

Petróleo, Royalties & Região



Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 60 - Agosto / 2018

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão
da Cidade - Universidade Candido Mendes

APOIO

INDEXAÇÃO



ISSN 1980-6310

Artigos

**Avanços e retrocessos na
Política de Conteúdo Local
brasileira**

PÁGS. - 3 a 5

**Rendas petrolíferas, do
auge à crise: os efeitos
nos orçamentos públicos
e na renda per capita dos
municípios produtores do
Estado do Rio de Janeiro**

PÁGS. - 6 a 14

**Rendas do petróleo e suas
influências no desenvolvimento
socioeconômico dos municípios de
São João da Barra e São Francisco
de Itabapoana**

PÁGS. - 15 a 22

**O direito à moradia e a
mercantilização da cidade:
o caso de Campos dos
Goytacazes**

PÁGS. - 23 a 28

**O direito à cidade sob a
perspectiva de gênero**

PÁGS. - 29 a 31

**Evolução urbana e
segregação espacial em
Itaperuna (RJ)**

PÁGS. - 32 a 39



Editorial

José Luis Vianna da Cruz
Rodrigo Machado Vilani

Editores

A intensificação da urbanização e a compressão espaço/tempo proporcionadas pela tecnologia, dentre outros fatores, ao lado das dinâmicas territoriais decorrentes do mercado globalizado e da inserção das economias nacionais nas cadeias globais de valor, têm produzido novas articulações entre as cidades e as regiões. As análises urbano-regionais procuram dar conta, dentre outras dimensões, do agravamento das questões ligadas à apropriação e uso do solo urbano, particularmente em espaços urbano-regionais impactados, direta e indiretamente, por grandes projetos de investimento, vinculados a áreas estratégicas da economia internacional.

Tal é o caso da Indústria do Petróleo. Conhecer os diversos aspectos da atividade industrial petrolífera torna-se fundamental para compreender dinâmicas urbano-regionais onde existam instalações e conexões relevantes.

Igualmente importante é a abordagem dos temas vinculados à recorrente segregação socioespacial nas cidades e suas vinculações com a crescente mercantilização do solo urbano, hierarquizando o espaço de moradia, herança histórica brasileira, agravada em territórios impactados por grandes investimentos.

Este número do Boletim trata dessas questões em dois blocos de artigos. O primeiro traz questões candentes da indústria petrolífera brasileira, objeto de profundas e polêmicas transformações desde o final de 2014, envolvendo, dentre outros, a crise da Petrobras e as mudanças na política para o setor, bem como a queda na produção dos poços maduros da Bacia de Campos e a hegemonia da produção da camada do pré-sal. Os artigos abordam a Política de Conteúdo Local e os impactos das rendas petrolíferas nos municípios produtores do Estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito aos períodos de fartura e penúria dos volumes recebidos pelos municípios, bem como a comparação entre os seus impactos sobre a economia de dois municípios impactados pelas atividades petrolíferas da Bacia de Campos.

O segundo bloco traz artigos sobre a mercantilização da cidade, a questão de gênero no acesso ao espaço urbano e uma análise da segregação espacial em espaço de moradias numa cidade do Noroeste fluminense. Os três referem-se ao espaço urbano-regional impactado pela indústria fluminense de exploração e produção de petróleo e gás.



Avanços e retrocessos na Política de Conteúdo Local brasileira

ADVANCES AND SETBACKS IN THE BRAZILIAN LOCAL CONTENT POLICY

Resumo:

As atividades relacionadas ao setor de petróleo e gás no Brasil estão diretamente ligadas à história da Petrobras e se mesclam ao processo de desenvolvimento do País, tendo cumprido um papel fundamental para o seu desenvolvimento. Dentre as estratégias que permitiram tal resultado, encontra-se a adoção de Políticas de Conteúdo Local (PCL). Entretanto, tais políticas têm suscitado debates, que resultaram em mudanças recentes. O presente artigo objetiva apresentar os avanços e retrocessos das PCL, por meio de pesquisa bibliográfica e documental inédita, que aponta para a complexidade do setor e permite considerar que a convergência de interesses entre os agentes é difícil de ser atingida diante de benefícios diversos, e muitas vezes conflitantes, envolvidos na questão.

Palavras-chave: Políticas de Conteúdo Local, Petrobras, Desenvolvimento

Abstract:

The activities related to the oil and gas sector in Brazil are directly linked to the history of Petrobras, and connected to the development of the country, having played a key role in its development. The adoption of Local Content Policies (PCL) is among the strategies that allowed achieving such result. However, those policies have raised debates, which have resulted in recent changes. The present article aims to present the advances and setbacks of the PCL, by means of novel bibliographic and documentary research, which points to the complexity of the sector, and allows considering that the convergence of interests among the agents is difficult to be achieved in the face of diverse, and often conflicting, benefits involved in the issue.

Keywords: Local Content Policies, Petrobras, Development

Marlúcia Junger Lumberras

Doutoranda e mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela Universidade Candido Mendes. Bacharel em Administração pela Universidade Federal Fluminense. Professora do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense
marlucijunger@yahoo.com.br

Rua Aristides Figueiredo, 157 - Centro - Bom Jesus do Itabapoana (RJ) - Brasil

Rosélia Piquet

Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professora Titular da UFRJ. Pesquisadora 1A do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico. Professora e Coordenadora do Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes
ropiquet@terra.com.br

Alameda Paris, 7 - São Francisco - Niterói (RJ) - Brasil

Introdução

As atividades relacionadas ao setor de petróleo e gás (P&G) no Brasil se mesclam ao processo de desenvolvimento do País, tendo superado diversos desafios, tais como a crise internacional do petróleo na década de 1970, que motivou investimentos em pesquisa e desenvolvimento de tecnologia e inovação que permitiram ao País explorar e produzir petróleo em águas cada vez mais profundas, sendo a indústria de produção de petróleo *offshore*, no Brasil, um arquétipo da criação e do desenvolvimento de uma rede de conhecimento centrada na Petrobras (IBP, 2017).

Ademais, o setor de P&G cumpriu um papel fundamental no desenvolvimento do País com o estabelecimento de uma infraestrutura na área de energia, a criação de uma cadeia produtiva que engloba a indústria de bens de capital e a prestação de serviços, responsáveis por importantes segmentos industriais quanto à geração de emprego e à manutenção da capacidade de crescimento econômico no longo prazo (ANP, 2015, p. 292).

Em conjunto, a indústria de petróleo apresenta grande potencial de atração de investimentos e, consequentemente, contribui para a economia do Brasil. Entretanto,

to, os primeiros anos do século XXI foram marcados por profundas oscilações dos preços do petróleo resultantes de questões técnicas, geológicas, geopolíticas e econômicas (Pinto Jr, 2015), o que aciona questionamentos relativos à possibilidade de o País ser afetado pela chamada "Maldição dos Recursos Naturais", expressão utilizada pela literatura econômica para demonstrar a relação negativa entre a fartura de recursos naturais, a taxa real de crescimento do PIB e o nível de desenvolvimento socioeconômico (Sachs e Warner, 1995).

Nessas circunstâncias, elaborar ou aditar uma legislação quanto à adoção de Conteúdo Local (CL) tornou-se uma estratégia política que visa conquistar maiores benefícios econômicos a partir da extração de recursos esgotáveis.

De modo geral, Políticas de Conteúdo Local (PCL) consistem na exigência de que uma empresa, ou um conjunto de empresas de um dado setor produtivo, realize no mercado doméstico uma parcela das compras de insumos e de bens e serviços requeridos por seus empreendimentos. Vale ressaltar que, direta ou indiretamente, todos os países adotam PCL.

O Conteúdo Local no Brasil

O histórico das atividades petrolíferas no Brasil se confunde com a história da Petrobras. Desde sua fundação, em

1953, então empresa estatal e monopolista, a Petrobras procurou atuar no sentido de desenvolver um consistente plano

de nacionalização não só de seu corpo técnico como também quanto à capacitação empresarial das empresas ligadas ao suprimento de bens e serviços, pois, naquele momento histórico, dependia quase que 100% da importação desses serviços e produtos. Graças à adoção dessa diretriz de estratégia empresarial e em função da implantação de um centro tecnológico próprio, o Centro de Pesquisa e Desenvolvimento Leopoldo Américo Miguez de Mello (Cenpes), que veio a se tornar um competente centro de pesquisa aplicada e de engenharia básica, passando a desenvolver projetos conceituais e de produção offshore, criou, no País, uma extensa rede local de fornecedores de bens e serviços.

No início dos anos 1990, contudo, uma nova etapa nas relações entre a petroleira brasileira e o parque fornecedor de bens e serviços tem início, quando a economia brasileira atravessa um período de redução nos investimentos em grandes projetos e de abertura ao mercado internacional.

Com o fim do monopólio da Petrobras, em 1997, a Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), na qualidade de órgão regulador do setor, inclui como critério de julgamento para as fases de E&P uma pontuação proporcional ao nível de compromisso de conteúdo local dos projetos de investimento das empresas petrolíferas participantes dos leilões de blocos, uma vez que empresas multinacionais passam a participar dos mesmos. Entretanto, entre 1999 e 2002, esse compromisso com o conteúdo local é voluntário.

Desde 2003, contudo, os editais passaram a exigir percentuais mínimos de CL, além de manter o compromisso com aquisição local de bens e serviços como critério de julgamento das ofertas e a previsão de multas no caso de descumprimento dos compromissos. As exigências aumentaram a partir de 2005, e foram determinados percentuais mínimos e máximos de CL, além de previstos índices diferenciados para blocos situados em águas profundas, águas rasas e em terra.

O acirramento do debate relativo ao Conteúdo Local

A indústria de petróleo brasileira passou a sofrer as consequências advindas de mudanças ocorridas no cenário internacional, a partir do segundo semestre de 2014 – a expansão das fontes de energia renováveis, o aumento das pressões ambientais e o surgimento de novos *players* na indústria de P&G –, além de grave crise política e institucional ocorrida no País. Tais fatos compuseram um cenário de incerteza e volatilidade de preços (Colomer e Rodrigues, 2015) e acirraram o debate e as pressões para as mudanças nas regras da PCL.

Com o intuito de apresentar tal discussão, as autoras do presente artigo realizaram uma pesquisa bibliográfica e documental inédita, durante agosto de 2016 até junho de 2018, tendo sido consultados mais de uma centena de textos sobre as posições das principais instituições envolvidas no debate sobre PCL, tais como: Federação das Indústrias de São Paulo (FIESP); Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (IBP); Agência Nacional de Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP); Ministério de Minas e Energia (MME); Tribunal de Contas da União (TCU); Associação Brasileira das Empresas de Serviços de Petróleo (Abespetro); Petrobras; Federação Única dos Petroleiros (FUP); entre outras.

Apesar de haver necessidade de revisão da PCL – pois apresentava distorções, o processo de aplicação era altamente burocrático, e de difícil aplicação, gerando custos de regulação para a ANP e custos administrativos para as empresas – contudo, cabe refletir sobre a direção das mudanças encaminhadas pelo atual governo, visto que apresenta-se sensível às promessas de investimento das petroleiras, que argumentam que as exigências de Conteúdo Local seriam um empecilho à atratividade às novas rodadas de licitação e à viabilidade do pré-sal em um cenário de preços baixos.

Por trás da discussão sobre Conteúdo Local, percebe-se a necessidade de revisão do ambiente de negócios brasileiro, um ambiente carente do estabelecimento de políticas de Estado, e não a de políticas de governo, que oscilam conforme os interesses/ideologias daqueles que assumem o poder e não se comprometem com o desenvolvimento da nação. Isso demonstra que, no Brasil, inexistia um projeto de desenvolvimento nacional

e que a questão da energia e do petróleo do pré-sal estão incluídas na agenda neoconservadora, escolhendo a especialização regressiva, a oferta de *commodities* de baixo valor agregado e a exploração de recursos naturais (BRANDÃO, 2017).

Além disso, há contradições presentes no discurso daqueles que defendem a redução dos índices de CL. Por exemplo, um dos argumentos para a citada redução seria a tendência de mudança na matriz energética mundial e a necessidade de explorar o petróleo, para que a riqueza não se perca no poço. Entretanto, pelo interesse demonstrado pelas grandes petroleiras durante a 14ª Rodada do pós-sal, as 2ª e 3ª – ocorridas em 2017 – e a 4ª – realizada em 2018 – Rodadas do pré-sal, percebe-se que há ainda grande expectativa com relação ao uso do petróleo.

O TCU (2016) fez uma série de recomendações ao MME a serem seguidas antes da definição de novos índices de CL, indicando a necessidade de estudos técnicos assim como de consultas públicas. Antes que a ANP concluísse tais estudos e propostas de mudanças, o MME definiu novos índices. Se as regras vigentes até então se baseavam nas inferências da indústria nacional, atualmente, atendem aos interesses das petroleiras.

O CL tornou-se tão relevante no âmbito do setor de P&G brasileiro que a ANP está desenvolvendo estudos para a definição de um novo modelo de fiscalização do cumprimento dos requisitos de Conteúdo Local da fase de desenvolvimento da produção dos projetos de óleo e gás, e, em junho de 2018, transformou a antiga Coordenadoria de Conteúdo Local (CCL) em Superintendência de Conteúdo Local (SCL).

O IBP, sendo o porta-voz das multinacionais, tanto das presadoras de serviços quanto das petroleiras, e contando agora com a participação da Petrobras, ganha enorme proeminência no debate. Torna-se, de fato, o grande articulador dessa política, ao lado da Abespetro.

A atuação da Petrobras merece um destaque especial. Fazendo tábula rasa da exitosa atuação da empresa durante mais de 60 anos, seus novos dirigentes pretendem mudar o curso de sua história. Apesar de o contexto atual não permitir que a empresa mantenha o padrão de investimentos realizados entre 2009 e 2014, a atual estratégia da empresa de cortar investi-

mentos e de dar prioridade ao seu Programa de Parcerias e Desinvestimentos vem provocando mudanças, que prometem ser mais abrangentes do que as ocorridas em períodos anteriores, e o mercado de petróleo no País começa a ganhar novos contornos. O grande diferencial agora é que pretende-se que a nova abertura ocorra do poço até o posto e não apenas limitada à área de E&P. Enquanto a estatal recua e reduz seu patrimônio, outras petroleiras vêm adquirindo ativos até então de sua exclusiva propriedade.

No atual cenário brasileiro, as instituições que representam a indústria fornecedora e os trabalhadores perderam sensivelmente visibilidade, em função das condições gerais da produção, que levaram a uma crescente fragmentação e excessiva especialização. Assim, o posicionamento da Associação dos Engenheiros da Petrobras (Aepet), da FUP, e até mesmo do respeitado Clube de Engenharia, não repercutiu na mídia e pouco foram ouvidos pelos tomadores de decisão.

A seu turno, a empresa de capital nacional, desde os anos 1990, vem sendo alvo da difusão de um preconceito, que a projeta como símbolo do atraso e da ineficiência, que, somada à ausência de lideranças dotadas de prestígio e credibilidade para falar em nome do conjunto dos diferentes segmentos envolvidos, acentuou a perda de importância dessas instituições. Em consequência, os posicionamentos da mais importante federação do País, a Fiesp, quase não receberam destaque no noticiário especializado sobre o setor. Entretanto, a Instituição destaca, em seu texto "A Política de Conteúdo Local na Indústria de Petróleo e Gás Natural", que não há provas concretas de que os prazos e preços sejam comprometidos pela mesma. Ao contrário, o Brasil entregou nove plataformas dentro do prazo, enquanto 12 sondas importadas tiveram atraso médio de dois anos e ficaram 500% acima do orçamento. (Fiesp/ Decomtec, 2017).

Neste mesmo Relatório, é rebatida a queixa das operadoras de que as multas seriam bilionárias: levantamento do Decomtec/ Fiesp, com base em dados da ANP, indica que foram aplicadas 232 multas, entre 2011 e início de janeiro de 2017, perfazendo o valor total de R\$ 527 milhões, sendo recolhidos R\$ 365 milhões pelas operadoras, já que há desconto no momento do recolhimento – valores modestos diante das elevadas cifras do setor de P&G. (Fiesp/ Decomtec, 2017).

A Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq) e o Sindicato Nacional da Indústria da Construção e Reparação Naval e Offshore (Sinaval) vêm assumindo posições aguerridas em defesa dos interesses nacionais, uma vez que as empresas filiadas a essas associações são as mais prejudicadas nesse jogo de interesses em curso. Segundo Alber-

to Machado, diretor executivo de petróleo e gás da Abimaq, a suspensão de obras e contratos pela Petrobras nos últimos três anos deixou um rastro de inadimplência e equipamentos estocados em pátios de fábricas, que somam um total de R\$ 286 milhões, dos quais R\$ 198 milhões referem-se a equipamentos já entregues. Informa, ainda, que o setor de máquinas perdeu 88 mil empregos diretos, passando de 380 mil para 292 mil em abril de 2017 (ORDOÑEZ, 2017).

Os critérios de avaliação das propostas de prestação de serviços e ofertas de bens baseiam-se em qualidade, prazo e preço. De acordo com Sérgio Bacci (2018), vice-presidente executivo do Sinaval, a indústria brasileira oferta produtos de qualidade igual ou superior à mundial. Com relação ao prazo, ele alega que a China faz mais rápido, porque os pedidos encaminhados para lá não podem ser alterados a todo momento, como ocorre com aqueles que são desenvolvidos no Brasil, e que qualquer produto fabricado na China é mais barato; mas quando os preços são comparados com os da Noruega, o Brasil se torna competitivo. O vice-presidente alega falta de diálogo com o atual governo, e com a gestão da Petrobras, e pleiteia a necessidade de debater uma política nacional de Estado, envolvendo políticas industriais de longo prazo, que não fiquem à mercê das ideologias daqueles que ocupam os cargos eletivos (BACCI, 2018 apud SIQUEIRA; FRANCELLINO, 2018).

Pelo exposto, fica claro que o sistema produtivo de petróleo e gás envolve uma densa rede de fornecedores de bens e serviços de diferentes origens, características e modelos de organização. Um sistema complexo que envolve centros de pesquisa e de desenvolvimento de produtos, em colaboração contínua, o que permite considerar que a convergência de interesses entre os agentes é difícil de ser atingida diante de benefícios diversos, e muitas vezes conflitantes, envolvidos na questão. Contudo, há clara percepção de que os mecanismos antigos se esvaíram e que a PCL precisa ser revista. Tal complexidade faz com que a PCL tenha que ser diferenciada, uma vez que nenhum país é competitivo em todos os produtos e serviços que envolvem a cadeia produtiva do petróleo e gás.

Contudo, tal revisão deve ser realizada visando garantir que os benefícios advindos da exploração de P&G sejam reservados ao Brasil. Para tanto, é necessário preservar, e expandir os investimentos, não apenas na E&P, com vista à exportação de petróleo bruto, mas também em refino, e, principalmente, em P&D. Além disso, deve propiciar o desenvolvimento das empresas que atuam na cadeia produtiva de P&G, e que atendem também a outros segmentos industriais, pois assim o País poderá ser preservado da "maldição dos recursos naturais".

REFERÊNCIAS

- ANP/BRASIL. Petróleo e Estado. Rio de Janeiro: ANP, 2015.
- ANP. ANP cria Superintendência de Conteúdo Local. ANP, 08 de junho de 2018.
- BRANDÃO, C. A. Crise e rodadas de neoliberalização: impactos nos espaços metropolitanos e no mundo do trabalho no Brasil. Cadernos Metrópole, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 45-69, abr. 2017.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão TCU N.º 3072-2016. Plenário. Relator: Ministro José Múcio Monteiro. Sessão de 30/11/2016.
- COLOMER, M. e RODRIGUES, N. (2015), Impactos macroeconômicos da crise na indústria de petróleo no Brasil. Boletim Infopetro. Ano 15, n.4, pp.49-53.
- FIESP. A política de conteúdo local na indústria de petróleo e gás natural. Departamento de Competitividade e Tecnologia (DECOMTEC) da Federação das

- Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) - fevereiro de 2017.
- IBP. Agenda da Indústria de Petróleo, Gás e Biocombustíveis 2017. Rio de Janeiro: IBP, 2017.
- MEDEIROS, G. Segmento de águas profundas mais relevante para Shell. Brasil Energia: Petróleo & Gás, Rio de Janeiro, 28 nov. 2017.
- ORDOÑEZ, R. Suspensão de obras no setor de petróleo deixa rastro de dívidas. O Globo, Economia. 05 jun. 2017.
- PINTO JR, H. Q. O novo contexto do mercado internacional do petróleo e seus impactos para o Brasil. Boletim Petróleo, Royalties e Região, dez. 2015. p. 5-8.
- ROCHA, A. Sem fôlego para crescer. O Globo. 29 jun. 2017.
- SACHS, J. D.; WARNER, A. M. Natural resource abundance and economic growth. NBER Working Paper. No. W5398, 1995.
- SIQUEIRA, C.; FRANCELLINO, R. Entrevista a Sérgio Bacci, do Sinaval. Brasil Energia Petróleo & Gás. 13 abr. 2018.

