidadania contemporânea que se distingue da clássica. Associada a valores pós-modernos, com destaque aos direitos individuais, essa nova concepção de cidadania tolera diferentes padrões de comportamento, abre-se para a experimentação no plano individual, subordina-se menos às normas preconizadas pelo Estado, como pagamento de impostos e obrigatoriedade do serviço militar, e vem acompanhada de certa ortodoxia nas políticas econômicas (Azevedo; Santos Jr.; Ribeiro, 2009).

Por conseguinte, a NCP abrange tanto elementos tidos como conservadores quanto preocupações consideradas progressistas. Desde a atenção com a responsabilidade social e a oposição ao aparelho burocrático do *Welfare State*, é notória também a presença da questão dos chamados “direitos difusos” (igualdade de gênero, liberdade de orientação sexual, meio ambiente etc.), assim como a participação social e política não convencional nos interstícios eleitorais: atuação em redes; apoio a ONGs; boicote a mercadorias e serviços nocivos ao meio ambiente; campanhas humanitárias; denúncias de empresas que empregam mão de obra escrava e infantil; entre outros. No caso do Brasil, se destaca, ainda, a implementação de instituições participativas a partir da Constituição de 1988.

Ademais, a NCP apresentaria uma agenda política institucional atenta não só à eficácia e legitimidade governamental (*governance*) como também preocupada com as prestações de contas públicas e com o modo de responsabilização dos agentes públicos (*accountability*) (Azevedo; Souza, 2014).

Na concepção de Clark e Inglehart (2007), a NCP distingue-se por características típicas das políticas econômicas que vêm sendo implementadas no mundo ocidental desde a década de 1980. Essa nova cidadania altera a polaridade clássica entre direita e esquerda; separa questões sociais e econômico-fiscais; dá mais importância para as questões sociais, em razão da ampliação da diferenciação sociocultural, e menos atenção às demandas econômicas. Nela verifica-se o crescimento simultâneo do individualismo de mercado e da responsabilidade social; e o questionamento da crise do Estado de Bem-estar Social. Ademais, notam-se pautas de ampliação da participação cidadã ao mesmo tempo que se sustenta o declínio das organizações políticas hierárquicas, estando seus defensores situados nas sociedades com maiores níveis de desenvolvimento e entre os indivíduos mais jovens com maior escolaridade e melhores condições de vida (Azevedo; Tonella; Souza, 2015).

A discussão contemporânea sobre a NCP pauta-se pelas interfaces complexas entre economia e política, mediada pelas cidades e pelo urbano. Ela compreende os efeitos do processo de globalização sobre as democracias liberais, assim como sobre a concepção de cidadania clássica – que engloba as relações entre a sociedade civil e o Estado, as formas de associativismo, participação e representação de interesses políticos. Esse debate contemporâneo sobre cultura política, que fundamenta este capítulo, pondera o impacto dos processos de segregação socioespacial no exercício da cidadania política, no funcionamento das instituições democráticas, com afinidades com os valores pós-materialistas surgidos no bojo das sociedades com elevados níveis de desenvolvimento econômico (Azevedo; Santos Jr.; Ribeiro, 2009).

Estudos têm mostrado a correlação entre diferenciação socioespacial metropolitana e comportamento ou representação política, bem como processos de mudanças, diferenciação e trajetória de vida. Eles têm corroborado a importância do fator urbano no delineamento da cultura política nas metrópoles (“efeito metrópole”) e polos regionais brasileiros, fortemente

marcados pelas desigualdades, as quais incidem sobre a construção da cidadania e inviabilizam o direito à cidade (Ribeiro, Correa, 2012; Azevedo; Souza, 2014; Azevedo; Tonela; Souza, 2015).

Assim, os modos pelos quais os indivíduos vivenciam o cotidiano na cidade, com destaque aos diferentes níveis de resposta do poder público aos problemas imediatos existentes nos diversos bairros e áreas, “fomentam diferentes formas de se configurar a cultura política dos indivíduos, o que impacta posteriormente no seu comportamento político” (Ribeiro; Correa, 2012, p. 189). E o estudo anterior (Azevedo; Souza, 2014) dos polos regionais de Campos dos Goytacazes e Macaé mostrou índices maiores de cultura política, quando comparados aos índices da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em termos de associativismo, em particular religioso, e mobilização sociopolítica, devido aos “menores custos de transações” ou de constrangimentos para o exercício da cidadania. Com isso, além do “efeito metrópole”, pode-se pensar também num “efeito polo regional” sobre a cidadania política (Azevedo; Souza, 2014).

Por se tratar de um fenômeno historicamente definido, é importante recordar a evolução da cidadania no Brasil ter dado maior ênfase aos direitos sociais do que aos direitos políticos e individuais. “A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça abaixo” (Carvalho, 2002, p. 220). A evolução e a lógica da cidadania no Brasil invertem a proposição de Marshall (1967) para o caso inglês. Como um processo histórico distinto, a sequência brasileira em direção à cidadania começa tardiamente no século XX com o Estado Novo, que promoveu os direitos sociais às custas da supressão dos direitos políticos e da redução dos direitos civis. O mesmo ocorre durante a ditadura militar de 1964 a 1985, quando os direitos sociais foram outra vez promovidos em detrimento dos direitos políticos e dos direitos civis. “Sem os direitos civis, sobretudo a liberdade de opinião e organização, os direitos políticos, sobretudo o voto, podem existir formalmente, mas ficam esvaziados de conteúdo e servem antes para justificar governos do que para representar cidadãos” (Carvalho, 2002,

p. 10). Essa evolução parece justificar alguns traços da cultura política encontrados na Região Norte Fluminense por esta pesquisa, como o baixo interesse da população por questões políticas, a baixa filiação aos partidos e a indiferença quanto à participação política.

A esse quadro somam-se novas tendências, nas quais as modificações na cultura política têm sido identificadas à pós-modernidade pelos estudiosos da cidadania contemporânea, que também apontam a redução relativa da intervenção dos Estados nacionais na esfera econômica e a perda do controle dos centros decisórios pelos governos como efeito do processo de financeirização e globalização. Essa cidadania pós-moderna, expressa na automobilização em vez de no associativismo, ganha força nas metrópoles ou nas áreas mais urbanizadas. Sem extinguir a cidadania clássica, as transformações contemporâneas sinalizam a manutenção de diferentes gramáticas políticas, que se entrelaçam no tempo e no espaço, conforme apontara Nunes (2019) ao demonstrar a coexistência de universalismo de procedimentos, clientelismo, corporativismo e insulamento burocrático (Azevedo; Santos Jr.; Ribeiro, 2009).

Nesse sentido, os estudiosos têm argumentado que, nas áreas mais urbanizadas e mais prósperas habitadas por uma população mais homogênea, com maior poder aquisitivo e inserção social, tenderiam a existir os traços daquela cidadania pós-moderna. Já nas demais áreas urbanas, com altos índices de desigualdades, em contrapartida, manter-se-iam os valores da cidadania clássica do século XX, “composta por suas dimensões jurídica, política e social e sua inerente fricção entre a dimensão civil (direitos individuais) e a cívica (direitos coletivos)” (Azevedo; Tonella; Souza, 2015, p. 224).

2 Materiais e métodos

As análises a serem apresentadas nas próximas seções foram baseadas em dados primários provenientes de dois *surveys* aplicados em Campos dos Goytacazes. O primeiro, de 2009, fez parte de um projeto do INCT Observatório das Metrópoles, financiado pela FAPERJ/CNPq, e foi realizado pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) em parceria com o Centro de Pesquisas da Universidade Candido Mendes (CEPECAM). O segundo – também fruto de um projeto do INCT Observatório das Metrópoles/Núcleo Norte Fluminense e com financiamento da FAPERJ – foi feito pela Gestão Ativa Consultoria Jr.⁸³, empresa Júnior do Centro de Ciências do Homem (CCH) da UENF, em 2022.

Na pesquisa de 2009, foram implementadas 398 entrevistas, considerando-se uma amostra com 95% de confiança e 5% de erro. Esses mesmos atributos foram aplicados para a estimativa da amostra do *survey* de 2022, que conta com um total de 392 questionários. Ambas eram pesquisas domiciliares (domicílios entrevistados selecionados de forma aleatória) e foram feitas nas áreas urbanas do distrito-sede, por ser o mais densamente povoado – população estimada em 392 mil pessoas, o que correspondia a cerca de 92,5% da população urbana total do município em 2021 – e com o mais elevado grau de urbanização. Foram aplicados questionários em todos os subdistritos do distrito-sede e entrevistados homens e mulheres de diferentes faixas etárias (sendo 16 anos a idade mínima para a realização da entrevista)⁸⁴. Diante disso, a amostra e os resultados

⁸³ Sob a orientação da Prof.^a Dr.^a Joseane de Souza.

⁸⁴ O *survey* 2022 ocorreu em meio à pandemia da covid-19. Além deste fato, o conteúdo das perguntas (muitas perguntas de natureza política) e o tamanho do questionário (141 questões) implicaram alto índice de recusa por parte dos possíveis entrevistados em conceder a entrevista. Diante disso, apesar da orientação dada ao pesquisador para aplicar fidedignamente o desenho amostral, priorizamos a realização do número de questionários por setores amostrais e subdistritos em detrimento de sua distribuição por sexo e idade. De forma implícita, assumimos que os fatores socioeconômicos e culturais influenciam mais na percepção sobre como se governam as cidades e sobre o posicionamento político dos indivíduos

apresentados são estatisticamente representativos da população urbana residente, com 16 anos ou mais, no distrito-sede, não sendo possível qualquer desagregação.

As seções de 3 a 6 – dedicadas às análises empíricas do associativismo, da mobilização secundária, da exposição à mídia informativa e do conservadorismo político em Campos dos Goytacazes – iniciam com uma análise de cada um dos elementos da cultura política com base no *survey* 2022. Elas buscam retratar o comportamento político das pessoas nas questões consideradas naquele ano. Neste sentido, foram utilizadas as frequências simples – absolutas e relativas – apresentadas principalmente através de gráficos.

A seguir, tendo em vista os objetivos deste capítulo, foram utilizados os dados dos *surveys* de 2009 e 2022⁸⁵ sobre a atuação dos entrevistados em associações, seu envolvimento com as mobilizações políticas, a frequência com que buscam informações políticas nos principais meios de comunicação e sobre seu posicionamento em relação a alguns assuntos polêmicos. Mediante esses elementos, estimaram-se os índices de associativismo, de mobilização política, de exposição à mídia e de conservadorismo político, respectivamente. Trata-se de índices compostos, dados pela média aritmética dos indicadores simples, referentes a cada uma das dimensões dos relativos indicadores compostos (Quadro 1). Os indicadores simples, por sua vez, foram estimados a partir das médias ponderadas das frequências simples, cujos pesos correspondem à intensidade de participação dos indivíduos em cada uma de suas dimensões.

do que as variáveis sexo e idade. A distribuição de questionários por sexo e idade ficou de fato diferente do planejado, mas foram ouvidas pessoas de todas as faixas etárias. Apesar disso, a amostra permanece estatisticamente representativa do universo, não sendo passível de estratificações.

⁸⁵ Os questionários foram compatibilizados e, em cada caso, foram consideradas apenas as informações comuns às duas pesquisas.

Quadro 1 – Dimensões dos índices compostos de associativismo, mobilização política, exposição à mídia e conservadorismo político

Índice	Dimensões
Associativismo	<ul style="list-style-type: none">✓ Partidos políticos✓ Sindicato, grêmio ou associação profissional✓ Organizações religiosas✓ Grupo desportivo, cultural ou recreativo
Mobilização	<ul style="list-style-type: none">✓ Assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado✓ Boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais✓ Participar numa manifestação✓ Participar num comício ou numa reunião política✓ Contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista✓ Dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública✓ Contatar ou aparecer na mídia para exprimir suas opiniões✓ Participar num fórum ou grupo de discussão através da internet✓ Participar de greve
Exposição à mídia	<ul style="list-style-type: none">✓ Lê assuntos de política nos jornais✓ Vê os noticiários da televisão✓ Utiliza a internet para saber notícias e informação política✓ Ouve os noticiários do rádio
Conservadorismo político	<ul style="list-style-type: none">✓ Legalização das uniões homoafetivas✓ Legalização da maconha✓ Legalização do aborto✓ Política de quotas para segmentos sociais, raciais ou étnicos, nas universidades públicas

Fonte: Azevedo e Souza (2014) e Azevedo, Tonella e Souza (2015).

Os resultados serão apresentados sob a forma de tabelas e gráficos e analisados em perspectiva comparada.

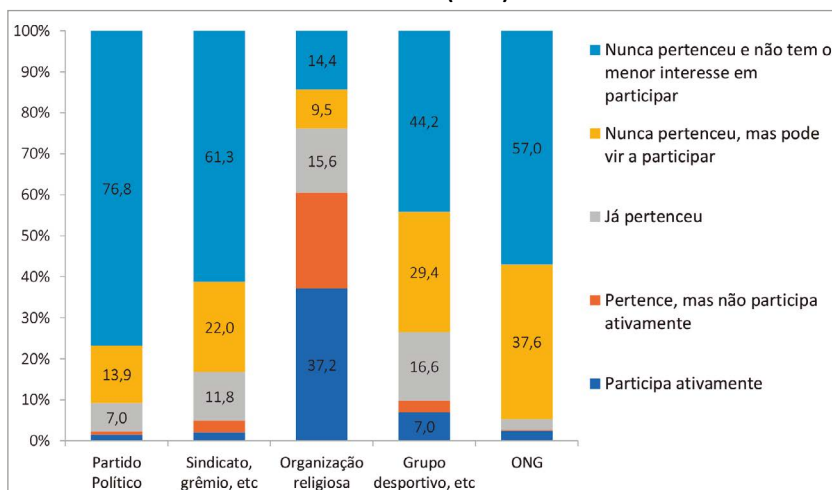
3 O associativismo em Campos dos Goytacazes

De acordo com Putnam (2015), as redes sociais são significativas quando se trata da integração das vidas civil e social em comunidade. Para o autor, o capital social, diferentemente do

capital físico, econômico ou humano, “chama atenção para o fato de que a virtude civil é mais poderosa quando incorporada em uma densa rede de relações sociais recíprocas” (Putnam, 2015, p. 14). Em consonância com a regra da reciprocidade generalizada, uma sociedade repleta de indivíduos virtuosos atomizados não necessariamente será rica em capital social. O associativismo, pautado pelo engajamento cívico e civil nos assuntos públicos, é mais efetivo quando fundado na confiança e recíproco nas obrigações e responsabilidades dos membros comprometidos com a ação coletiva em uma sociedade complexa.

Os resultados do *survey* (2022) indicam que, de modo geral, o envolvimento dos campistas em instituições de associação voluntária é, em geral, muito baixa. Como se pode notar no Gráfico 1, apenas 2,3% dos entrevistados – e, portanto, da população urbana do primeiro distrito – participam de partidos políticos; 2,7%, de alguma organização não governamental (ONG); 5%, de sindicatos, grêmios ou associação profissional; e 9,9%, de grupo desportivo, cultural e recreativo. Apenas a participação religiosa apresenta-se com capital social mais expressivo.

Gráfico 1 – Participação dos entrevistados em instituições de associação voluntária (2022)



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Ainda com base nos resultados do *survey* (2022), importante observar o seguinte: (i) os partidos políticos; os sindicatos, grêmios ou associações profissionais; e as ONGs, respectivamente, são as instituições que enfrentam as maiores resistências à participação; (ii) apesar do número um tanto alto de entrevistados afirmando nunca terem feito parte de grupos desportivos, culturais ou recreativos e de ONGs, um número considerável deles admite poder, em algum momento, fazê-lo; e (iii) a igreja se destaca não apenas pela maior participação ativa (37,2% dos entrevistados) como também por enfrentar a menor resistência à participação (14,4%).

Avançando na pesquisa em direção à análise em perspectiva comparada, estimamos o índice de associativismo da população urbana campista em 2009 e 2022. Empiricamente, o índice de associativismo foi calculado a partir das informações referentes à participação dos entrevistados em partidos políticos; sindicatos, grêmios ou associações profissionais; igrejas ou outras organizações religiosas; e em grupo desportivo, cultural ou recreativo⁸⁶.

Os indicadores simples e o indicador composto de associativismo variam de 0 (não participa da forma de associação em questão, no caso do indicador simples, e de nenhuma forma de associação, no caso do indicador composto) a 1 (participa ativamente da forma de associação em questão, no caso do indicador simples, e de todas as formas de associação, no caso do indicador composto)⁸⁷. Apesar da impossibilidade de ocorrência de ambas as situações extremas, estes valores nos servem como referência e, para melhor orientar as análises

⁸⁶ Devido à necessidade de compatibilização entre os questionários dos *surveys* 2009 e 2022, não foram incluídas as frequências do *survey* 2009 referentes a outras associações voluntárias e do *survey* 2022 referentes a alguma ONG.

⁸⁷ No *survey* (2009), as possibilidades de resposta para as perguntas sobre associativismo eram: nunca participou; já participou; não participa ativamente; e participa ativamente. No *survey* (2022) eram: participa ativamente; pertence, mas não participa ativamente; já pertenceu; nunca pertenceu, mas pode vir a participar; nunca pertenceu e não tem o menor interesse em participar. Para compatibilizar as respostas, agregamos, no *survey* 2022, as duas últimas possibilidades de resposta em apenas uma: nunca participou.

deste indicador, definimos alguns parâmetros dispostos no Quadro 2.

Quadro 2 – Parâmetros para análise dos indicadores de associativismo

Faixa	Intensidade
< 1	Muito baixa
De 1 a 1,49	Baixa
De 1,5 a 1,99	Média
De 2,0 a 2,49	Alta
De 2,5 a 3,0	Muito alta

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode observar na Tabela 1, o grau de associativismo da população campista, que, em 2009, já era muito baixo (0,80), reduziu-se ao longo desses 13 anos, chegando a 0,64 em 2022.

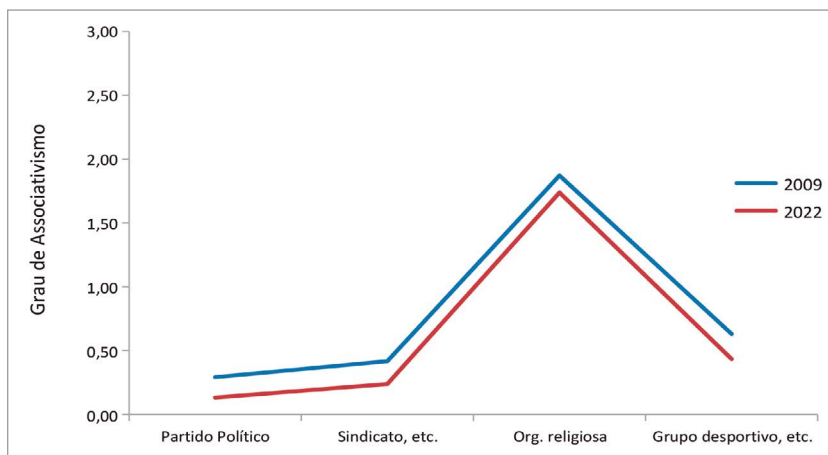
Tabela 1 – Intensidade de associativismo segundo a forma de associação (2009-2022)

Formas de associação	2009	2022
Partido político	0,29	0,13
Sindicato, grêmio ou associação profissional	0,42	0,24
Organização religiosa	1,87	1,74
Grupo desportivo, cultural ou recreativo	0,63	0,43
Média	0,80	0,64
N	398	392

Fonte: INCT Observatório das Metrópoles (2009) e INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Ao analisar a intensidade de associativismo segundo a forma de associação, é possível notar uma redução do nível de participação da população em todas as formas de associativismo entre 2009 e 2022 (Tabela 1). Note que essa redução foi apenas de nível (dado pela posição da curva de intensidade de associativismo no Gráfico 2) e que a estrutura da participação (dada pelo formato da curva no Gráfico 2) permanece constante.

Gráfico 2 – Intensidade de associativismo segundo a forma de associação (2009-2022)



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles (2009) e INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Como se pode notar (Tabela 1 e Gráfico 2), o associativismo religioso permanece como a principal forma de associativismo, muito embora sua intensidade tenha se reduzido de 1,87, em 2009, para 1,74 em 2022. Com base nos parâmetros definidos no Quadro 2, no contexto de Campos dos Goytacazes, o associativismo religioso permanece classificado como de nível médio. Ressaltamos que nas demais categorias, o associativismo campista é muito baixo.

A participação da população em grupos desportivos, culturais ou recreativos – única forma de associativismo relacionado à NCP – que, em 2009, era de 0,63, permanece, em 2022, como a segunda mais importante forma de associativismo no município, não obstante a redução de seu índice para 0,43.

Em terceiro lugar, destaca-se a participação em sindicatos, grêmios ou associações profissionais, cujo índice reduziu-se de 0,42, em 2009, para 0,24 em 2022. A participação da população em partidos políticos permanece como o componente de menor peso na composição do índice de associativismo – tendo reduzido de 0,29, em 2009, para apenas 0,13 em 2022 – e confirma, com isso, “o baixo envolvimento da população com os partidos

políticos no Brasil, um país onde a maioria dos eleitos vota em pessoas, não em Partidos”, como assinalaram Azevedo, Tonella e Souza (2015, p. 228).

4 A mobilização política

A mobilização política se caracteriza pela ação ativa da sociedade para influenciar, pressionar e modificar a esfera pública, seja nas práticas ou valores sociais, através de uma ação conjunta para um objetivo comum (Toro; Werneck, 2007). A mobilização política também pode interferir nas formas de implementação e oferecimento de serviços públicos para a população. Esse tipo de ação coletiva pode se realizar por meio dos mais diversos instrumentos, como petições, abaixo-assinados, participação em comícios, utilização da mídia e da internet, entre outros (Quadro 1).

No Gráfico 3, encontram-se dispostas as frequências relativas referentes à participação dos entrevistados em cada uma das formas de mobilização política⁸⁸. A partir deste gráfico, é possível inferir que: (1) a predisposição dos campistas a participar varia significativamente entre as diversas ações; (2) a participação política efetiva (já fez) é, em geral, muito baixa; e (3) a resistência a participar (nunca faria) é, em geral, muito alta.

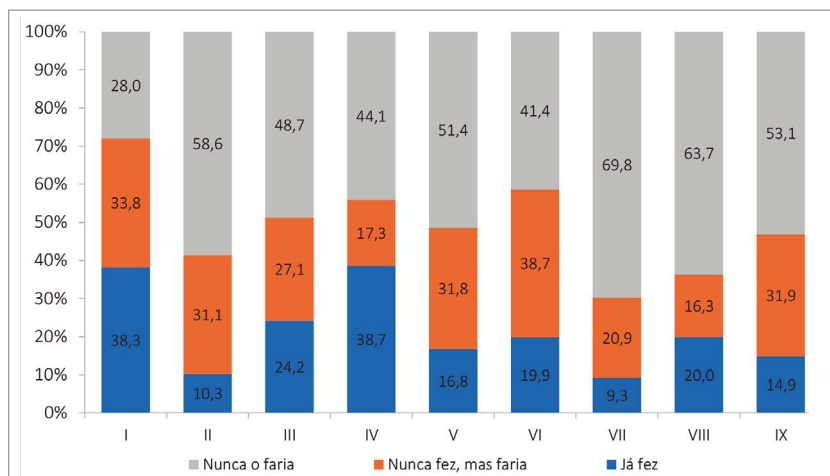
Como dito na seção de materiais e métodos, também neste caso utilizamos indicadores simples pelos quais estimamos o grau de mobilização política em Campos dos Goytacazes. Esses indicadores variam entre 0 (para o caso das pessoas que nunca assinariam uma petição ou abaixo-assinado, ou nunca boicotariam produtos por razões políticas, ou nunca participariam de manifestações públicas etc.) e 2 (para o caso das pessoas que já assinaram petição ou abaixo-assinado, já boicotaram produtos, já participaram de manifestações etc.)⁸⁹. Para

⁸⁸ Para confecção deste gráfico consideramos apenas as respostas válidas, ou seja, foram excluídos aqueles que não souberam ou não quiseram responder à questão.

⁸⁹ No *survey* 2022, para esse conjunto de perguntas, havia apenas três opções de respostas: já fez ou já participou; nunca fez ou participou, mas o faria; nunca fez

a análise de tais indicadores, adotamos os critérios explicitados no Quadro 3.

Gráfico 3 – Participação política dos entrevistados (%)



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Campos dos Goytacazes (2022).

Legenda: (I) Assinar uma petição ou fazer um abaixo-assinado; (II) Boicotar ou comprar determinados produtos, por razões políticas, éticas ou ambientais; (III) Participar numa manifestação; (IV) Participar num comício ou numa reunião política; (V) Contatar, ou tentar contatar, um político ou um funcionário do governo para expressar seu ponto de vista; (VI) Dar dinheiro ou tentar recolher fundos para uma causa pública; (VII) Contatar ou aparecer na mídia para exprimir suas opiniões; (VIII) Participar num fórum ou grupo de discussão através da internet; (IX) Participar de greve.

Quadro 3 – Parâmetros para análise dos indicadores de mobilização política

Faixa	Intensidade
< 0,4	Muito baixa
De 0,4 a <0,8	Baixa
De 0,8 a < 1,2	Média
De 1,2 a <1,6	Alta
De 1,6 a 2	Muito alta

Fonte: Elaboração própria.

ou participou e nunca o faria. No *survey* de 2009, as possibilidades de respostas eram: nunca participou; nunca participou, mas participaria; participou em anos anteriores; participou no último ano. Para compatibilização dos questionários, necessária para a estimativa dos indicadores, as duas últimas possibilidades de resposta do *survey* 2009 foram aglutinadas em “já fez, ou já participou”.

Na Tabela 2, apresentamos o grau de mobilização política segundo a modalidade de ação política e o indicador composto. De forma análoga ao observado para o associativismo, o grau de mobilização política também se mostra menor em 2022 comparativamente a 2009. No entanto, estes resultados devem ser avaliados com bastante cautela.

Tabela 2 – Intensidade de mobilização política segundo a modalidade de ação política (2009-2022)

Formas de mobilização	2009	2022
Abaixo-assinado	1,50	1,10
Boicote a produtos	0,75	0,52
Manifestações	0,86	0,76
Comícios	1,41	0,95
Contato com políticos	0,80	0,65
Financiamento de causas públicas	0,78	0,79
Presença na mídia	0,57	0,40
Fóruns pela internet	0,60	0,56
Média	0,91	0,71
N	398	392

Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles (2009) e INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

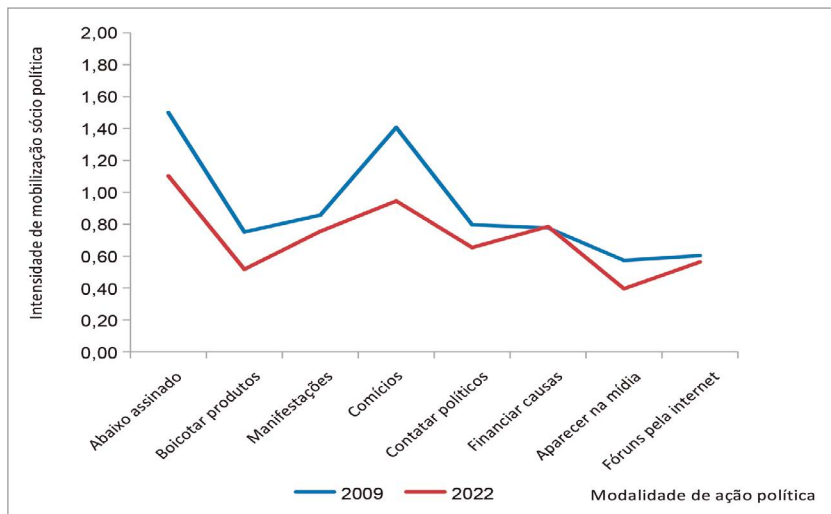
Não nos esqueçamos de que o *survey* 2022 foi implementado em meio à pandemia da covid-19 e muito provavelmente esse fato afetou a participação da população em muitas das formas de mobilização, até porque algumas delas – como as manifestações públicas e comícios – não aconteceram durante o período de isolamento social; e de que, muito embora a pergunta seja ampla, sem uma referência temporal, a tendência é que, ao responder a esse conjunto de questões, o entrevistado considere a experiência mais recente. Por outro lado, há formas de mobilização não afetadas pelo isolamento social decorrente da pandemia, como é o caso dos abaixo-assinados – hoje em dia realizados através de aplicativos –, do financiamento de causas públicas e da participação em fóruns virtuais. Com

base nessas observações, inferimos que a mobilização política se arrefeceu, mas não necessariamente na intensidade revelada pelo *survey* 2022.

Entre as formas de mobilização, “assinar um abaixo-assinado” aparece, tanto em 2009 quanto em 2022, como o principal componente da mobilização; porém com uma redução da intensidade de “muito alta” para “alta” participação. É muito provável este fato se relacionar à baixa exposição dos indivíduos e ao também baixo dispêndio de energia com o ato de participar (Azevedo; Souza, 2014). A segunda mais importante forma de mobilização sociopolítica no município é a participação em comícios, mas sua intensidade reduziu-se de 1,41 (alta), em 2009, para 0,95 (média) em 2022. Porém, como dito, durante a pandemia, comícios foram suspensos, e esse fato pode ter afetado as respostas, porquanto a tendência do entrevistado é se pautar em experiências mais recentes para responder aos questionários das pesquisas, quando eles não explicitam um período de referência.

Os resultados do *survey* 2022 indicam que todos os outros componentes do índice de mobilização política – boicotar produtos, participar de manifestações, contatar políticos, financiar causas públicas, aparecer na mídia e participar de fóruns pela internet – apresentam baixa intensidade. Observando o Gráfico 4, percebemos não apenas uma redução (deslocamento para baixo da curva de intensidade de mobilização sociopolítica segundo a modalidade de ação política), mas também uma mudança na estrutura (alteração do formato da curva) da mobilização sociopolítica em Campos dos Goytacazes entre 2009 e 2022.

Gráfico 4 – Intensidade de mobilização política segundo a modalidade de ação política (2009-2022)



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles (2009) e INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

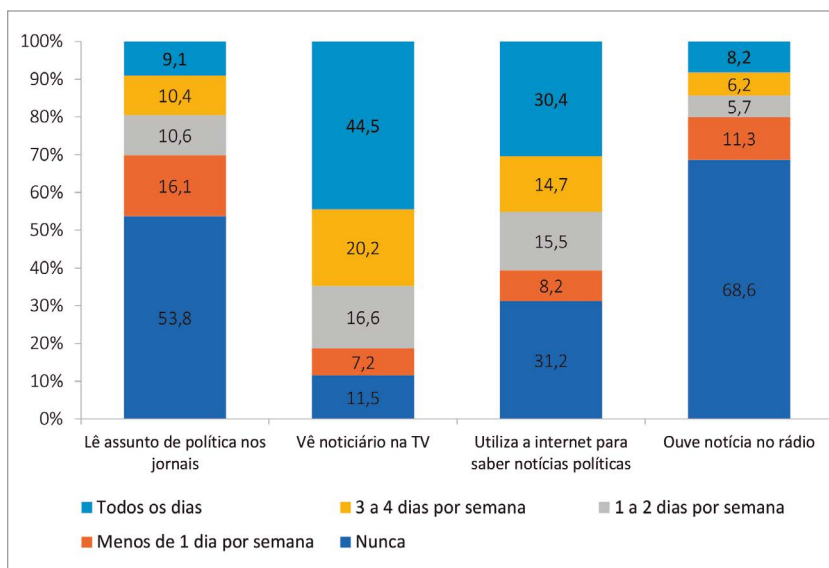
5 Exposição à mídia informativa

Com o desenvolvimento tecnológico, o modelo de sistema de exposição à mídia informativa caracterizada de forma piramidal, tendo no seu ápice a televisão, deu espaço para toda uma multiplicidade de meios e plataformas de comunicação. As interações entre os atores políticos e a sociedade sofreram uma profunda mudança tanto em termos instrumentais (dispositivos, formas de transmissão, entre outros) quanto na ampliação do escopo das informações transmitidas. “As relativas uniformidade, coerência e simplicidade que, por tanto tempo, prevaleceram, agora dão lugar a complexidade, multiplicidade, variedade e interfluxos” (Blumler; Colemam, 2017, p. 8).

Como se pode notar no Gráfico 5, a frequência com que os entrevistados procuram informações políticas varia significativamente com a mídia informativa. Os telejornais e a internet se destacam como os principais meios através dos quais os entrevistados buscam esse perfil de informação. Porém, a

periodicidade dessas buscas é, em geral, baixa, tendo em vista o elevado percentual de indivíduos que nunca leem jornal, nunca ouvem noticiários no rádio e nunca utilizam a internet para obter esse tipo de informação.

Gráfico 5 – Frequência com que os entrevistados procuram informações políticas segundo as principais mídias informativas (2022)



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Também neste caso recorreremos ao indicador de exposição à mídia para, por meio dele, compararmos a intensidade com que a população campista procurou informações sobre política através de jornais, telejornais, rádio e internet em 2009 e 2022. Nesse caso, o indicador varia entre 0 (para os entrevistados que não buscaram informações políticas em determinado meio de comunicação, no caso do indicador simples; e em nenhum, no caso do indicador composto) e 4 (para os entrevistados que buscaram informações todos os dias em determinada mídia, no caso do indicador simples; e em todas, no caso do indicador composto). No Quadro 4, explicitamos os critérios balizadores das análises dos resultados.

Quadro 4 – Parâmetros para análise dos indicadores de exposição à mídia

Faixa	Intensidade
< 1	Muito baixa
De 1 a < 2	Baixa
De 2 a < 3	Média
De 3 a < 3,5	Alta
De 3,5 a 4	Muito alta

Fonte: Elaboração própria.

Como se pode notar na Tabela 3, a exposição à mídia informativa reduziu-se de 2,08 (intensidade média), em 2009, para 1,66 (intensidade baixa) em 2022. Isto porque a população passou a procurar menos notícias políticas nos jornais impressos, telejornais e rádios. Apenas a internet apresentou aumento na intensidade da procura por informações políticas ao longo do período considerado. Esse resultado é interessante, porque aponta uma mudança no padrão de exposição à mídia informativa e indica que a televisão vem perdendo espaço para a internet, apesar de ainda se destacar como o principal veículo de conhecimento utilizado pela maioria das pessoas para ter acesso à política. Note, na Tabela 3, que a intensidade com que os campistas buscam essas informações na televisão reduziu-se de 3,29 (alta), em 2009, para 2,79 (média) em 2023, enquanto a intensidade com que ela se informou sobre o tema na internet aumentou de 1,63 (baixa) para 2,05 (alta) no mesmo período.

Tabela 3 – Intensidade de exposição à mídia informativa segundo o veículo de comunicação (2009-2022)

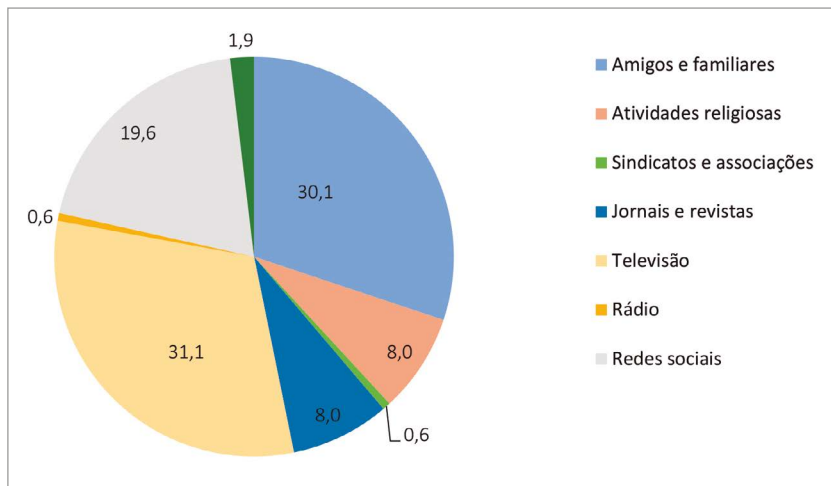
Formas de exposição à mídia	2009	2022
Lê assunto de política nos jornais	1,53	1,05
Vê noticiário na TV	3,29	2,79
Utiliza a internet para saber notícias políticas	1,63	2,05
Ouve notícia no rádio	1,87	0,74
Média	2,08	1,66
N	398	392

Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles (2009) e INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Este indicador compõe, juntamente com o índice de socialização secundária, o índice de sofisticação política. Esta se refere à habilidade de compreender e analisar a complexidade da conjuntura política de forma esclarecida e envolve a capacidade de avaliar e classificar as estratégias, bem como compreender suas dinâmicas dentro dos processos políticos. De acordo com Pereira (2013), a sofisticação política (i) aumenta a estruturação ideológica das opiniões dos cidadãos; (ii) faz os pontos de vista dos cidadãos serem mais estáveis e, portanto, mais sólidos e consistentes; (iii) facilita o aprendizado de novas informações; e (iv) aumenta a frequência da expressão de opiniões e posições políticas.

O índice de socialização secundária mede a intensidade com que os indivíduos conversam sobre tal tema no local de trabalho, em encontro com amigos, em casa com os familiares, em reuniões associativas e em conversas com vizinhos. Porém as possibilidades de resposta a essa pergunta no último *survey* impossibilitam o cálculo deste índice e, portanto, do índice de socialização secundária apresentado por Azevedo e Souza (2014) e Azevedo, Tonella e Souza (2015). Mesmo diante dessa limitação, apresentamos, no Gráfico 6, as principais fontes de informação utilizadas pela população campista para formar sua opinião sobre política no período eleitoral.

Gráfico 6 – Principais fontes de informação utilizadas pelos entrevistados para formar sua opinião política no período eleitoral (2022)*



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

* Consideramos no denominador N=312 (entrevistados que identificaram a principal fonte de informação sobre política nos períodos eleitorais).

Chamou-nos a atenção o elevado número de pessoas que não respondeu à pergunta – 80, correspondente a 20,4% dos entrevistados. Esse resultado sugere a falta de interesse da população campista em relação às questões políticas, fato este que merece ser mais bem averiguado. Considerando a questão respondida, a televisão, os amigos e familiares e as redes sociais (Instagram, Facebook, Twitter etc.) se apresentam como as principais fontes de informação utilizadas pelos campistas para formarem suas opiniões políticas nos períodos de eleição.

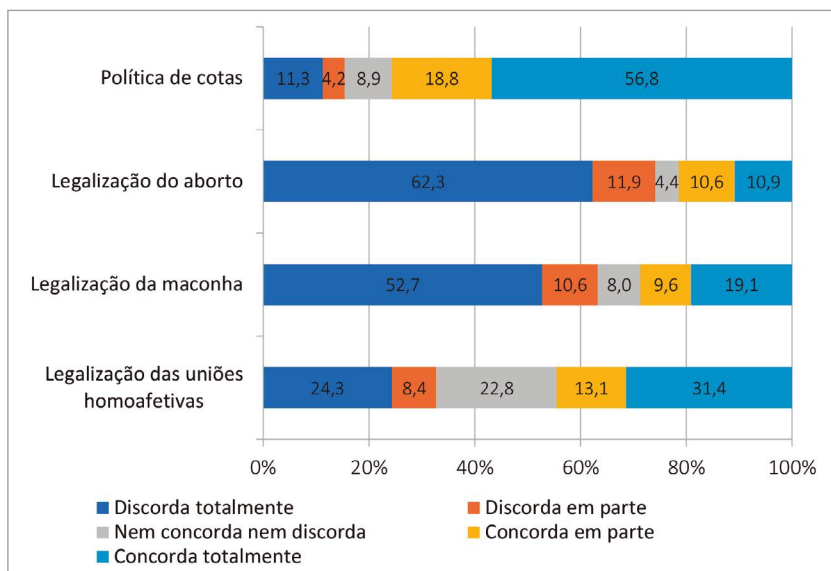
6 Conservadorismo

Por fim, nesta última seção analítica, trataremos do conservadorismo político com base no ponto de vista dos entrevistados sobre os seguintes assuntos polêmicos: legalização da união homoafetiva, da maconha e do aborto; e sobre a política de cotas para segmentos sociais, raciais ou étnicos nas universidades públicas.

O conservadorismo político é uma corrente ideológica que advoga pela preservação de valores tradicionais e das instituições estabelecidas, enfatizando a importância da estabilidade e da ordem para a integração social. Testemunhamos hoje em dia um novo enfoque por parte dos movimentos de direita, concentrados, em especial, na agenda de costumes. Consequentemente, as pautas conservadoras contemporâneas parecem estar menos focadas em questões estruturais, como a relação entre capital e trabalho e questões econômicas em geral. Em vez disso, esses movimentos direitistas priorizam temas como a defesa de instituições como a família tradicional; a legalização das drogas; os direitos LGBTQIA+; entre outros. Na visão de Codato, Bolognesi e Roeder (2015), “a nova direita na América Latina é a uma postura política que conserva elementos da velha direita: o capitalismo como modelo econômico e preceitos morais tradicionais [...] e aceita as vantagens políticas das políticas sociais implementadas pela esquerda na região”.

ComosepodeobservarnoGráfico7,osentrevistadosmostram considerável resistência, em particular, quanto à legalização da maconha (63,3% deles discordam em parte ou totalmente) e do aborto (74,2% da população discorda em parte ou totalmente). Importante notar que o alto número de entrevistados que discordam (totalmente ou em parte) da legalização do aborto coincide com o grande número de frequentadores das igrejas e de atividades religiosas; condiz também com a importância atribuída por eles à religião no processo de formação de opinião – nesse aspecto, 36,8% dos entrevistados relataram que a igreja é a principal fonte de informações para formarem seu ponto de vista político. A resistência à legalização das uniões homoafetivas é significativamente menor, sendo menor ainda em relação às cotas raciais e socioeconômicas.

Gráfico 7 – Conservadorismo político segundo a forma de conservadorismo



Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Com o objetivo de compararmos o conservadorismo político em Campos dos Goytacazes em 2009 e 2022, estimamos o grau de conservadorismo político, baseado na mesma metodologia dos indicadores já apresentados neste trabalho. O grau de conservadorismo varia de 0 (para quem discorda totalmente de cada situação polêmica, no caso dos indicadores simples, e para quem discorda totalmente de todas as situações polêmicas, no caso do indicador composto) a 3 (para quem concorda totalmente com cada situação polêmica, no caso dos indicadores simples, e para quem concorda totalmente com todas as situações políticas, no caso do indicador composto). Os parâmetros para avaliação dos resultados serão os mesmos que balizaram as análises do associativismo e encontram-se dispostos no Quadro 2. Porém, de modo geral, quanto mais próximo de 3 pontos do parâmetro, mais conservadora a sociedade em questão.

De acordo com os resultados da Tabela 4 e do Gráfico 8, o conservadorismo diminuiu de maneira significativa entre os campistas de 2009 a 2022. A redução dos indicadores simples

relativos à legalização das uniões homoafetivas; à política de cotas para segmentos sociais, raciais ou étnicos nas universidades públicas; e à legalização da maconha explicam essa variação — se os índices diminuíram é porque uma quantidade maior de pessoas afirmou, no *survey* 2022, em perspectiva comparada ao *survey* 2009, concordar totalmente ou em parte com cada uma das questões. O índice de legalização do aborto, supostamente o componente mais polêmico do índice de conservadorismo, apresentou queda, porém pouco significativa, e seu impacto sobre a média global (indicador composto) é, portanto, o menor de todos.

Tabela 4 – Intensidade de Conservadorismo segundo a forma de expressão

Formas de expressão do conservadorismo	2009	2022
Legalização da união homoafetiva	1,86	1,03
Legalização da maconha	2,38	1,89
Legalização do aborto	2,36	2,31
Cotas para afrodescendentes	1,51	0,67
Média	2,03	1,48
N	398	392

Fonte: INCT Observatório das Metrôpoles (2009) e INCT Observatório das Metrôpoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Aqui serão analisadas as relações entre as posições políticas de esquerda, centro e direita com respeito ao conservadorismo. Para tanto, serão comparados os índices de conservadorismo dos respondentes de acordo com o posicionamento político, a fim de identificar quais posições políticas são mais ou menos conservadoras considerando os critérios adotados para a estimativa do indicador. Além disso, será investigado se o centro, enquanto posição política intermediária, tende a ser mais ou menos conservador com relação às demais posições.

Os dados coletados sobre posicionamento político-ideológico revelaram que 39,7% dos entrevistados se identificam com a direita; 31,6%, com o centro; e 28,7%, com a esquerda. Com base nesses números, é possível afirmar haver uma

distribuição relativamente equilibrada entre as três posturas políticas averiguadas e, nesse sentido, o alinhamento do centro com determinada posição político-ideológico quanto ao conservadorismo pode contribuir para esclarecer alinhamentos específicos, como é o caso das eleições. Na Tabela 5, constam os índices de conservadorismo segundo o posicionamento político-ideológico dos entrevistados.

Tabela 5 – Índice de conservadorismo segundo o posicionamento político-ideológico dos entrevistados

Dimensões do conservadorismo	Esquerda	Centro	Direita
Legalização da união homoafetiva	0,5	1,4	1,7
Legalização da maconha	1,2	2,2	2,4
Legalização do aborto	1,6	2,4	2,6
Cotas para afrodescendentes e pobres	0,4	0,5	1,1
Índice de conservadorismo	0,91	1,63	1,95
N	88	97	122

Fonte: INCT Observatório das Metrópoles – Núcleo Norte Fluminense (2022).

Como observado na Tabela 5, de modo geral, independentemente do posicionamento político, o índice de conservadorismo é mais baixo considerando a legalização da união homoafetiva e a política de cotas; e mais alto no que diz respeito às legalizações da maconha e, em particular, do aborto. Todavia, os resultados da Tabela mostram os índices de conservadorismo serem sempre mais elevados nos espectros ideológico da direita e do centro.