Rendas petrolíferas, do auge à crise: os efeitos nos orçamentos públicos e na renda per capita dos municípios produtores do Estado do Rio de Janeiro

OIL REVENUES, FROM THE PEAK TO THE CRISIS: THE EFFECTS ON PUBLIC BUDGETS AND PER CAPITA INCOME OF PRODUCER MUNICIPALITIES IN RIO DE JANEIRO STATE

Resumo:

Desde a denominada Lei do Petróleo, de 1997, o estado do Rio de Janeiro tem passado por profundas transformações em seu desenvolvimento econômico, espacial e social, decorrentes das elevações significativas de repasses das rendas petrolíferas. Porém, desde o final de 2014, esse valor vem diminuindo drasticamente devido à crise no setor, o que culminou em impactos extremamente negativos nos orçamentos estadual e municipais, principalmente dos municípios produtores, que passaram a apresentar os sintomas desta crise. Este artigo apresenta uma análise da evolução das rendas petrolíferas e sua contribuição nas receitas orçamentárias dos municípios produtores de petróleo do estado do Rio de Janeiro, destacando sua influência nas variações na dinâmica demográfica e nos valores per capita, com intuito de contribuir com elementos para o debate sobre a dependência em relação às rendas petrolíferas, bem como sobre as demandas da gestão e do planejamento regional.

Palavras-chave: Rio de Janeiro. Indústria do petróleo. Rendas petrolíferas. Crise do preço do petróleo. Receitas orçamentárias.

Abstract:

Since the so-called Petroleum Law of 1997, Rio de Janeiro State, in Brazil, has undergone profound changes in its economic, spatial and social development, resulting from significant increases in the transfer of oil revenues. However, since the end of 2014, such amounts have been decreasing drastically due to the longlasting crisis in the sector, which has resulted in extremely negative impacts on the state and municipal budgets, especially on producer municipalities, which began to show their symptoms. This article presents an analysis of oil revenues evolution and their contribution to the budget revenues of Rio de Janeiro State oil producing municipalities, highlighting their influence on variations in demographic dynamics and in per capita values, in order to bring up elements to the debate on dependence on oil revenues, as well as on demands of regional management and planning.

Keywords: Rio de Janeiro. Oil Industry. Oil revenues. Oil Prices Crisis. Budget revenue.

Alcimar Abreu Silveira

Arquiteto e Urbanista, Professor do Centro Universitário Uniredentor, campus Itaperuna-RJ. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (Univ. Candido Mendes).

E-mail: alcimarsilveira@hotmail.com. Cel: (28) 99935-8914. Rua Dora Portela Moura, 49-Apto-301, Gov. Roberto Silveira, Itaperuna-RJ, CEP 28300-000

Carlos Filipe Mocaiber Lopes

Administrador, Pós-Graduado em Gestão Hospitalar pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (Univ. Candido Mendes).

E-mail: filipemocaiber@gmail.com

Luis Henrique Borges

Bacharel em Direito, Professor da Faculdade CNEC de Rio das Ostras, Pós-Graduação em Direito Civil e Direito Processual Civil pela UNIGRANRIO, Procurador do Município de Rio das Ostras. Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (Univ. Candido Mendes).

E-mail: luishborges@gmail.com

Richard Frederico Henriques de Castro

Bacharel em Comunicação Social (UNIFLU), Pós-Graduação em Gestão Empresarial (FGV). Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (Univ. Candido Mendes).

E-mail: richard.f.castro@hotmail.com

José Luis Vianna da Cruz

Professor Permanente do Programa de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, UCAM-Campos dos Goytacazes/RJ

1. Introdução

A Constituição Federal brasileira garante aos entes federativos o direito de receber compensações financeiras pela exploração de recursos naturais, provenientes das atividades de produção e exploração de petróleo e gás, de recursos hídricos, para geração de energia elétrica, e de outros recursos minerais, conforme disposto no parágrafo primeiro, art. 20, da Carta Magna do Brasil:

"§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de re-

ursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração."

O estudo socioeconômico sobre os Municípios, feito pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ, 2017), apresenta a estrutura que sintetiza as normas que regulamentam os repasses oriundos da exploração de recursos mineral, hídricos e petróleo e gás aos entes federativos. Especificamente sobre a exploração de petróleo e

gás, temos as seguintes normas regulamentadoras:

Lei nº 7.990/89 - Royalties, 5%

Lei nº 9.478/97 - Royalties Excedentes, 5% / Participação Especial¹

Tais direitos da legislação brasileira levaram os entes da Federação, que têm em seu território algum tipo de exploração de recurso mineral, a serem beneficiados com o ingresso de receitas milionárias, através de repasses de rendas petrolíferas – mensais, dos royalties, e trimestrais, das participações especiais –, o que alterou significativamente a composição do orçamento público. No entanto, em virtude da redução do preço do barril de petróleo no mercado internacional, a partir da segunda metade de 2014, observa-se uma tendência expressiva de redução nos repasses destas verbas, gerando impactos profundos.

O presente artigo tem a intenção de apresentar uma

análise inicial sobre a evolução dessas receitas compensatórias, que chamamos aqui de “Verbas Petrolíferas” (VP), compostas por royalties mais participações especiais, assim como a contribuição das VP para as receitas orçamentárias municipais e, por fim, o comportamento das mesmas numa visão per capita, considerando os movimentos demográficos, nos municípios produtores² de petróleo do estado do Rio de Janeiro, nos anos de 1999, 2013 e 2016. As datas escolhidas seguem as seguintes referências, consideradas fundamentais para a análise temporal: 1999, ano dos primeiros repasses correspondentes às determinações da Lei do Petróleo, de 1997, e que elevaram enormemente os valores; 2013, ano do período em que observaram-se os maiores valores repassados aos municípios produtores do Estado do Rio de Janeiro (ERJ); 2016, ano em que os repasses chegaram a alguns dos valores mais representativos da queda nos preços internacionais do petróleo.

2. Evolução das verbas petrolíferas no estado e nos municípios produtores do Rio de Janeiro

Com o advento da lei dos royalties do petróleo e com a influência do aumento de consumo mundial por hidrocarbonetos, entre 2000 e 2005, conforme explica Helder Junior (2016), o preço do barril de petróleo chegou ao pico de US\$ 145,00 em 2008, e os municípios produtores passaram a receber verbas de cifras que chegaram à casa dos bilhões por anos.

Assim, os dados do TCE-RJ trazem à baila o fato de que os recursos repassados a todos os municípios fluminenses (excluindo a capital do estado) passaram de R\$ 37,2 milhões, em 1998, no início das diretrizes da Lei do Petróleo, para próximo a R\$ 5,0 bilhões em 2014.

No entanto, trazendo o foco para o objeto deste artigo, a Tabela 1, a seguir, detalha os recursos que os municípios produtores e o estado do Rio de Janeiro receberam de compensação financeira nos anos de 1999, 2013 e 2016. Nela, observa-se que, no período entre 1999 e 2013, houve uma grande elevação no montante recebido, porém, quando comparado com o período entre 2013 e 2016, este teve uma queda abrupta nessas receitas. Vale destacar que, no ano de 1999, os municípios de Niterói e de Maricá ainda não estavam enquadrados como produtores para efeito do recebimento das Verbas Petrolíferas.

Na Tabela 1, “Rio de Janeiro” refere-se ao estado. Como se pode ver, dentre os municípios produtores privilegiados com a maior parte das rendas repassadas aos municípios do ERJ, alguns concentram os recursos. Até 2013, pela Tabela, esses eram Campos, Macaé, Cabo Frio e Rio das Ostras – com uma superioridade absoluta para Campos –, ao passo que, em 2016, Maricá, Niterói e S. João da Barra passaram a integrar esse grupo. O expressivo crescimento dos repasses para este último, observado entre 1999 e 2013, deve-se à revisão dos cálculos, que corrigiu distorções nos repasses, resultando em uma grande elevação nos valores. É importante destacar que há uma imensa variação na po-

pulação desses municípios, o que torna relevante, como se verá adiante, identificar os valores per capita desses orçamentos, para hierarquizar devidamente esses municípios, em termos da riqueza orçamentária.

O Gráfico 2 ilustra, de maneira cristalina, a variação dos recursos recebidos pelo estado do Rio de Janeiro, cujo aumento no primeiro período foi de 1205%, e no, segundo período analisado, a redução foi de 63%.

Desta forma, os dados apresentados demonstram, como destaca Piquet (2012), que os municípios produtores do ERJ, de maneira especial os da Região Norte Fluminense, tiveram o volume do Produto Interno Bruto (PIB), a oferta de postos de trabalho, as atividades empresariais, mas principalmente os orçamentos públicos, altamente impactados pelas rendas petrolíferas. Em tese, aumentam-se os recursos disponíveis para investimentos, necessários para mitigar os impactos decorrentes das atividades de Exploração e Produção-E&P de petróleo na Bacia de Campos.

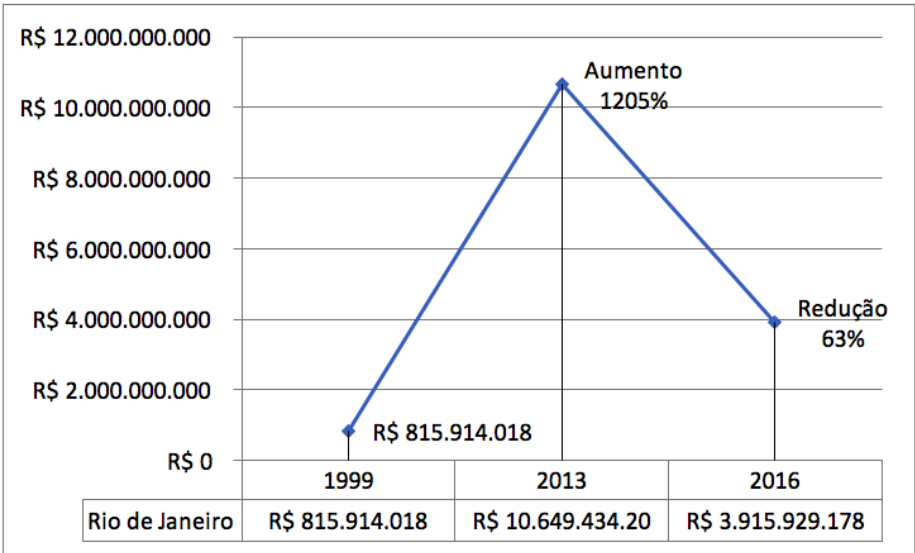
No entanto, um fenômeno que se constata nesses municípios é uma “preguiça fiscal”, devido aos grandes volumes de recursos das VP, expressa na negligência com a sustentação e a expansão da arrecadação própria, visando à diminuição da dependência dos royalties do petróleo, como poderá ser evidenciado no próximo capítulo, que analisará as receitas orçamentárias desses municípios. Outra questão que se observa é a ausência de investimentos com efeitos positivos, seja no encadeamento de atividades econômicas locais com as atividades de E&P, seja na diversificação das atividades econômicas locais e regionais, para criar possibilidades de mitigar os efeitos negativos da natureza finita do petróleo e do perfil altamente cíclico da dinâmica dos preços do petróleo, como destacam os pesquisadores (PIQUET, CRUZ & VILANI, 2013), e que a crise de 2014 irá escancarar.

TABELA 1 - EVOLUÇÃO DAS VERBAS PETROLÍFERAS* NO ESTADO E MUNICÍPIOS PRODUTORES DO RJ

Beneficiário	Verbas Petrolíferas 1999 (R\$)	Verbas Petrolíferas 2013 (R\$)	Verbas Petrolíferas 2016 (R\$)	Δ 2013x1999	Δ 2016x2013
Armação dos Búzios	21.970.295	109.442.902	31.451.076	398%	-71%
Arraial do Cabo	2.865.351	58.046.781	37.467.113	1926%	-35%
Cabo Frio	42.709.302	428.252.784	87.379.610	903%	-80%
Casimiro de Abreu	19.615.686	157.278.201	34.791.802	702%	-78%
Rio das Ostras	68.350.062	423.247.923	87.226.013	519%	-79%
Campos dos Goytacazes	183.872.947	1.689.802.614	361.930.836	819%	-79%
Carapebus	20.380.029	49.029.956	18.942.906	141%	-61%
Macaé	120.222.038	673.495.510	273.165.398	460%	-59%
Quissamã	51.421.727	123.590.703	41.323.254	140%	-67%
São João da Barra	17.297.906	296.339.143	92.291.016	1613%	-69%
Maricá	-	197.485.336	352.806.549	0%	79%
Niterói	677.603	179.765.941	272.854.148	26430%	52%
Rio de Janeiro	815.914.018	10.649.434.205	3.915.929.178	1205%	-63%

* Verbas Petrolíferas - Royalties + Participações Especiais
Fonte Royalties + Part Especial: Info Royalties (corrigidos pelo INPC)
Δ (delta) - variação entre valores analisados

GRÁFICO 2 - REPASSES DE VERBAS PETROLÍFERAS - ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Fonte: Royalties + Part Especial: Info Royalties (corrigidos pelo INPC)

3. A contribuição das verbas petrolíferas na receita orçamentária dos municípios produtores do estado do Rio de Janeiro, nos anos de 1999, 2013 e 2016

Os sistemas orçamentários dos municípios são compostos basicamente por três instrumentos legais: a Lei do Plano Plurianual-PPA, que deverá estabelecer, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada (CF/88, art. 165, § 1º); a Lei de Diretrizes Or-

çamentárias-LDO, que compreenderá as metas e prioridades da administração pública, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CF/88, art. 165, § 2º); e, por fim, a Lei Orçamentária

Anual-LOA, que deverá compreender: o orçamento fiscal referente aos Poderes Municipais, aos seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta; o orçamento de investimento das empresas em que o Poder Público Municipal, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; e o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público (CF/88, art. 165, § 5º).

A LOA, na sua elaboração, deve observar as diretrizes fixadas pela LDO, bem como o planejamento dos investimentos traçados na Lei do Plano Plurianual, contemplando, de forma detalhada, a previsão das receitas e das despesas.

Levando em consideração que a presente análise pretende verificar a contribuição das verbas decorrentes da exploração do petróleo na formação da receita orçamentária dos municípios produtores de petróleo do estado do Rio de Janeiro, nos anos de 1999, 2013 e 2016, vale destacar o conceito de receita orçamentária segundo Meireles (2017: p. 297):

"Receita orçamentária é o conjunto dos recursos financeiros que entram para os cofres públicos, consoante o previsto na lei de orçamento. A receita compreende, portanto, as rendas (recursos próprios oriundos dos tributos e preços privativos da entidade estatal) e todos os demais ingressos, tais como os provenientes de tributos partilhados, fundos de qualquer natureza e origem, empréstimos, financiamentos, subvenções e doações."

A edição da denominada Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997) alterou, de forma significativa, os orçamentos dos municípios do estado do Rio de Janeiro, em especial da Região Norte Fluminense, em decorrência do seu enquadramento pela Agência Nacional de Petróleo - ANP, como municípios produtores e, portanto, como maiores beneficiários do recebimento das verbas petrolíferas compostas dos royalties e das participações especiais, conforme os dados inseridos na Tabela 2.

Como já citado anteriormente, no ano de 1999, os municípios de Niterói e Maricá ainda não estavam enquadrados como produtores para efeito do recebimento das Verbas Petrolíferas, razão pela qual tal contribuição, na composição dos seus orçamentos anuais, foi insignificante ou mesmo não ocorreu. Por outro lado, em Rio das Ostras e em Quissamã, a contribuição dessas rendas representou mais de 50% das receitas orçamentárias, apesar de que os valores ainda não eram substanciais.

Nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes, os maiores da Região Norte Fluminense, as rendas decorrentes da exploração do petróleo, nesse mesmo ano, representaram mais de 1/3 dos seus orçamentos, o que já demonstrava um prenúncio da dependência destas receitas, o que realmente se confirmou.

Em resumo, no ano de 1999, as verbas petrolíferas contribuíram, em média, com 28,95%, como receita orçamentária dos municípios produtores do estado do Rio de

Janeiro.

O ano de 2013 pode ser considerado como um dos mais generosos no tocante à distribuição das verbas petrolíferas para os municípios produtores do estado do Rio de Janeiro, tendo em conta que, em valores corrigidos, foram distribuídos mais de 3,3 bilhões de reais. Com relação à contribuição destas rendas na formação das receitas orçamentárias, o maior destaque pertence ao município de São João da Barra, com o percentual de 60%.

No mesmo plano de dependência, com indicadores um pouco mais abaixo, ficaram os municípios de Campos dos Goytacazes, com 54,2%, Rio das Ostras, 47,1%, Casimiro de Abreu, 44,0% e Cabo Frio, com 40,2%.

Merecedor de destaque positivo foi o município de Macaé, pois, entre 1999 e 2013, seu orçamento cresceu mais de 20 vezes em valores corrigidos e, na contramão dos demais municípios enquadrados na zona de produção, a dependência em relação às rendas petrolíferas diminuiu de pouco mais de 40% para menos de 25%. Isto se deve, segundo apontam os estudos, ao fato de que Macaé sedia as instalações do Complexo de E&P, bem como a maioria das empresas de serviços à exploração e produção de petróleo e gás, o que reforça o peso da arrecadação própria, em Imposto Sobre Serviço (ISS), Imposto Sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e outros, em relação ao peso das VP propriamente ditas. Tal análise é reforçada pelo fato de que o vizinho município de Rio das Ostras teve, assim como Macaé, o peso da dependência reduzido no mesmo período. Dado o aumento dos custos da terra, dos imóveis, dos aluguéis, dos serviços e dos bens de consumo - deseconomias de aglomeração - em Macaé, parte das empresas já instaladas e das novas empresas vieram a se instalar no vizinho Rio das Ostras, seguindo o vetor de expansão territorial das instalações do Complexo de E&P, em direção à capital do estado, e, tal como em Macaé, aumentando o peso da arrecadação própria no orçamento.

Vale registrar, ainda, a situação dos municípios de Maricá e Niterói, já considerando o recebimento das verbas petrolíferas pagas em razão da exploração da área de pré-sal da Bacia de Santos - que beneficia, de forma privilegiada, esses dois municípios no ERJ - tendo em conta o volume significativo de recursos, bem como a dependência de Maricá (38,4%) destes nas suas receitas orçamentárias.

Na média, ocorreu, em 2013, um aumento da dependência orçamentária dos municípios produtores em relação às verbas recebidas em decorrência da exploração do petróleo, para 39,4%, o que se mostrou temerário, tendo em consideração o cenário de crise, que se aproximava, decorrente da baixa da cotação do petróleo no mercado mundial.

A grave crise financeira que se abateu sobre os municípios da região produtora foi um reflexo da "queda acentuada na arrecadação dos royalties referentes à produção de petróleo na Bacia de Campos/RJ, em decorrência da baixa nos preços internacionais do barril de petróleo, a partir da segunda metade de 2014, sem que tenha havido recuperação até maio/2015. Observando-se os números, os dez principais municípios recebedores das rendas petrolíferas do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas - as duas

mesorregiões que concentram essas rendas – sofreram, em média, 44% de redução nos valores recebidos entre janeiro e maio de 2015, comparado ao mesmo período de 2014.” (Cruz, 2015).

No ano de 2016, apesar da redução nas VP dos municípios – com exceção pra Niterói e Maricá, pelas razões já apresentadas –, os orçamentos anuais dos municípios integrantes da presente pesquisa tiveram comportamentos variados em relação aos orçamentos de 2013, em valores corrigidos. Alguns, apesar da redução nas VP, mantiveram elevada dependência, como S. J. da Barra e Quissamã. Maricá, como tem transferências crescentes de VP, devido ao pré-sal da Bacia de Santos, tem dependência crescente, apesar da crise nos preços do petróleo. Já Niterói, que tem diversificada e

elevada composição fiscal do Orçamento, com elevado grau de arrecadação própria, se mantém com relativa baixa dependência, apesar de se beneficiar dos mesmos fatores que Maricá. Primeiramente, podemos destacar os mais afetados. Estão inseridos neste contexto: Armação dos Búzios, Cabo Frio, Carapebus, Casimiro de Abreu, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Merecedora de menção é a situação do município de Quissamã que, comparando os orçamentos de 2013 e 2016, apresentou uma redução de aproximadamente 55%. No entanto, para ampliar o olhar sobre a questão da crise de arrecadação das VP e a questão da dependência orçamentária, é necessário introduzir a variável demográfica, pois esta revela a disponibilidade per capita dos recursos das VPs.