A direita campista apresenta os índices de conservadorismo mais altos em todas as dimensões, seguida pelo centro. A esquerda evidencia índices mais baixos. Esse padrão indica que a direita é a posição política mais conservadora, e a esquerda, a menos conservadora. Com relação ao centro, é possível notar que, embora seja uma posição autodeclarada intermediária, seus índices de conservadorismo estão bem mais próximos aos da direita. Isso sugere que, em Campos dos Goytacazes, o centro tende a ser bem mais conservador e se alinha ao espectro da

direita, com exceção da política de cotas para afrodescendentes e pobres.

Considerando o índice geral de conservadorismo de 0,91 para a esquerda; de 1,63 para o centro; e de 1,95 para a direita, percebe-se que o centro se posiciona de forma muito próxima em termos de conservadorismo em relação à direita.

Essa constatação tem implicações importantes para a compreensão do comportamento político do centro autodeclarado em uma eventual eleição, principalmente se esta for pautada por questões de costumes, como foi o caso das duas últimas eleições presidenciais – 2018 e 2022 – no Brasil. Tendo em conta que o centro mostra uma inclinação conservadora, é provável que ele se alinhe mais com propostas e candidatos de direita cujas posições ideológicas estejam mais próximas das suas.

No entanto, é necessário destacar as análises apresentadas serem baseadas em dados específicos e em um contexto particular. O comportamento político e as alianças eleitorais do centro podem ser influenciados por uma série de fatores além do conservadorismo, como as propostas econômicas, sociais e outras questões de relevância eleitoral. Porém tais dados corroboram os resultados das eleições presidenciais de 2022 em Campos, que resultaram em uma expressiva votação para o candidato de direita Jair Messias Bolsonaro.

Considerações finais

A análise da cultura política em Campos dos Goytacazes ao longo de 13 anos revela um panorama complexo de tendências que impactam diretamente as dinâmicas políticas e sociais locais. Mediante os *surveys* realizados em 2009 e 2022 pelo INCT Observatório das Metrópoles, desvelaram-se nuances nas dimensões de associativismo, mobilização política, exposição à mídia e conservadorismo.

A comparação dos dados de diferentes momentos temporais permite identificar tendências e mudanças nas atitudes e crenças

políticas da população auxiliando na formulação de estratégias políticas e inclusive na compreensão dos resultados eleitorais.

Todavia, é vital reconhecer que essa avaliação está ancorada em um contexto específico e que a cultura política é somente um elemento de um panorama político mais amplo. Fatores multifacetados, como variáveis socioeconômicas, demográficas e históricas, também influenciam as escolhas políticas individuais e coletivas.

Em um estudo mais abrangente, esta pesquisa não apenas enriquece a compreensão da cultura política específica de Campos dos Goytacazes, mas também convoca a um diálogo mais amplo sobre os fatores que moldam a vida política, incluindo os outros municípios pertencentes ao Norte e Noroeste Fluminense.

Por meio dos dados coletados nos *surveys* de 2009 e 2022, foi possível notar que o associativismo e a mobilização política apontam para uma redução gradual do engajamento cívico ao longo do período investigado. Essa transformação pode ser influenciada pela crescente interconexão digital e pela mudança nas formas de participação política na era da informação. Adicionalmente, a exposição à mídia sofreu alterações importantes, com uma diminuição na procura por fontes tradicionais (jornal impresso e rádio, por exemplo) e um aumento no consumo de informações políticas através da internet, refletindo uma mudança na dinâmica de acesso à informação típica da sociedade contemporânea.

Contudo, um aspecto que chama a atenção é a mudança no conservadorismo político ao longo do tempo. Apesar da redução percebida nas posições conservadoras da população campista, esta não sugere uma evolução das atitudes quanto a questões polêmicas – como a legalização do aborto e da maconha – por dois motivos principais. O primeiro é essa diminuição ter sido muito sutil, à exceção do apoio às cotas raciais e sociais e ao casamento homoafetivo. Tal resultado é um indício de que houve algum impacto de mudanças culturais e sociais na percepção dos cidadãos sobre temas específicos.

O segundo motivo é a análise das posições políticas de

esquerda, centro e direita em relação ao conservadorismo oferecer uma compreensão mais profunda do alinhamento ideológico desses grupos. A observação de o centro se aproximar consideravelmente da direita em termos de conservadorismo vem ressaltar a complexidade das ideologias políticas e sugere que, em contextos específicos, o centro pode ser mais conservador do que geralmente se supõe, portanto muito mais alinhado à direita, inclusive em escolhas eleitorais, o que explicaria a porcentagem de votos para o candidato de direita no pleito presidencial de 2022.

Em síntese, esta pesquisa demonstra a relevância da análise da cultura política local para capturar as nuances das mudanças sociais, políticas e culturais que influenciam as atitudes e os comportamentos dos cidadãos. O entendimento das dinâmicas da cultura política em Campos dos Goytacazes fornece dados para a interpretação de resultados eleitorais, a formulação de estratégias políticas e a compreensão mais profunda das relações entre espaço urbano, cultura política e participação cívica.

Referências

AZEVEDO, S.; SOUZA, J. Polos Regionais do Norte Fluminense e a Região Metropolitana: cultura política em perspectiva comparada. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 16, n. 31, p. 197-219, 2014.

AZEVEDO, S.; TONELLA, C.; SOUZA, J. Cultura Política e Polos Regionais: comparando Campos dos Goytacazes (RJ) com Maringá ampliada (PR). *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 51, n. 2, p. 220-236, 2015.

AZEVEDO, S.; SANTOS JR., O. A. dos; RIBEIRO, L. C. de Q. Metrôpoles, cultura política e cidadania no Brasil. *Cadernos Metrópole*, São Paulo, v. 11, n. 22, jul./dez. 2009, p. 347-366.

BLUMLER, J.; COLEMAN, S. A democracia e a mídia - Revisitadas. *Compólitica*, [S.l.], v. 7, n. 2, p. 7-34, 2017.

CARVALHO, J. M. de. *Cidadania no Brasil*. O longo caminho. 3. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CLARK, T. N.; INGLEHART, R. La nueva cultura política: cambios en el apoyo al estado del bienestar y otras políticas en las sociedades post-industriales. In: CLARK, T. N.; NAVARRO, C. J. *La nueva cultura política*:

- tendencias globales y casos iberoamericanos. Madri, Miño y Dávila, 2007.
- CODATO, A.; BOLOGNESI, B.; ROEDER, K. M. A nova direita brasileira: uma análise da dinâmica partidária e eleitoral do campo conservador. *In: VELASCO, S.; CODAS, C. A. K. G. Direita, volver!* São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2015. p. 115-144.
- JOHNSON, A. G. *Dicionário de sociologia: guia prático da linguagem sociológica*. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Zahar, 1995.
- MARSHALL, T. H. *Cidadania, classe social e status*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1967.
- MOISÉS, J. A. Democratização e cultura política de massas no Brasil. *Lua Nova*, São Paulo, n. 26, p. 5-51, 1992.
- NUNES, E. *A gramática política do Brasil*. Rio de Janeiro: Garamond, 2019.
- PEREIRA, F. B. Sofisticação política e opinião pública no Brasil: revisitando hipóteses clássicas. *Opinião Pública, [S.l.]*, v. 19, p. 291-319, 2013.
- PUTNAM, R. D. *Jogando boliche sozinho: colapso & ressurgimento da coletividade americana*. Curitiba: Instituto Atuação, 2015.
- RIBEIRO, L. C. de Q.; CORRÊA, F. S. Cultura política, cidadania e representação na urbs sem civitas: a metrópole do Rio de Janeiro. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 14, n. 30, p. 156-193, maio/ago. 2012.
- TORO, A. J. B.; WERNECK, N. M. D. *Mobilização Social: um modo de construir a democracia e a participação*. Belo Horizonte: Autêntica, 2007.

CAPÍTULO 11

ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DA BACIA DE CAMPOS/RJ: UM PANORAMA GERAL SOBRE A PARTICIPAÇÃO SOCIAL E A GESTÃO DE RECEITAS

*Nilo Azevedo
Joseane de Souza
Humberto Meza*

Introdução

Após a democratização do Brasil em meados da década de 1980, seguida pela promulgação da Constituição Federal de 1988, o pacto federativo do País adotou uma postura de descentralização, conferindo ao município o status de ente federativo. Uma das promessas esperadas com o fortalecimento da autonomia do ente local foi uma maior governança em relação à solução dos problemas locais pela população afetada de forma direta por eles. Nesse sentido, o orçamento participativo (OP) significou uma das maiores experiências de inovação institucional participativa nas políticas locais.

O OP difere das demais IPs, em especial por não estar vinculado a um sistema, plano nacional de política ou legislado

nacionalmente, como é o caso de alguns conselhos gestores municipais de políticas públicas, audiências orçamentárias e conferências sobre os mais diversos temas.

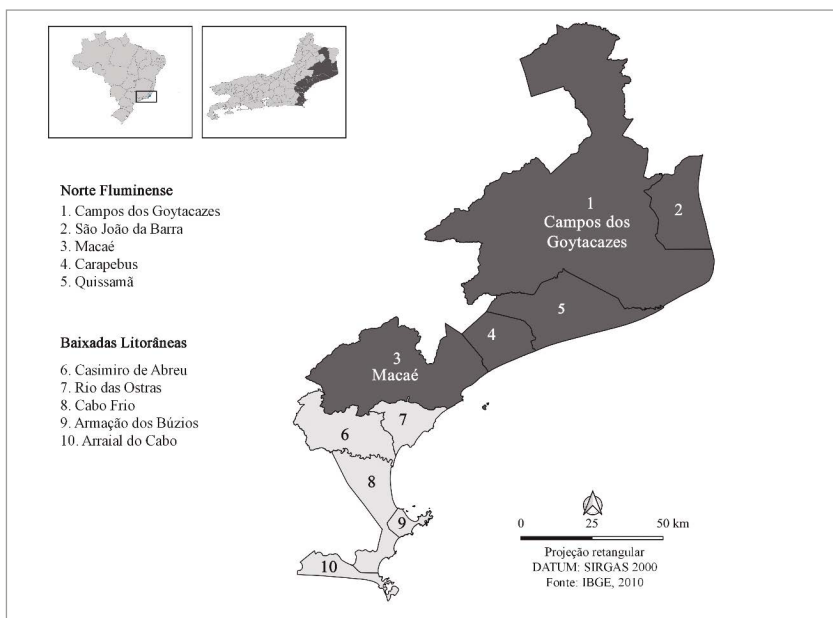
Talvez a falta dessa coordenação e de incentivos dos entes centrais – União e estados – possa explicar que, apesar de sua importância, os OPs não tiveram êxito de expansão territorial comparativamente ao caso de outras IPs vinculadas a políticas de coordenação federativa.

Iniciada em Porto Alegre em 1989, a experiência de OP tornou-se um modelo tanto para o Brasil quanto para outros países. Esta prática de democracia participativa colabora com a modificação da gramática política clientelista, substituindo-a por um universalismo de procedimentos (Nunes, 2010). A implementação do OP promoveu um debate público e transparente sobre as prioridades em obras e serviços urbanos, diminuindo as práticas de troca de favores ocorridas nos gabinetes dos poderes públicos municipais.

O OP não é apenas uma ferramenta de gestão; ele apresenta um componente educativo significativo em relação aos direitos de cidadania e permite que as diferentes regiões do município compreendam as realidades e os desafios uns dos outros. Isso fortalece a vida cívica, a solidariedade e a empatia ao reconhecer e atender às necessidades sociais de toda a cidade.

Este capítulo objetiva analisar a existência de orçamentos participativos nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ, a saber: Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra (Figura 1).

Figura 1 – Bacia de Campos – Municípios do Litoral Norte Fluminense produtores de petróleo segundo a mesorregião de planejamento



Fonte: elaboração própria (2023).

A Bacia de Campos é hoje a segunda maior produtora nacional de petróleo, somente atrás da Bacia de Santos. Nesta condição, seus municípios se destacam entre os principais beneficiários das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais)⁹⁰. Tais rendas apresentam natureza extrafiscal e compensatória para as gerações futuras pela exploração, no presente, de um recurso mineral não renovável (Leal; Serra, 2003). Em tal contexto, o OP contribuiu significativamente para uma melhor destinação e controle social das rendas petrolíferas, que, em sua essência trazem a responsabilidade de uma justiça social, por ter muita discricionariedade para seu uso.

⁹⁰ Para ter acesso aos critérios de partilha, consulte a Lei nº 9478, de 6 de agosto de 1997 (Brasil, 1997), que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis e dá outras providências.

Assim, além de auxiliar na alocação dessas verbas, o OP pode colaborar para o atendimento às demandas das populações mais vulneráveis, muitas vezes alijadas dos investimentos realizados nos municípios.

Este capítulo está dividido em seis seções, inclusive esta, de caráter introdutório. A segunda seção traz o conceito de OP e como ele funciona dentro das estruturas institucionais dos municípios, buscando fazer a distinção entre participações sociais no orçamento e OPs enquanto IPs. Na terceira, discutimos a importância do OP no contexto dos municípios da Bacia de Campos, os quais, como dito anteriormente, se destacam entre os principais beneficiários das rendas petrolíferas. Na seção Materiais e Métodos, apresentamos a metodologia desenvolvida a partir da experiência do OP de Porto Alegre, para analisarmos a existência e caracterizarmos os OPs dos municípios da Bacia de Campos. Para tanto, consideramos as experiências mais recentes de OPs implementadas nestes municípios. Na quinta seção, discutimos os resultados da pesquisa e, na sexta, à guisa de conclusão, apresentamos as principais observações sobre o funcionamento destas IPs nos municípios selecionados.

1 Orçamento participativo: conceito, características, funcionamento e arranjos institucionais

Para o desenvolvimento deste capítulo, assumiremos o OP sendo uma IP que combina elementos das democracias representativa e participativa implicando em cessão de poder por parte daqueles que o detém – no caso, o poder público municipal –; reintrodução de elementos de participação em nível local e de elementos de delegação; autorregulação (conjunto de regras definidas em conjunto pelos próprios participantes) e efeito distributivo, com a reversão de prioridades e direcionamento dos recursos públicos para regiões e populações mais carentes das cidades (Avritzer, 2003).

Apesar do registro de algumas experiências de orçamento com participação social em algumas cidades brasileiras, do final dos anos 1970 até meados dos anos 1980⁹¹, a experiência de Porto Alegre, em 1989, é considerada o marco do OP, tornando-se referência para outros municípios brasileiros e inclusive para outros países.

Muito embora saibamos que, desde os anos 1990, a prática do OP tenha se disseminado pelo Brasil e por outros países, com já mencionado, o acompanhamento da evolução destas IPs – tanto em termos quantitativos (identificação do número de municípios que incorporaram o OP) quanto qualitativos (características e desenho institucional) – encontra pelo menos dois grandes desafios: (i) ausência de registro sistemático sobre os municípios que realizam OP (Cortes, 2011); e (ii) associação de quaisquer formas de participação no orçamento público com OP (Avritzer, 2003).

Contudo, a literatura brasileira de OP adotou o consenso de tal experiência inovadora de expansão ter sofrido um declínio profundo, especialmente nos municípios acima de 50 mil habitantes (Wampler; Goldfrank, 2022), com maior refluxo entre os anos 2013-2020. Desde então, diversos fatores são associados para explicar essa descontinuidade. Autores como Bezerra (2017) e Peres (2020) encontraram motivações para tal questão nas restrições estruturais dos orçamentos locais; no engessamento das capacidades de arrecadação nos municípios; e no conjunto de motivações políticas, como a alteração da dinâmica participativa após os anos 2010 e a incapacidade da esquerda de institucionalizar os OPs nas administrações locais.

Como amostra dos impasses e desafios, há menos de dois anos “a Rede Brasileira de Orçamento Participativo encontrava-se inativa e o país não tem uma contabilização atualizada das experiências existentes” (Dias, Enríquez; Júlio, 2019, p. 37). Ainda, ressaltamos haver distintas formas de participação social no orçamento público e que nem toda participação caracteriza um OP.

⁹¹ Lajes/SC (1978), Boa Esperança/ES (1982), Diadema/SP (1983), Vila Velha/ES (1986) e Uberlândia/MG (1986) (Costa, 2010).

Em geral, um OP inicia-se com a realização de plenárias abertas à população⁹² – sem necessidade de filiação a quaisquer instituições político-partidárias – em todos os bairros e/ou regiões administrativas do município. Nelas, são discutidas e definidas as prioridades orçamentárias por bairros e/ou regiões e escolhidos os delegados para defenderem os interesses delas nos fóruns municipais. No âmbito do fórum municipal, dá-se a priorização dos empreendimentos, levando-se em conta a disponibilidade de recursos para o OP (ou seja, o percentual da receita total municipal destinado a ele) e as restrições financeiras e/ou administrativas que porventura a prefeitura esteja experimentando. Definidas as prioridades, são escolhidos os representantes da sociedade civil responsáveis pelo monitoramento (acompanhamento e fiscalização) da execução das obras – conforme decidido em plenária – e da execução financeira (Peres, 2020).

Apesar das características “padrão”, o OP não é uma IP padronizada. Pelo contrário, como os municípios brasileiros são dotados de autonomia federativa, são diversos os desenhos institucionais possíveis determinados por vários fatores, entre os quais destacamos: o grau de organização da sociedade civil; o comprometimento do poder público municipal com a democratização da gestão orçamentária; e a capacidade das prefeituras de desenvolverem todo o aparato técnico-administrativo necessário para sua realização.

Em relação ao primeiro fator, é importante considerar que, apesar dos movimentos sociais terem exercido forte influência para a criação e consolidação da arquitetura participativa em várias áreas de políticas públicas (Tatagiba, 2011), a organização da sociedade civil não constitui pré-requisito para a implementação de OPs. Contudo, a partir de Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020) e Avritzer (2008), podemos afirmar que as chances de adoção do OP variam de forma positiva com o grau

⁹² Segundo Cortes (2011), é considerada população potencial toda a população residente (no bairro ou região) com idade igual ou superior a 16 anos, ou seja, em idade eleitoral.

de associativismo e cultura política local. Avritzer (2008, p. 47), por exemplo, é enfático ao dizer que o surgimento do OP de Porto Alegre se relaciona a condições sociopolíticas muito particulares do município, com destaque para a “forte tradição de organização da sociedade civil, em particular dos movimentos comunitários”. Além disso, uma sociedade civil organizada, com práticas associativas e cultura participativa desenvolvidas, exerce grande influência sobre o formato do OP, isto é, sobre o conjunto de regras e normas orientadoras da elaboração do orçamento e da própria participação social no mesmo, ressaltando-se que “elementos institucionais como regras, normas e leis impactam positivamente o orçamento participativo e contribuem para sua sustentabilidade” (Luchmann, 2002, p. 143 *apud* Avritzer, 2003, p. 8).

O segundo fator diz respeito à vontade política de fomentar a participação social e a gestão democrática. No tocante a esta questão, uma vez que a elaboração de propostas orçamentárias é definida pela Constituição Federal como uma função exclusiva do Executivo, “os processos de orçamentação participativa são necessariamente criados por iniciativa dos dirigentes governamentais” (Cortes, 2011, p. 141). Em outras palavras, a criação (ou não) dos OPs depende da discricionariedade política dos governos municipais. Governos que assumiram a participação social como “um modo de governar” não apenas fortaleceram as IPs como buscaram desenvolver arranjos institucionais que propiciassem maior quantidade, qualidade e efetividade da participação com seus *trade-offs*. No caso específico do OP, um bom exemplo é o OP digital do município de Belo Horizonte/MG, o qual amplia as possibilidades de participação, mas diminui a dimensão do debate público.

Na realidade, a interseção entre os dois primeiros fatores – organização da sociedade civil x vontade política – é decisiva sobre o formato (arranjo) do OP e sobre a qualidade e efetividade da participação social no processo orçamentário (Avritzer, 2008). O terceiro elemento – capacidade técnico-administrativa e financeira das administrações públicas municipais – é também

determinante não apenas sobre o formato de OP⁹³, mas sobre a própria adoção do Orçamento Participativo. De acordo com Bezerra (2017, p. 11), “o orçamento participativo acabou por se consolidar como uma política de municípios de médio e grande porte”, isto porque, para além dos fatores de natureza política, os municípios pequenos não têm condições de financiar nem têm capacidade técnica (pessoal qualificado) para a realização do OP nos moldes já descritos.

Independentemente do arranjo institucional, o OP caracteriza-se por ser uma IP deliberativa baseada nos seguintes critérios: (i) igualdade deliberativa, na qual todos os participantes dispõem das mesmas oportunidades nos processos decisórios; (ii) publicidade, que implica uma maior transparência e visibilidade do processo orçamentário; e (iii) pluralidade, que pressupõe todo conflito poder ser resolvido através de diálogos, negociações e acordos (Almeida; Cunha, 2011). Tendo em vista a participação social incidir de maneira direta sobre a alocação – de parcela – do recurso público, os OPs são considerados instrumentos de democratização das gestões municipais ao oportunizar a inclusão dos setores mais pobres no ciclo de políticas públicas (Fedozzi; Ramos; Gonçalves, 2020).

No Brasil, o número de municípios que adotaram o OP como IP para a elaboração do orçamento público municipal aumentou de forma significativa entre 1989 e 2012. De acordo com Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020), o percentual de municípios brasileiros que aplicavam o OP aumentou de 2,5%, no período 1997-2000, para 6,3%, de 2009 a 2012. Porém, conforme Bezerra (2017), o pico de criação destas IPs se deu entre 2001 e 2004, ano a partir do qual passamos a observar um contínuo arrefecimento do número de municípios com OPs. Este refluxo foi também assinalado por Peres (2020), quem argumenta, a partir de De Renzio *et al.* (2019), que este desinteresse se torna ainda mais intenso após o pleito eleitoral de 2016 e afirma: “são

⁹³ Segundo Peres (2020, p. 5), “o Orçamento Participativo foi implementado com distintos formatos em cidades brasileiras de diferentes portes”, dado que arranjos diferentes implicam em custos monetários diferentes.

muitos os municípios que abandonaram o OP ou mantiveram a experiência em formato mais modesto do que o de outrora”.

Entre os principais motivos para a redução do número de municípios a adotarem o OP, a autora aponta os seguintes: (i) mudança de expectativa e aumento da desconfiança dos participantes em relação ao OP; (ii) processo de elitização do OP; (iii) redução do ritmo de renovação dos participantes (como delegados, no caso); (iv) aumento do número de entregas atrasadas e inconclusas; (v) desconexão do OP com a estrutura de planejamento governamental; e (vi) aumento da admissão, por parte dos gestores públicos, do orçamento como uma ferramenta técnica e racional, em detrimento da visão do orçamento como um processo fundamentalmente político. A esses fatores, acrescentamos, a partir de Fedozzi, Ramos e Gonçalves (2020, p. 2), “o atual contexto político, econômico e fiscal do país”.

2 O PAPEL DO ORÇAMENTO PARTICIPATIVO NOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS (BC)

A Bacia de Campos (BC) ocupa toda a área geográfica desde imediações de Vitória, no Espírito Santo, a Arraial do Cabo, no Litoral Norte do estado do Rio de Janeiro. Especificamente no Litoral Norte Fluminense, são produtores de petróleo da BC⁹⁴ os municípios de Arraial do Cabo, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, na Mesorregião das Baixadas Litorâneas, e Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra, na Mesorregião Norte Fluminense.

Trata-se de um conjunto de municípios com volumes populacionais bastante diferentes e expressivos. Por exemplo, ao considerar a população de acordo com o último censo do IBGE

⁹⁴ No caso da produção *offshore*, são considerados produtores de petróleo os municípios confrontantes a poços produtores e campos marítimos localizados dentro das linhas de projeção (ortogonais e paralelas) dos respectivos limites territoriais do município até a linha de limite da plataforma continental (ANP, 2010).

(2022), temos Campos dos Goytacazes; Cabo Frio; Macaé; e Rio das Ostras classificados como municípios grandes.

De acordo com Souza e Frutuoso (2018, p, 138), esse conjunto de municípios vem se destacando “pelo menos desde a década de 1980 [...] como a principal frente de interiorização do Estado”, porquanto revelam: (i) que em todos estes municípios – inclusive Arraial do Cabo, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, cujas populações estão crescendo, em conformidade com as estimativas do IBGE (2010), em torno de 1% ao ano –, a taxa de crescimento médio anual permanece superior à média estadual; (ii) que 16,7% do incremento populacional absoluto do estado do Rio de Janeiro se deve ao crescimento populacional deste conjunto; e (iii) que aumentou de 7,0 para 7,8 o percentual da população estadual residente neles.

Atualmente a BC é a segunda maior produtora de petróleo do País, atrás apenas da Bacia de Santos⁹⁵. Pelos critérios para o rateio das rendas petrolíferas estabelecidos pela Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), seus municípios se destacam entre os principais beneficiários dos royalties⁹⁶ e participações especiais⁹⁷ do Brasil.

A instabilidade e a dependência fiscal enfrentadas por esses municípios têm intensificado o debate sobre o uso das rendas petrolíferas pelos respectivos poderes públicos municipais. No contexto deste debate, devemos considerar que os royalties e participações especiais, além de constituírem importantes instrumentos fiscais para captação de rendas extraordinárias auferidas pela indústria mineral, têm um aspecto extrafiscal de justiça intergeracional que trata de compensar as gerações futuras pela exploração no presente de um recurso mineral não

⁹⁵ ANP. Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, n. 126, fevereiro, 2021.

⁹⁶ Compensação financeira devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural, pagos mensalmente, com relação a cada campo, a partir do mês em que ocorrer a respectiva data de início da produção, vedadas quaisquer deduções (ANP, 2010).

⁹⁷ Criadas pela Lei do Petróleo (9.478/97), as participações especiais são receitas compensatórias incidentes sobre lucros extraordinários auferidos pelos campos petrolíferos de elevada produção ou elevada rentabilidade.

renovável (Leal; Serra, 2003).

Na perspectiva da transferência intergeracional de riqueza, tais recursos deveriam ser usados prioritariamente para financiar investimentos (i) em bens de capital, dado que este tipo possibilita a transferência intergeracional de “capital reprodutível”; (ii) em pesquisa e desenvolvimento tecnológico; e (iii) em infraestrutura, com vistas à diversificação produtiva transformando “estoques de recursos não renováveis em estoques de capital reprodutível” (Serra, 2005, p. 67).

Essa visão adquire sentido especial quando consideramos que, do ponto de vista dos cofres públicos municipais, as receitas provenientes das atividades petrolíferas são temporárias, erráticas, em função de o petróleo ser um recurso mineral não renovável e, portanto, finito; porque não se trata de uma transferência de valor fixo, mas de um valor variável em função do volume de produção e do preço do barril do petróleo no mercado internacional; e, no longo prazo, incertas, porque os parâmetros para seu rateio, estabelecidos pela Lei nº 9.478/97 (Lei do Petróleo), podem sofrer alterações.

Uma vez que as decisões acerca do uso das rendas petrolíferas no presente determinam a forma como as gerações futuras se beneficiarão deste recurso, a participação social nesse processo adquire uma conotação bastante especial. Conforme Neves (2016, p. 107), “a condição de municípios petrorrentistas⁹⁸ [...] potencializa a necessidade dos canais de participação social sobre a ação pública, principalmente aquelas que dizem respeito às finanças do município” e, continua o autor, “a implantação do orçamento participativo significaria partilhar a prerrogativa do direcionamento desses recursos com toda a sociedade”.

Mesmo tendo o OP se consolidado no Brasil como uma política participativa adotada por municípios de médio e grande porte, sua implementação em todos os municípios da Bacia de Campos, mesmo naqueles de menor porte, faria todo sentido

⁹⁸ Sinônimo de “recededores de rendas petrolíferas” em oposição ao termo “produtor”. Termo desenvolvido por Serra, Terra e Pontes (2006) para se referirem aos municípios da Bacia de Campos/RJ beneficiários das rendas petrolíferas.

para garantir o controle social sobre os recursos oriundos dos royalties. Na perspectiva da participação e do controle social como uma política pública para a formação cidadã presente e futura e na perspectiva da justiça e da transferência intergeracional de riqueza, os gastos governamentais com o OP seriam, sobretudo, um investimento.

3 Materiais e métodos

Considerando o problema da associação de quaisquer formas de participação no orçamento público com orçamento participativo e as inúmeras possibilidades de arranjos de OPs, optamos por levantar no site do OP de Porto Alegre (OP-POA) suas características principais, em consonância com a edição de 2021, e tomá-las como referência para analisarmos os OPs nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos. Isso porque, além de ser a experiência mais antiga e tradicional, o OP-POA permanece entre os mais robustos do País, apesar dos problemas que vem enfrentando recentemente⁹⁹. Como se pode observar no Quadro 1, as experiências mais atuais de OP dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos serão analisadas a partir de um conjunto de critérios, divididos em oito dimensões. A primeira, Estrutura, prioriza a disposição de legislação e a natureza do OP, pois um OP legítimo é implementado por lei, tem normas/regras próprias e é de natureza deliberativa. Na segunda, Abrangência, analisamos se ele exerce influência sobre as três peças orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e Lei Orçamentária Anual

⁹⁹ O OP-POA completou, em 2023, 34 anos de existência, mas vem enfrentando alguns problemas, principalmente a partir de 2017. Entre os principais problemas, destacam-se: o número excessivo de demandas antigas aprovadas, mas não atendidas; a suspensão da votação de novas demandas, devido ao acúmulo de demandas não realizadas; a redução da verba destinada ao OP; e, em decorrência de tudo isso, a redução da participação social. Apesar disso, o OP-POA permanece entre as melhores e mais robustas experiências de OP do País tendo desenvolvido, durante a pandemia, o OP Digital (Fonte: http://www2.portoalegre.rs.gov.br/op/default.php?p_secao=20).

- LOA) ou se se restringe à LOA. É significativo que o OP tenha um percentual próprio do orçamento municipal, a ser debatido e implementado através de mecanismos participativos populares.

As primeiras experiências de OP surgiram em um formato presencial. No entanto, com o avanço das novas tecnologias da informação, tornou-se perfeitamente viável realizar o OP através de plataformas digitais. Neste contexto, observa-se um debate intenso sobre o *trade-off* entre maior inclusão, possibilitada pela participação digital, e a profundidade das deliberações, característica das discussões presenciais face a face. O Tipo de OP – presencial e/ou digital – constitui a terceira dimensão. Como vimos na segunda seção, apesar dos variados arranjos, o OP acontece em duas grandes Etapas – plenárias e fóruns –, característica observada através dos quesitos da quarta dimensão.

Na quinta, analisamos a Participação Social – se é ampla e/ou restrita – e se há possibilidade de os cidadãos se manifestarem através de algum canal específico do OP para a realização de consulta pública on-line. A sexta dimensão se ocupa em trazer algumas características básicas do Conselho do Orçamento Participativo, caso exista: se é do tipo consultivo e/ou deliberativo, se é atuante (usando como indicador a periodicidade das reuniões ordinárias), bem como sua composição (paritária ou não paritária).

Na sétima, incorporamos uma série de itens considerados imprescindíveis para garantir a Transparência do OP, a começar pela disponibilidade de um portal específico através do qual a população possa obter, com facilidade, informações sobre todo o processo. Para dar transparência a este e garantir o acesso da população às informações, o poder público, responsável por estruturar o OP, deve divulgar o valor da receita destinada ao OP bem como os critérios adotados pelos conselheiros para a categorização das demandas públicas; as normas e regras que nortearão o processo; local, horário e datas das plenárias e fóruns; atas das reuniões, pois nelas constam o que ficou – ou não – decidido; e relatório de acompanhamento das obras. Finalmente, na oitava e última

dimensão, consideramos se há um órgão responsável pelo Monitoramento das obras definidas no OP.

Quadro 1 – Critérios para análise dos OPs nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos/RJ

I. Estrutura
Lei do OP
Regimento interno
Natureza do OP
II. Abrangência
PPA/LDO/LOA
Regionalização
Áreas temáticas
III. Tipo
OP Presencial
OP Digital
IV. Etapas
Plenárias informativas (regionais)
Plenárias deliberativas (regionais)
Fóruns
V. Participação Social
Ampla (plenárias)
Restrita (participação dos delegados nos conselhos e fóruns)
Consulta pública on-line
VI. Conselho do OP
Tipo de conselho
Periodicidade das reuniões ordinárias
Composição
VII. Transparência
OP dispõe de página própria ou aba no portal da transparência
Divulgação (valor absoluto e/ou %) da receita destinada ao OP
Divulgação do regimento interno
Divulgação do calendário das reuniões
Divulgação das atas das reuniões
Divulgação dos critérios para categorização das demandas públicas
Divulgação de relatório de acompanhamento das obras públicas
VIII. Monitoramento
Órgão responsável pelo monitoramento da execução do OP

Fonte: Elaboração própria a partir de informações obtidas no site da Prefeitura de Porto Alegre (2023).

Verificaremos, estritamente através de consultas on-line, a existência (ou não) destas características nos processos orçamentários de cada um dos municípios estudados. As informações serão sistematizadas em Tabelas a serem incluídas na seção dedicada à análise dos resultados. Através deste conjunto de informações, analisaremos se há ou não OP nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos e, em caso afirmativo, como são seus arranjos institucionais.

4 Análise dos resultados

Os resultados serão analisados considerando-se cada uma das dimensões e seus respectivos critérios, conforme apresentados na seção anterior. Como já dito, a primeira dimensão se refere à Estrutura legal e natureza do OP, e seus resultados são indicativos da existência ou não desta IP.

Como observado na Tabela 1, entre os dez municípios selecionados, em três – Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras – existem leis tratando do tema OP.

Em Campos dos Goytacazes, o OP foi implementado pelo então prefeito Rafael Diniz através do Decreto nº 65/2018 (Campos dos Goytacazes, 2018) visando: ampliar a participação da sociedade civil nos processos decisórios acerca da destinação dos recursos públicos (desenvolvimento da cidadania); identificar e hierarquizar as demandas mais imediatas da população; instituir mecanismos de controle e monitoramento dos gastos públicos; e gerir, de forma compartilhada, os recursos públicos (Art. 3º). Contudo, importante destacar que o decreto municipal não determina a dotação orçamentária para o OP.

Durante o governo Rafael Diniz (2017-2020), foram realizados três decretos nesses moldes: o primeiro, em 2018, para a elaboração da LOA/2019; o segundo em 2019, para a LOA/2020; e o terceiro em 2020, para a LOA/2021, a ser executada pelo seu sucessor Wladimir Garotinho, eleito no

pleito 2020. Com a troca da gestão no pleito de 2020, esta prática foi interrompida neste município.

Em Macaé, o OP foi estabelecido no Art. 122-A da Lei Orgânica do Município, inserido pela Emenda Revisional nº 055/08 (Macaé, 2008). O processo de implementação do OP iniciou-se entre julho e agosto de 2010, quando a prefeitura realizou 39 reuniões preliminares para apresentar e explicar a dinâmica do OP às populações de todas as localidades do município, conforme documentado por Alvitos (2014). Após esses eventos, o então prefeito Riverton Mussi Ramos, pelo PMDB, instituiu o OP por meio da Lei nº 3.432, de 16 de agosto de 2010. Como coloca em seu Art. 1º, esta lei tinha como objetivo “promover a gestão compartilhada e o exercício da cidadania com vistas à concepção, ao planejamento e à implantação de políticas públicas orçamentárias” (Macaé, 2010). Além disso, foi criado o Conselho do Orçamento Participativo (COP) no município. Importante mencionar a redação do Art. 12 da Lei nº 3.432/2010, alterada posteriormente pela Lei nº 4.026/2014, que estipula que a dotação orçamentária destinada ao OP de início abrangeria 5% das despesas de investimento.

O OP de Rio das Ostras, regulamentado pela Lei nº 2159 de 2018 (Rio das Ostras, 2018), foi instituído com o objetivo de envolver de modo direto os cidadãos nas decisões sobre o planejamento e a alocação dos recursos municipais. O Programa de Planejamento e Orçamento Participativo, conhecido pela sigla POP, funciona como um canal entre a população e a administração municipal.

A gestão administrativa, financeira e operacional do POP é responsabilidade da Secretaria Municipal de Gestão Pública (SEGEP), que trabalha em conjunto com o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo (CMPOP). Este conselho, composto por membros da sociedade civil e representantes do poder público, tem um papel consultivo.

Outro ponto interessante do POP de Rio das Ostras é a organização de Conferências Bienais de Planejamento e Orçamento Participativo. Essas conferências são momentos

quando a população do município é chamada a participar e a eleger os componentes do CMPOP. A legislação de Rio das Ostras também não traz a dotação orçamentária da política, mas o OP é contemplado na LOA. O OP de Rio das Ostras ainda continua ativo.

Ainda com base no Quadro 1, os OPs de Macaé e Rio das Ostras dispõem de regimentos internos; no caso de Campos dos Goytacazes, tal regimento não foi encontrado. Em entrevista realizada com Fernando Loureiro¹⁰⁰ – responsável pela implementação do OP no município no governo Rafael Diniz (2017-2020) –, verificou-se que o OP campista não tinha um regimento interno, ou seja, não dispunha de normas próprias estabelecidas para regulamentar e especificar seu funcionamento, o que deveria ser feito, segundo o entrevistado, de forma coletiva, pela própria dinâmica da participação. Os orçamentos participativos de Campos e Rio das Ostras são de natureza consultiva, e o de Macaé, de natureza deliberativa. Quanto à Estrutura, o OP macaense tem exatamente os mesmos dispositivos e a mesma natureza do OP de Porto Alegre, o qual está sendo utilizado como referência.

Tabela 1 – Municípios selecionados – Estrutura do OP

Município selecionado	Lei do OP	Regimento interno	Natureza do OP
Armação dos Búzios	–	–	–
Arraial do Cabo	–	–	–
Cabo Frio	–	–	–
Campos dos Goytacazes	Sim	Não encontrado	Consultivo
Carapebus	–	–	–
Casimiro de Abreu	–	–	–
Macaé	Sim	Sim	Deliberativo
Quissamã	Não encontrado	Não encontrado	Não encontrado
Rio das Ostras	Sim	Sim	Consultivo
São João da Barra	–	–	–

Fonte: Elaboração própria (2023).

¹⁰⁰ Data da entrevista. Cargo do Fernando. Concordância em publicar informações e nome.

No caso de Quissamã, todas as colunas da Tabela 1 estão preenchidas com o termo “não encontrado”. No caso deste município, o §2º do Art. 18 da Lei nº 2037/2021, que “dispõe sobre os cargos em comissão e funções gratificadas que compõem a Estrutura Administrativa da Administração Direta do Município de Quissamã, Estado do Rio de Janeiro, e dá outras providências”, deixa claro existir um conselho municipal de orçamento participativo, de natureza deliberativa, vinculado à Secretaria Municipal de Fazenda. No entanto, na lista de conselhos municipais disponibilizada no portal da prefeitura, não consta este conselho. Além disso, em nossas buscas, não localizamos a Lei e/ou regimento interno do OP ou do conselho acima mencionado. Isso nos leva a crer haver, em Quissamã, participação social no orçamento, porém não um OP, considerando os parâmetros adotados por nós para esta caracterização, por isso esse município – assim como os demais sem OP – não será incluindo nas análises posteriores.

Com relação à segunda dimensão, Abrangência do OP, verificamos que, nos casos de Campos, Macaé e Rio das Ostras, a participação social se dá em todas as fases do ciclo orçamentário (PPA/LDO/LOA) de forma regionalizada e abrange várias áreas das políticas públicas, como saúde, educação, infraestrutura urbana, entre outras (Tabela 2) nos moldes do OP-POA.

Tabela 2 – Municípios selecionados – Abrangência do OP

Parâmetros	Campos dos Goytacazes	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras
PPA/LDO/LOA	Sim	Sim	Não encontrado	Sim
Regionalização	Sim	Sim	Sim	Sim
Áreas temáticas	Sim	Sim	Não	Sim

Fonte: elaboração própria (2023).

Nos três municípios, foram utilizados os Tipos presencial (reuniões plenárias) e digital (formulários para preenchimento individual enviados para os órgãos públicos) para o levantamento das demandas prioritárias por região de planejamento

(terceira dimensão da análise). Essa combinação de formatos é extremamente virtuosa, pois por meio dela é possível, ao mesmo tempo, manter os frutíferos debates ocorridos nas plenárias e permitir a participação – mesmo individual – daqueles que, por quaisquer motivos, se encontram impossibilitados de comparecer às reuniões presenciais. Em outras palavras, esta combinação amplia a participação social no OP.

Como mencionamos, um OP deve se iniciar com a realização das plenárias informativas, eventos que dizem respeito à quarta dimensão analisada. Como o próprio nome sugere, as plenárias têm como objetivo esclarecer e informar a população sobre o que é e como funciona o OP. Estas ocorreram tanto em Campos dos Goytacazes quanto em Macaé e Rio das Ostras.

Em uma segunda etapa, as plenárias deliberativas devem acontecer para o levantamento das demandas prioritárias das populações. É também nestas plenárias que são feitas as eleições para os conselheiros a compor o Conselho Municipal do Orçamento Participativo – caso exista – e/ou os representantes regionais (delegados) no OP, pois a ampla participação social no processo dá-se apenas nas etapas iniciais. Em todos os municípios estudados nessa etapa, foram realizadas plenárias deliberativas; no caso de Campos, quando em funcionamento, também foram recolhidas, via internet, sugestões de ações de políticas públicas a serem implementadas no município.

De acordo com Suett *et al.* (2020, p. 11.219),

[...] a primeira ação do OP teve 1.776 participações no preenchimento do formulário eletrônico, onde havia representatividade de 92 bairros/distritos do município. Nas 22 audiências públicas realizadas houve a participação 884 munícipes, chegando à média de 40 participações locais por audiência. No total foram aproximadamente 2.660 participações, incluindo formulário eletrônico e audiência pública.

Uma participação expressiva se considerarmos o pioneirismo da ação, porém pequena se observarmos o contingente

populacional (em torno de 500 mil habitantes) do município. Importante levar em conta ainda que, como se trata de uma política de governo, a prática do OP nos moldes do Decreto nº 65/2018 (Campos dos Goytacazes, 2018) foi abandonada pelo novo prefeito.

Já nos fóruns – reuniões normalmente restritas aos conselheiros e/ou representantes das comunidades –, são apresentadas as principais demandas levantadas nas reuniões comunitárias, discutidas as prioridades e definidos os representantes da sociedade civil responsáveis pelo monitoramento da execução (das obras e financeira) do OP. Foram realizados fóruns de OP em Macaé e Rio das Ostras. Não encontramos informações sobre fóruns no OP de Campos dos Goytacazes, e este tema não foi mencionado por Fernando Loureiro no ato da entrevista semiestruturada feita com ele.

Tabela 3 – Municípios selecionados – Etapas do OP

Parâmetro	Campos dos Goytacazes	Macaé	Rio das Ostras
Plenárias informativas	Sim	Sim	Sim
Plenárias deliberativas	Sim	Sim	Não encontrado
Fóruns	Não encontrado	Sim	Não encontrado

Fonte: elaboração própria (2023).

As informação sobre a realização de plenárias (informativas e deliberativas) e fóruns se relaciona à quinta dimensão analisada, que diz respeito à amplitude da Participação Social no processo de OP. Nos municípios onde há plenárias deliberativas¹⁰¹, como é o caso de Campos dos Goytacazes e Macaé, ocorre a atuação ampla da sociedade; quando a participação se restringe aos fóruns, consideramos que esta é restrita justamente porque os fóruns são reuniões restringidas a conselheiros e/ou a representantes comunitários. A exemplo do OP-POA, Campos e Macaé combinam a participação ampliada com a restrita. Essa

¹⁰¹ Em alguns casos, há plenárias consultivas. E estas poderiam ser incluídas para análise da amplitude da participação.

combinação é extremamente positiva; não há como realizar um OP com participação ampliada ao longo de todo o processo, pois ele correria o risco de se tornar improdutivo e inconcluso, devido à maior dificuldade para se chegar a um consenso das obras prioritárias e ações a serem implementadas.

A existência de um Conselho Municipal de Orçamento Participativo, apesar de não ser obrigatória, é mais do que desejável, pois um dos desafios do OP é a dificuldade de monitorar o programa após o término do processo deliberativo de escolha e seleção das obras e ações de políticas públicas a serem implementadas. Nesse sentido, o conselho do OP se apresenta como uma importante instância de monitoramento e controle tanto da concretização das obras e ações quanto da execução orçamentária destinada ao OP.

Campos dos Goytacazes tem a Lei do Conselho Municipal de Orçamento Participativo (sexta dimensão da análise), na qual está definida sua natureza deliberativa. Na entrevista com Fernando Loureiro, tivemos acesso à informação de que este conselho não chegou a ser implementado, fato que explica a ausência de informações sobre as reuniões ordinárias dele na internet.

Já o Conselho Municipal de Orçamento Participativo de Macaé era paritário – composto de nove delegados, um por setor administrativo: um representante do Poder Executivo, um do Poder Legislativo; e sete ligados ao Executivo (como os secretários de algumas das áreas das políticas públicas abrangidas pelo OP) –, de natureza deliberativa, e bastante ativo, com reuniões ordinárias bimestrais. Compete aos conselheiros zelar pelo cumprimento das decisões populares, observando as peças orçamentárias (PPA, LDO e LOA), o plano diretor e os limites legais estabelecidos pela Lei Orgânica Municipal (LOM) e pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF); monitorar as receitas e as despesas; e garantir a continuidade do processo, ou seja, do próprio OP no município. No âmbito do COP, as demandas públicas são hierarquizadas e os projetos prioritários são encaminhados para os órgãos da administração

pública, para serem incorporados em suas respectivas propostas orçamentárias. As propostas orçamentárias das secretarias são encaminhadas para a Secretaria de Planejamento, responsável por sua consolidação e encaminhamento para a Câmara de Vereadores, para análise e aprovação.

No caso de Rio das Ostras, o Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo é paritário, mas tem natureza consultiva. É também um conselho ativo, com reuniões ordinárias mensais, tendo a responsabilidade de promover audiências públicas, com o intuito de escutar as necessidades e dúvidas dos cidadãos de cada setor geográfico do município. Tais audiências são vitais para garantir que as vozes de todos os segmentos da população sejam ouvidas e consideradas nas decisões orçamentárias.