TABELA 2 - ÍNDICES DE CONTRIBUIÇÃO DAS VERBAS PETROLÍFERAS* NA RECEITA ORÇAMENTÁRIA DOS MUNICÍPIOS PRODUTORES DO EST. DO RJ

Beneficiário	1999			2013			2016		
	Verbas Petrolíferas (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)	% Contrib.	Verbas Petrolíferas (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)	% Contrib.	Verbas Petrolíferas (R\$)	Receita Orçamentária (R\$)	% Contrib.
Armação dos Búzios	6.774.180	22.371.326	30,3%	84.120.900	211.087.656	39,9%	30.512.216	183.518.327	16,6%
Arraial do Cabo	884.688	13.869.049	6,4%	44.443.942	118.815.922	37,4%	36.554.581	155.290.940	23,5%
Cabo Frio	13.175.055	63.483.291	20,8%	329.883.324	820.488.672	40,2%	84.947.894	613.850.472	13,8%
Campos dos Goytacazes	57.049.478	155.630.578	36,7%	1.303.272.972	2.404.903.227	54,2%	352.662.405	2.933.543.236	12,0%
Carapebus	6.290.172	13.983.478	45,0%	37.575.542	95.403.126	39,4%	18.362.193	83.422.103	22,0%
Casimiro de Abreu	6.052.279	23.126.161	26,2%	121.034.901	274.788.510	44,0%	33.783.053	198.972.592	17,0%
Macaé	37.219.526	92.772.717	40,1%	516.455.723	2.072.550.011	24,9%	265.087.098	2.059.632.001	12,9%
Maricá	-	23.427.818	0,0%	152.149.695	396.616.995	38,4%	346.232.682	674.621.104	51,3%
Niterói	209.039	220.695.870	0,1%	138.476.680	1.588.894.854	8,7%	267.229.175	2.312.265.114	11,6%
Quissamã	15.900.698	31.284.885	50,8%	94.737.917	245.444.194	38,6%	40.089.495	110.108.571	36,4%
Rio das Ostras	21.227.588	36.250.322	58,6%	326.009.155	692.450.511	47,1%	84.775.158	537.434.001	15,8%
São João da Barra	5.361.638	16.563.690	32,4%	228.789.216	381.594.996	60,0%	89.975.522	207.245.497	43,4%

* Verbas Petrolíferas - Royalties + Participações Especiais
Fonte Royalties + Part. Especiais: Info Royalties (valores correntes)
Fonte Receitas Orçamentárias: Tribunal de Contas do Estado do RJ

4. A evolução das Verbas Petrolíferas per capita

A arrecadação de Verbas Petrolíferas nos municípios produtores de petróleo do estado do Rio de Janeiro, como mostrado anteriormente, apresentou grande elevação entre os anos de 1999 e 2013 e uma queda significativa em 2016. Esta grande variação, que já atingiu a casa de 460% em Macaé por exemplo, município sede da Petrobras, dentro do Complexo de E&P, promove consequências diretas na dinâmica populacional em todo o estado e, por consequência, no PIB per capita, objeto de estudo deste capítulo, que busca nos números da evolução desse indicador, mostrados na Tabela

3 abaixo, contribuir para a compreensão entre a dependência, a crise dos preços e as disponibilidades de recursos orçamentários decorrentes das VPs.
Em 1999, as Verbas Petrolíferas per capita (VPPC) no Estado do Rio de Janeiro (ERJ) eram de 59 reais, chegando a 651 reais em 2013, um crescimento de 1001%. Tal variação positiva deixa claro como a indústria de exploração e produção de petróleo torna-se um sistema reorganizador do território, com potencial, via VP, de difusão territorial dos seus benefícios:

A elevada polarização do Complexo de E&P, concentrando as rendas, os investimentos, o emprego e o crescimento urbano nos municípios privilegiados, que no primeiro momento prenunciava a ocorrência de um novo ciclo de monocultura, revela-se, nesse segundo momento, de início do ciclo de elevadas rendas petrolíferas, capaz de expandir o território por ele dinamizado, em termos socioeconômicos, incorporando novos municípios.

Contudo, esse grande aumento nos valores das VPPC, em nível estadual, não se deu de maneira homogênea em todo o estado, nem mesmo entre os municípios produtores, como mostra o Gráfico abaixo, uma vez que as dinâmicas demográficas foram diferenciadas, e a concentração das VPs revela números muito superiores para os municípios produtores, em relação ao estado.

Em 1999, o município de Quissamã era o maior receptor de VPPC, seguido por Carapebus e Rio das Ostras, como mostrado no Gráfico 3. Já os que menos recebiam eram Arraial do Cabo e Niterói. Em 2013, as posições se modificam e São João da Barra passa a ser o município com maior VPPC, seguido por Quissamã e Casimiro de Abreu, sendo os últimos Maricá e Niterói (Gráfico 4). A queda relativa de Rio das Ostras deve-se ao fato de que o município foi o que mais cresceu em população, em todo o Brasil, nesse período. Portanto, o aumento do recebimento das VPs só se torna favorável enquanto aumento da disponibilidade de recursos orçamentários, quando é relativamente superior ao aumento da população.

Ainda de acordo com o Gráfico 4, em comparação com o 3, o crescimento em S. J. da Barra deve-se à já mencionada correção dos valores, para cima. O crescimento vertiginoso em Macaé e em Campos dos Goytacazes deve-se à sua posição privilegiada dentre os municípios produtores em relação aos critérios de recebimento dos repasses. Quissamã e Carapebus eram distritos de Macaé, tendo os números da VP sendo elevados dado os relativos baixos

números da sua população.

Com a crise de 2014, cujas causas foram a queda no valor do barril de petróleo e as mudanças na indústria da energia, juntamente com os problemas de endividamento da Petrobras (COLOMER, 2015) e a queda na produção dos campos maduros da Bacia de Campos, as VPPC de 2016 sofreram grande queda, se comparada a de 2013. Assim, somadas as diferentes dinâmicas demográficas, mais uma vez, as posições de maiores e de menores recebedores de VPPC se misturam, como mostrado abaixo.

Tome-se como exemplo São João da Barra, que, em 1999, tinha apenas a nona maior VPPC, saltando, em 2013, para primeiro, mantendo-se em 2016. Uma das causas de tal fenômeno seria o fato de ser um dos municípios que menos cresceu em população ao longo dos dois períodos analisados, ficando atrás apenas de Niterói, com apenas 1,08% ao ano, menor que o crescimento do ERJ para o mesmo período, que é de 1,19%. Já o crescimento em VPPC é de 433% ao longo do período analisado.

Um caso que retrata o inverso do acontecido com São João da Barra é o de Carapebus, que, em 1999, era o segundo maior receptor de Verbas Petrolíferas e, em 2016, se torna apenas o quinto. A principal causa é que, com crescimento populacional de 4,07% ao ano e queda de -7% na arrecadação de royalties, se compararmos o valor de 2016 com o recebido em 1999, o valor das VPPC sofreu grande queda.

Outro caso que merece menção neste artigo é o de Rio das Ostras, que teve um crescimento populacional de 19,2% ao ano, passando de uma pequena população de 32.036 habitantes para 136.626, sofrendo um forte impacto, que não foi amenizado com o aumento de 27,62% na arrecadação de royalties no mesmo período. Percebe-se que Macaé e Campos, na mesma linha, estão entre os que tiveram maior redução nas VPPC, uma vez que, nesse período, a taxa de crescimento populacional de Campos se elevou e a de Macaé, já bastante elevada, se manteve.

Consulte as edições anteriores do

Boletim Petróleo, Royalties e Região

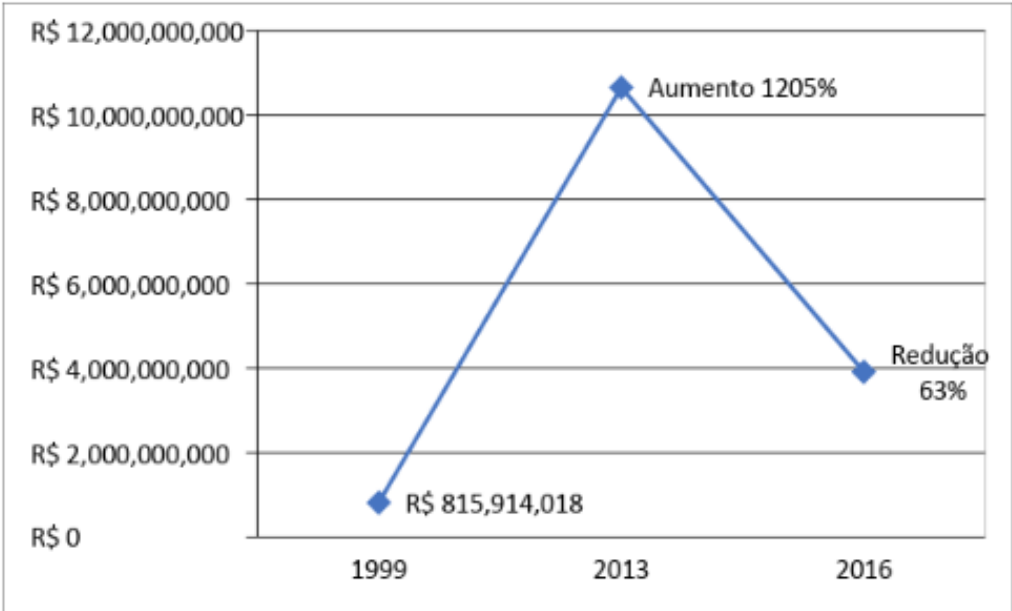
www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

TABELA 3 - EVOLUÇÃO DAS VERBAS PETROLÍFERAS* PER CAPITA NO ESTADO E MUNICÍPIOS PRODUTORES DO RJ

Beneficiário	1999			2013				2016			
	Verbas Petrolíferas (R\$)	População	Per Capita (R\$)	Verbas Petrolíferas (R\$)	População	Per Capita (R\$)	Δ 2013x1999	Verbas Petrolíferas (R\$)	População	Per Capita (R\$)	Δ 2016x2013
Armação dos Búzios	21.970.295	16.921	1.298	109.442.902	29.790	3.674	183%	31.451.076	31.674	993	-73%
Arraial do Cabo	2.865.351	22.544	127	58.046.781	28.627	2.028	1495%	37.467.113	29.077	1.289	-36%
Cabo Frio	42.709.302	119.503	357	428.252.784	200.380	2.137	498%	87.379.610	212.289	412	-81%
Campos dos Goytacazes	183.872.947	398.418	462	1.689.802.614	477.208	3.541	667%	361.930.836	487.186	743	-79%
Carapebus	20.380.029	9.032	2.256	49.029.956	14.408	3.403	51%	18.942.906	15.293	1.239	-64%
Casimiro de Abreu	19.615.686	22.427	875	157.278.201	38.492	4.086	367%	34.791.802	41.167	845	-79%
Macaé	120.222.038	125.597	957	673.495.510	224.442	3.001	213%	273.165.398	239.471	1.141	-62%
Maricá	-	66.705	-	197.485.336	139.552	1.415	0%	352.806.549	149.876	2.354	66%
Niterói	677.603	459.884	1,47	179.765.941	494.200	364	24588%	272.854.148	497.883	548	51%
Quissamã	51.421.727	13.750	3.740	123.590.703	21.806	5.668	52%	41.323.254	23.125	1.787	-68%
Rio das Ostras	68.350.062	32.036	2.134	423.247.923	122.196	3.464	62%	87.226.013	136.626	638	-82%
São João da Barra	17.297.906	29.446	587	296.339.143	33.951	8.728	1386%	92.291.016	34.884	2.646	-70%
Est. Rio de Janeiro	815.914.018	13.807.358	59	10.649.434.205	16.369.179	651	1001%	3.915.929.178	16.635.996	235	-64%

* Verbas Petrolíferas - Royalties + Participações Especiais
Fonte Royalties + Part. Especiais: Info Royalties (corrigidos pelo INPC)
Fonte População: Relatórios oficiais de estimativas do IBGE
Δ (delta): Variação entre valores analisados

GRÁFICO 2 – REPASSES DE VERBAS PETROLÍFERAS - ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Fonte: Royalties + Part Especial: Info Royalties (corrigidos pelo INPC)

GRÁFICO 3 – VERBAS PETROLÍFERAS PER CAPITA - 1999

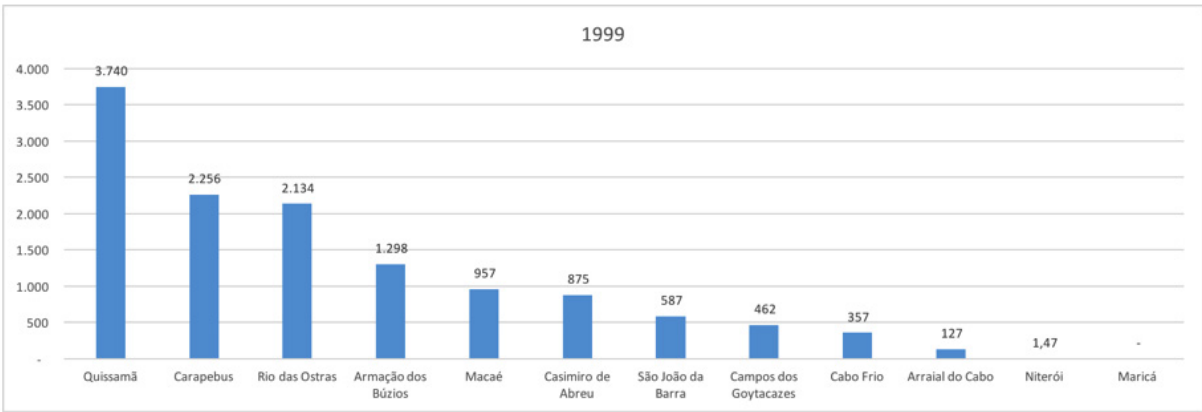


GRÁFICO 4 - VERBAS PETROLÍFERAS PER CAPITA - 2013

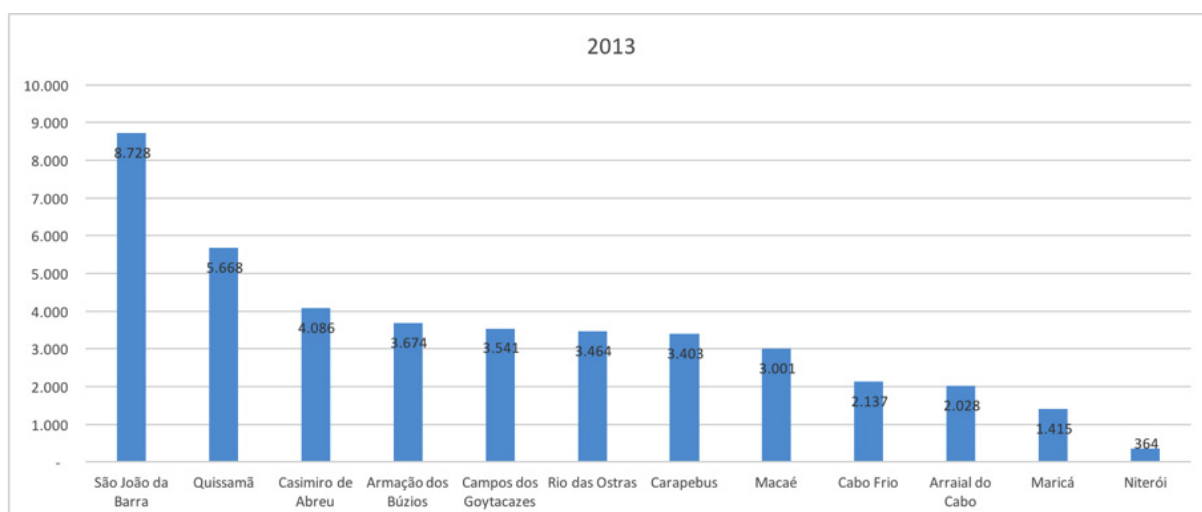
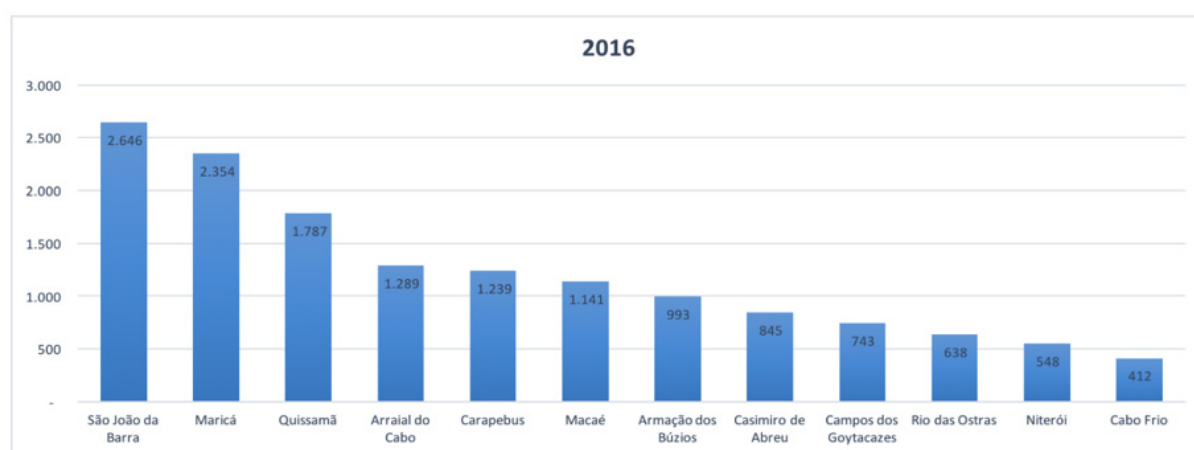


GRÁFICO 5 - VERBAS PETROLÍFERAS PER CAPITA - 2016



5. Considerações finais

Os dados apresentados comprovam, de forma irrefutável, a acentuada evolução nos montantes relativos aos repasses das verbas petrolíferas desde o ano de 1999 até o ano de 2013. Municípios como Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Arraial do Cabo e São João da Barra viram seus repasses anuais multiplicarem-se por dez ou mais, quando comparados aos valores de 2013 versus 1999. Os orçamentos municipais foram impactados positivamente por essas verbas, trazendo períodos de abundância financeira, mas sem deixar de incorrer no risco da dependência orçamentária em relação às verbas petrolíferas, uma vez que tais recursos não se transformaram em diversificação da base produtiva ou em encaamentos produtivos com a indústria de E&P de petróleo e gás regional. O crescimento populacional, em alguma medida ocasionado pelo poder de atração das VP em “abundância”, limitou o crescimento das VPPC, alimentou a consolidação da dependência orçamentária e acentuou os efeitos negativos da crise pós-2014.

Observa-se que, no ano de 1999, os repasses já representavam, em média, aproximadamente 29% no total das

receitas dos municípios analisados. E, se esta dependência já era preocupante, aumentou, em 2013, quando os repasses representaram aproximadamente 40% da receita total dos mesmos municípios.

No ano de 2016, como já evidenciado, houve uma diminuição agressiva nos repasses das verbas petrolíferas, atingindo uma involução de 51% no total dos repasses recebidos pelos municípios estudados, quando comparada com 2013. Estes repasses diminuídos impactaram negativamente os orçamentos municipais, especialmente daqueles municípios com alta dependência em relação às verbas petrolíferas e poucas alternativas de geração de recursos próprios, como nos casos de Quissamã, São João da Barra e Casimiro de Abreu, que tiveram, respectivamente, reduções de 55%, 46% e 28% em seus orçamentos municipais de 2016, colocando esses municípios em situação de vulnerabilidade orçamentária.

Além da dependência orçamentária em relação às verbas petrolíferas, outro ponto que buscou-se analisar foi o comportamento destas verbas per capita. Os dados anali-

sados mostram que a distribuição per capita é muito sensível aos movimentos demográficos. Alguns municípios estudados foram especialmente impactados pelo adensamento demográfico ocorrido a reboque dos investimentos no setor de exploração e produção de petróleo. Nesta condição, destacam-se Rio das Ostras, Macaé e Quissamã, que tiveram crescimento populacional de 326%, 91% e 68%, respectivamente, comparando a população de 2016 com a de 1999, o que influenciou negativamente a disponibilidade orçamentária dos valores de verbas petrolíferas per capita. Mesmo que tenha havido crescimento nos repasses recebidos, como nos casos de Macaé e Rio das Ostras, o aumento na per capita foi neutralizado.

Pode-se afirmar que é real a crise orçamentária da maioria dos municípios no NF e na Baixada Litorânea após 2014. Da mesma forma, fica evidente a crescente dependência desses municípios por essas verbas para a compo-

ção de seus orçamentos, agravada pelo fato de que muitos desses municípios viram-se obrigados a somar custos elevados de custeio com infraestrutura capaz de responder às demandas geradas por populações cada vez maiores. Tudo isso coloca os municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos em um cenário complexo, com um futuro de muitas incertezas. Entre algumas dessas incertezas, duas são fundamentais no contexto presente e futuro: serão, esses municípios e seus governantes capazes de continuar honrando seus compromissos presentes, sejam eles econômicos, sejam sociais? Além disso, e não menos importante, terão recursos e disposição política para elaborar e implementar planos de desenvolvimento com o intuito de preparar um futuro socioeconomicamente sustentável, tanto para compensar a instabilidade da economia do petróleo quanto para assegurar qualidade de vida para as futuras gerações, na era pós-petróleo?