Com respeito à Transparência, sétima dimensão analisada, apenas o OP de Rio das Ostras dispõe de página própria ou aba no portal da transparência, dando acesso direto às informações sobre o OP (Tabela 4). Campos dos Goytacazes é o único município a não divulgar o valor (absoluto ou %) da receita destinada ao OP. Nesse aspecto, cabe ressaltar que a implementação do OP no município se deu em um momento de grave restrição orçamentária (queda da receita municipal) relacionada principalmente à crise do petróleo (2016), decorrente da redução do preço destas *commodities* no mercado internacional, resultando em uma redução dos royalties, importante componente da receita municipal. Nesse sentido, segundo Fernando Loureiro, não foi destinada uma porcentagem do orçamento público para o OP; assim, a solução encontrada foi a de se utilizar as prioridades de obras públicas levantadas nas plenárias regionais e tentar apresentá-las como emendas na LDO e LOA.

O OP em Campos dos Goytacazes levanta uma questão delicada: É possível considerar que houve de fato um OP na cidade mesmo sem uma dotação orçamentária específica para esse propósito? Esta pergunta é relevante, porque a realização de audiências e debates no ciclo orçamentário abordando as leis orçamentárias já é uma prática estabelecida por diversas

legislações. Entre elas, destacam-se a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade, que impõem a obrigatoriedade dessa participação popular na gestão democrática orçamentária, em particular para a aprovação das leis orçamentárias locais (PPA, LDO, LOA).

Portanto, é significativo diferenciar entre o que é estipulado por lei e o que constitui um OP no seu sentido mais pleno. Enquanto as legislações vigentes exigem um nível de participação pública, o OP pressupõe uma interação mais profunda e direta com a população na determinação de como os recursos são alocados.

O debate sobre as leis orçamentárias e a potencial transformação de demandas populares em propostas orçamentárias, sejam elas incorporadas aos projetos de lei ou no processo legislativo local, é essencial. Contudo, como dito anteriormente, tais práticas não se equiparam ao conceito de OP. O OP é caracterizado pela premissa de um debate e deliberação diretos, conduzidos pela população, sobre uma fração específica do orçamento. Portanto, mesmo reconhecendo a importância da participação popular nas discussões orçamentárias em Campos dos Goytacazes, impulsionada pela autonomia federativa dos municípios, permanece a interrogação: Será que em Campos se estabeleceu, de fato, um OP conforme a essência do modelo do OP/POA? Ou a experiência vivenciada foi mais uma ampliação da participação no orçamento?

No caso de Macaé, ficou estabelecido o importe de 5% das despesas de investimento, para fins do OP. Porém, de acordo com Alvitos (2014), apesar desses esforços, o OP em Macaé enfrentou desafios significativos, inclusive a falta de regulamentação adequada para o OP levando a uma falta de clareza e coordenação na execução e no monitoramento do Orçamento Participativo. Além disso, houve uma desconexão entre as prioridades definidas pela comunidade e as ações implementadas pelo governo, o que pode ter comprometido a eficiência do OP.

O orçamento destinado ao OP também não alcançou o percentual esperado de 5% das despesas de investimento,

indicando uma dificuldade em se cumprir a execução efetiva das propostas orçamentárias.

Ainda conforme as informações da Tabela 4, apenas Campos dos Goytacazes não divulgou o regimento interno, pois este sequer chegou a ser elaborado e implementado. Todos os três municípios publicaram, via internet, o calendário das reuniões (plenárias informativas, deliberativas e fóruns). Em relação às suas atas – importante documento para conhecer como se deu o processo decisório popular, bem como seus resultados – elas estavam disponíveis, na época da coleta das informações, nos sites de Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes. Todavia, cabe destacar que o portal da transparência do município de Campos, no qual as atas estavam inseridas, passou por reformulação e não mais encontramos os referidos documentos.

Tabela 4 – Municípios selecionados – Transparência e acesso à informação sobre os OPs

Parâmetro	Campos dos Goytacazes	Macaé	Rio das Ostras
OP dispõe de página própria ou aba no portal da transparência	Não	Não	Sim
Divulgação do valor da receita destinada ao OP	Não	Sim	Sim
Divulgação do regimento interno	Não	Sim	Sim
Divulgação do calendário das reuniões	Sim	Sim	Sim
Divulgação das atas das reuniões	Sim	Não	Sim
Divulgação dos critérios para categorização das demandas	Não	Sim	Sim
Divulgação de relatório de acompanhamento das obras	Sim	Sim	Sim

Fonte: elaboração própria (2023).

No caso de Macaé e Rio das Ostras, os critérios para categorização das demandas prioritárias estão disponibilizados nas respectivas Leis do OP. Na ocasião da coleta de informações, foram encontrados, em todos os municípios, relatórios sobre o acompanhamento das obras públicas definidas nos respectivos OPs.

Finalmente, há ou havia um órgão – o próprio Conselho Municipal do Orçamento Participativo – responsável pelo monitoramento da execução do OP em todos os municípios.

Atualmente, apenas Rio das Ostras tem um conselho e um OP ativo.

Considerações finais

O OP significou uma relevante inovação institucional, em âmbito local, das municipalidades brasileiras após a redemocratização do País e da Constituição Federal de 1998.

Uma das ideias centrais do OP é possibilitar, através da autonomia municipal, a participação dos cidadãos na alocação de parcela das receitas públicas. Para tanto, este processo deve se realizar em uma arena pública, com transparência, considerando as diferentes necessidades das populações em busca de uma maior equidade e justiça social.

A primeira experiência de OP no Brasil é a de Porto Alegre, e esta foi adotada como referência para analisarmos a existência e caracterizarmos os OPs nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos.

Foi observado que, entre os dez municípios produtores de petróleo de Campos/RJ, apenas três – Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras tinham leis e órgãos referentes a OP; atualmente apenas Rio das Ostras tem um OP ativo. Estas experiências se aproximam, mas não cumprem todos os requisitos do OP-POA e diferenciam-se entre si. Constatamos haver, em Quissamã, uma participação social no orçamento; no entanto, ela não chega a configurar um OP.

A ausência de orçamentos participativos aqui notada não indica a falta de participação social na elaboração dos orçamentos nos municípios selecionados. A esse respeito, elucidamos que os poderes públicos municipais são obrigados a realizar audiências públicas para tratar das leis orçamentárias, como dispõem o Estatuto das Cidades e a Lei de Responsabilidade Fiscal.

No caso específico dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, levamos em conta o OP e os Conselhos Municipais de Orçamentos Participativos, instituições estratégicas

na definição do uso e monitoramento das rendas petrolíferas, as quais carregam responsabilidade de justiça e transferência intergeracional de riqueza.

Referências

ALMEIDA, D. C. R. de; CUNHA, E. S. M. A análise da deliberação democrática: princípios, conceitos e variáveis relevantes. In: PIRES, R. R. C. (org.). Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. *Diálogos para o Desenvolvimento*, Brasília, v. 7, p. 1-372, 2011.

ALVITOS, L. G. *O Orçamento Participativo num Contexto de Abundância de Recursos: o caso de Rio das Ostras*. 2014. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2014.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS (ANP). *IX Manual de Procedimentos de Royalties*. Brasília: ANP, 2010. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/Royalties-e-outras-participacoes/Manuais/Manual_de_Calculo_e_Distribuicao_de_Royalties.pdf. Acesso em: 3 maio 2023.

AVRITZER, L. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. *Opinião Pública*, Campinas, v. 14, n. 1, p. 43-64, jun. 2008. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/op/a/SXb5hxxKDHgM3Y9YMvRgMzN/?lang=pt>. Acesso em: 22 mar. 2022.

AVRITZER, L. O Orçamento Participativo e a Teoria Democrática: Um Balanço Crítico. In: AVRITZER, L.; NAVARRO, Z. (orgs.). *A Inovação Democrática no Brasil*. São Paulo: Cortez, 2003. p. 14-57.

BEZERRA, C. P. Por que o Orçamento Participativo entrou em declínio no Brasil? Mudanças na legislação fiscal e seu impacto sobre a estratégia partidária. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 41., 2017, Caxambu. *Anais [...]* Caxambu: USP, 2017. Disponível em: <https://sdpsc.ufflch.usp.br/sites/sdpsc.ufflch.usp.br/files/inline-files/1917-2475-1-PB.pdf>. Acesso em: 26 nov. 2021.

BRASIL. *Lei nº 9478*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 1997.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. *Decreto nº 65*. Regulamenta os artigos 119 e 120 da Lei Municipal nº 7.972, de 31 de março de 2008, denominada Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes/RJ, que institui o Orçamento Municipal Participativo, estabelece diretrizes e dá outras providências. Campos dos Goytacazes, RJ, 28 de fevereiro de 2018.

CORTES, S. V. As Diferentes Instituições Participativas Existentes nos Municípios Brasileiros. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento*, v. 7. Brasília, Ipea, 2011.

COSTA, D. M. D. Vinte anos de orçamento participativo: análise das experiências em municípios brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, [S.l.], v. 15, n. 56, p. 8-28, 2010.

DE RENZIO, P.; SPADA, P.; WAMPLER, B. Paradise Lost? The Crisis Of Participatory Budgeting In: ITS OWN BIRTHPLACE. International Budget Partnership. 25 nov. 2019. Disponível em: [https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-](https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/)

[the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/](https://www.internationalbudget.org/2019/11/paradise-lost-the-crisis-of-participatory-budgeting-is-its-own-birthplace/). Acesso em: 8 fev. 2023.

DIAS, N. D.; ENRÍQUEZ, S.; JÚLIO, S. (orgs.). Atlas Mundial dos Orçamentos Participativos. *Epopéia e Oficina*, Portugal, 2020. Disponível em: www.oficina.org.pt/atlas. Acesso em: 19 nov. 2021.

FEDOZZI, L.; RAMOS, M. P.; GONÇALVES, F. G. de. Orçamentos Participativos: variáveis explicativas e novos cenários que desafiam a sua implementação. *Revista de Sociologia e Política*, [S.l.], v. 28, n. 73, e005, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/p6YsBJSt958GXYqtMFWXGyp/?format=html&lang=pt>. Acesso em: 24 mar. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico – 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. *Censo Demográfico – 2022*. Rio de Janeiro: IBGE, 2022. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>. Acesso em: 14 maio 2023.

LEAL, J. A.; SERRA, R. Uma Investigação sobre os Critérios de Repartição dos Royalties Petrolíferos. In: PIQUET, R. (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 163-184.

MACAÉ. *Lei nº 3.432*. Dispõe sobre o Orçamento Participativo, e dá outras providências. Macaé, RJ, 16 de agosto de 2010.

MACAÉ. *Lei Orgânica do Município*. Macaé, RJ, 2008.

NEVES, R. M. *Análise dos Impactos da Indústria do Petróleo no Espaço Urbano de Cidades Pequenas: Estudo de Caso dos Municípios de Carapebus e Quissamã/RJ*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2016.

NUNES, E. de O. *A gramática política do Brasil: clientelismo, corporativismos e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Garamond Universitária. 2010.

PERES, U. D. Dificuldades institucionais e econômicas para o

orçamento participativo em municípios brasileiros. *Caderno Cr\$,* Salvador, v. 33, p. 1-20, e020007, 2020. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.9771/ccrh.v33i0.33972>. Acesso em: 28 nov. 2021.

RIO DAS OSTRAS. *Lei nº 2159*. Dispõe sobre o Orçamento Participativo da Administração Pública Municipal, a estrutura organizacional do Conselho Municipal de Planejamento e Orçamento Participativo e dá outras providências. Rio das Ostras, RJ, 23 de novembro de 2018.

SERRA, R. *Contribuições para o Debate acerca da Repartição dos Royalties Petrolíferos no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia Aplicada) – Universidade de Campinas, Campinas, 2005.

SERRA, R.; TERRA, D. C. T.; PONTES, C. Os municípios petrorrentistas fluminenses: gênese e ameaças. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 18-19, p. 59-85, jan./dez. 2006.

SOUZA, J. de; FRUTUOZO, J. V. de P. Rio de Janeiro: considerações sobre os processos de expansão urbana e interiorização do crescimento (1980-2010). *Revista Brasileira de Gestão Urbana, [S.l.]*, v. 10, n. 1, p. 124-139, abr. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-3369.010.001.AO12>. Acesso em: 26 nov. 2021.

SUETT, W. B.; LIRA, R. A.; FRANÇA, J. F. Q.; LOUREIRO, F. A. Democratização da Gestão Pública: um estudo de caso do Orçamento participativo da Cidade de Campos dos Goytacazes. *Brazilian Journal of Development*, Curitiba, v. 7, n. 1, p. 11211-11227, jan. 2021. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/23977>. Acesso em: 15 ago. 2021.

TATAGIBA, L. F. A Questão dos Atores, seus Repertórios de Ação e Implicações para o Processo Participativo. In: PIRES, R. R. C. (org.). *Efetividade das Instituições Participativas no Brasil: estratégias de avaliação. Diálogos para o Desenvolvimento*, V. 7. Brasília: Ipea, 2011.

WAMPLER, B.; GOLDFRANK, B. *The rise, spread, and decline of Brazil's participatory budgeting: the arcof a democratic innovation*. London, UK: Palgrave Macmillan, 2022.

CONCLUSÃO

O DESENVOLVIMENTO URBANO E REGIONAL DO NORTE FLUMINENSE: “O FUTURO PARA ALÉM DO PETRÓLEO”

José Luis Vianna da Cruz

Érica Tavares

Introdução

Este capítulo apresenta reflexões sobre o processo de reconfiguração do território da Bacia de Campos, pelas atividades de exploração e produção *offshore* de petróleo e gás – doravante aqui denominadas E&P – iniciadas em 1977, e do Complexo Industrial-Portuário do Açu, o qual opera desde 2014. Delimitado pela influência direta e indireta das atividades de E&P e das transferências governamentais monetárias correspondentes aos royalties e participações especiais referentes à produção dessas fontes de energia e às atividades portuárias, o território abarca, pelo recorte analítico aqui definido, municípios das antigas Mesorregiões Norte Fluminense (NF) e Baixadas Litorâneas (BL) ou, segundo estudo mais recente do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2017), as regiões imediatas de Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras e Cabo Frio (Tavares; Souza; Souza, 2023).

Embora nosso olhar seja para o NF, a compreensão da dinâmica suscitada para análise dialoga com as pesquisas que identificam um profundo processo de reconfiguração desse espaço regional produzida pelos impactos dos 45 anos das

atividades do Complexo de E&P e pelos dez anos do Complexo Industrial-Portuário do Açú (Faria, 2005; Cruz; Terra, 2021; Pessanha; Oliveira, 2018; Passos, 2023). Essa recomposição regional e seus desdobramentos futuros em termos de desenvolvimento é o objeto de análise deste texto.

As pesquisas revelam forte intensificação das interações entre os municípios conformando não só processos simultâneos de integração como também de desintegração e fragmentação, borrando as fronteiras municipais e mesorregionais, produzindo novas conformações urbano-regionais, conforme já identificadas pelo IBGE. Tais reordenações necessitam ser compreendidas em sua diversidade e complexidade, dadas a natureza e a dinâmica gerais desses dois Grandes Projetos de Investimentos (GPIs) e as características particulares que assumem no território analisado.

A análise traz como referência a configuração histórica do território e as transformações em curso na perspectiva da dinâmica populacional, da expansão e constituição de aglomerações urbanas, da hierarquia na rede de cidades, dos equipamentos e da infraestrutura urbana, do mercado de trabalho e das atividades econômicas. Ademais, o estudo busca compreender tais fenômenos a partir das determinações do capitalismo contemporâneo e da apropriação do território como plataforma de exportação de *commodities* no cenário da inserção subordinada do Brasil na economia capitalista, que dá sentido à operação dos dois GPIs. Por fim, o artigo arrisca alguns apontamentos sobre as tendências da dinâmica urbano-regional e os desafios analíticos de identificação dos elementos que possam orientar o esboço de um futuro não dependente do petróleo ou de qualquer outro Grande Investimento (GI) de alta vulnerabilidade à volatilidade da economia mundial.

1 A configuração urbano-regional herdada ante a influência da economia extrativa regional de petróleo e gás

A Mesorregião Norte Fluminense foi conformada pela tradicional e longeva agroindústria sucroalcooleira num contexto de monocultura e cujo centro era o município de Campos dos Goytacazes. A economia local tinha projeção nacional até o início do século XX, com mais de 30 usinas. De início, a região cobria o espaço de Macaé até a divisa com o Espírito Santo, ao norte; à oeste, com Minas Gerais; a sudoeste e sul, com municípios do estado do Rio de Janeiro (ERJ), tendo a leste o Oceano Atlântico. Em 1987, a porção noroeste foi desmembrada e constituída a Mesorregião Noroeste Fluminense, com uma tradição ligada à produção de café, à pecuária e a alimentos em geral¹⁰².

Registre-se, para efeito deste capítulo, que a produção de cana-de-açúcar no Brasil estava ligada à exportação. Embora a produção regional fosse voltada mormente para o mercado interno, privilegiadamente o do Rio de Janeiro — sede da Colônia, do Império e da República —, os preços eram ditados pelo mercado internacional, e a produção, regulada pelo governo federal através do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). As elites regionais eram articuladas em nível nacional e projetavam figuras importantes no Parlamento e nos Executivos estadual e federal.

É importante destacar, portanto, que, não obstante as usinas de açúcar e álcool tivessem pertencido sobretudo a famílias locais, a economia era regulada de fora para dentro pelas escalas federal e internacional. A configuração social dos municípios

¹⁰² Esse desmembramento foi consequência, em especial, do estranhamento e da apartação econômica, histórica e cultural entre essas duas porções do território e, conseqüentemente, entre suas elites. A porção que veio a constituir o noroeste tem sua tradição ligada ao povoamento por imigrantes europeus vindos pelos caminhos do litoral, do Espírito Santo e de Minas Gerais, com tradições culturais, sociais e produtivas bastante distintas da porção que permaneceu no norte fluminense. Isso explica, em parte, por que essa região quis se separar do norte, mesmo estando esta em plena vigência da economia regional do petróleo. Tal história foi recuperada, entre outros, por Cruz (2003) em sua tese de doutorado.

da região era extremamente hierarquizada, dominada em sua maior parte por uma pequena elite, num extremo, a se comportar segundo padrões da capital e das metrópoles europeias; no outro extremo, surgia uma multidão de trabalhadores superexplorados, miseráveis e desprovidos de direitos; na origem, escravos; em seguida, assalariados, “clandestinos” ou “sem registro” (Cruz, 1986). Tais elementos serão retomados adiante para se compreender as particularidades da dinâmica urbano-regional sob o constrangimento dos dois GPIs.

À vista disso, o NF é marcado historicamente pelo elevado poder do município de Campos cuja extensão, população, parque produtivo e concentração das elites sociais, políticas, econômicas e culturais garantiam a hegemonia sobre os demais municípios, que também dispunham de lavouras de cana e unidades industriais de produção de açúcar e álcool.

A economia sucroalcooleira regional entrou em lento e agonizante declínio a partir de meados do século XX, vencida pela competitividade de São Paulo cujo desempenho se dava em bases empresariais modernas e concorrentes, em gestão e tecnologia. A agroindústria sobreviveu no NF até o final dos anos 1980, em parte pela influência no IAA – cujo presidente, durante longo tempo, tinha usinas em Campos – e pelo fôlego proporcionado pelo Proálcool, entre 1975 e 1990.

A indústria fluminense de exploração e produção *offshore* de petróleo iniciou suas atividades em 1977 na Bacia de Campos, fruto da decisão do governo ditatorial civil-militar de investir na produção nacional – de cuja importação o País era altamente dependente – para enfrentar a escalada dos preços internacionais, provocada pelo cartel dos produtores do Oriente Médio, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (Opep). Esse complexo, instalado no NF, tornou-se o centro da indústria extrativa petrolífera nacional até meados da segunda década do século XXI.

Quais foram os impactos sobre o território herdado da monocultura canavieira? Como eles interferiram na reconfiguração urbano-regional do NF?

i) Na transição da economia sucroalcooleira para a economia do petróleo até a Lei do Petróleo, de 1997 (Brasil, 1997)¹⁰³

Os municípios do NF têm uma tradição de dinâmica urbano-regional promovida pela agropecuária e, em particular, pela agroindústria sucroalcooleira e suas elites – num processo denominado por Francisco de Oliveira “fechamento da região”, comandado pelas frações de classe concentradas em Campos dos Goytacazes (Cruz, 2003). Com a entrada em cena da Indústria Extrativa de Petróleo e Gás em 1977 – na plataforma submarina da Bacia de Campos, na camada do pós-sal – em meio ao declínio da economia agroindustrial tradicional, foi montado um Complexo Industrial cuja base operacional física se instalou em Macaé, município vizinho a Campos. O Complexo consistiu, basicamente, nas instalações da Petrobras e das empresas prestadoras de serviço à exploração e produção.

Antes de abordar seus impactos imediatos na configuração do território, deve-se ter em mente alguns pontos:

– A dinâmica urbana regional tinha como principal determinante, no período, um longo processo de migração dos trabalhadores da lavoura de cana do campo para a cidade – em decorrência, dentre outros fatores, das mudanças técnicas na lavoura, desde os anos 1950, da legislação trabalhista para os trabalhadores da agricultura e da consolidação das relações tipicamente assalariadas no campo, a partir dos anos 1960 (Neves, 1986). Esse processo, associado ao regime sazonal de trabalho e de itinerância do trabalho volante, produziu núcleos urbanos em áreas rurais próximas às fazendas e nas franjas periféricas da cidade cujos limites, então, coincidiam com as fazendas de cana, constituindo os pontos de arregimentação e de embarque e desembarque diário de trabalhadores (Benneti, 1986). Com o declínio da economia sucroalcooleira, dezenas de milhares de trabalhadores, “deserdados da cana”, passaram a habitar as

¹⁰³ Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispunha sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, instituiu o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.

dezenas de favelas e bairros de baixa renda urbanos, ao lado dos operários industriais das usinas que encerravam suas atividades (Piquet, 1986). Esse foi o principal fator de expansão urbana nos municípios do NF (Faria, 2005) ao longo das décadas anteriores e concomitantemente com os primeiros anos da instalação da indústria petrolífera regional.

- Tal processo deixou como legado uma rede de cidades hierarquizadas a partir da forte centralidade de Campos em termos econômicos, financeiros, políticos, culturais e de infraestrutura urbana, comércio e serviços. Cita-se, ademais, um grande grupo de trabalhadores miseráveis, iletrados, de baixa qualificação profissional, vivendo e trabalhando em condições precárias (Cruz, 2003). Esse é o perfil do maior contingente da força de trabalho regional que o Complexo de Exploração e Produção (E&P) de Petróleo e Gás (P&G) encontra ao se instalar na região. Os dois elementos – uma economia monocultora que se derrete e uma força de trabalho incompatível com a demanda do Complexo – são centrais para o entendimento da dinâmica de reestruturação do espaço ocorrida a partir de então. Além desses elementos herdados, outros fatores foram igualmente fundamentais para a compreensão das transformações desencadeadas pela instalação do GI de petróleo e gás.