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil (1988), São Paulo, Saraiva, 2013.

COLOMER, Marcelo; RODRIGUES, Niágara. Impactos macroeconômicos da crise na indústria de petróleo no Brasil. Boletim Infopetro, Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás setembro/outubro de 2015 - Ano 15 - n.4

CRUZ, José Luiz Vianna da. Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. INFO ROYALTIES, Campos dos Goytacazes: mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, UCAM, junho/2015.

CRUZ, José Luiz Vianna da, Dinâmica Socioeconômica e Territorial no Estado do Rio de Janeiro Contemporâneo. In: Silvia Gerschman e Angela Moulin S. Penalva Santos (Org.). Saúde e Políticas Sociais no Rio de Janeiro. 1º ed. RIO DE

JANEIRO: Editora FIOCRUZ, 2016.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Municipal Brasileiro. São Paulo, Malheiros, 2017.

TCE-RJ. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudos Socioeconômicos dos Municípios - Edições 2001 a 2015. Disponíveis no sítio <http://www.tce.rj.gov.br>, acessado em 2017.

PINTO JUNIOR, Helder Queiroz et al. Economia da Energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.

PIQUET, Rosélia. Petróleo e Desenvolvimento Regional no Brasil. In: Monié, F. e Binsztok, Jacob (orgs.) Geografia e Geopolítica do Petróleo. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

PIQUET, R.; CRUZ, J.L.V.; VILANI, R.M. (Orgs.). O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região. Rio de Janeiro: Garamond: FAPERJ, 2013.

NOTAS

1. Os royalties do petróleo são uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro. Os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. (Obtida via internet, <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties>. Acessada em 21/01/2018). A participação especial é uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de

produção. É aplicada sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, consideradas as deduções previstas (royalties, investimentos na exploração, custos operacionais, depreciação e tributos). (Obtida via internet, <http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>. Acessada em 21/01/2018).

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

Consulte as edições anteriores do

Boletim Petróleo, Royalties e Região

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br



Rendas do petróleo e suas influências no desenvolvimento socioeconômico dos municípios de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana

OIL REVENUES AND THEIR INFLUENCE ON THE SOCIOECONOMIC DEVELOPMENT OF SAO JOAO DA BARRA AND SAO FRANCISCO DE ITABAPOANA MUNICIPALITIES, RIO DE JANEIRO STATE, BRAZIL

Resumo:

O presente artigo busca analisar, por meio de uma pesquisa exploratória e descritiva e de um estudo de caso comparativo, a influência das rendas do petróleo nos índices de desenvolvimento dos municípios de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana, localizados na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro. O primeiro é receptor de grandes quantidades de recursos e o segundo, não. Tendo-se como foco de análise o processo de desenvolvimento socioeconômico desses municípios, são analisados os impactos das receitas de royalties e participações especiais em índices como: Índice de Desenvolvimento Humano Municipal, Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal, Produto Interno Bruto (PIB) e PIB per capita.

Palavras-chave: Desenvolvimento Socioeconômico, Rendas do Petróleo, Indicadores Socioeconômicos.

Abstract:

The present article analyzes, by means of an exploratory and descriptive research and a comparative case study, the influence of oil revenues on the development indices of the municipalities of São João da Barra and São Francisco de Itabapoana, located in the North Region of Rio de Janeiro State, Brazil. São João da Barra collects large amounts of resources but São Francisco de Itabapoana does not. Based on the analysis of the socio-economic development process of these municipalities, the impacts of royalties and special participations are analyzed in indexes, such as Municipal Human Development Index, FIRJAN Municipal Development Index, Gross Domestic Product (GDP), and GDP per capita.

Keywords: Socioeconomic Development, Oil Revenues, Socioeconomic Indicators.

Romeu e Silva Neto

Doutor em Engenharia de Produção, Instituto Federal Fluminense, romeuesilvaneto@gmail.com, Tel.: (22) 988137333, Rua Barão da Lagoa Dourada, no 320 Apto 902, CEP: 28.035-212, Centro, Campos dos Goytacazes - RJ.

Juliana Damasceno Vieira

Graduanda de Engenharia de Controle e Automação. Instituto Federal Fluminense, julianamlb@yahoo.com.br, Tel.: (22) 997928595, Rua Dom Antônio de Castro Mayer, no 198, Centro, São Fidélis - RJ

1. Considerações iniciais

Em 1997, a Lei do Petróleo (Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997) muda o cenário petrolífero nacional. A partir desta época, as receitas orçamentárias municipais passaram a crescer, em consequência do aumento do repasse dos royalties. Além disso, foram criadas as Participações Especiais (PE), uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção. Isso fez com que os municípios petrorrentistas da Região Norte Fluminense passassem a fazer seus orçamentos com perspectivas de receitas cada vez mais crescentes de investimento.

Este artigo tem como objetivo principal realizar um estudo comparativo das realidades socioeconômicas dos municípios de São João da Barra (SJB) e São Francisco de Itabapoana (SFI), localizados no Norte Fluminense, analisando-se a influência das rendas do petróleo em seus índices de desenvolvimento socioeconômico. Cabe salientar que esses municípios possuíam condições socioeconômicas muito parecidas até os anos 1990, uma vez que o município de SFI foi pertencente ao município de SJB desde a Proclamação da República. Em 1995, SFI ganha sua autonomia, emancipando-se.

Entretanto, a partir de 1997, com a Lei do Petróleo, SJB passou a receber grandes volumes de rendas petrolíferas, por situar-se na Zona de Produção Principal da

Bacia de Campos. Diferentemente, SFI, por se encontrar na Zona de Produção Limítrofe, ou seja, uma posição geográfica desfavorável à sua vizinha, vem recebendo menores repasses.

Além disso, a partir de 2007, SJB vem recebendo os investimentos para a construção do complexo portuário do Açú, o que vem fazendo com que sua receita total, especialmente em função do Imposto sobre Serviços (ISS), venha aumentando ao longo da última década.

O questionamento a ser feito é se SJB, recebendo rendas petrolíferas tão maiores que SFI, pode ser considerada uma cidade mais desenvolvida que sua vizinha, no que se refere às dimensões dos índices de desenvolvimento socioeconômico.

Para a análise e para o estudo comparativo, foi desenvolvida uma pesquisa de caráter exploratório e descritivo com levantamento de dados do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD); da Relação de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho e Emprego (MTE); do Sistema da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (FIRJAN); do Info Royalties; do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e dos Estudos Socioeconômicos divulgados pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Também se desenvolveu uma ampla pesquisa bibliográfica de trabalhos acadêmicos em bancos de teses e dissertações e de

artigos de periódicos em bases como Scopus e Scielo. Esse conjunto de dados serviu de subsídio para a verificação do impacto das rendas do petróleo nas receitas dos municípios e também sobre o emprego formal, verificando se houve algum dinamismo relacionado a essas rendas. Por fim, analisou-se a evolução dos índices de desenvolvimento dos municípios, a fim de verificar se

os impactos no processo de desenvolvimento ao longo dos anos estão relacionados às rendas do petróleo. O recorte temporal do estudo inicia-se a partir dos anos 2000, época em que começam as grandes arrecadações de royalties e participações especiais pelos municípios petrorrentistas, com a publicação da Lei do Petróleo.

2. Estudo de caso comparativo: impactos das rendas do petróleo no desenvolvimento socioeconômico dos municípios de São João da Barra e São Francisco de Itabapoana

As histórias dos municípios a serem estudados têm a mesma origem, uma vez que o município de SFI era anexado ao de SJB. Entretanto, em 1995, SFI se emancipa, ganhando sua própria autonomia através da Lei nº. 2.379, de 18 de janeiro de 1995, tornando-se o segundo maior município do Estado do Rio de Janeiro em extensão territorial.

O que torna interessante a análise comparativa desses municípios é que, apesar de ambos se encontrarem sob influência da Bacia de Campos, SJB recebe compensações consideravelmente maiores por situar-se na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, especialmente por causa da grande produção do campo de Roncador, que, de acordo com Piquet e Da Silva (2014), foi responsável pelo que chamam de “boom” do petróleo no município. Diferentemente, SFI se encontra na Zona de Produção Limítrofe, ou seja, com uma posição geográfica desfavorável à sua vizinha, recebendo assim, menores repasses.

A partir do Gráfico 1, a seguir, que apresenta o somatório de rendas petrolíferas recebidas pelos municípios ao longo dos anos, é notável a diferença entre os valores pagos aos municípios estudados. É importante ressaltar que as rendas de SJB são ainda maiores por receber, além dos royalties, as participações especiais. Cabe explicar também que o grande salto das rendas petrolíferas de SJB, a partir de 2008, deve-se ao fato de que o município requereu à ANP o recálculo dos valores, alegando incorreção. Em tendo atendida a reivindicação, a ANP passou a corrigir os valores, elevando significativamente o valor das rendas petrolíferas.

Diferentemente, SFI recebe apenas royalties, uma vez que as PE são pagas apenas para municípios com áreas de

alto potencial de produção e rentabilidade. Tal diferença também se justifica, visto que SFI se encontra na chamada Zona de Produção Limítrofe da Bacia de Campos, o que implica um baixo repasse de royalties, e SJB, na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos, o que lhe confere maior participação no rateio final dos recursos (PACHECO, 2005).

Com valores tão altos de royalties e PE recebidos por SJB, é compreensível que seu PIB seja bem maior que o de SFI, conforme se observa nos Gráficos 2 e 3 abaixo. Em 2014, o PIB de SJB apresenta-se cerca de nove vezes maior que o de SFI. Em 2015, SJB ocupava a 17ª posição dentre os 92 municípios do ranking do PIB estadual. Já SFI estava 28 posições abaixo, em 45º lugar. (IBGE, 2018).

No que se refere ao PIB per capita, em 2014, o índice de SJB é em torno de sete vezes maior que o de SFI. SJB destaca-se entre os três primeiros municípios do ranking estadual e conquista a primeira posição nos anos de 2011, 2014 e 2015. SFI ocupa, em 2015, a 30ª posição, tendo alcançado sua melhor colocação, 26º lugar, em 2013.

Ao se analisarem os dados até então apresentados, surge o questionamento: SJB, recebendo rendas petrolíferas tão maiores que SFI e tendo um PIB bem maior que o do município vizinho, consegue transformar esses recursos em desenvolvimento socioeconômico? Para responder a essa pergunta, faz-se necessária a análise de outros indicadores além do PIB, uma vez que os indicadores econômicos não bastam para analisar por completo o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, sendo assim, é imprescindível averiguar também dados de pesquisas sociais.

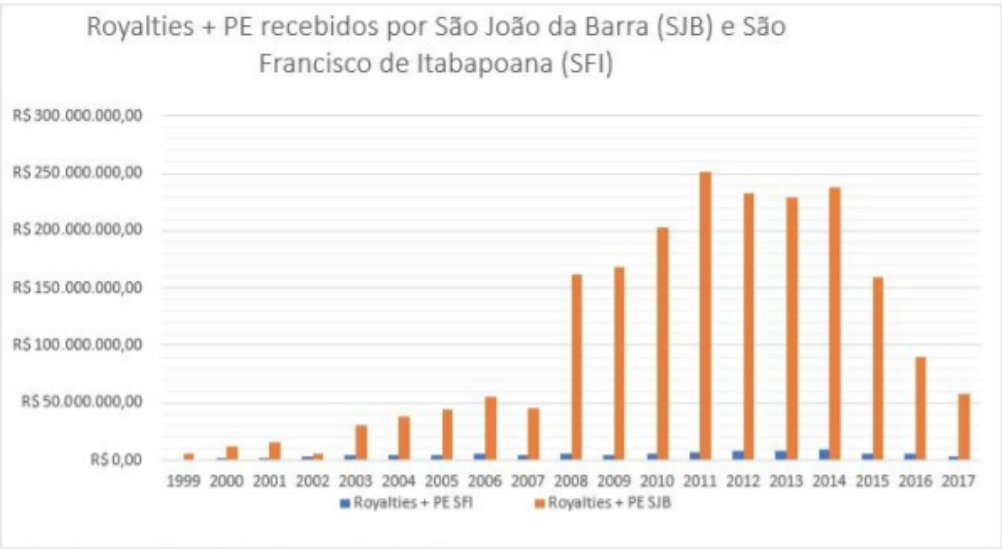
Consulte as edições anteriores do

Boletim Petróleo, Royalties e Região

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br



GRÁFICO 1: SOMATÓRIO DE ROYALTIES+PE RECEBIDOS POR SJB E SFI AO LONGO DOS ANOS



Fonte: Info Royalties, elaboração própria do gráfico.

GRÁFICO 2: EVOLUÇÃO DO PIB DE SJB E SFI



Fonte: IBGE (2018).

GRÁFICO 3: EVOLUÇÃO DO PIB PER CAPITA EM SJB E SFI



Fonte: IBGE (2018).

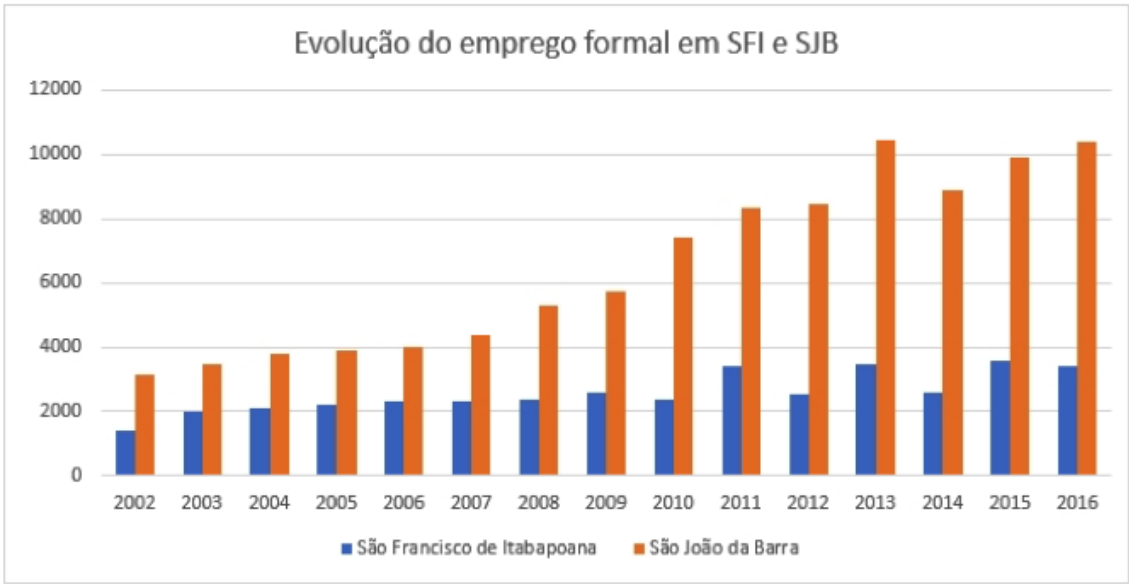
2.1 Análise da evolução do Emprego Formal em São João da Barra e São Francisco de

Buscando-se analisar o impacto das rendas do petróleo na geração de empregos formais nos municípios analisados, apresentam-se os Gráficos 4 e 5, a seguir, onde se observa que o estoque de empregos de SJB é cerca de 2,5 vezes maior que o de SFI. Nota-se também que o crescimento dos empregos em SJB se dá entre 2007 e 2008, exatamente quando iniciaram as obras do Porto do Açu, que passou a ser, junto com a administração pública, um dos maiores empregadores do município.

SFI, por sua vez, mantém um estoque de empregos formais praticamente estável ao longo do período analisado,

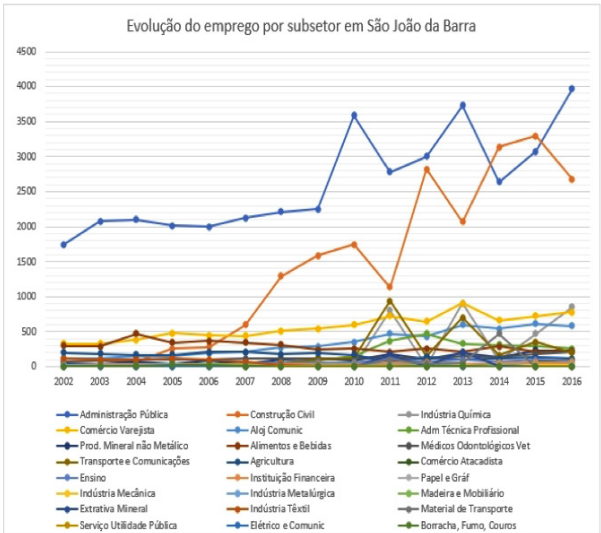
tendo oscilações a partir de 2010, conforme observa-se no Gráfico 6. Os maiores empregadores são a administração pública e o comércio varejista, seguidos pela agricultura. De acordo com o TCE-RJ (2016), SFI teve a maior participação na agropecuária do Estado em 2013, sendo responsável por 8,8% da produção estadual. É possível observar que os setores econômicos impulsionados pelo mercado de petróleo e gás não são muito influentes na economia local, o que faz com que o município seja menos dependente das rendas petrolíferas, e que outras formas de economia tomem frente e destaquem-se na geração de empregos.

GRÁFICO 4: EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL EM SJB E SFI



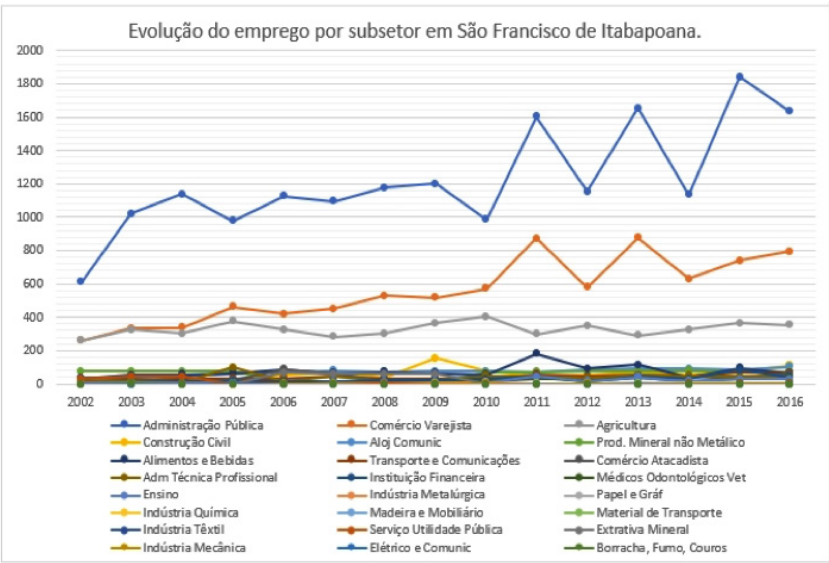
Fonte: RAIS, elaboração própria do gráfico.

GRÁFICO 5: EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL POR SUBSETOR EM SÃO JOÃO DA BARRA



Fonte: RAIS, elaboração própria do gráfico.

GRÁFICO 6: EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL EM SFI POR SUBSETOR



Fonte: RAIS, elaboração própria do gráfico.

2.2 Evolução do IDH Municipal (IDHM) em São João da Barra e São Francisco de Itabapoana: uma análise do desenvolvimento local

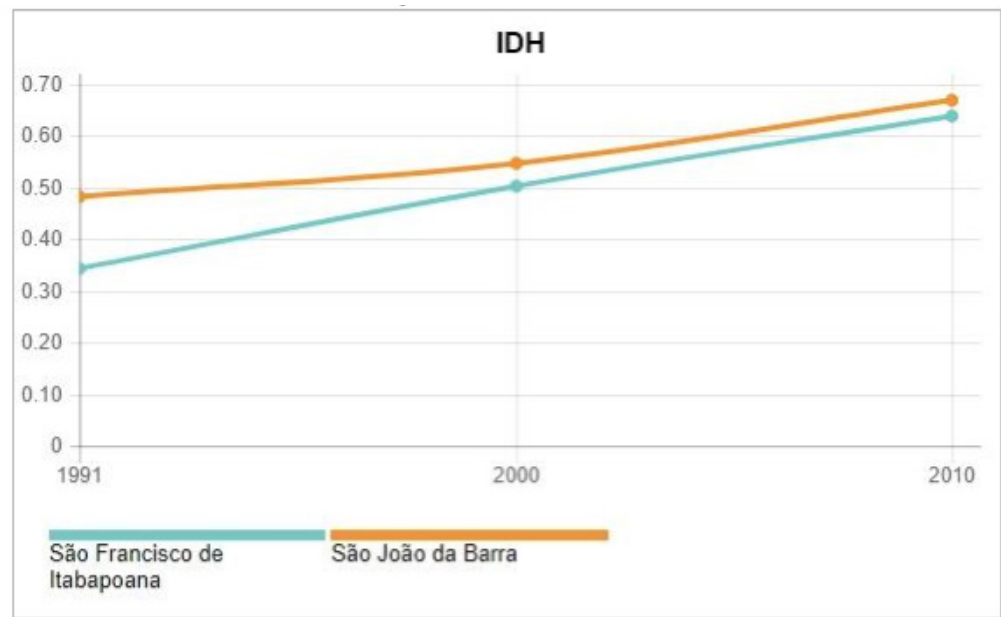
Apesar da ampla diferença no recebimento das rendas do petróleo nas economias municipais, os IDHMs das duas cidades possuem valores bem próximos, conforme se observa no Gráfico 7. Em 2010, por exemplo, a diferença entre o índice das duas cidades é de aproximadamente 5%. Ambas as cidades possuem um IDHM moderado

Analisando-se separadamente cada dimensão do IDHM, conforme apresentado nas Tabelas 1, 2 e 3, observa-se que ambas as cidades estão no nível médio do IDHM Renda, que indica a capacidade dos habitantes de um determinado lugar de garantir um padrão de vida adequado para assegurar suas necessidades básicas. Já o IDHM Educação indica que as cidades possuem níveis regulares, um nível abaixo do IDH nacio-

nal, mostrando a falta de políticas públicas para esse setor. O IDHM Longevidade, medido através da esperança de vida ao nascer, sintetiza as condições sociais, de saúde e de salubridade de uma população ao considerar as taxas de mortalidade em suas diferentes faixas etárias. Nesta dimensão, ambos os municípios se encontram no nível moderado.

Cabe ressaltar que, como os últimos dados do IDHM são de 2010 e as obras do Porto do Açu se iniciaram em 2007, com início da operação em 2014, e as rendas petrolíferas só tiveram um grande impulso em SJB após 2007, conforme mostrado no Gráfico 1, os impactos desses fatores ainda não são captados pelo IDHM, sendo necessário complementar a análise com o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM).

GRÁFICO 7: EVOLUÇÃO DO IDHM NAS CIDADES DE SFI E SJB



Fonte: Adaptado de IBGE Cidades.

2.3 Evolução do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em São João da Barra e São Francisco de Itabapoana

A análise do IDHM do PNUD merece ser complementada, porque os dados do IDHM são elaborados com base nos dados dos CENSOS de 2000 e 2010. Para se verificar os impactos das rendas do petróleo no processo de desenvolvimento socioeconômico dos municípios analisados, faz-se necessário complementar o estudo com dados do Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), que são elaborados com base nos Registros Administrativos dos Ministérios do Trabalho, da Educação e da Saúde e, portanto, são mais atuais.

Analisando-se o Gráfico 8 abaixo, observa-se que o IFDM apresenta pequenas variações ao longo do período analisado. Porém, deve-se observar, na dimensão “Emprego e Renda”, que esse índice evolui de “desenvolvimento regular”, nos anos

de 2005 a 2007, para “desenvolvimento moderado”, nos anos de 2008 a 2010, e chega a “alto desenvolvimento” nos anos de 2011 a 2012. No entanto, em 2013, esse índice volta para o patamar de “desenvolvimento moderado”, em função da crise das empresas do Grupo X, do empresário Eike Batista, que atinge o ritmo dos investimentos no Porto do Açu, gerando demissões. Isso impacta diretamente a evolução do IFDM do município.

Analisando-se a evolução do IFDM de SFI, no Gráfico 9, observa-se que o município só consegue estabilizar seu índice acima de 0,6 (desenvolvimento moderado) a partir de 2009. Nas dimensões Educação e Saúde, o município tem índices de “desenvolvimento moderado”. Mas na dimensão Emprego e Renda, tem índice “desenvolvimento regular”.

Na última edição do IFDM, SFI ocupava a 76ª posição no ranking estadual. Já SJB se encontrava bem acima, na 12ª colocação. As análises desenvolvidas sobre os indicadores de desenvolvimento socioeconômico dos municípios de SJB e SFI indicam que, no que se refere ao IDHM, as condições socioeconômicas dos municípios estudados não se alteraram significativamente dos anos 2000 para os anos 2010, mesmo com todas as receitas petrolíferas recebidas por SJB a partir de 1999. Os índices das dimensões dos municípios continuam bem próximos e a posição no ranking estadual de SJB evoluiu de 82ª para 76ª, enquanto a de SFI se manteve na 91ª, a segunda pior do Estado do Rio de Janeiro (Ver Tabela 4).

No entanto, no que se refere ao IFDM, a posição de SJB no ranking estadual apresenta-se bem melhor que a de SFI. Considerando-se que houve, em SJB, uma pequena melhoria na dimensão “Educação” e queda na dimensão “Saúde” (ver Gráfico

5), pode-se creditar a evolução do IFDM à dimensão “Emprego e Renda” e, portanto, ao dinamismo provocado pela instalação do Complexo Portuário do Açú, a partir de 2007, e ao aumento das contratações da administração pública a partir de 2009 (ver Gráficos 5 e 8). Pode-se, assim, estimar como pequeno o impacto das rendas do petróleo na melhoria das condições socioeconômicas do município, refletidos em seus índices, em especial os de Saúde e Educação.

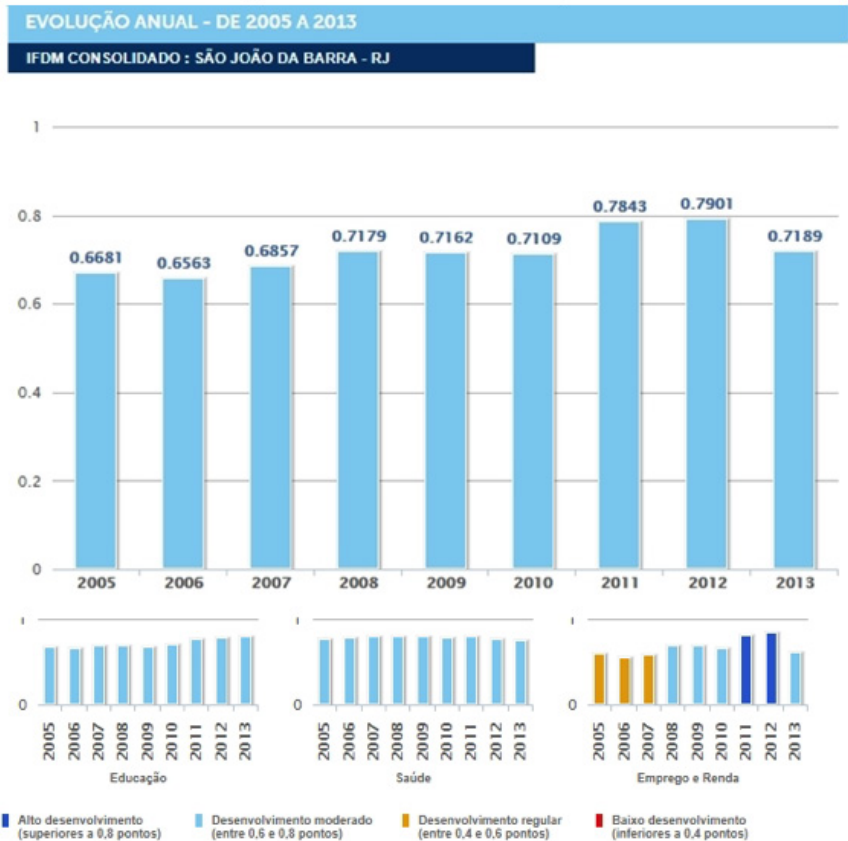
Cabe salientar, no entanto, que a última edição do IFDM tem como base dados de 2013. Logo, esse índice, mesmo sendo mais recente que o IDHM, ainda não apresenta dados tão atualizados sobre o desenvolvimento socioeconômico dos municípios, deixando claro que a pesquisa deve ter continuidade para que se chegue a conclusões mais precisas. Além disso, fatos mais recentes, como a crise do petróleo de 2014, poderão influenciar diretamente a economia e os índices desses municípios.

TABELAS 1, 2 E 3: DIMENSÕES DO IDHM EM SJB, SFI E NO BRASIL

IDHM Renda	1991	2000	2010	IDHM Educação	1991	2000	2010	IDHM Longevidade	1991	2000	2010
São João da Barra	0,565	0,609	0,686	São João da Barra	0,281	0,367	0,551	São João da Barra	0,715	0,737	0,800
São Francisco de Itabapoana	0,471	0,586	0,618	São Francisco de Itabapoana	0,127	0,295	0,533	São Francisco de Itabapoana	0,682	0,735	0,791
Brasil	0,647	0,692	0,739	Brasil	0,279	0,456	0,637	Brasil	0,662	0,727	0,816

Fonte: Dados do Atlas Brasil de Desenvolvimento Humano e elaboração própria das tabelas.

GRÁFICO 8: EVOLUÇÃO DO IFDM E SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO EM SJB



Fonte: IFDM (2018)

GRÁFICO 9: EVOLUÇÃO DO IFDM E SUAS ÁREAS DE ATUAÇÃO EM SFI

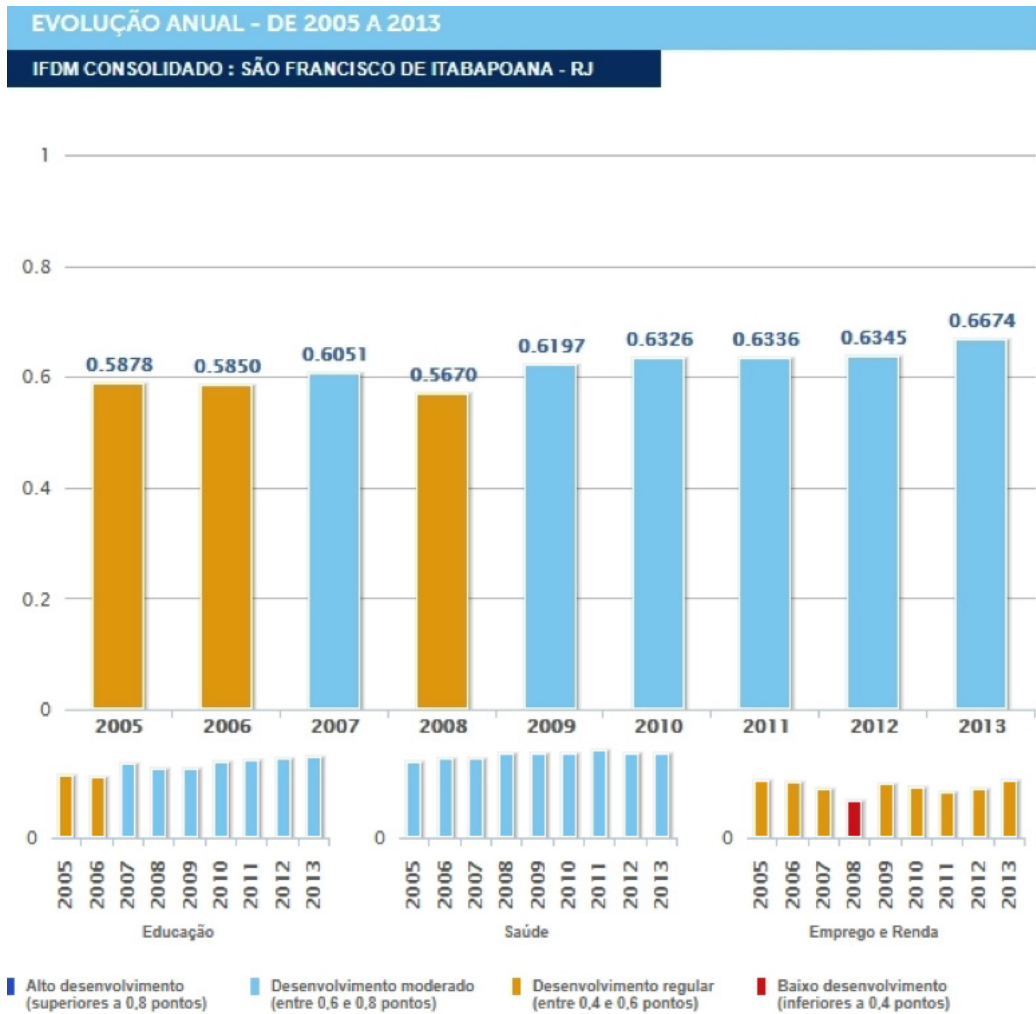


TABELA 4: EVOLUÇÃO DO IDHM E DO IFDM

	IDHM	IDHM	IFDM
onte: Adaptado de consulta ao IFDM.			
São João da Barra	82ª	76ª	12ª
São Francisco do Itabapoana	91ª	91ª	76ª

Fonte: PNUD (2018) e IFDM (2018).

Consulte as edições anteriores do

**Boletim Petróleo,
Royalties e Região**

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br



3. Considerações finais

A partir dos dados e indicadores apresentados, foi possível analisar comparativamente o impacto das rendas petrolíferas e sua relação com a evolução dos indicadores de crescimento econômico e de desenvolvimento socioeconômico dos municípios de SJB e SFI. Foi possível concluir que houve importantes impactos nos índices de crescimento econômico de SJB, como valores mais elevados do PIB e PIB per capita. No entanto, essa maior arrecadação não se traduziu, até o momento, em melhores indicadores de desenvolvimento socioeconômico.

O município de SJB apresentou elevados PIB e PIB per capita e elevadas receitas de royalties e Participações Especiais, porém apresentou índices de desenvolvimento socioeconômico de IDHM muito similares aos de SFI. Os indicadores de SJB só se apresentaram melhores na dimensão "Emprego e Renda" do IFDM, refletindo o crescimento do emprego na administração pública e na construção civil, em função das obras do Complexo Portuário do Açú.

Pela grande diferença entre a arrecadação dos municípios estudados, o grau de investimento em políticas de desenvolvimento socioeconômico de SJB deveria ser consideravelmente maior que o de SFI, que deveria se refletir nas dimensões de Educação e Saúde dos índices analisados.

Os resultados apontam que as compensações recebidas por SJB podem estar sendo gastas na expansão da oferta de bens e serviços públicos, reforçando a chamada "dependência orçamentária" do município para com as rendas do petróleo. A oferta de bens e serviços públicos acarreta vultoso aumento nas despesas de custeio que, se não são acompanhadas de aumento na arrecadação própria, acentuam a dependência das rendas petrolíferas. Pacheco (2005); da Silva (2012) e Piquet e da Silva (2014) já haviam alertado sobre a dependência orçamentária em grande parte dos municípios

do Norte Fluminense.

SFI, no entanto, possui uma base econômica mais diversificada, o que torna o município mais autônomo no que diz respeito às rendas do petróleo, afastando-se do que Queiroz e Postali (2010) chamam de "redução de esforço fiscal", posto que as rendas do petróleo não ocupam uma grande porcentagem da receita corrente do município. Dados coletados da RAIS mostram que, além da administração pública, o comércio varejista e a agricultura são destaques no setor de empregos do município em questão, comprovando uma maior diversificação da base econômica.

Por outro lado, verifica-se que, com a chegada do Complexo Portuário do Açú, SJB tende a se tornar mais autônomo economicamente das compensações petrolíferas, dirigindo sua base econômica para uma economia mais industrial e de serviços, em que receitas importantes com impostos como ISS e ICMS poderão ser arrecadados em função de novas atividades. A instalação do porto causa também dinamização na atividade econômica local com geração de empregos de qualidade, o que é muito importante para o desenvolvimento socioeconômico de uma região.

Por fim, sugere-se a realização de uma nova análise de dados quando houver a divulgação do próximo censo para o novo cálculo do IDHM, em 2020, ou até mesmo quando for divulgada a próxima edição do IFDM. Isso porque, durante a última década (no caso do IDH) e durante os últimos anos (considerando o IFDM), o País passou por diversas transformações econômicas e sociais, as quais influenciarão de forma decisiva nos resultados dos índices analisados. A nova pesquisa poderá gerar resultados bastante diferentes dos que foram expostos neste trabalho, produzindo um estudo mais próximo à realidade vigente dos municípios estudados.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO (Brasil). Ranking - Rio de Janeiro 1991. 2013. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/ranking/>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BRASIL, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento no. Ranking IDH Global: Relatório de Desenvolvimento Humano 2015. 2014. Disponível em: <<http://www.undp.org/content/brazil/pt/home/idhO/rankings/idh-global.html>>. Acesso em: 21 mai. 2018.

DA SILVA, R. C., Dependência Orçamentária às Rendas Petrolíferas em Municípios Seleccionados do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2012.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE RJ). Secretaria Geral de Planejamento. Estudos Socioeconômicos dos Municípios dos Estados do RJ: Volta Redonda. 2015. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br>>. Acesso em: 19 nov. 2017.

INFO ROYALTIES. Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Universidade Candido Mendes. Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em: 22 mar. 2018.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE (Brasil). Rio de Janeiro - Volta Redonda: Produto Interno Bruto dos Municípios. 2016. Disponível em: <<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/home.php?lang=>>>. Acesso em: 17 mar. 2018.

OLIVEIRA, Gilson Batista de. Uma discussão sobre o conceito de

desenvolvimento. Revista da FAE, 2017. p. 37-48.

PACHECO, C. A. G. O impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios da região Norte Fluminense. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE P&D EM PETRÓLEO E GÁS, 2010.

PIQUET, R.; DA SILVA, R. C. O ciclo da dependência às rendas petrolíferas em municípios do Norte Fluminense. Cadernos do Desenvolvimento Fluminense, 2014. p. 95-107.

QUEIROZ, C. R. A.; POSTALI, F. A. S. Royalties e arrecadação municipal: apontando ineficiências do sistema de divisão das rendas do petróleo no Brasil. TEMAS DE ECONOMIA APLICADA in: Boletim de Informações Fipe. São Paulo: p. 12-15.

RAIS. Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em: <<https://www.rais.gov.br/sitio/sobre.jsf>>. Acesso em: 07 fev. 2018.

SCARPIN, J. E.; SLOMSKI, V. Estudo dos fatores condicionantes do índice de desenvolvimento humano nos municípios do estado do Paraná: instrumento de controladoria para a tomada de decisões na gestão governamental. Revista de Administração Pública-RAP, 2007. p. 909-933.

SISTEMA FIRJAN (Rio de Janeiro). Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM). Disponível em: <<http://www.firjan.com.br/ifdm/>>. Acesso em: 11 fev. 2018.

Pesquisa apoiada pelo Instituto Federal Fluminense e financiada pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq), fomentada por bolsa do tipo PIBIC.

O direito à moradia e a mercantilização da cidade: o caso de Campos dos Goytacazes

THE RIGHT TO HOUSING AND THE CITY'S MARKETING: THE CASE OF CAMPOS DOS GOYTACAZES

Resumo:

Este estudo analisa a cidade como produção social, fruto da ação complexa e conflituosa de agentes sociais. Tendo como cenário a cidade de Campos dos Goytacazes/RJ, o artigo discute o direito à moradia e o acesso democrático ao solo urbano, conforme preconiza a legislação brasileira, enquanto instrumentos de garantia do Direito à Cidade, em um contexto de "cidade-empresa". Analisa, também, o Programa Habitacional Morar Feliz, desenvolvido pelo município em estudo inicialmente com recursos próprios advindos dos royalties do petróleo. Mediante a combinação de procedimentos metodológicos, demonstrou-se que a política habitacional municipal de Campos dos Goytacazes tem se caracterizado pela índole segregacionista e reproduz o padrão de urbanização excludente que existe em outras cidades brasileiras. Buscou-se compreender alguns aspectos importantes da estrutura e da dinâmica do espaço urbano em Campos dos Goytacazes, evidenciando o papel do planejamento urbano, para fins de mitigação da segregação socioespacial constatada.

Palavras-chave: Morar Feliz. Royalties. Conflitos. Direitos Sociais. Moradia.

Abstract:

This study aims to analyze the city as a social production, originated from the complex and conflicting action of social agents. Considering the city of Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro, Brazil, as its scenario, it discusses the right to housing and the democratic access to urban land, as recommended by Brazilian law, as instruments guaranteeing the Right to the City, in a context of "company city". It analyzes the Housing Program *Morar Feliz*, developed by the municipality under study, initially with its own resources, derived from the oil royalties. Through the combination of methodological procedures, it has been demonstrated that the municipal housing policy of Campos dos Goytacazes has been characterized by the segregationist nature, and reproduces the pattern of exclusionary urbanization that exists in other Brazilian cities. It was intended to understand some important aspects of the structure and dynamics of the urban space in Campos dos Goytacazes, evidencing the role of urban planning, in order to mitigate the socio-spatial segregation observed.

Keywords: *Morar Feliz*. Royalties. Conflicts. Social Rights. Housing.

Bianca Siqueira Gonçalves

Analista da Secretaria de Fazenda do Estado do Rio de Janeiro. Mestra em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM).
E-mail: biancasgoncalves@hotmail.com
Tel.: (22) 999512566
End.: Avenida Doutor Arthur Bernardes - nº 222 - IPS - Campos dos Goytacazes/RJ - CEP: 28015-325.