- Macaé consolidou-se como polo e, mais tarde, como centro regional, por concentrar as empresas e, por consequência, o mercado de trabalho do complexo extrativista petrolífero; tal fato atraiu, assim, uma população de trabalhadores durante as obras civis. Conforme ocorre nos GI, essa mão de obra permanece, em grande parte, no município após o final das obras – que duram anos – na expectativa de a nova atividade desencadear a criação de postos de trabalho nas diversas atividades a ela vinculadas.

- A onda de formação de novos municípios decorrentes do *municipalismo* da Constituição Federal de 1988 promovendo várias emancipações na “região da Bacia de Campos”. Embora a constituição desses novos entes federativos resulte, em grande parte, dos históricos jogos de interesse no âmbito do poder local, no caso do NF, houve ainda a influência da implantação

do Complexo de E&P de petróleo e gás e das expectativas de eles serem contemplados com a circulação da massa salarial dos empregados na Petrobras e com as transferências das compensações financeiras – os royalties¹⁰⁴ (Pimentel, 2003). Na citada região, além dos desligamentos dos municípios para a constituição do Noroeste Fluminense (NOF), foram criados Cardoso Moreira, em 1989, desmembrado de Campos; Quissamã, em 1989, e Carapebus, em 1995, desmembrados de Macaé; e São Francisco de Itabapoana, em 1995, emancipado de São João da Barra (SJB). No Censo Demográfico de 1991 (IBGE), Macaé passa a constituir uma microrregião; a outra é a de Campos (IBGE, Censos Demográficos). Nesse período, os dados da expansão urbana já indicam a criação do vetor de reestruturação urbano-regional no sentido do eixo sul, incorporando a Mesorregião das BL, em direção à capital do estado e à Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), conforme mostrado na Figura 1, na qual são apresentadas as referidas mesorregiões e suas microrregiões, segundo classificação do IBGE de 1980. Nesse sentido, não obstante este texto tenha como foco o NF, também trata alguns elementos sobre outros municípios presentes nesse vetor, por terem suas dinâmicas afetadas pela indústria petrolífera.

– Na Mesorregião das BLs, nesse período, surgiram os municípios de Rio das Ostras, em 1992, apartado de Casimiro de Abreu; e Armação dos Búzios, em 1995, a partir de Cabo Frio. O primeiro faz divisa com Macaé e sua criação teve motivações claramente vinculadas ao *boom* da economia petrolífera regional, pela sua localização privilegiada, como se verá. Cabo Frio é tradicional polo dessa mesorregião; se caracteriza como

¹⁰⁴ Os *municípios produtores* já recebiam royalties desde 1985, mas num montante que não chegava a produzir grande impacto nos orçamentos. A partir da Lei do Petróleo, como se tratará em seguida, ocorre uma nova onda de constituição de municípios. Para aqueles inseridos na indústria extrativa petrolífera *offshore* implantada na região, houve um aumento da massa salarial circulante em níveis bem acima dos valores vigentes nas demais atividades econômicas regionais. Registre-se que havia uma Escola Técnica Federal em Campos dos Goytacazes a qual, tão logo a Petrobras se instalou na região, passou a formar mão de obra para o Complexo, realizando o sonho de várias gerações de jovens da região de trabalhar na Petrobras.

logísticos do complexo petrolífero. A jovem indústria extrativa regional de petróleo reestrutura o espaço urbano-regional, na esteira da atração da capital e sua Região Metropolitana, onde as indústrias naval, siderúrgica e petroquímica estão instaladas, assim como os centros administrativos, escritórios de representação da Petrobras e de empresas de serviços e o centro financeiro e portuário estadual (Hasenclever; Paranhos; Torres, 2012; Siqueira, 2015; Sobral, 2020). Enquanto os novos municípios sofrem um *boom* populacional significativo em decorrência da montagem institucional da estrutura político-administrativa, Campos e os municípios mais antigos não sofrem impactos demográficos significativos no período anterior ao grande aumento nos valores das transferências governamentais para os *municípios produtores*. O que se configura desde o início são as limitações do GI para o desenvolvimento regional, em razão de as cadeias industriais a montante e a jusante da atividade extrativa não se instalarem na região. Portanto, a cadeia produtiva de petróleo e gás se situa fora dessa área. Agregue-se a isso a elevada densidade tecnológica e de capital das empresas de serviços à exploração e produção e tem-se um GI com profundas limitações na geração de encadeamentos com a rede produtiva e de serviços existente no território, de capitais locais e regionais.

ii) A partir da promulgação da Lei do Petróleo

– Até então, a Exploração e Produção de Petróleo era monopólio estatal, operada pela Petrobras. No que interessa à análise deste capítulo, as principais disposições da Lei de 1997 são: quebra do monopólio estatal na exploração e produção de petróleo e gás; elevação do percentual de royalties sobre a produção dos poços e a criação das *participações especiais*, um adicional sobre a produção dos mais rentáveis. O petróleo extraído da plataforma submarina da Bacia de Campos é de águas profundas, com tecnologia própria desenvolvida pela Petrobras. Sua qualidade e a rentabilidade dos poços explicam a criação das *participações especiais*, pela Lei de 1997. Os efeitos subsequentes são, em grande medida, decorrentes destas mudanças que

levaram à constituição, na região, de uma economia do petróleo e/ou uma *economia das rendas petrolíferas* nos municípios da região (Pessanha; Oliveira, 2018).

– O *boom* da produção da Bacia de Campos impactou mais diretamente o município de Macaé, transbordando para o vizinho Rio das Ostras, no eixo sul. A quebra do monopólio trouxe as maiores empresas transnacionais do ramo para esse território. Em meados da primeira década dos atuais anos 2000, o aeroporto de Macaé foi, durante alguns anos, o aeroporto do interior mais movimentado do País, e o evento anual da indústria petrolífera, realizado nesse município, chegou a figurar entre os maiores do mundo. Macaé foi ocupada por megaempresas mundiais dos negócios vinculados à exploração e produção de petróleo. Os impactos urbanos foram intensos, profundos e acelerados, com a implantação de redes de hotéis de cadeias mundiais, a expansão da infraestrutura de transporte e de urbanização, em geral, dos equipamentos de consumo e com a construção de moradias. O número de trabalhadores nas empresas do município chegou a igualar o da população. No entanto, a grande maioria trabalha nas plataformas marítimas e se desloca dos municípios de residência para as plataformas e vice-versa, quando desembarca – embora, eventualmente, passem pelos hotéis. As atividades da construção civil e a imigração induziram uma rápida e desordenada expansão urbana desde a implantação física do Complexo; o ritmo do crescimento demográfico se manteve intenso desde o início, agora turbinado pelo aumento exponencial dos valores transferidos para o orçamento, a título de compensação financeira (Cadena; Costa, 2012). A vizinha Rio das Ostras, pertencente à Mesorregião das BLs, beneficiou-se do encarecimento do solo urbano, dos aluguéis, dos imóveis e do custo de vida da vizinha Macaé. Tal fato, ao lado das rendas petrolíferas recebidas, fez de Rio das Ostras o município com o mais elevado ritmo de crescimento do País durante alguns anos e passou a abrigar parte do parque empresarial do Complexo. O vetor dos impactos da economia extrativista petrolífera regional cumpria seu destino de expansão no eixo sul, em direção à capital

e à sua região metropolitana, reestruturando sobremaneira o território (Silva; Carvalho, 2019).

– A dinâmica espacial produzida pela transferência seletiva das rendas petrolíferas aprofundou a fragmentação territorial, agora já englobando o NF e a BL, com o agravamento das desigualdades entre os municípios. Foram definidos os municípios *produtores* determinados por linhas traçadas pelo IBGE, a fim de a Agência Nacional do Petróleo (ANP) poder definir os municípios confrontantes com os poços, que recebem a maior parte das transferências monetárias (Serra, 2018). Já os demais municípios situaram-se numa escala descendente de percentuais a receber, de acordo com a proximidade com os produtores e com as instalações existentes nos territórios, vinculadas à produção e escoamento do petróleo. Ante o enorme crescimento dos montantes das rendas, o grupo dos produtores criou, em 2001, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos (Ompetro), que reúne os prefeitos e tem a cooperação voltada para o desenvolvimento regional entre seus principais objetivos. No entanto, estudos e pesquisas revelam que a organização não passa de um *lobby* dos governos municipais para a fiscalização dos repasses e para aumentar constantemente os valores transferidos, sem nunca ter apresentado qualquer proposta, plano ou projeto vinculado ao desenvolvimento regional (Sarmiento, 2012). Ao longo do tempo, em decorrência da dinâmica do GPI de P&G, sua composição espelhou a criação de uma “região dos municípios da economia extrativa do petróleo fluminense” do NF à RMRJ¹⁰⁵.

– As obras do megaporto do Açú começam em SJB em 2007 – e sua operação teve início em 2014. O contexto no qual ele se instala é marcado pelo *boom* da produção e das rendas transferidas aos orçamentos municipais. O projeto inicial era centrado na exportação, para a China em especial, de minério

¹⁰⁵ Formada inicialmente pelos cinco municípios produtores do NF, a organização é, na atualidade (2023), composta por: Campos, Macaé, Quissamã, Carapebus e S. João da Barra, do NF; Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Búzios e Arraial do Cabo, da BL; e Niterói, da RMRJ.

de ferro oriundo de Minas Gerais e, na importação, em contrapartida, de carvão mineral. Também havia o projeto de implantação de um parque industrial e de atuar de forma direta na exploração e produção do petróleo da Bacia de Campos. Este último se mostrou inviável, e o projeto foi reformulado (Porto do Açu, 2023). No entanto, é um porto articulado à rede portuária mundial de circulação de *commodities* e integrado à inserção internacional subordinada do Brasil como exportador de produtos primários, reestruturando sua participação nos segmentos de petróleo e gás. Apresenta extensa retroárea e uma imensa área destinada a um Distrito Industrial (DI), obtido pela expropriação de pequenos produtores agropecuários – por parte do governo do estado –, expulsos da terra, muitas vezes de forma violenta, pela força policial e não indenizados devidamente até hoje (Costa, 2018; Vilani; Cruz; Pedlowski, 2021). No total, as “terras do Porto” chegam a perfazer quase 40% da área total do município. O Porto do Açu alçou o município de SJB à condição de polo de emprego, sem, no entanto, adquirir centralidade, em virtude de ser historicamente dependente de Campos. É um município pequeno e pouco populoso, com uma frágil economia e um porto que, apesar do porte e da importância da inserção econômica, a cada dia se consolida mais de forma clara como um enclave típico, como se verá adiante (Piquet, 2021).

- A produção de petróleo do pré-sal da Bacia de Santos, indo de Cabo Frio até o litoral de Santa Catarina, se inicia nesse período, mais precisamente em 2010. Os investimentos e as prioridades deslocam-se para o Litoral Norte de São Paulo. Segundo Silva Neto e Dias (2021, p. 36), a Bacia de Santos, “(...) além da quantidade, apresentou a presença de óleo de melhor qualidade do que aquele produzido nos pós-sal da Bacia de Campos. Isso por si só redefiniria as centralidades de todo o setor”. A Bacia de Campos ficou em segundo plano, fato que, aliado à crise iniciada em 2014 com a queda abrupta e acentuada dos preços internacionais do petróleo, afetou de maneira drástica a dinâmica da economia e do emprego no NF. Todo esse cenário refletiu-se gravemente sobre as transferências monetárias para

os orçamentos dos municípios produtores, já então dependentes demais desses repasses. Como esperado, tal crise é reforçada pelo declínio natural da produção e produtividade dos poços da Bacia de Campos. Não bastassem esses acontecimentos, o desmonte ocorrido na Petrobras pela Lava-Jato e aprofundado pelas ações dos governos federais pós-golpe de 2016, bem como o abandono da Política de Conteúdo Local contribuíram para a redução das atividades, dos investimentos e do emprego na Bacia de Campos.

Em suma, esse contexto trouxe a quebra do monopólio estatal na E&P; o crescimento dos investimentos, da produção, do emprego e das rendas no GI do petróleo e gás até meados da primeira década de 2000; e de entrada em operação de um novo GPI, o Porto do Açu, por um lado. No entanto, a tardia crise de preços e da produção na segunda metade da década, associada à desestruturação do setor petrolífero pela Lava-Jato e pelos governos pós-golpe de 2016, aprofunda a reestruturação territorial em curso em sua dinâmica contraditória, de forma acelerada, como se verá.

Qual a nova configuração que esses processos imprimem no território? O que caracteriza a nova dinâmica socioespacial? O que ela permite enunciar em termos das tendências e potencialidades para se pensar o futuro “para além do petróleo”?

2 Características da nova configuração do território fluminense da economia extrativista do petróleo

Inicialmente, é necessário ponderar que os principais determinantes da nova dinâmica produzida pelos dois GPIs dominantes no território, após 45 anos da produção de petróleo (e gás, em menor proporção) e quase dez anos de operação do Complexo Industrial-Portuário do Açu, segue a lógica extrativista, porquanto este último tem operado até o momento com *commodities* oriundas do extrativismo.

A abordagem sobre a economia do extrativismo (Gudynas, 2012; Vitte, 2020) permite aprofundar a compreensão da atuação das indústrias extrativas no território considerando as conexões entre diferentes operações de extração por parte do capital, assinalando um modelo de desenvolvimento que remete a uma noção ampliada do extrativismo. Os estudos sob essa abordagem analisam justamente os impactos das atividades extrativas – como a exploração de recursos minerais, petrolíferos e de monoculturas de exportação, assim como projetos portuários associados – sobre os territórios onde se desenvolvem, em termos da dinâmica econômica, mas também revelando as contradições decorrentes desse extrativismo não apenas dos recursos naturais, que por si só já traz inúmeros problemas, mas de toda essa operação de extração dos sentidos e significados dos lugares. Tais impactos também apresentam relação com os observados nas áreas de exploração e produção de petróleo, que submetem a realidade e o cotidiano dos lugares aos ditames da economia global.

A lógica extrativista se evidencia na própria dinâmica econômico-territorial, pois suas atividades se restringem à exploração e produção, sem internalização das indústrias a montante e a jusante dessa atividade. Além de não ter implantado segmentos da cadeia produtiva, a densidade tecnológica dessa atividade e a rede de megaempresas mundiais envolvidas não permitiram a incorporação de empresas locais nas operações que requerem grandes volumes de capital, mesmo nos serviços à produção característicos das empresas instaladas na base de operação do Complexo, em Macaé e Rio das Ostras, basicamente. Do ponto de vista dos investimentos de capital fixo no território para a operação do Complexo, este assemelha-se a um enclave local (embora a indústria nacional de petróleo não o seja, em termos nacionais), restringindo o espraiamento territorial dos investimentos produtivos e a difusão dos seus benefícios para atividades pré-existentes e possíveis de serem incorporadas ao Complexo. O território torna-se uma plataforma de infraestrutura e recursos logísticos integrando extração e circulação.

O trabalho no Complexo de E&P é bastante representativo das mudanças em curso. Há uma grande quantidade de postos de empregos, predominantemente *embarcado*, pelo qual os trabalhadores alternam dias na *plataforma* com dias *em casa*. E mais, os salários médios estão num patamar bastante superior aos salários médios regionais das demais atividades. Esse elemento é determinante de um dos aspectos da configuração urbano-regional: a pendularidade de pessoas que se deslocam para o trabalho nesse território expandido – para além dessas atividades *stricto sensu* ligadas à extração – ativa um conjunto de serviços de formação/profissionalização/qualificação, transporte, hospedagem e alimentação, dentre outros que podem ser parcialmente fornecidos por empresas locais; e a massa salarial circula nos municípios de origem desses trabalhadores, fortalecendo, em parte, a resiliência da economia dos municípios não contemplados com as elevadas transferências monetárias.

Por outro lado, o Porto do Açu – exportador de petróleo, produtor de energia à base de gás; investidor em energias alternativas, como solar, eólica e de hidrogênio verde, e preparado para operar com granéis líquidos e sólidos, buscando se integrar no corredor exportador de *commodities* do Sudeste e Centro-Oeste – é um enclave típico (Monié; Vidal, 2006; Pessanha, 2022)¹⁰⁶. Nesse sentido, a natureza das suas atividades, de incorporação de tecnologia de ponta e de especializações sofisticadas, sustentadas em megaempresas transnacionais, gera poucos postos de trabalho frente à disponibilidade de mão-de-obra regional e de sua qualificação, bem como em relação às expectativas geradas. Ante as promessas de dezenas de milhares de empregos, estes não chegam a 5 mil (Rangel, 2020).

Seus benefícios espaciais são restritos, porém seus impactos negativos são de tal ordem que merecem estudos e pesquisas sobre o balanço dos custos-benefícios a médio e longo prazos,

¹⁰⁶ Nos seus limites privativos, das empresas ligadas às suas operações, o Porto tem instalações de hospedagem e alimentação, heliporto, centro de consumo, contratos exclusivos para transporte e encontra-se em processo de constituição de corredores logísticos para as movimentações em terra das mercadorias que chegam e saem pelo porto.

ante as evidências de apresentarem déficit nessa relação. O Porto prejudicou as atividades da pesca e do lazer no litoral sanjoanense, expulsou milhares de pequenos produtores rurais de suas terras, salinizou as terras e águas do subsolo, estendendo seus prejuízos à economia agropecuária local (Vilani; Cruz; Pedlowski, 2021), sobrecarregou as vias de circulação de pessoas e produtos e sequestrou quase metade da área do município, se contabilizarmos as terras obtidas e as reservadas no Plano Diretor para sua futura expansão. A vulnerabilidade do município de SJB, historicamente fragilizado com o desmembramento de São Francisco de Itabapoana e com o fim da economia sucroalcooleira, agravou sua dependência de Campos cuja hegemonia histórica provém das discrepâncias de área e de população e dos domínios político, cultural e econômico, pela rede de infraestrutura e pela posição logística deste último.

São João da Barra é um polo de emprego significativo, mas sem centralidade, gerando um importante movimento pendular de entrada para trabalho e saída para estudo, o primeiro talvez não capturado integralmente pelas pesquisas censitárias, devido às constantes mudanças no cenário do emprego local ligado às atividades do porto. Portanto, o elemento determinante do Açú para as movimentações urbano-regionais é sua situação de enclave, seu domínio sobre o município de SJB e o aprofundamento, em consequência, da dependência deste município em relação a Campos. No território que liga esses dois municípios, essa integração é evidenciada por um conjunto de instalações de infraestruturas de hospedagem e de alimentação de pequena escala, de galpões para máquinas e veículos de serviços secundários às permanentes atividades de transporte de mercadorias vinculadas às obras civis e à operação cotidiana do Porto, bem como para atender à movimentação pendular de trabalhadores (Souza; Terra; Campos, 2015; Gomes, 2020).

Para uma síntese do já tratado até aqui, necessária para o enunciado da reconfiguração urbano-regional e prospecção dos elementos para um futuro “para além do petróleo”, tem-se como elementos constitutivos desse processo:

– Uma economia regional cuja dinâmica é comandada por dois GPIs orientados a partir *de fora*, no modelo extrativista, e de formação de enclaves; com contrapartida em alto volume de empregos, concentrados, e de constituição de municípios privilegiados com rendas petrolíferas, criando/reforçando definitivamente desigualdades socioespaciais, fragmentação territorial, desconcentração concentrada, além da constituição de polos ou centralidades ligados a movimentações pendulares para trabalho e estudo.

– Circulação de massa salarial e de rendas significativas cuja importância possibilita a criação, o reforço e a consolidação de atividades subsidiárias, ainda que de baixa densidade de capital e tecnologia, de bases locais/regionais.

– Implantação e reforço de equipamentos e instalações de infraestrutura necessária às operações cotidianas dos GPIs, de forma particular, em vias de circulação, hospedagem, moradia e alimentação; armazenagem e manutenção e consumo, o que dinamiza a construção civil e pequenas e médias unidades econômicas locais/regionais.

– Crescimento vultoso dos equipamentos de ensino médio profissional e técnico e de qualificação e especialização, assim como de equipamentos ligados a ofertas de serviços de saúde, notadamente na rede privada. Nesse processo, foram privilegiados os municípios já com centralidade nessas estruturas e nesses equipamentos – como Campos dos Goytacazes e Cabo Frio – e aqueles contemplados com as transferências seletivas das rendas petrolíferas e os que receberam os investimentos de capital fixo nas instalações físicas dos dois GIs, ou seja, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra.

Utiliza-se, aqui, o termo de ampla referência “complexo de energia e porto”, dado o avanço das interações e da integração entre os Complexos de E&P de P&G da Bacia de Campos (com instalações de terra concentradas em Macaé e Rio das Ostras) e o Complexo Industrial-Portuário do Açú, o qual opera com projetos de manejo do gás extraído na Bacia de Campos; manejo e exportação de petróleo; bem como com produção de energia a

partir do gás e de fontes renováveis, como a eólica e o hidrogênio verde, além de minério de ferro, bauxita, carvão mineral e granéis líquidos e sólidos, em geral. Desse modo, os GPIs analisados vêm se integrando gradativamente num Complexo Regional de Produção de Energia, através da *transição energética*, que está se constituindo no NF, sintonizado com os movimentos da inserção internacional da economia brasileira e das decisões políticas de prioridades energéticas.

A implantação desse “complexo de energia e porto” é fundamental para compreender as alterações na conformação urbano-regional no interior Norte do ERJ. Como essa reestruturação urbano-regional pode ser lida à luz das transformações econômico-territoriais às escalas nacional e global?

Como se sabe, essa lógica de intervenção nos territórios subnacionais apresenta dinâmicas locais próprias, como as elencadas aqui, condicionadas a processos globais do capitalismo contemporâneo. O País segue um padrão de acumulação que reproduz a dependência e a integração subordinadas à convivência dos projetos de grande porte e à densidade tecnológica, com exclusões, desigualdades socioespaciais e predações socioambientais e urbano-regionais em áreas periféricas internas à grande periferia que constitui a Nação¹⁰⁷.

No caso do NF, esse processo gerou interações, especializações e complementaridades entre os entes municipais das duas mesorregiões, embora sobre uma base fragmentada, aprofundando simultaneamente as assimetrias e agravando a hierarquia na rede de cidades das duas mesorregiões. O processo de reestruturação é contraditório e reúne concentração/

¹⁰⁷ Vide autores que identificaram, principalmente a partir dos anos 1990, os processos de desconcentração relativa e da queda no ritmo de crescimento das metrópoles, de crescimento das cidades de porte médio, de constituição do novo polígono do desenvolvimento brasileiro, de fragmentação do território em ilhas de prosperidade decorrentes do avanço das fronteiras do agronegócio e da economia de exportação de *commodities*, de expansão da rede de infraestrutura nos corredores de exportação, dentre outros (Araújo, 2000; Brandão, 2010; Diniz, 1995; Guimarães Neto, 1995; Pacheco, 1998).

desconcentração relativa; fragmentação/interação/integração limitadas; enclaves com especializações e complementaridades; descontinuidades/continuidades, articuladas pelo poder de comando e determinação das conexões nacionais e internacionais dos dois GIs inseridos nessa estratégia de desenvolvimento, baseada no extrativismo. Como aponta Gudynas (2012), ao tratar sobre o neoextrativismo, reforça-se a tendência de fragmentação e tensões territoriais, e os governos locais se veem limitados para promover políticas públicas condizentes com a realidade colocada.