José Luis Vianna da Cruz

Professor Permanente e Coordenador de Pesquisa do Mestrado e do Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade (UCAM). Mestre em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Doutor em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ). Pós-Doutor em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas (UFRRJ).
E-mail: joseluisvianna@uol.com.br
Tel.: (22) 988156214
End.: Rua Anita Peçanha - nº 100 - Parque São Caetano - Campos dos Goytacazes/RJ - CEP: 28030-335.

1. Introdução

A escolha do lugar para morar é decisiva para propiciar a inclusão socioterritorial da população de baixa renda e a ampliação do acesso aos serviços urbanos. Sabendo-se que nenhum recorte espacial é natural, é essencial observar as relações sociais desenvolvidas em um determinado espaço e examinar de que modo elas influenciam os contornos desse espaço.

A análise de políticas, projetos e programas habitacionais fomentados pelo Estado permite diagnosticar se os direitos à moradia e à cidade são promovidos ou obstruídos; se a capitalização do território urbano prepondera sobre a socialização do espaço, para atendimento dos interesses do capital. O que se deseja é justamente o contrário: a promoção, pelos governos municipal, estadual e federal, de políticas urbanas condizentes com a demanda coletiva e social por moradia, incluindo todos os elementos da urbanização e do bem-estar universais.

O objeto de estudo consiste na relação entre os Conjuntos Habitacionais do Programa Morar Feliz, programa

habitacional municipal, e os elementos contemplados na legislação brasileira sobre o Direito à Cidade, restrito àqueles que se localizam dentro do perímetro urbano do distrito-sede de Campos dos Goytacazes.

Analisaram-se o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes (Lei nº 7.972, de 31 de março de 2008), a Lei Orgânica (de 15 de julho de 2014) e o Código Tributário Municipal (Lei nº 4.156, de 16 de setembro de 1983) e suas contribuições para a concretização do direito à moradia no município, sendo referências a Constituição Federal de 1988, o Estatuto da Cidade, o Código Civil e as normas editadas pelo Conselho das Cidades e pelo Ministério das Cidades. Para análise espacial, foram estudados mapas e fotografias. Com a finalidade de diagnosticar como se materializa a atuação da Administração Pública, foram examinadas as respostas fornecidas pela Secretaria Municipal de Fazenda às indagações sobre o percentual dos espaços vazios e dos espaços edificados dentro da malha urbana.

2. A cidade como produção social: uma análise do Programa Habitacional Morar Feliz

A escolha do perímetro urbano do distrito-sede de Campos dos Goytacazes/RJ originou-se a partir da observação da distribuição da malha urbana, na qual se constata a existência de diversos Conjuntos Habitacionais do Programa Morar Feliz na área mais adensada em termos populacionais, e dos investimentos públicos e privados em equipamentos, infraestrutura e serviços. A estrutura urbana da cidade possibilita o estudo empírico do processo de capitalização do espaço urbano e da atuação dos atores públicos e privados na construção do espaço.

Instituído pelo Decreto Municipal nº 055/2011, o programa de habitação popular denominado “Morar Feliz”

tem por objetivo realocar as famílias que residem em zonas de risco (como, por exemplo, encostas de rios e lagoas e rodovias) ou em situação de vulnerabilidade social para os conjuntos habitacionais construídos a partir de 2010.

Segundo o sítio eletrônico da Prefeitura Municipal, “a Prefeitura de Campos entregou mais de 6.500 casas do Programa Morar Feliz, construídas com recursos dos royalties do petróleo, e outras 1.500 do Programa Minha Casa, Minha Vida, do governo federal, cujas prestações foram assumidas pelo governo municipal.”¹

Cabe aqui uma breve problematização sobre a inicial forma de custeio do Programa Habitacional Morar Feliz.

2.1 Panorama fiscal de Campos dos Goytacazes: os royalties como fonte de custeio do Programa Habitacional Morar Feliz

Com a aprovação da Lei nº 7.453/85, houve a conquista do direito ao recebimento de royalties do petróleo pelos estados e municípios. A Lei nº 9.478/97 aumentou a alíquota incidente sobre exploração de petróleo, o que gerou acréscimo nas receitas dos beneficiados e promoveu uma súbita riqueza de certos municípios.

A Tabela 1 disposta a seguir demonstra como se deu a rápida evolução do recebimento dos royalties em Campos dos Goytacazes.

“As rendas do petróleo trouxeram uma nova configuração econômica para os municípios da região, na medida em que a intensificação do recebimento dos recursos dos royalties configurou uma oportunidade de dinamizar suas economias (OLIVEIRA, 2015).

Nesse contexto de incremento das receitas e de repentina riqueza, e tendo em vista que a lei não estabeleceu restrição quanto à aplicação e nem vinculou a utilização dos recursos a determinado tipo de gasto, predominou o uso aleatório do dinheiro público (PIQUET, 2010).

Conforme os critérios de rateio vigentes (linhas ortogonais e paralelas), Campos dos Goytacazes pode ser considerado um município geograficamente privilegiado, pois sua costa confronta com a maior parte dos poços produtores da Bacia de Campos, o que o tornou “município produtor” nos termos da lei. Como consequência, recebeu, ao longo dos anos 2000, volumosas somas advindas dos pagamentos dos royalties e das participações especiais e passou a ocupar a posição de maior beneficiário dentre os municípios contemplados.

Simultaneamente ao Programa Minha Casa, Minha Vida, capitaneado pelo governo federal, foi lançado, pelo poder público municipal, o Programa Habitacional Morar Feliz, inicialmente fomentado com custeio próprio. Tão volumosas eram as receitas à época que o município teve orçamento para financiar uma política habitacional desse porte.

É importante ressaltar que a adoção de políticas habitacionais por parte dos municípios brasileiros é um processo recente, tendo em vista o alto grau de centralização que essas políticas historicamente tiveram junto ao governo federal desde 1930 (OLIVEIRA, 2015) e da elevada demanda de recursos que requerem.

Vê-se, ademais, que a forma de custear as políticas habitacionais municipais não é equânime. A título de comparação, tem-se que

Campos dos Goytacazes optou (ao menos na primeira fase) pela condução autônoma da sua política habitacional. O município de Macaé, por outro lado – Macaé sedia as instalações do Complexo de Exploração e Produção de Petróleo e Gás da Bacia de Campos, sendo um dos municípios produtores que mais recebe rendas petrolíferas –, realizou parceria com o governo federal e recebeu investimentos do Programa Minha Casa, Minha Vida (OLIVEIRA, 2015).

A tomada de decisão de investir na questão habitacional com recursos municipais advindos das rendas petrolíferas é uma escolha audaciosa, especialmente em se tratando de um município “petrodependente”, como é o caso de Campos dos Goytacazes. Isso porque quanto mais um município depende do recurso maior poderá ser sua vulnerabilidade a eventuais mudanças externas.”

TABELA 1: ROYALTIES REPASSADOS

Beneficiário / Estado	Ano	Valor
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	1999	R\$ 48.460.781,43
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2000	R\$ 87.092.941,18
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2001	R\$ 118.236.702,35
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2002	R\$ 172.779.346,92
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2003	R\$ 229.727.268,73
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2004	R\$ 257.505.841,52
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2005	R\$ 321.301.169,81
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2006	R\$ 403.784.930,05
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2007	R\$ 386.812.955,63
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2008	R\$ 559.005.735,26
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2009	R\$ 419.628.508,95
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2010	R\$ 482.061.749,01
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2011	R\$ 559.270.670,18
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2012	R\$ 631.856.471,33
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2013	R\$ 630.384.833,22
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2014	R\$ 632.820.616,41
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2015	R\$ 406.073.703,99
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2016	R\$ 271.071.018,53
CAMPOS DOS GOYTACAZES / Rio de Janeiro	2017	R\$ 92.357.940,58

Fonte: Info Royalties / UCAM, a partir de Agência Nacional do Petróleo. Acesso em 20 de maio de 2017.

2.2 O espaço urbano de Campos dos Goytacazes e a reprodução da segregação

Constata-se que a política habitacional municipal de Campos dos Goytacazes tem se caracterizado pela índole segregacionista, que nega o direito à cidade aos moradores. De fato, as pessoas removidas residiam em áreas de risco, com condições insalubres, por inexistência de infraestrutura. A remoção dessas pessoas poderia ser a oportunidade de democratizar o espaço urbano por meio da instalação das moradias em locais com maior oferta de serviços públicos e de equipamentos urbanos.

Com a construção dos conjuntos habitacionais nas franjas da cidade, há, por via de consequência, a segregação dos moradores e a demanda pelos equipamentos urbanos e pelos serviços públicos até então inexistentes. A configuração da localização dos referidos conjuntos habitacionais populares construídos pelo Poder Público Municipal não parece caracterizar a chamada "urbanização em saltos"², tal como definida por Kowarick (1979).

Verifica-se que os conjuntos habitacionais em análise se situam às margens da cidade, alguns inclusive bem distantes da área urbanizada. Segundo Faria e Pohlmann (2015), uma das marcas do programa Morar Feliz consiste em seu deliberado uso como condicionador de contingentes populacionais para as franjas e periferias da zona urbana do município, onde grande parte dos conjuntos habitacionais integrantes do programa vem sendo construída.

De fato, não deve ser um atributo de responsabilidade do Plano Diretor a manutenção das relações de enraizamento e de solidariedade entre as famílias. Contudo, o Plano Diretor deve ser utilizado para favorecer o sentimento de identidade e o fortalecimento da noção de cidadania das famílias beneficiadas pelos programas habitacionais. Isso é possível quando o Plano Diretor é efetivamente aplicado como lei em relação à inserção dos loteamentos ou conjuntos de interesse social em áreas já consolidadas, ou seja, em áreas não ocupadas dentro da cidade já urbanizada (nos vazios urbanos)³. Assim, a continuidade do tecido urbano que já possui infraestrutura e equipamentos urbanos será preservada, ainda que seja necessária a ampliação de suas capacidades para atender à nova demanda populacional.

Oliveira e Pedlowski (2012) entendem que os programas habitacionais da prefeitura de Campos dos Goytacazes, nos moldes em que são feitos, configuram-se em "verdadeiras ilhas sociais". As ilhas sociais são promovidas tanto pelo Poder Público, que mantém a periferia social na periferia territorial urbana, quanto pela iniciativa privada, que se autosegrega em condomínios fechados.

Em suma, mesmo quando os conjuntos habitacionais populares são construídos em áreas adensadas e com infraestrutura, ou "centrais", as formas de segregação mantêm a apartação, ou as desigualdades, ou, ainda, a segregação, nos moldes centro x periferia, ainda que a nova periferia esteja no "centro".

Independentemente do termo usado para cada extrato

social, "ilhas sociais" (OLIVEIRA e PEDLOWSKI, 2012) para conjuntos populares ou "enclaves fortificados" (CALDEIRA, 2000) para condomínios fechados de classe média ou de luxo, o que se verifica é que há uma aparente intenção do Poder Público e dos agentes do capital imobiliário de manter e reproduzir a segregação. Ela é condição para assegurar a atratividade de áreas elitizadas e para a valorização das mesmas.

A malha urbana da cidade em estudo é bem centralizada e em constante crescimento. Constata-se a verticalização e a busca de aproveitamento máximo do terreno disposto. A área central possui o tecido urbano mais adensado da cidade. Corresponde ao centro histórico e aos bairros mais ocupados e mais valorizados de Campos dos Goytacazes.

O distrito-sede ocupa o maior território urbano da cidade, compreendendo praticamente todo o perímetro urbano considerado pelo Plano Diretor Municipal (PDM 2008) e, por sua vez, concentra a maior parte da população campista.

A observação do Mapa de Verticalização (PINHEIRO e ALIPRANDI, 2015) permite concluir que o distrito-sede possui o maior índice de ocupação e que as quadras são densamente ocupadas. O distrito-sede detém o maior índice de verticalização e crescimento populacional do município, referente aos imóveis que possuem sete pavimentos ou mais. Pode-se observar uma concentração de ocupação dos espaços próximos ao centro antigo. Segundo a Secretaria de Fazenda do Município de Campos dos Goytacazes (SFM), são 9843 imóveis construídos no Centro e 3505 imóveis construídos no "novo Centro", que é a região da Av. Pelinca, no sentido oeste, a partir do "Centro antigo". Por via de consequência, há o aumento visível na verticalização. O adensamento acarreta a supervalorização imobiliária e a saída de moradores com menor renda para as margens do centro urbano.

Quanto aos vetores de crescimento, identificam-se, no sentido Goytacazes/Jockey (leste) – em direção ao litoral –, os Conjuntos do Programa Morar Feliz e os empreendimentos privados. Da Avenida Arthur Bernardes ao Shopping Boulevard (sul), constata-se a presença de condomínio e loteamentos. Ao norte, no sentido da BR 101 em direção a Vitória/ES, há o aeroporto e estabelecimentos de abastecimento. Não se identifica expressivo crescimento, muito embora a recente opção pela construção de conjuntos habitacionais populares de grande porte (mais de quinhentas moradias) na área tende a valorizar os terrenos e demandar a implantação de infraestrutura pelo Poder Público municipal, o que poderá configurar um novo vetor de urbanização. No sentido oeste, tem-se a comunidade da Aldeia e tímido crescimento.

O Estatuto da Cidade é um instrumento jurídico que absorve conceitos e linhas de pensamento teórico que, em linhas gerais, embora com ambiguidades, vão na contracorrente da adesão ao projeto de cidade

transformada em mercadoria.

É evidente que o aspecto legal não garante o ordenamento da cidade. É preciso mais, para que se atenda ao interesse público e se alcance qualidade de vida para todos. Percebe-se claramente que o Estatuto da Cidade impulsiona o Poder Público a instituir espaços urbanos mais qualitativos e menos excludentes. Assim, da premissa do alcance da função social da propriedade, deveria surgir a política urbana da cidade, com seus instrumentos de gestão, controle e fiscalização.

A cidade, vista pelo ordenamento jurídico pátrio, é composta de leis tipicamente territoriais, tais como o Plano Diretor, a Lei Orgânica e a Lei de Zoneamento do Município, sendo pensada, em termos gerais, via Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257/01). Com a publicação do PDMCG/2008 (Lei nº 7.972/2008, publicada sete anos após o Estatuto da Cidade - Lei nº 10.257/2001), houve o cumprimento formal das determinações do Estatuto da Cidade e da Resolução nº 34 do Conselho das Cidades. A Lei Orgânica do Município de Campos dos Goytacazes, promulgada em 15 de julho de 2014, dispõe sobre a Política Urbana em seu Capítulo IV (que é uma repetição *ipsis litteris* do Capítulo III da Lei Orgânica sucedida - promulgada em 28 de março de 1990).

Embora existam numerosas disposições legais, por

que as desigualdades socioespaciais não desaparecem? O equilíbrio social e da organização espacial não passa de um discurso tecnocrático, impregnado de ideologia. Viu-se que a ação dos agentes sociais que fazem e refazem a cidade ocorre dentro de um marco jurídico que regula a atuação deles. Esse marco não é neutro, refletindo o interesse dominante de um dos agentes, constituindo-se, em muitos casos, em uma retórica ambígua, que permite que haja transgressões de acordo com os interesses do agente dominante. Há, entretanto, denominadores comuns que os unem; um deles é a apropriação de uma renda da terra. Por outro lado, a ação desses agentes serve ao propósito dominante da sociedade capitalista, que é o da reprodução das relações de produção, implicando a continuidade do processo de acumulação e a tentativa de minimizar conflitos de classe.

A cidade, com tudo o que ela representa em termos produtivos e de local da reprodução da força de trabalho, cresce ao sabor dos interesses privados (PIQUET e RIBEIRO, 2001). As decisões acerca da urbanização são decisões políticas. E tais decisões, no Brasil, têm peculiaridades advindas da relação entre sociedade e Estado. Os processos decisórios acabam por ser influenciados por padrões estruturadores e organizadores de tais relações.

FIGURA 1: MAPA DE VERTICALIZAÇÃO

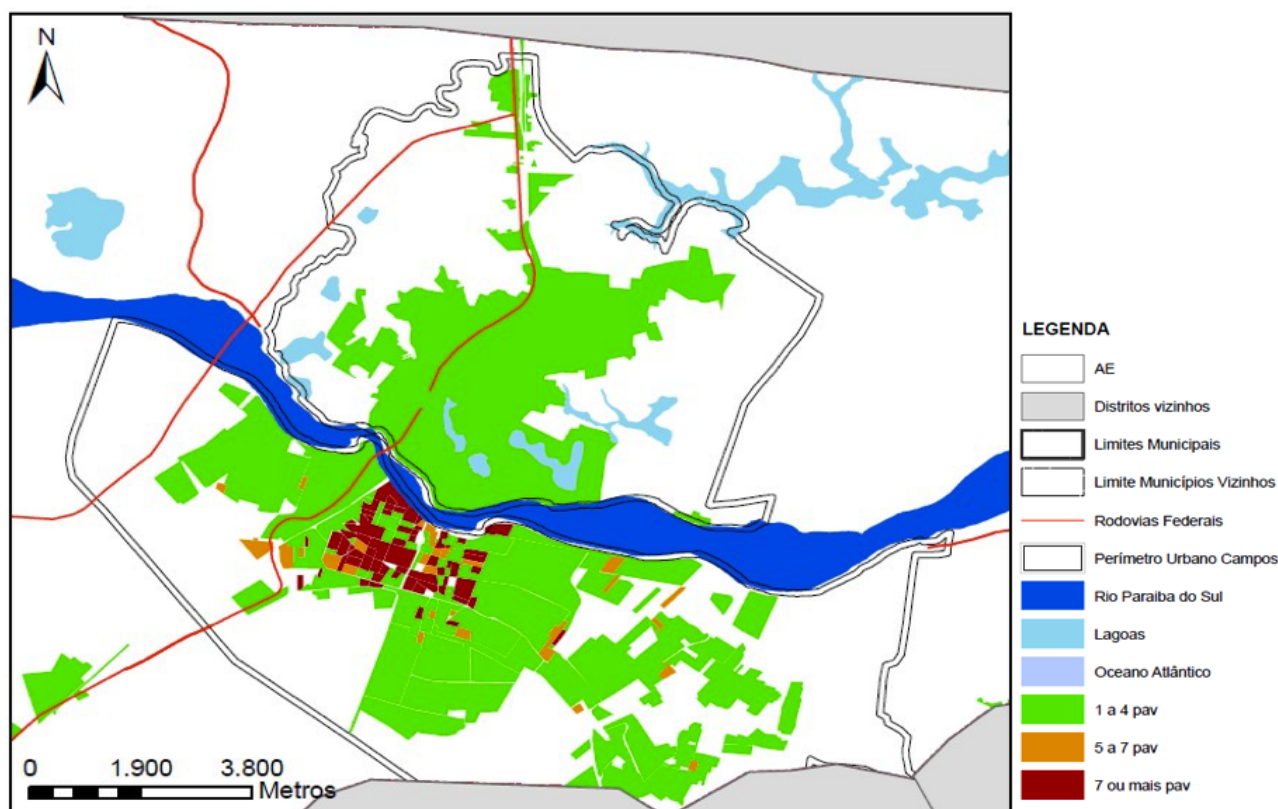


Figura 1. Mapa de Verticalização.
Fonte: Pinheiro e Aliprandi (2015)

FIGURA 2: MAPA DOS VAZIOS URBANOS DO DISTRITO SEDE

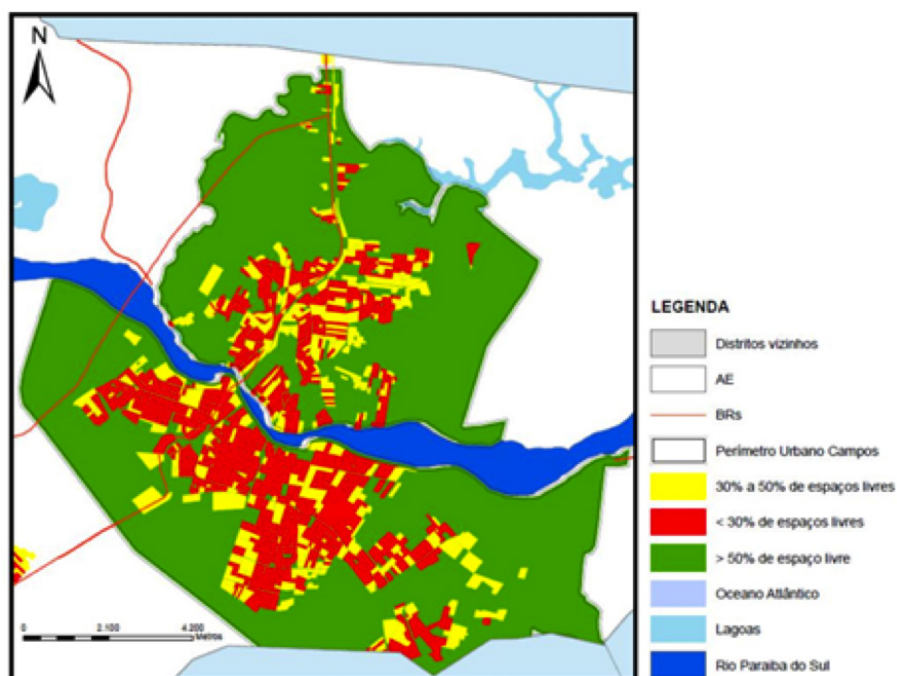


Figura 2. Mapa dos Vazios Urbanos do Distrito Sede.
Fonte: Pinheiro e Aliprandi (2015)

3 – Considerações finais

O estudo do processo de formação do espaço urbano de Campos dos Goytacazes permitiu verificar que as ações realizadas pelo Estado demonstram a condução de um planejamento urbano baseado na consolidação de uma área central, que se desenvolveu a partir de um núcleo urbano desenhado ainda no século XVII, e que foi fortemente influenciada pelas intervenções da indústria açucareira na economia e na sociedade. É possível também constatar o crescimento da área de expansão urbana sobre os terrenos das usinas localizadas próximas ao núcleo central, como Usina do Queimado e Usina Sapucaia.