No NF, além dos desmembramentos municipais, foram aprofundadas as desigualdades entre as dinâmicas urbanas dos *municípios petrolrentistas* – Campos dos Goytacazes, Macaé, São João da Barra, Quissamã e Carapebus – e as dos demais, com tradição de estagnação econômica, baixo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e elevados índices de pobreza¹⁰⁸. As transferências compensatórias recebidas pelos *produtores* constituíram fundos municipais nominalmente voltados para financiar a industrialização diversificada. Elas se revelaram instrumentos de “ação entre amigos” e fracassaram por completo em projetos que não vingaram ou faliram, com evidências de desvios de recursos não retornados aos cofres das prefeituras (Azevedo Neto, 2015).

Dessa forma, a dependência do mercado de trabalho regional em relação ao emprego no Complexo de P&G é imensa e não foi compensada pela dinamização econômica dos demais setores, em particular do setor das atividades produtoras de bens e mercadorias. A quebra do monopólio da Petrobras e a flexibilização da legislação trabalhista – o processo de terceirização e até mesmo da quarteirização da contratação da força de trabalho generalizou-se, inclusive na Petrobras – produziram a precarização

¹⁰⁸ As abordagens sobre os fenômenos que reconfiguram o território afetado pelas atividades da indústria extrativa petrolífera regional são numerosas e diversificadas, estando presentes em pesquisas, publicações, TCCs, dissertações e teses das instituições de ensino superior da região, incluindo, principalmente em Campos e Macaé, a UFF, a UENF, o IFF, a UCAM, a UFRJ, entre outras, que, juntas, têm mais de 20 mil estudantes.

das condições de trabalho e o rebaixamento do salário médio, afetando, com isso, a qualidade do emprego.

O mais grave: o impacto da crise pós-2014 na arrecadação própria municipal foi muito forte em quase todos os municípios petrodependentes, porquanto a abundância das rendas havia acentuado a “preguiça fiscal”, constituída pelas isenções e complacência com devedores, agravada pela desatualização da base de contribuintes, em virtude da negligência das administrações e do manejo clientelista da arrecadação própria, ante o grande volume das rendas nos orçamentos.

O Complexo Industrial-Portuário do Açu é um porto de quinta geração, atua como um nó na cadeia global de valorização do valor, ou de acumulação no processo de circulação. É controlado por um grande Fundo de Investimento americano voltado para investimentos em energia – EIG, representado pela PRUMO –, o que se encaixa na lógica financeirizada hegemônica na dinâmica capitalista, a qual privilegia o máximo retorno em dividendos, para seus cotistas, das atividades que explora; quanto mais obstáculos puder remover ao lucro máximo, maior será a rentabilidade, com mínimas e precárias interações com o território local/regional (Pessanha, 2022).

Dada sua natureza, as grandes transformações em curso tornam os territórios reféns da insegurança, da instabilidade, da imprevisibilidade e da volatilidade da economia mundial nesta etapa da financeirização do processo de acumulação capitalista. Tal fato desencadeia uma movimentação geopolítica, à escala mundial, de recomposição dos blocos de poder, de deslocamento intenso de posições e de reconstrução de hegemonias, gerador de tensões permanentes no nível da economia mundial, com rebatimentos mais graves, profundos e radicais nos países não centrais (Harvey, 2004). Devido à dependência do território analisado em relação aos dois GPIs, essa instabilidade produz impactos estruturais e de maior alcance e profundidade na dinâmica e no desenho socioespacial¹⁰⁹.

¹⁰⁹ O desenvolvimento desigual e combinado, a modernização conservadora, a condição periférico-dependente explicam a funcionalidade da coexistência das

Há um redesenho do território regional. Observando-se a composição dessas novas “regionalizações”, percebe-se que Macaé, Campos dos Goytacazes e Cabo Frio são os centros regionais polarizadores das novas segmentações territoriais. Já o município de São João da Barra é polarizado por Campos, assim como Rio das Ostras é por Macaé, como já apontado aqui.

Estudos oficiais do IBGE permitem captar essas mudanças (Figura 2). A identificação de Arranjos Populacionais (IBGE, 2016) foi realizada com o objetivo de analisar territorialmente as relações econômicas e sociais do País, intrínsecas ao processo de urbanização, visando traçar um quadro das médias e grandes concentrações urbanas do Brasil. A pesquisa “privilegiou elementos de integração, medidos pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo e/ou pela contiguidade da mancha urbanizada” (IBGE, 2016). Na região expandida da qual trata este capítulo, foram identificados quatro arranjos: Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras, Cabo Frio e Araruama. A integração neste território, em especial entre os três primeiros arranjos, levou à recomendação, por parte do IBGE, de análise do processo na região como “formas urbanas a serem acompanhadas”¹¹⁰.

Já em 2017, o IBGE também publicou outra investigação sobre a reorganização municipal regional em Regiões Imediatas e Intermediárias (IBGE, 2017)¹¹¹, um esforço de captar os

antinomias atrasado × moderno, estagnado × dinâmico, dentre outras, como condição estrutural no processo de acumulação capitalista (Oliveira, 1977; Smith, 2009; Lowy, 1998).

¹¹⁰ “Os Arranjos de ‘Macaé – Rio das Ostras/ RJ’ e ‘Cabo Frio/RJ’ também possuem fortes ligações com o do ‘Rio de Janeiro/RJ’, alcançando 13.239 e 8.119 pessoas respectivamente, das quais 83,4% e 71,7% deslocam-se somente a trabalho. No leste fluminense, as ligações entre o Arranjo de ‘Macaé – Rio das Ostras/ RJ’ com ‘Cabo Frio/RJ’ e com ‘Campos dos Goytacazes/RJ’ também são significativas, superando 9.000 pessoas em cada ligação. Mais especificamente, entre ‘Macaé – Rio das Ostras/RJ’ e ‘Campos dos Goytacazes/RJ’, a ligação é, majoritariamente, para trabalho (86,2%); com ‘Cabo Frio/RJ’, no entanto, há uma significativa participação do estudo (27,4%). Caso o dinamismo econômico nesta região venha a aumentar o movimento de pessoas entre estes três arranjos, levará à criação de uma nova unidade urbana que somará mais de 1,2 milhão de habitantes” (IBGE, 2016, p. 67).

¹¹¹ “As Regiões Geográficas Imediatas têm na rede urbana o seu principal elemento

efeitos das transformações econômicas e produtivas sobre a rede urbana e a estruturação do território regional nas últimas décadas. Nesse material, a organização regional do eixo norte do ERJ está intrinsecamente ligada aos processos analisados como resultante da detecção das grandes transformações em curso nesse território.

Embora o interesse desse estudo seja o NF, é importante considerar as dinâmicas que promovem sua integração com as BLs, pois, em razão da conformação do “complexo energético e portuário”, a expansão da região se deu com municípios desta região, localizada entre o NF e a Região Metropolitana. Ademais, juntamente com Macaé, tais municípios sofreram crescimento populacional significativo no período aqui analisado, após a implantação do GPI de petróleo & gás. De todo modo, podemos apontar que, para tratar do NF nos tempos atuais, é inevitável considerar o município de Rio das Ostras, por compor e dar nome à região imediata e ao Arranjo Populacional Macaé – Rio das Ostras, por fazer parte da Bacia de Campos e por sua integração ter sido até mesmo capturada pelo estudo sobre a megarregião Rio – São Paulo (Lencioni, 2015). Campos e São João da Barra já faziam parte da mesma região, mas a integração entre esses municípios também é reforçada com a implementação dos GPIs (Assad, 2019).

de referência. Essas regiões são estruturas a partir de centros urbanos próximos para a satisfação das necessidades imediatas das populações [...]. As Regiões Geográficas Intermediárias correspondem a uma escala intermediária entre as Unidades da Federação e as Regiões Geográficas Imediatas. Preferencialmente, buscou-se a delimitação das Regiões Geográficas Intermediárias com a inclusão de Metrôpoles ou Capitais Regionais (REGIÕES, 2008). [...] As Regiões Geográficas Intermediárias organizam o território, articulando as Regiões Geográficas Imediatas por meio de um polo de hierarquia superior diferenciado a partir dos fluxos de gestão privado e público e da existência de funções urbanas de maior complexidade” (IBGE, 2017).

economia canavieira e indústria sucroalcooleira e a ocupação dos espaços “possíveis” nas cidades da região.

Já o período seguinte, dinamizado pela implantação e consolidação dos GPIs, revela um padrão de estruturação territorial ligado à lógica da difusão/expansão ou “explosão”, com novas características ou fenômenos que se exacerbam, como articulações local-global; financeirização e rentismo urbano; diferentes regionalizações; deslocamentos múltiplos e heterogêneos; incorporação do rural à “sociedade urbana” – com pressão sobre os espaços naturais e agrícolas; atividades financeiras e imobiliárias e grandes projetos de investimento; modelo da fragmentação urbana na organização dos espaços urbanos¹¹².

Em adição, os GPIs, como é da natureza desses investimentos, provocaram a valorização do solo urbano, a incorporação de terras rurais pelo mercado imobiliário urbano, elevando o valor dos imóveis e aluguéis; deslocamentos forçados de população de áreas de menor renda, de habitação “subnormais” e de favelas das periferias urbanas, tanto as das bordas como as de regiões de urbanização consolidada e centrais – particularmente em Campos dos Goytacazes, Macaé e Rio das Ostras –, para permitir a construção de condomínios fechados de média e alta renda (Almeida; Cruz, 2021). Ou seja, os processos de deslocamentos forçados de frações e segmentos da população urbana e rural também foram um mecanismo de apropriação do território no âmbito dos projetos que operaram na gramática da violência, muito afeita à lógica do modelo de desenvolvimento baseado no extrativismo.

Simultaneamente, ocorreu a entrada de hotéis de cadeias internacionais, megaincorporadoras imobiliárias e construtoras, bem como a implantação de grandes lojas âncoras nacionais e

¹¹² Essas reflexões fundamentam-se essencialmente nas análises de Lefebvre (1999) sobre as lógicas implosão-explosão no urbano regional, a concepção da urbanização extensiva (Monte-Mór, 1994); a perspectiva da urbanização planetária (Brenner, 2018) e os estudos sobre metropolização e megaregiões (Lencioni, 2015).

internacionais, com a construção de shoppings de redes nacionais. Há, ainda, a instalação de grandes lojas das maiores redes nacionais de “atacarejo”; e, por fim, a implantação de Centros de Logística de Armazenagem e distribuição de mercadorias, às margens da BR-101, na entrada de Campos, partindo do Rio de Janeiro.

A polarização provocada pela busca de negócios relacionados, de alguma forma, às atividades dos GPIs inibiu investimentos locais/regionais em novas atividades. Tal impedimento também se deu em decorrência da entrada de capitais e empresas transnacionais eliminando vários empreendimentos tradicionais de pequeno e médio porte, de atacado e varejo, tanto em alimentos quanto em bens de consumo final, como vestuário, eletrodomésticos e outros. Isso causou o fechamento de lojas, armazéns, mercados e acarretou, por consequência, seus deslocamentos, segregando-os para áreas periféricas, o que fez se refugiarem na economia de proximidade, ou de vizinhança – uma das faces do processo de internacionalização do espaço de influência dos GPIs.

Em grande parte, esses grupos operam com aspectos semelhantes aos de uma monocultura, devido ao relativo monopólio exercido por eles na atração das iniciativas e dos investimentos, sem a contrapartida de implantação de cadeias industriais a eles vinculadas. Tal fato leva a uma situação de dependência de duas atividades de grande porte comandadas de fora e vulneráveis, em função das escalas nacional e mundial, e às volatilidades que afetam os segmentos aos quais estão vinculados.

Do ponto de vista do fortalecimento da economia local/regional e da sua diversificação, toda essa dinâmica atua como empecilho ao desenvolvimento, ou como uma espécie de “antidesenvolvimento”, o que radicaliza a hierarquia social e produz força de trabalho “sobrante” de forma constante, expulsando capitais locais/regionais de ramos e segmentos, bloqueando sua permanência ou a entrada de novos capitais. Portanto, a escala e a densidade tecnológica tornam essas

atividades novas fronteiras de valorização do valor para os grandes capitais.

Os territórios com atuação das indústrias extrativas tornam a lógica do neoextrativismo ainda mais explícita/complexa, pois aliam a extração direta dos recursos naturais à extração de toda ordem de recursos sociais, culturais, territoriais – conteúdos e significados materiais e simbólicos, como é o caso do Complexo de E&P de petróleo e gás.

O neoextrativismo vem atrelado à financeirização que hegemoniza o processo contemporâneo de acumulação do capital, como fica evidente no caso do Porto do Açú. Os mecanismos desse neoextrativismo – espoliação/desposseção, reposição das condições de produção, como no caso da revalorização da terra, nos níveis materiais e imateriais, concretos e simbólicos – produzem uma nova lógica de urbanização (Monte-Mór, 1994; Arboleda, 2015; Brenner, 2018) desafiando os arranjos institucionais e a implementação de políticas.

Vale notar que as características do momento anterior não necessariamente deixam de existir. Assim, podemos apontar a coexistência de um conjunto de elementos históricos e contemporâneos determinantes de tendências da nova configuração, ao mesmo tempo que indicam seu caráter contraditório, dado pela forma contemporânea de reprodução ampliada do capital, à escala mundial.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: UM FUTURO “PARA ALÉM DO PETRÓLEO?”

Em última instância, o espaço urbano-regional analisado tem sua dinâmica determinada pelas lógicas orientadoras das ações e operações dos dois GPIs, comandados de fora, à revelia da interferência dos interesses das maiorias que compõem o território onde se localizam. Eles representam áreas estratégicas do repertório formador do portfólio dos investimentos característicos da inserção subordinada e dependente do País

na economia mundial – P&G e porto. Configura-se, assim, o denominado complexo energético-portuário, sintonizado com o comércio internacional de *commodities* e com a “transição energética” para fontes renováveis.

É uma tarefa desafiadora desenvolver reflexões sobre os elementos que podem esboçar a perspectiva de um futuro pós-petróleo no território capturado pela dinâmica de dois GPIs estratégicos no segmento de energia. Trata-se de uma área “ocupada” por um conjunto de infraestruturas de extração de petróleo e gás e de circulação de mercadorias por terra e por um grande porto, como parte do processo de inserção do ERJ como plataforma logística e corredor de exportação das *commodities* que caracterizam a integração subordinada e dependente do País na economia mundial.

Em seus projetos, esse complexo energético-portuário está articulado com a consolidação do País enquanto exportador de petróleo; com a transição energética, através de diversos usos do gás natural, e com fontes renováveis, de corte sustentável e consideradas como de baixo impacto ambiental, como a eólica, solar e o hidrogênio verde.

Essas determinações gerais adquirem particularidades ao se articularem contraditoriamente com as heranças territoriais e as novas dinâmicas socioespaciais e urbano-regionais do espaço estudado, conforme explorado até aqui neste capítulo. É preciso compreender as relações entre as determinações às diversas escalas – condicionadas por decisões externas voláteis, com alto nível de imprevisibilidade, decorrentes do elevado grau de instabilidade da economia capitalista contemporânea, refletida na tensão permanente na geopolítica mundial – e as potencialidades materiais e imateriais legadas por essa dinâmica contraditória, produtora de articulações e desintegrações socioespaciais.

É necessário identificar elementos com potencial de permanência, componentes das novas configurações e dinâmicas regionais que apontem tendências a partir das quais se possa fazer prospecções. A volatilidade, a instabilidade e a imprevisibilidade

tanto da economia mundial quanto da nacional – vide as oscilações na sequência das “eras” PSDB, PT, PMDB, PL e, novamente PT, num cenário anunciado como duradouro, de alternância entre políticas de “direita” e de “esquerda”, mais ou menos nacionalistas, as quais promovem construções e desconstruções periódicas de políticas públicas e de estruturas produtivas – afetam, em particular, os segmentos contemplados nos GIs regionais aqui tratados, quais sejam, energia e *commodities* primárias e de baixo índice de transformação industrial (Azevedo; Silva Neto, 2020). A partir dessas observações, a análise realizada neste capítulo permite elencar os legados socioespaciais dos impactos dos GIs que poderiam potencializar um futuro para além do petróleo.

i) Subsidiária e paralelamente, em relação às estruturas construídas para atender de forma direta aos GPIs, existem importantes redes de equipamentos de ensino técnico, profissional e superior; de serviços de baixa e, em alguns casos, média tecnologias direcionados direta e indiretamente às atividades dos GPIs; bem como de equipamentos de consumo coletivo ancorados em capitais locais/regionais, especializados e com complementaridade. Esta rede está espreada pelo conjunto do território analisado para atender à população dos municípios, para trabalho e ensino, mediado por movimento pendular em boa medida. Essas redes podem ser flexibilizadas e ter suas bases tecnológicas adensadas para atender a um conjunto de novas atividades – no caso da redução do ritmo e da escala, ou da desmobilização, dos dois GPIs regionais – decorrente do insucesso, declínio e/ou reversão das estratégias nacionais de inserção internacional e de prioridades de políticas, planos e projetos públicos e privados, nos diversos governos que se sucedem.

ii) As rendas petrolíferas ainda são volumosas, e o serão por algum tempo, com a possibilidade de vir a constituir fundos soberanos municipais e/ou regionais, capazes de garantir a estabilidade do orçamento, gastos emergenciais e investimentos numa economia “para além do petróleo”¹¹³ e para além dos

¹¹³ Após a Lei do Petróleo, os municípios *produtores* do NF criaram *fundos de desenvolvimento*, nominalmente voltados para a diversificação econômica e para

municípios petrorrentistas privilegiados atuando em bases regionais. E, ainda, para enfrentar a provável e iminente finitude das rendas milionárias tanto pelo esgotamento da produção comercial quanto em decorrência da Lei n.º 12.734/2012 (Nazareth, 2021), que redistribuiu por todos os entes nacionais as rendas petrolíferas cuja aplicação está suspensa há 10 anos¹¹⁴. A má aplicação desses recursos pelos municípios da região foi objeto de investigação e amplos debates, servindo como exemplo a não ser seguido pelos municípios que concentram, na atualidade, as maiores parcelas de tais recursos no ERJ (Sartori, 2023).

iii) A recente e progressiva inserção dos GPIs nas atividades baseadas em fontes renováveis e “limpas” de energia permite, em tese, planejar a captura, por parte dos entes regionais, de parcelas da riqueza circulante, seja pelas atividades subsidiárias, pela arrecadação e/ou pelos investimentos na diversificação produtiva. Há uma importante massa crítica de trabalhadores profissionais capazes de constituir os recursos humanos necessários tanto à integração, ainda que limitada, dada sua natureza, nos GPIs existentes, quanto à elaboração de um projeto regional de desenvolvimento fortalecedor de práticas produtivas locais/regionais e criador de uma economia regional diversificada e sustentada no tempo. Esse processo poderia se dar com as atividades já existentes e em ramos, segmentos e setores voltados para uma dinâmica sustentável, ancorada nas demandas socioambientais, inclusivas, distributivas, cidadãs e apoiada nos recursos materiais e imateriais existentes, como os profissionais formados e as instituições de ensino existentes.

iv) A rede de infraestrutura de logística, de armazenagem e

o pós-petróleo, sem planejamento ou participação da sociedade. Nenhum deles conseguiu realizar seus objetivos, totalizando centenas de milhões desperdiçados em empréstimos não retornados aos cofres públicos (Azevedo Neto, 2015). Há pouco, uma nova geração de Fundos – Fundos Soberanos – foi criada em Niterói e Maricá, contemplados com as rendas dos poços do pré-sal da Bacia de Santos confrontantes com seu litoral.

¹¹⁴ A lei foi aprovada pelo Congresso Nacional, mas uma Ação Direta de Inconstitucionalidade, impetrada por São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, conseguiu liminar monocrática para suspender sua aplicação. No entanto, juristas e especialistas são quase unânimes em reconhecer que a lei não fere a Constituição.

de circulação de mercadorias existente e projetada¹¹⁵ representa um suporte material que pode ser potencializado para utilização na diversificação produtiva.

É a base territorial urbano-regional constituída pela nova rede de cidades – expandida e hierarquizada pela conformação das aglomerações urbanas aqui apresentadas, dinamizada pelas atividades ligadas de forma direta e indireta aos GIs, com uma rede de infraestrutura expandida e adensada – que se apresenta como um suporte fundamental para se pensar o futuro. Este dependerá da capacidade de apropriação, mobilização e utilização planejada e socialmente pactuada, dos recursos materiais e imateriais presentes no território, em benefício da maioria (Santos, 1994; Ribeiro, 1999). Apesar desse legado possível de ser potencializado, um projeto de desenvolvimento terá de enfrentar e superar alguns passivos socioambientais e socioeconômicos provocados pelos GPIs, próprios da lógica da economia extrativista.

A viabilização do retorno da pesca artesanal em condições dignas de exercício e remuneração é necessária, pois esta atividade foi extremamente prejudicada pelos imensos perímetros das instalações *offshore* do Complexo de P&G e do Porto do Açú, onde a pesca não pode ser realizada, bem como pelos dutos, os quais danificam embarcações e são fonte de riscos para a atividade. Há de se recuperar as praias e áreas urbanas, tomadas pelo avanço do mar cujas correntes foram barradas pelos quebra-mares e terminais; e as areias do fundo do mar, retiradas para abrir os canais de navegação e jogadas em terra firme, contrariamente às determinações do Estudo de Impacto Ambiental e Relatório de Impacto Ambiental (EIA-RIMA), contaminando, com isso, o lençol freático e inviabilizando a agricultura, a pecuária e o consumo humano das águas de poços numa vasta área de uso produtivo (Vilani; Cruz; Pedlowski, 2021).

¹¹⁵ As duas mesorregiões são atravessadas por mais de uma BR e várias rodovias estaduais ligadas à capital e ao restante do País. Estão previstas a retomada da ligação ferroviária entre ES e RJ, pelo litoral, conectando as estruturas dos GIs; o alargamento e a duplicação de trechos rodoviários; entre outras obras.

A valorização da economia de pequenos produtores e da produção familiar agrícola, agropecuária e agroindustrial é fundamental. No NF, existem mais de dez mil pequenos proprietários rurais oriundos da produção de cana, além de mais de mil famílias em assentamentos da reforma agrária dedicados à produção de alimentos (Bulkool, 2022). Associado a isso, é necessária uma resposta democrática à espoliação sofrida por milhares de pequenos produtores de alimentos e da pecuária expulsos de suas áreas pela polícia militar, a título de desapropriação, por parte do Estado, para a instalação do Distrito Industrial do Porto¹¹⁶.

Após dez anos de tomada da área, ainda não existe nenhuma empresa instalada, e o Porto valorizou o espaço cobrando das empresas interessadas em fazer reserva de área um valor dez vezes superior ao definido para a indenização dos produtores expropriados. Alguns deles até hoje não receberam os pagamentos, não foram atendidos em suas demandas básicas de moradia e trabalho e viram suas terras tomadas sem nenhum uso dado a elas. A reserva de área por parte de empresas interessadas em uma futura instalação já rende ao porto mais de cem milhões de reais anuais (Costa, 2018).