Nesse processo, a terra concentrada e sob mudança de uso é a principal fonte dos vazios urbanos que vieram a ser formar, contribuindo para um processo de crescimento urbano segregador em relação ao acesso ao solo e aos imóveis, para os segmentos mais pobres e excluídos da população, em Campos dos Goytacazes.

O Poder Público Municipal fomentou políticas públicas carentes do intuito de democratização da terra e de apropriação coletiva do espaço. As políticas de urbanização voltaram-se para a higienização do espaço e a valorização estética de áreas centrais. A distribuição não equânime da terra reflete-se na formação de discrepâncias sociais: há espaços de segregação tanto da população de baixa renda, que se mantém em áreas menos valorizadas, quanto pelas classes mais abastadas, que se encastelam em condomínios de luxo.

Conclui-se que se uma política pública ou um instituto jurídico urbanístico não alcança eficácia prática, deve-se ao fato de que: a) os interesses públicos se confundem com

os privados em prevalência dos últimos; b) nas cidades, a força do mercado ganha mais expressão que a força do direito ou do justo; e c) há necessidade de mecanismos mais eficazes de garantia da implantação de políticas públicas ou de efetivação de instrumentos de gestão urbana que objetivem a apropriação coletiva do espaço.

Embora haja pouca correspondência entre os objetivos traçados nas normas e os resultados atingidos, os avanços normativos não devem ser desprezados. Apesar de ser mais frequente a apropriação do arsenal legal pelos interesses empresariais, o uso dessas normas difunde o conhecimento sobre o direito à moradia e o direito à cidade, tornando-os mais do que apenas linguagem discursiva do Poder Público.

Resta demonstrado o que já foi afirmado neste trabalho: o ordenamento legal não garante o ordenamento social. Vê-se, ademais, que as ações e omissões do Estado são influenciadas pelas relações de poder que coexistem na sociedade. Sem dúvida a positivação do direito à moradia deve ser considerada um avanço. Entretanto, a lei que responde à questão teórica não esgota a questão da desigualdade estrutural. O aparato legal é resultado dos conflitos existentes e dos embates sociais, mas é limitado, na medida em que não é hábil a solucionar as questões de fundo.

É preciso agir sobre a contradição evidenciada na produção social dos espaços urbanos: a lógica imediata do lucro, chancelada pelo empresariamento do Estado *versus* as necessidades coletivas. Diante da realidade posta, que nunca percamos a capacidade de nos indignar. E de agir.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

CALDEIRA, Teresa Pires do Rio. Cidade dos muros: crime, segregação e cidadania em São Paulo. São Paulo: EDUSP; Editora 34, 2000.

FARIA, Tereza de Jesus Peixoto; POHLMANN, Maria Alice de Oliveira. Dinâmica Socioespacial de Campos dos Goytacazes/RJ: O Programa Habitacional Morar Feliz e Expansão da Periferia. In: XVI Encontro Nacional da ENANPUR. Anais. Belo Horizonte-MG, 2015.

KOVARICK, Lucio. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de. O impacto das rendas do petróleo na definição das relações federativas e políticas no Norte Fluminense: o caso das políticas habitacionais nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes. Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política. Jan-jul 2015, Vol. 04, n. 1, p. 147-164. 18p.

OLIVEIRA, Julio Cezar Pinheiro de; PEDLOWSKI, Marcos Antonio. Estado e

programas municipais de habitação popular em Campos dos Goytacazes (RJ). Revista Análise Social, Lisboa-Portugal, v.47, n. 204, Terceiro jul-set, 2012. Disponível em: <analisesocial.ics.ul.pt/documentos/AS_204_d04.pdf>. Acesso em: 14 mar. 2016.

PINHEIRO, Mariana; ALIPRANDI, Danielly. Os espaços livres de Campos dos Goytacazes: mapeamento e categorização. In: CONFERÊNCIA DA REDE LUSÓFONA DE MORFOLOGIA URBANA, 4, 2015, 25-26 jun, Brasília-DF. Anais. Brasília-DF: Universidade de Brasília, 2015. Disponível em: <http://www.fau.unb.br/noticias/57-pnum-2015>. Acesso em: 12 abr. 2017.

PIQUET, Rosélia. Impactos da Indústria do Petróleo no Norte Fluminense. In: HERCULANO, Selene (org.). Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé. Niterói, 2010. Disponível em: <http://www.uff.br/macaepacto/OFICINAMACAE/pdf/11_RoseliaPiquet.pdf>. Acesso em: 03 maio 2017.

_____. RIBEIRO, Ana Clara Torres. O desenvolvimento urbano em questão. 2.ed. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 2001.

NOTAS

1 - http://www.campos.rj.gov.br/exibirNoticia.php?id_noticia=37511. Acesso em 26 abr. 2018.

2 - A urbanização em saltos pode ser entendida como parte de um processo de desconexão dos espaços de vida cotidianos dentro das aglomerações, claramente associado às mudanças nos deslocamentos espaciais da população, uma vez que a continuidade da mancha urbana não é mais necessária para que os contextos

urbanos sejam integrados. Essa forma de desenvolvimento urbano é, depois da densidade urbana, o fator mais característico da dispersão urbana, pois adiciona uma evidência espacial ao padrão de distribuição da população dentro dos contextos urbanos.

3 - Diversos vazios urbanos existentes na cidade em estudo possuem condições estruturais e poderiam ter sido escolhidos como local de construção dos conjuntos habitacionais.

PÓS-GRADUAÇÃO EM:

Gestão e Orientação Educativa

Educação Especial e Inclusiva

Psicopedagogia Institucional e Clínica

O direito à cidade sob a perspectiva de gênero

THE RIGHT TO THE CITY FROM A GENDER PERSPECTIVE

Resumo:

O presente artigo consiste em um estudo exploratório que propõe a reflexão acerca do direito das mulheres à cidade sob a perspectiva de gênero, frente à violência urbana. O trabalho estruturou-se a partir de três eixos: o lugar da mulher na cidade, a violência sexual e o direito à cidade e versa pela compreensão de que homens e mulheres experimentam a cidade de formas diferentes, em uma sociedade marcada pelo patriarcado. Os pesquisadores da temática afirmam que a violência urbana sofrida pelas mulheres acaba por segregá-las e as afasta dos espaços urbanos. Para este estudo, foi realizada pesquisa bibliográfica e levantamento de dados sobre o fenômeno da violência sexual no espaço urbano.

Palavras-chave: "Gênero"; "Violência Sexual"; "Direito à Cidade".

Abstract:

The present article consists of a study that proposes the reflection about the women's right to the city from a gender perspective, facing urban violence. The work was structured from three axes: the place of the woman in the city, sexual violence and the right to the city, it also exposes the understanding that men and women experience the city in different ways, in a society marked by patriarchy. The researchers of the subject affirm that the urban violence suffered by the women ends up segregating them and moving them away from the urban spaces. For this study, it was carried out a bibliographic research and data collection on the phenomenon of sexual violence in urban space.

Keywords: "Woman"; "Sexual Violence"; "Right to the city".

Fernanda Azevedo Cordeiro

Assistente Social formada pela Universidade Federal Fluminense (UFF) e Mestranda em Serviço Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). fernanda_acordeiro@hotmail.com. (022) 99871-5669. Rua Vicente Ferraiole, nº 118, Parque Tarcísio Miranda, Campos dos Goytacazes/RJ.

1. Introdução

O presente artigo tem por objetivo apresentar aspectos das condições de apropriação da cidade pelas mulheres a partir de uma perspectiva de gênero para pensar o espaço urbano. Como estratégia metodológica, foi utilizada pesquisa bibliográfica e análise documental.

É fundamental refletir a cidade enquanto "produto, condição e meio para a reprodução das relações sociais - relações produtoras da vida humana, no sentido amplo da reprodução da sociedade (CARLOS, 2007, p. 21)." As distintas formas de aparecer a desigualdade, presente tanto na condição de classe como nas de gênero e

etnia, estão, segundo Saffioti (1997, p. 61), relacionadas ao(s) sistema(s) de dominação capitalismo-patriarcado-racismo, os quais "entrelaçam-se de modo a formar um nó". Compreende-se, assim, a urgência de novas práticas de planejamento que abarquem as contradições de gênero na produção do espaço urbano. Pensar sob a perspectiva do gênero significa que esta discussão compreende uma forma de se situar no mundo que corresponde ao lugar em que cada corpo se posiciona diante das relações de poder em uma sociedade (SCOTT, 1995; BUTLER, 2006; SAFFIOTI, 2013).

2. À luz do direito à cidade sob a perspectiva de gênero

Este item tem por objetivo refletir sobre "o lugar" determinado à mulher na cidade diante de uma sociedade desigual e assentada nas relações de dominação e opressão, bases de sustentação do patriarcado, que abrange o controle sobre os corpos e a vida das mulheres (CISNE; SANTOS, 2014).

Nas palavras de Scott (1995, p. 75), gênero representa "uma forma de identificar 'construções culturais' - a criação inteiramente social de ideias sobre os papéis adequados aos homens e às mulheres. Trata-se de uma forma de se referir às origens exclusivamente sociais das identidades subjetivas de homens e mulheres".

Pensar no direito à cidade, nessa perspectiva, demanda a compreensão de que homens e mulheres experimentam a cidade de formas diferentes. A utilização da categoria gênero se refere à organização social da relação entre os sexos (SCOTT, 1995), que tem como marca central a desigualdade.

Discutir "o lugar" historicamente determinado à mulher na cidade se relaciona diretamente com essas problematizações. A partir dos movimentos de resistência, com ênfase nos movimentos feministas, esse lugar vem sendo reconfigurado. A prática social é uma ferramenta de tensionamento cotidiano que as mulheres acionam, podendo tensionar novas formas de resistência como portadoras de mudanças potenciais no âmbito das relações sociais (KERGOAT, 2012).

Segundo Bondi (1992), o planejamento urbano funcionalista e racionalista que dominou, durante muito tempo, o modo de concepção de cidade aprisiona as mulheres em determinados lugares ao separar as áreas comerciais, industriais e residenciais, acentuando a divisão do trabalho entre os sexos. Para a autora, a leitura da distribuição funcional da paisagem urbana reflete a dominância da perspectiva masculina sobre o espaço. A divisão inaugurada pelo capitalismo, entre esfera pública e esfera privada, direciona as mulheres à esfera privada, do cuidado, do

afeto e da domesticidade. Essa dicotomia esconde a ligação entre público e privado e o caráter político do trabalho de cuidado como um elemento central da reprodução da sociedade (PATEMAN, 1996).

Ornat (2005, apud Silva, 2007) demonstra que as mulheres de baixa renda, em geral, possuem uma vivência reduzida do espaço total da cidade, desenvolvem

deslocamentos menos extensos e frequentes do que os estabelecidos pelos homens dos mesmos locais. Nesse sentido, é preciso compreender que a experiência das mulheres periféricas, de forma geral, é atravessada pelas categorias gênero, classe e raça, fazendo com que vários sistemas de opressão se cruzem, afetando diretamente as suas vidas (SAFFIOTI, 2013).

3. O direito da mulher à cidade *versus* o fenômeno da violência sexual

Algumas condições postas no cotidiano acirram a insegurança das mulheres nas cidades, como a existência de espaços mal iluminados, grandes vias para passagem de carros com pouca circulação de pessoas e precárias em termos de segurança pública, longas esperas pelo transporte público, sobretudo nos horários de menor circulação, com grande lotação nele.

De acordo com Cavalcanti, Gomes e Minayo (2006, p. 31), "a violência sexual contra a mulher é entendida como a ação ou conduta em que ocorre o controle e a subordinação da sexualidade da mulher e é incorporada como constitutiva das regras que normatizam a prática sexual". Para Brownmiller (1975, apud, Cerqueira et al., 2017), estupro trata de uma relação de poder, em que os homens submetem as mulheres para que estas assumam determinados papéis na sociedade, e o caso extremo compreende a coisificação, que extrai do indivíduo a sua condição de humanidade e, portanto, de sujeito de desejos e de direitos sobre o próprio corpo.

Uma das iniciativas recentes de enfrentamento à violência sexual no transporte público em grandes centros urbanos tem sido o vagão feminino. Arraes (2014) aponta que este promove a segregação social sem atuar no cerne da questão. Segundo a autora, embora essa medida apresente uma alternativa de segurança paliativa às mulheres nos metrô, não efetiva mudanças em nossa cultura machista, por não desafiar os valores distorcidos e misóginos vigentes na sociedade, mas sim reforçá-los e naturalizá-los.

Iremos realizar adiante uma aproximação do fenômeno da violência sexual a partir de dados do Instituto de Segurança Pública e do Sistema de Informação de Agravos de Notificação (SINAN). A pesquisa, "Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde", produzida pelo IPEA, em 2014, sinaliza apenas 10% de casos notificados e estima que, no mínimo, 527 mil pessoas sejam estupradas por ano no País.

Segundo pesquisa do Datafolha (2017) encomendada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 67% da população das grandes cidades brasileiras têm medo de serem vítimas de violência sexual; quando o dado é desagregado por sexo, 90% foram mulheres que responderam. Esse indicador desvela o que temos problematizado, as condições de apropriação desigual entre homens e mulheres à cidade. De acordo com o Mapa da Violência de 2015, os atendimentos somaram 223.796 vítimas por violência doméstica, sexual

e/ou outras violências registradas no SINAN em 2014. Duas em cada três dessas vítimas de violência (147.691) foram mulheres. A cada dia de 2014, 405 mulheres demandaram atendimento em uma unidade de saúde por alguma violência sofrida.

Os atendimentos femininos sobressaem-se em todas as etapas da vida. A incidência aumenta na idade adulta, quando 71,3% dos atendimentos são de mulheres. A violência física é a mais frequente (48,7%), seguida da psicológica (23,0%). Em terceiro lugar, aparece a violência sexual (11,9%). A residência é o local privilegiado de ocorrência da violência não letal, significativamente superior para o sexo feminino (71,9%). Em segundo lugar, a rua, local de 15,9% das violências atendidas no caso feminino.

Segundo dados disponibilizados pelo 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, enquanto a residência foi o local mais prevalente, quando a vítima e o agressor se conheciam (79,5%), a via pública se sobressai quando o agressor era desconhecido (48,7%). Segundo os dados do SINAN, em 2014, os homens foram os agressores em 94,1% dos casos de estupro. Ainda segundo dados do 9º Anuário, nos crimes praticados por pessoas desconhecidas, em análise a outros indicadores, destacaram-se os casos de vítimas solteiras (68,1%), de primeira vitimização (86,0%), de ocorrências à noite (38,2%) e de madrugada (26,6%), em vias públicas (48,7%), com suspeita de uso de álcool pelo agressor (46,8%), com mais de um autor (25,6%) e com uso de força corporal/espancamento (59,5%), ameaça (48,4%) ou arma de fogo (18,4%).

O 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública aponta que, no ano de 2015, o Disque 180 teve um aumento de 129% nos relatos de violências sexuais, uma média de 9,53 registros por dia. O referido anuário destaca 45.460 casos de estupro no ano, equivalente a 125 vítimas por dia, em que 89% das mulheres foram as vítimas. Os estados com os maiores números absolutos foram São Paulo (9.265), Rio de Janeiro (4.887) e Paraná (4.120).

Em 2016, o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro divulgou o Dossiê Mulher com dados sobre a violência no estado. De acordo com o documento, uma mulher foi vítima de violência sexual a cada duas horas. Em 32% dos casos, estas ocorreram no âmbito doméstico, enquanto 68% estavam em outros espaços, como escola, trabalho, locais de lazer, rua, transporte público, entre outros. Das formas apresentadas pelo Dossiê, a que tem

maior percentual de mulheres vítimas é a violência sexual. A cada dia de 2015, quase 13 mulheres (12,8) foram vítimas desse tipo de violência, uma a cada 2 horas.

Em consonância com os pesquisadores da temática urbana sob a perspectiva de gênero, chamamos a atenção

para a necessidade de novas práticas de planejamento urbano que abarquem as contradições de gênero, uma vez que a violência urbana sofrida pelas mulheres acaba por segregá-las e afastá-las dos espaços urbanos, impactando diretamente na realização do direito à cidade.

4. Considerações finais

A discussão apresentada consiste em estudo sobre a temática e buscou realizar uma aproximação de questões sobre o cotidiano de vida das mulheres no espaço urbano frente ao fenômeno da violência sexual.

No decorrer deste trabalho, analisamos elementos centrais das relações desiguais de apropriação de homens e mulheres à cidade, diante de uma sociedade assentada nas relações próprias do patriarcado e na dominância masculina para a produção do espaço urbano. O objetivo

da discussão – pautar-se na perspectiva de gênero – foi fundamental para compreender as relações de poder e o lugar historicamente determinado à mulher no espaço da cidade. No entanto, é preciso considerar que elas vêm resistindo e reconfigurando essa relação exposta. Este tensionamento cotidiano que as mulheres acionam se apresenta como portador de mudanças potenciais no âmbito das contraditórias relações sociais. Os movimentos feministas merecem um destaque nesse enfrentamento.

REFERÊNCIAS

ARRAES, J. Questão de Gênero. Revista Forum, 2014. Disponível em: <http://www.revistaforum.com.br/questaoodegenero/2014/07/11/entenda-por-que-o-vagaofeminino-nao-e-solucao/> Acesso em: 30 de Agosto de 2017.

BONDI, Liz. Gender symbols and urban landscapes. In: Progress in Human Geography. London, 16,2 (1992) Edward Arnold: 1992.

BUTLER, Judith. Trouble dans le Genre – le féminisme et la subversion de l'identité. Tradução: Cynthia Kraus. Paris: La Découvert/Poche, 2006.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade. 1º ed. São Paulo: Labur Edições, 2007.

CAVALCANTI, Ludmila Fontenele; GOMES, Romeu e MINAYO, Maria Cecília de Souza. Representações sociais de profissionais de saúde sobre violência sexual contra a mulher: estudo em três maternidades públicas municipais do Rio de Janeiro, Brasil. Cad. Saúde Pública [online]. 2006, vol.22, n.1, pp.31-39. ISSN 1678-4464. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2006000100004>. Acesso em: 05 de setembro de 2017.

CERQUEIRA, D., COELHO, D., FERREIRA, H. ESTUPRO NO BRASIL: vítimas, autores, fatores situacionais e evolução das notificações no sistema de saúde entre 2011 e 2014. Brasília, IPEA, 2017.

CERQUEIRA, D. e COELHO, D. Estupro no Brasil: uma radiografia segundo os dados da Saúde. Brasília, IPEA, 2014.

CISNE, M; SANTOS, S. Movimentos Feministas e pela liberdade de orientação e expressão sexual: relações com a luta de classes no Brasil de hoje. In: ABRAMIDES, B; DURIGUETTO, M. L. Movimentos Sociais e Serviço Social: uma relação necessária. São Paulo, Cortez, 2014.

Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 9º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Ano 9. ISSN 1983-7634. 2015. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf. Acesso em: 02 de setembro de 2017.

_____. 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Ano 10. ISSN 1983-7634. 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/storage/10_anuario_site_18-11-2016-retificado.pdf. Acesso em: 02 de setembro de 2017.

PATEMAN, Carole. Críticas feministas a la dicotomía público/privado. Revista Paidós, Barcelona. 1996.

KERGOAT, Danièle. Se battre, disent-elles. Paris: La Dispute, 2012.

RIO DE JANEIRO. Instituto de Segurança Pública (RJ). Dossiê mulher 2016. Org.: PINTO, Andréia Soares e MORAES, Orlinda Cláudia R. de. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2016.

SAFFIOTI, Heleith B. O poder do macho. 9. cd. São Paulo: Moderna. 1997.

_____. A mulher na sociedade de classes - mito e realidade. 3ª Edição. São Paulo: Editora Expressão Popular, 2013.

SCOTT, J. Gênero: uma categoria útil de análise histórica. Educação e Realidade, Porto Alegre, v. 20, n. 2, p. 71-99, 1995.