São cruciais a reparação dos danos socioambientais; o controle e a regulação da valorização do solo, a fim de recuperar o direito cidadão à moradia e aos serviços urbanos para todos; o fortalecimento das iniciativas locais em atividades produtivas, comércio e serviços tradicionais incorporando as novas bases tecnológicas trazidas pelos GPIs; o planejamento das especializações e complementaridades territoriais ou da integração econômica entre os municípios dessa grande região.

Além dos pescadores e pequenos produtores rurais, grupos sociais historicamente invisibilizados – como os moradores de

¹¹⁶ Dez anos depois, a maioria não foi indenizada, uns poucos foram transferidos para uma nova área pertencente ao Açú, com habitação e pequenas parcelas de terras, tutelados pelo Porto, e outros receberam valores tão baixos que lhes foi inviabilizada a retomada de suas atividades. Como se tratava de área tradicional, vários idosos adoeceram, e alguns óbitos foram registrados como “tristeza” e “desgosto” (Costa, 2018).

“áreas consideradas de risco”, os deslocados para conjuntos habitacionais populares, os catadores de recicláveis, os artesãos, entre outros – deveriam estar no centro das políticas públicas e dos projetos de desenvolvimento e terem reconhecidos seus interesses e a necessidade de sua participação e de seu protagonismo na elaboração e execução das políticas.

Esses elementos compõem a moldura que circunscreve as reflexões sobre o futuro em termos de possibilidades do desenvolvimento regional. Tudo isso depende do reforço da institucionalidade existente; das experiências em curso de interações entre municípios e da mobilização e integração dos movimentos sociais e populares; de segmentos qualificados da população; e de democratização das institucionalidades. E, em última instância, as possibilidades aumentam com uma política nacional de desenvolvimento regional.

Em termos institucionais, no terreno da gestão e governança territorial, existe a Ompetro, uma associação das prefeituras dos municípios produtores. Apesar do compromisso com políticas públicas e desenvolvimento regional, a organização nunca foi nada além de um *lobby* dos prefeitos junto à ANP para obter ganhos de repasses das rendas, como já foi apontado.

Mais recentemente, em 2018, criou-se o Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (Cidennf) reunindo 18 municípios do interior ao norte do ERJ. Quanto a ele (ainda jovem), há de se registrar seu recorte ser o do eixo Norte/Noroeste – o qual recupera a antiga unidade territorial desmembrada; isso permite perceber interesses políticos em restaurar a antiga, e exclusiva, hegemonia territorial de Campos (Cruz, 2003). O território constituído pela ação dos dois GIs não está contemplado. O Consórcio apresenta uma estrutura técnica temática definindo campos de políticas públicas, mas sua atuação é ditada pela relação entre administrações municipais e empresas, sem instância e participação social.

Portanto, a integração territorial precisa ser mediada pela cooperação intermunicipal. As organizações que envolvem

os municípios – como a Ompetro e o Cidennf, por exemplo – precisam agir de maneira efetiva na integração regional, e não serem organizações de encaminhamento dos interesses voltados, exclusivamente, às empresas e administrações públicas. Que sejam instâncias que permitam pensar a promoção do desenvolvimento urbano-regional de forma integrada.

Associado ao exposto, deve-se investir no planejamento e na implementação de ações e políticas pautados em projetos inclusivos, sustentáveis e democráticos de médio e longo prazos, promotores de acesso a recursos, bens, equipamentos e oportunidades para toda a população. Por exemplo, qualquer ação institucional de âmbito regional deverá considerar a possibilidade da canalização de parte das rendas para um fundo regional soberano, comprometido com a sustentabilidade intergeracional do desenvolvimento.

Quando se trata da gestão vinculada ao desenvolvimento do território, é esse território reconfigurado que tem de ser considerado. Suas fronteiras político-administrativas mostram-se borradas pelos deslocamentos pendulares de pessoas; pelas eventuais migrações seguindo o ritmo e a direção dos investimentos em capital fixo dos GIs e da circulação das rendas monetárias; e pelos movimentos contraditórios de inchaço-esvaziamento, de fragmentação-integração, de desconcentração concentrada, de expansão-segregação, de interação-exclusão urbanos.

Essa é a “unidade territorial urbano-regional” de análise, complexa e contraditória, quer seja considerada em virtude dos impactos diretos e indiretos dos GIs, quer seja pela necessidade de construir uma dinâmica econômica forte com as atividades inter-relacionadas, congregando os excluídos pela dinâmica hegemônica e os projetos para reparar, mitigar e desenvolver alternativas a uma dinâmica que se revela instável, volátil, imprevisível e que aprofunda a dependência ao capturar corações, mentes e recursos materiais e imateriais do ERJ e, particularmente, do eixo correspondente ao vetor que vai do norte em direção à RMRJ e sua sede, pelo litoral.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, E. T. V.; CRUZ, J. L. V. Conflitos em Espaços Globalizados: uma leitura das resistências na microrregião de Campos dos Goytacazes/RJ. *Novos Cadernos NAEA*, Belém, v. 24, n. 2, p. 11-36, maio/ago. 2021.

ARAÚJO, T. B. *Ensaio sobre o desenvolvimento brasileiro: heranças e urgências*. Rio de Janeiro: Revan: FASE, 2000.

ARBOLEDA, M. Spaces of extraction, metropolitan explosions: planetary urbanization and the commodity boom in Latin America. *International Journal of Urban and Regional Research*, [S.l.], v. 40, n. 1, p. 96-112, nov. 2015.

ASSAD, L. B. C. E. *A produção do espaço e o zoneamento urbano: São João da Barra/RJ e o Porto do Açú*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019.

AZEVEDO NETO, J. A. *O desafio do fomento à industrialização em áreas de economia de extrativismo mineral: o caso do FUNDECAM Campos dos Goytacazes*. 2015. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2015.

AZEVEDO, L. C.; SILVA NETO, R. Instabilidade no cenário socioeconômico e político no Brasil a partir de 2014: contrachoque do petróleo, mudanças no marco regulatório e operação Lava Jato. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, [S.l.], n. 19, p. 11-42, jul./dez. 2020.

BENETTI, P. Unificação do mercado de trabalho rural/urbano. In: PIQUET, R. (org.). *Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. p. 48-67.

BRANDÃO, C. *Território e desenvolvimento*. Campinas: UNICAMP. 2010.

BRASIL. *Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997*. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19478.htm. Acesso em: 20 nov. 2023.

BRENNER, N. *Espaços da urbanização*. O urbano a partir da teoria crítica. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2018.

BULKOOL, M. P. *Feira Territorial do Norte Fluminense e seu Capital Social: instrumento de autonomia da agricultura familiar*. Tese (Doutorado em Engenharia de Produção) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2022.

CADENA, A. S.; COSTA, R. C. R. *Macaé, capital do petróleo: desenvolvimento econômico, desigualdade e expansão urbana*. Macaé/RJ: Prefeitura Municipal de Macaé/Coordenação Geral do Programa Macaé Cidadão, 2012.

COSTA, A. M. A. *O processo de expropriação das terras do Açu e a trajetória de luta dos camponeses impactados pelo Projeto Minas-Rio*. Tese (Doutorado em Serviço Social) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CRUZ, J. L.; TERRA, D. T. Reconfiguração do espaço urbano-regional do Norte Fluminense pós-2000: contribuições empíricas para a análise. In: PIQUET, R. (Org.). *Norte Fluminense – uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021.

CRUZ, J. L. V. Análise do perfil ocupacional da população de baixa renda de Campos dos Goytacazes/RJ. In: PIQUET, R. (org.). *Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate*. Rio de Janeiro: PUBLIPUR, 1986. p. 48-67.

CRUZ, J. L. V. *Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

DINIZ, C. C. *Dinâmica regional recente da economia brasileira e suas perspectivas*. Brasília: IPEA, 1995.

FARIA, T. J. P. Configuração do espaço Urbano da Cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: Novas centralidades, velhas estruturas. In: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 10., 2005, São Paulo. *Anais* [...] São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005. p. 4778-4799.

GOMES, F. J. R. *Arranjo populacional e expansão urbana: os vetores da aglomeração urbana de Campos dos Goytacazes e São João da Barra*. 2020. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2020.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: LENA, P.; NASCIMENTO, E. P. (orgs.). *Enfrentando os limites do crescimento. Sustentabilidade, decrescimento e prosperidade*. Rio de Janeiro: Garamond & IRD, 2012.

GUIMARÃES NETO, L. Desigualdades regionais e federalismo. In: AFFONSO, R.; SILVA, P. (orgs.). *Federalismo no Brasil: desigualdades regionais e desenvolvimento*. São Paulo: FUNDAP: UNESP, 1995. p. 13-59.

HARVEY, D. *O novo imperialismo*. São Paulo: Edições Loyola, 2004.

HASENCLEVER, L.; PARANHOS, J.; TORRES, R. Desempenho econômico do Rio de Janeiro: trajetórias passadas e perspectivas futuras. *Dados – Revista de Ciências Sociais, [S.l.]*, v. 55, n. 3, p. 681-711, 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Arranjos Populacionais e Concentrações Urbanas do Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, 2016. *E-Book*.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2100600>. Acesso em: 10 jul. 2022.

LEFEBVRE, H. *A revolução urbana*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 1999.

LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo - Rio de Janeiro. *Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais, [S.l.]*, n. 22, ano 6, p. 6-15, 2015.

LOWY, M. A Teoria do Desenvolvimento Desigual e Combinado. *Revista Outubro, [S.l.]*, n. 1-6, p. 73-80, 1998.

MONIÉ, F.; VIDAL, S. Cidades, Portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 975-95, 2006.

MONTE-MÓR, R. Urbanização extensiva e lógicas de povoamento: um olhar ambiental. SANTOS, M. *et al.* (orgs.). *Território, globalização e fragmentação*. São Paulo: Hucitec/Anpur, 1994. p. 169-181.

NAZARETH, P. A. Rendas petrolíferas: tempos incertos para os municípios do estado do Rio de Janeiro. In: PIQUET, R. (Org.). *Norte Fluminense – uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021.

NEVES, D. Mudança tecnológica e emprego. In: PIQUET, R. (Org.). *Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. p. 48-67.

OLIVEIRA, F. de. *Elegia para uma re(li)gião*: SUDENE, Nordeste, planejamento e conflito de classes. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.

PACHECO, C. A. *Fragmentação da nação*. Campinas: UNICAMP/IE, 1998.

PASSOS, W. S. *A metropolização do interior brasileiro: o caso da Bacia de Campos*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2023.

PESSANHA, R. M.; OLIVEIRA, F. J. G. Os Circuitos Espaciais de Produção no RJ e SP: Formação e Integração da Megarregião Rio-SP. In: CONGRESSO OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES 20 ANOS, 2018, Rio de Janeiro. *Anais [...]* Rio de Janeiro: UFRJ, 2018. Disponível em: <https://congressovinteanos.observatoriodasmetrolopoles.net.br/anais/>. Acesso em: 20 mar. 2021.

PESSANHA, R. M. Porto do Açú, mais enclave e território de passagem do que desenvolvimento, teve R\$ 12 bi de movimentação em 2022. *Brasil 247*, São Paulo, 14 ago. 2022.

PIMENTEL, N. C. P. *A Educação Técnica e a Região: Um Estudo do CEFET Campos*. 2003. 132f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional

e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2003.

PIQUET, R. (Org.). *Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986.

PIQUET, R. O Norte Fluminense em dois tempos. In: PIQUET, R. (Org.). *Norte Fluminense – uma região petrodependente*. Rio de Janeiro: Editora Telha, 2021.

PORTO DO AÇU. Disponível em: <https://portodoacu.com.br/>. Acesso em: 22 dez. 2023.

RANGEL, H. C. *O Complexo Portuário do Açu e suas relações industriais e comerciais em municípios selecionados do Norte Fluminense*. Tese (Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2020.

RIBEIRO, A. C. T. Conversando sobre o espaço. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 8., 1999. *Anais [...]* Porto Alegre: ANPUR, 1999, p. 1-26, mimeo.

SANTOS, M. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. São Paulo: HUCITEC, 1994.

SARMENTO, M. P. *Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos – Ompetro: agência de desenvolvimento ou organização lobista?* 2012. 87 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2012.

SARTORI, C. Cidades que mais arrecadam com petróleo buscam evitar os erros do passado no Rio. *Valor Econômico*, 15 set. 2023. Disponível em: <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/09/15/cidades-que-mais-arrecadam-com-petroleo-buscam-evitar-os-erros-do-passado-no-rio.ghtml>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SERRA, R. V. Distribuir e Aplicar as Rendas do Petróleo: o debate-mãe do combativo BPRR. *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, n. 61, p. 5-6. 2018. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/12/boletim-royalties-N61-dezem-2018-editorial.pdf>. Acesso em: 20 ago. 2022.

SILVA, S. R. A.; CARVALHO, M. R. *Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica*. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019.

SILVA NETO, R.; DIAS, R. S. O arranjo produtivo local de petróleo e gás em Macaé: origem, evolução, impactos da crise do contracheque de 2014 e perspectivas pós-crise. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, Rio de Janeiro, n. 20, p. 13-51, 2021.

SIQUEIRA, H. Estrutura produtiva e divisão espacial do trabalho no Estado e na metrópole. In: RIBEIRO, L. C. de Q. (Org.). *Rio de Janeiro*

transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. p. 79-116.

SMITH, N. *Desenvolvimento desigual: natureza, capital e a produção do espaço*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2009.

SOBRAL, B. L. B. Impasse no modelo de desenvolvimento fluminense: o desafio de superar uma crise econômica e não apenas das finanças públicas. *Geo UERJ*, Rio de Janeiro, n. 36, p. 1-21, 2020.

SOUZA, J.; TERRA, D.; CAMPOS, M. Mobilidade Populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). *Revista Eure, [S.l.]*, v. 41, n. 123, p. 53-80, 2015.

TAVARES, E.; SOUZA, J.; SOUZA, J. Apesar da expansão urbana no eixo Norte Fluminense, Censo 2022 confirma redução do crescimento populacional. *Boletim Semanal do Observatório das Metrópoles*, 20 jul. 2023. Disponível em: <https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/apesar-da-expansao-urbana-no-eixo-norte-fluminense-censo-2022-confirma-reducao-do-crescimento-populacional/>. Acesso em: 20 nov. 2023.

VILANI, R.; CRUZ, J. L. V.; PEDLOWSKI, M. O sal do porto: conflitos ambientais no Porto do Açu, Rio de Janeiro, Brasil. *Revista Ambiente & Sociedade*, São Paulo, v. 24, p. 1-21, 2021.

VITTE, C. C. S. Neoextrativismo e o uso de recursos naturais na América Latina: notas introdutórias sobre conflitos e impactos socioambientais. *Conexão Política*, Teresina, v. 9, n. 1, p. 167-194, jan./jun. 2020.

LISTA DE AUTORES

Ana Carla Pinheiro é doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), professora de Sociologia da rede estadual de educação básica no município de Campos dos Goytacazes (RJ) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, e do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais da UENF (GEPUR/UENF).

Ana Lúcia Mussi de Carvalho Campinho é doutora em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Atua como pesquisadora no INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda é socióloga, doutora em Sociologia Política e docente do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes. Atua ainda como pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Antenora Maria da Mata Siqueira é doutora em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável e professora do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (PPGDAP/UFF) Campos. Atua como pesquisadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA) e do Observatório dos Desastres Ambientais (ODAm).

Carlos Frederico Ribeiro é professor de geografia, doutorando em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), mestre em

Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (PPGDAP/UFF) e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles e do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA).

Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle é doutor em Sociologia Política e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Daniela Bogado Bastos de Oliveira é doutora em Sociologia Política, mestre em Direito e especialista em Direito Ambiental. É docente do Instituto Federal Fluminense (IFF), membro do Ateliê de Pesquisas da Paisagem (APPA) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, na área ambiental e do direito à cidade.

David Maciel de Mello Neto é doutor em Sociologia pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGSA/UFRJ) e professor associado do Laboratório de Gestão e Políticas Públicas da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (LGPP/UENF) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da UENF (PPGSP/UENF). Atua como pesquisador do Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense; do Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ (NECVU/UFRJ); do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF); e do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais da UENF (GEPUR/UENF).

Érica Tavares é doutora em Planejamento Urbano e Regional, professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (PPGDAP/UFF-Campos). Atua como pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpole, cocordenadora do Núcleo Norte Fluminense. Integra na UFF o Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA).

Filliph Machado Santos da Silva é doutorando em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Atua ainda como pesquisador assistente do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Guilherme Vasconcelos Pereira é doutorando em Sociologia Política pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF) com graduação em Ciências Econômicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF) (2016) e mestrado em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas pela UFF/PUCG (2018). É também pesquisador assistente no INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Henrique Rabelo é mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ) e integrante do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro e do Instituto de Estudos do Rio de Janeiro (IERJ).

Humberto Meza é doutor em Ciência Política no Núcleo de Pesquisa em Participação, Movimentos Sociais e Ação Coletiva (NEPAC/IFCH) da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é pesquisador do INCT

Observatório das Metrôpoles, Núcleo Rio de Janeiro, no campo do Associativismo, Participação Social e Ação Coletiva, e coordenador do Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles.

José Felipe Quintanilha França é mestre e doutorando em Sociologia Política pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF). É advogado de formação, tem especialização e experiência em administração pública, além de MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getulio Vargas. Atualmente é pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, e membro do Grupo de Trabalho sobre Fiscalidade, também do Observatório.

José Luis Vianna da Cruz é doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ). É professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (PPGDAP/UFF/ESR – Campos dos Goytacazes/RJ) e pesquisador do Núcleo de Pesquisa em Dinâmica Capitalista e Ação Política (NETRAD).

Joseane de Souza é doutora em Demografia e professora associada da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Atualmente é pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, no campo da mobilidade espacial da população e desenvolvimento regional e no campo da transparência e participação social.

Juliana Blasi é doutora em Antropologia pela Universidade de São Paulo (USP), pós-doutoranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais da UENF (GEPUR/UENF), da Atena/UFF – INCT-InEAC e colaboradora do ETNO.URB.

Juliana Santos Alves de Souza é doutoranda em Ciências Ambientais e Conservação pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPG-CiAC/UFRJ Macaé), mestre em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da Universidade Federal Fluminense (PPGDAP/UFF Campos) e integra o Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles e o Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (Nessa).

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira é sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor do Instituto Federal Fluminense (IFF) e professor do Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo do IFF.

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro é graduado em Administração Pública pela Fundação Getúlio Vargas – RJ (1972), mestre em *Développement Économique et Social* pela Université Paris 1 (Panthéon Sorbonne) (1976) e doutor em Arquitetura e Urbanismo pela Universidade de São Paulo (USP) (1991). Atualmente é professor titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e do Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ (IPPUR/UFRJ) e pesquisador emérito da FAPERJ vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade

Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF). É também coordenador do INCT Observatório das Metrôpoles.

Maria Helena Versiani é historiadora, doutora em História, Política e Bens Culturais pelo Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC/FGV), pesquisadora no Museu da República e integrante do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro e do Instituto de Estudos do Rio de Janeiro (IERJ).

Mariana de Oliveira Pohlmann é graduada em Administração Pública pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) e pós-graduanda em ESG e Sustentabilidade Corporativa pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Atualmente faz parte do GT-Fiscal do Observatório das Metrôpoles, no campo de estudos sobre neoextrativismo e royalties.

Matheus Machado Orioli é arquiteto e urbanista, mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Atua como docente no curso de graduação em Arquitetura e Urbanismo na Universidade de Cuiabá e ainda como pesquisador assistente do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Mauro Osorio é economista, doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IPPUR/UFRJ), professor associado da Faculdade Nacional de Direito/UFRJ, coordenador do Observatório de Estudos sobre o Rio de Janeiro e integrante do Instituto de Estudos do Rio de Janeiro (IERJ).

Nilo Azevedo é doutor em Sociologia Política e professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). Atualmente é pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, e membro do Grupo de Trabalho sobre Fiscalidade, também do Observatório.

Patricia Burlamaqui é doutora em Ciência Política pela Universidade Federal Fluminense (UFF), especialista em Análise de Políticas Públicas pelo Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (IE/UFRJ), pós-doutoranda pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, do Núcleo de Pesquisa em Instituições e Políticas Públicas da Universidade Federal do Piauí (NIPP/UFPI) e do Núcleo de Estudos da Representação e Democracia da UENF (NERD/UENF).

Raquel Chaffin Cezario é doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) (2021), mestra em Políticas Sociais pela UENF (2014), bacharela e licenciada em Ciências Sociais pela UENF (2012) e pela Universidade Cruzeiro do Sul (2020). Atua na Secretaria de Educação de São João da Barra como articuladora de políticas públicas. É pesquisadora no INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Renato Dirk é mestre em Estudos Populacionais e Pesquisa Social pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), doutorando pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia da Universidade Federal Fluminense (PPGS/UFF), pesquisador assistente do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, e membro do Grupo

de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF).

Roberto Moraes é mestre pelo Instituto Alberto Luiz Coimbra de Pós-Graduação e Pesquisa de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro (COPPE/UFRJ) e doutor pelo Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade Estadual do Rio de Janeiro (PPFH/UERJ). É professor e pesquisador do Instituto Federal Fluminense (IFF), membro da Rede Latino-americana de Investigadores em Espaço-Economia: Geografia Econômica e Economia Política (ReLAEE) e autor do livro *A “indústria” dos fundos financeiros: potência, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo*.

Rodrigo Valente Serra é doutor em Economia Aplicada pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Atualmente é professor do curso de Engenharia de Produção do Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca (CEFET/RJ – Nova Iguaçu) e servidor concursado da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), cedido ao Grupo de Apoio Técnico Especializado do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (GATE/MPRJ).

Vanessa Palagar é doutora em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), professora de Sociologia da rede estadual de educação básica nos municípios de São Fidélis e Cambuci (RJ) e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, e do Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais da UENF (GEPUR/UENF).

Wania Mesquita é doutora em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), professora associada do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGSP/UENF), pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, coordenadora do Núcleo Norte Fluminense, e integra o Grupo de Estudos e Pesquisas Urbanas e Regionais da UENF (GEPUR/UENF) e a Rede ETNO.URB.

Este livro é fruto dos primeiros dois anos de atuação do **Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles**. Trata-se de um **Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia** que trabalha de forma sistemática e articulada sobre os desafios metropolitanos postos ao desenvolvimento nacional. Sua pesquisa em rede mobiliza mais de **400 pesquisadores** distribuídos por **18 núcleos** instalados em todas as regiões do país. Nesta obra, o **Núcleo Norte Fluminense** compila dados e reflexões sobre a região produzidos por especialistas de diferentes perspectivas disciplinares, teóricas e metodológicas — incluindo membros da rede e pesquisadores convidados.



observatorionf.uenf.br



UFRJ



UENF



UFF
Universidade
Federal
Fluminense



IFF
INSTITUTO
FEDERAL
Fluminense



UNIVERSIDADE
CANDIDO
MENDES
CAMPOS

LETRAPITAL

ISBN 978-85-7785-938-2



9 788577 859382