SILVA, J. Gênero e sexualidade na análise do espaço urbano. Geosul, Florianópolis, v. 22, n. 44, p 117-134, jul./dez. 2007.

WASELFSISZ, J. J. Mapa da violência 2015: homicídio de mulheres no Brasil. Entidade das Nações Unidas para a Igualdade de Gênero e o Empoderamento das Mulheres – ONU 2015. Disponível em: http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2015/MapaViolencia_2015_mulheres.pdf Acesso em: 30 de agosto de 2017.

PÓS-GRADUAÇÃO EM PSICOPEDAGOGIA INSTITUCIONAL E CLÍNICA

Objetivo

Capacitar os profissionais para o trabalho de intervenção psicopedagógica, oferecendo-lhes conhecimento para atuarem tanto na prevenção quanto no tratamento dos problemas de aprendizagem, em uma abordagem psicopedagógica Institucional e clínica, que considera o sujeito no seu meio escolar, sociocultural e familiar. O psicopedagogo estará apto a atuar em instituições escolares, clínicas especializadas, hospitais, empresas, ONG's, dentre outras.

Evolução urbana e segregação espacial em Itaperuna (RJ)

URBAN EVOLUTION AND SPATIAL SEGREGATION IN ITAPERUNA (RJ)

Resumo:

Para compreender a segregação espacial na cidade de Itaperuna, faz-se necessário entender a dinâmica de sua evolução urbana, sendo a organização deste espaço marcada pela influência da classe dominante, apoiada pela legitimação do poder governamental desde a sua fundação e emancipação até os dias atuais. Deste modo, o presente artigo tem por finalidade mostrar historicamente como se deu a evolução urbana do município, analisando a segregação espacial que foi sendo construída concomitantemente com sua evolução. Por isso, discute-se acerca dos tipos de segregação que acontecem na cidade, como a segregação residencial, que contribui para a confirmação do conceito de justaposição, sendo a cidade de Itaperuna uma ilustração relevante desse conceito.

Palavras-chave: Evolução urbana, segregação espacial, segregação residencial.

Abstract:

In order to understand spatial segregation in the city of Itaperuna, it is necessary to understand the dynamics of its urban evolution, and the organization of this space is marked by the influence of the ruling class, supported by the legitimacy of governmental power from its foundation and emancipation to the present day. In this way, this article aims to show historically how it gave the urban evolution of the city by analyzing the spatial segregation that was being built concomitantly with its evolution. Therefore, we discuss the types of segregation that occur in the city, such as residential segregation, which contributes to the confirmation of the concept of juxtaposition, the city of Itaperuna being a relevant illustration of this concept.

Keywords: Urban evolution, spatial segregation, residential segregation.

Rui Junio Fonseca dos Santos

Mestrando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Ambiente e Políticas Públicas, Universidade Federal Fluminense. E-mail: rujunio@id.uff.br. Telefone: (22) 99929-4268. Endereço: Rua Luiz Chiarello, 260, CEHAB, Itaperuna, RJ.

Leonardo Soares dos Santos

Doutor em História, Professor da Universidade Federal Fluminense. E-mail: leossga@gmail.com. Telefone: (22) 2730-2222 Endereço: Rua José do Patrocínio, 71, Centro, Campos dos Goytacazes, RJ.

Introdução

Os estudos acerca da segregação espacial geralmente têm como recorte o ambiente das metrópoles. Compreender como é formado e vivido em uma cidade¹ pequena de, aproximadamente, 100.000 habitantes, portanto próxima a uma cidade de porte médio, faz-se um desafio necessário para os dias atuais, uma vez que é pertinente entender como ocorrem as consequências desse tipo de segregação em municípios pequenos. Por isso o interesse do estudo sobre a evolução urbana e a segregação espacial em Itaperuna, cidade localizada na Região Noroeste Fluminense que, ao longo do tempo, se tornou polo da sua microrregião.

O presente artigo aponta, primeiramente, a evolução urbana dessa cidade para que se possa compreender a formação de sua segregação espacial. Em seguida, mostra a importância do empreendedorismo do Padre Humberto Lindelauf para o desenvolvimento da infraestrutura do município; reflete sobre o fato de Itaperuna ser cidade-polo na área da saúde, contando com a influência sociopolítica do grupo médico; e, por último, apresenta como a segregação espacial ocorre na cidade.

De acordo com Corrêa (1995), quem produz o espaço urbano são os proprietários dos meios de produção, o estado, agentes imobiliários e grupos sociais distintos. Consequentemente, há conflitos sociais em torno dos interesses ligados à ocupação do solo urbano, do tipo de uso e de sua valorização, no qual o Estado tem um papel relevante na organização espacial da cidade. Em Santos (2008), o território é dialético, permeado de conflitos, sendo socialmente construído a partir do exercício do poder de determinados grupos ou classes sociais,

economicamente, politicamente e culturalmente.

Para observar a ação dos agentes na configuração espacial de Itaperuna, RJ, foram selecionados três bairros, sendo realizada pesquisa com três moradores da Zona Norte da cidade, residentes nos bairros CEHAB, Lions Clube e Loteamento São Manoel. Para isso, foram utilizadas entrevistas semiestruturadas como instrumento de coleta de dados, utilizando documentações encontradas no arquivo municipal para compreender a evolução dessa parte da cidade. Foi escolhida a Zona Norte, uma vez que é uma área que recebeu, ao longo da história do município, pessoas de todas as outras zonas, sendo escolhidos três moradores para a entrevista para que pudessem relatar como veem a sua realidade.

Os entrevistados solicitaram sigilo do pesquisador; logo, ao longo do artigo, seus nomes serão substituídos pelas siglas ZN 1, ZN 2 e ZN 3. Ressalta-se que, em todas as entrevistas, fez-se um roteiro pré-estabelecido, mas não fechado, para que, durante o momento da entrevista, houvesse a liberdade de fazer outras perguntas pertinentes.

A cidade se desenvolveu às margens do rio Muriaé e, sobretudo, ao longo da estrada de ferro Campos - Carangola. Concomitantemente, com o êxodo rural dos fazendeiros, muitos de seus filhos foram para a cidade do Rio de Janeiro, antiga capital do País, para estudar medicina. Posteriormente, a cidade, dominada e influenciada pelos fazendeiros, importantes agentes sociais, passou a ser controlada pelos médicos, filhos destes fazendeiros.

Os médicos, até os dias atuais, possuem força política, econômica e social em Itaperuna. Todavia, surgiram

outros profissionais, como os donos de universidades particulares e de comércio, que assumiram, junto aos médicos, a influência sociopolítica e econômica da cidade (CERQUEIRA, 2016).

Compreende-se, portanto, que a organização do espaço urbano é influenciada pelo acúmulo do capital individual e da divisão social do trabalho, tendo a classe dominante o controle desse espaço. Na realidade itaperunense, o grupo médico foi se tornando o grupo dominante do território que influencia todas as esferas de poder democrático e econômico. Por isso, alguns prefeitos foram médicos ou apoiados por essa classe. Ressalta-se que a cidade de Itaperuna passou por um importante período de transição, do capital agrário para o capital médico. Não houve uma ruptura com os latifundiários, mas, sim, uma rearticulação e uma transferência de poder setorial, pois muitos dos médicos eram filhos de fazendeiros cujos pais investiram na sua formação (PEREIRA JÚNIOR, 2015).

De acordo com o pensamento de Negri (2008), é pela classe dominante, que possui a maior renda ao consumir e a valorizar de forma diferenciada o espaço urbano, que se produz a segregação espacial. Eles controlam e produzem o espaço nas cidades de acordo com seus interesses (CORREIA, 2013).

Alguns conceitos teóricos são fundamentais para a compreensão deste estudo, como o de segregação espacial,

entendido como áreas do espaço urbano fragmentadas devido às diferenças sociais existentes dentro do espaço, gerando uma exposição nítida na paisagem urbana (CÔRREA, 2013). O conceito de segregação residencial é compreendido pela concentração, no espaço urbano, de classes sociais distintas entre si ou homogêneas entre si. Ela é um processo espacial ocasionado pela segregação espacial (CÔRREA, 2013), enquanto a justaposição, segundo Vasconcelos (2013), é a composição de classes sociais distintas existentes no mesmo espaço. A partir deste conceito, pode-se entender que nem sempre em uma mesma localidade haverá homogeneidade social.

Por fim, a segregação não é somente espacial, mas também social, pois a renda, o tipo de ocupação e o nível de educação também são fatores importantes para esta análise. Logo, há uma segregação residencial da sociedade ocasionada pela diferença econômica. Esta é uma realidade importante de se destacar na cidade de Itaperuna. Diante deste contexto, as maneiras como as classes se distribuem no espaço urbano dependem do acúmulo de capital individual que cada um consegue ter. Assim, quem tem mais poder aquisitivo mora em bairros considerados nobres, geralmente com mais infraestrutura e alta valorização imobiliária, enquanto quem possui pouco acúmulo de capital individual reside em bairros chamados populares.

1. A formação dos primeiros bairros da cidade de Itaperuna

Com o declínio do café, a partir de 1930, os latifundiários passaram a focar suas atividades econômicas na pecuária e na produção de leite. Assim, esta nova atividade substituiu a importância do café, a atividade agropecuária. Neste mesmo contexto histórico, Vargas assume o poder e inicia o processo de integração nacional pelas rodovias, diminuindo a importância da ferrovia no País. Em 1946, é inaugurado o Terminal Rodoviário de Itaperuna na Região Norte da cidade.

A construção da rodovia BR - 356, que liga São João da Barra, RJ, a Belo Horizonte, MG, passando por Campos dos Goytacazes, RJ, e pelo centro de Itaperuna, é o eixo central

para o crescimento da cidade, uma vez que se tornou uma importante rota de circulação de pessoas e de mercadorias trazidas do Estado de Minas Gerais para o Estado do Rio de Janeiro - ERJ (CERQUEIRA, 2016).

A fábrica de laticínios Cooperativa Agropecuária de Itaperuna - CAPIL -, em forma de cooperativa, foi construída no início da década de 1940 para atender às necessidades dos produtores locais. A CAPIL, até os dias atuais, é uma importante forma de organização dos produtores locais para venderem a sua produção leiteira. Esta fábrica contribuiu para a transformação da paisagem da Zona Norte da cidade, atraindo para a localidade pessoas interessadas em adquirir terrenos.

1.1 A formação dos bairros CEHAB e Cidade Nova

Nas proximidades dessa cooperativa, ocorreu uma mudança importante no espaço urbano, com a criação do loteamento Cidade Nova e do loteamento Governador Roberto Silveira, mais conhecido, atualmente, como CEHAB, e a formação do bairro Presidente Costa e Silva, denominado de Lions Clube, sendo este último loteado para atender às necessidades dos operários que trabalhavam na fábrica de laticínios e dos trabalhadores ligados à Companhia da Estrada de Ferro Campos - Carangola.

Neste novo contexto, o município, para atender ao constante crescimento urbano, expandiu-se para a Região Norte, emergindo, com isso, novas aglomerações. A seguir, tem-se uma vista atual dos bairros da Região Norte da

cidade, mostrando que os bairros Cidade Nova e Governador Roberto Silveira (CEHAB)² se tornaram uns dos maiores do município ao longo do tempo.

Na primeira metade do século XX, as regiões que possuíam moradores na cidade de Itaperuna eram as Regiões Norte, Sul (Bairro Niterói), Região Centro-Oeste (Bairro Vinhosa) e Centro (na Figura acima, consegue-se ver estas regiões e sua forma atual). No centro, foram criados espaços de lazer para os mais ricos de Itaperuna, como o Itaperuna Tênis Clube - ITC, enquanto, no novo espaço urbano, no loteamento Cidade Nova, foi criado o Clube Itapuã para atender a classe operária. Compreende-se, nesta realidade, a separação de lazer e de socialização no município.

Ainda neste contexto, de acordo com Diniz (1985), a partir de 1943, iniciaram-se as atividades do time de futebol Comércio e Indústria Atlético Clube, em que seus principais integrantes eram trabalhadores da Cooperativa de Laticínios e da Estrada de Ferro, sendo esta uma forma de recreação e lazer para esse público específico.

Em 1947, esse mesmo clube adquiriu, no Bairro Cidade Nova, onde ficava localizada a Cooperativa, um terreno para a construção de um pequeno estádio para treino. Porém, mais tarde, devido às dificuldades financeiras, esse mesmo espaço transformou-se em 15 lojas e 16 salas para aluguel. Posteriormente, o time finalizou suas atividades (DINIZ, 1985).

Em 1975, foi criado, através do Banco Nacional de Habitação, um conjunto habitacional chamado CEHAB como política pública para atender às necessidades dos mais pobres. Nas décadas de 1980 e 1990, foram edificadas casas populares, em parceria com o governo estadual através do CEHAB, para atender à defasagem habitacional existente no município.

Esta defasagem teve, sobretudo, um caráter econômico, porém, é possível somar-se a ele o episódio da catástrofe ambiental sofrida pelos moradores da cidade por causa das enchentes ocorridas desde o grande alagamento de 1978. Dessa forma, eles foram incluídos no programa juntamente com os que se encontravam em áreas decretadas pela Defesa Civil como de risco.

As casas construídas pelo CEHAB eram compostas por dois quartos pequenos, um banheiro, uma sala e uma co-

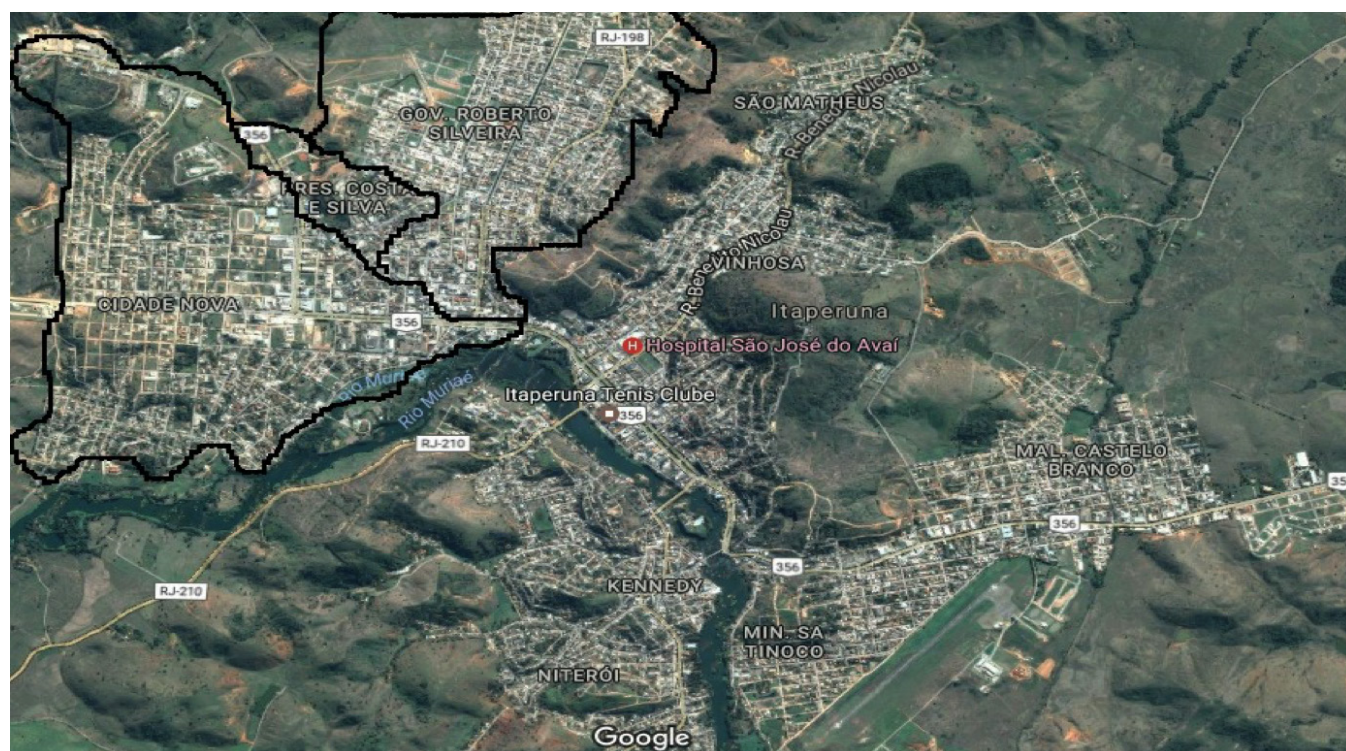
zinha. Nessa mesma localidade, foi planejada uma escola municipal (Francisco de Mattos Ligiéro), do ensino infantil até o atual 9º ano, para atender as famílias que se aglomeravam nessa nova realidade na cidade. Contudo, no início da formação desse ajuntamento urbano, havia pouca infraestrutura urbana, sem pavimentação, com a rede sanitária desembocando no córrego do bairro: do valão do CEHAB. A autora Maricato afirma: "A periferia desurbanizada é uma fonte inesgotável de dependência política que afirma a relação de clientela. O asfalto, especialmente, tem forte apelo eleitoral" (MARICATO, 2008, p. 12).

Deste modo, ao longo do tempo, o bairro foi ganhando infraestrutura, inclusive, pavimentação e equipamentos públicos nas áreas da educação (além da escola Ligiéro, foi construída uma creche-escola) e na área da saúde, tendo também um forte comércio próprio. Ao longo do século XX e especialmente no século XXI, o bairro CEHAB passou por uma importante transformação, sendo subdividido.

Com a subdivisão, surge a CEHAB alta e a CEHAB baixa; esta última tem mais investimentos de infraestrutura e densa especulação imobiliária, havendo, assim, valorização da área, que recebe a classe rica vinda do centro da cidade. Por conseguinte, houve aumento da infraestrutura, melhoria na rede de educação e saúde. Entretanto, na parte do bairro ocupada pelo conjunto habitacional, foram permanecendo construções mais simples, habitando pessoas com menor renda.

Por fim, compreende-se que, ao longo do tempo, a se-

FIGURA 1. VISTA DOS BAIRROS DE ITAPERUNA COM DESTAQUE PARA OS BAIRROS GOVERNADOR ROBERTO SILVEIRA (CEHAB), CIDADE NOVA E PRESIDENTE COSTA E SILVA. FONTE: GOOGLE, SITE, COM ADAPTAÇÕES PRÓPRIAS, 2017.



gregação na cidade de Itaperuna foi sendo formada, especialmente, pelos interesses dos mais ricos, legitimado pelo poder público. A criação das casas populares do bairro CEHAB é uma forte expressão dessa articulação territorial,

uma vez que as pessoas pobres foram levadas para uma região até então pouco valorizada, sem infraestrutura urbana para atender às necessidades de uma classe subalterna.

2. O empreendedorismo do Padre Humberto Lindelauf

Com a chegada do Padre Humberto Lindelauf, a cidade de Itaperuna passou por mudanças importantes, marcadas pelo empreendedorismo. Este padre era de origem alemã, nascido em 1910 na cidade de Aachen. Era formado em Arquitetura e Engenharia Civil e lecionava disciplinas como matemática, química, línguas e música.

Padre Humberto veio para o Brasil devido à Segunda Guerra Mundial; em 24 de outubro de 1947, assumiu a Matriz São José do Avahy, localizada no centro da cidade. Ele construiu igrejas católicas em bairros ocupados pelos operários, como o Lions Clube, onde foi edificada a Igreja Santa Rita de Cássia; no bairro Niterói (à margem esquerda do Rio Muriaé), no qual foi construída a Igreja São Benedito; e no bairro Vinhosa (um bairro historicamente popular), em que foi edificada a Igreja Nossa Senhora de Fátima.

A pequena capela dedicada a São José foi transformada, pelo Padre Humberto, em uma grande igreja, em uma parte alta no centro da cidade, sendo um local, até os dias de hoje, muito importante para os católicos da cidade, especialmente, para suas atividades confessionais. Vale res-

saltar que, por ser uma instituição religiosa em uma área central e por Itaperuna ser uma cidade-polo que atrai pessoas de toda região, é comum encontrar nas dependências da Igreja, diariamente, pessoas de todo o Noroeste, o que contribuiu para o comércio local no seu entorno.

O mesmo padre construiu, em bairros periféricos, na década de 1950, o Asilo Santo Antônio dos Pobres e o Patronato para crianças órfãs. No centro da cidade, foram construídos o Monumento do Cristo Redentor (na parte mais alta - pensando no turismo), o Educandário São José, a Faculdade de Filosofia de Itaperuna (pensando na educação) e o Hospital Regional de Itaperuna (pensando na saúde). Além, de trazer para a cidade, pela sua influência, a Companhia Telefônica de Itaperuna.

Logo, com seu trabalho, o espaço urbano foi sendo modificado na arquitetura, na construção civil, na educação, na saúde e nos símbolos da cidade, como o Cristo Redentor, transformando, portanto, a paisagem da cidade. Em agosto de 1969, retornou para Alemanha, morrendo dois meses depois.

3. Itaperuna como polo regional na saúde e a força sociopolítica dos médicos

Na década de 1960, o governo estadual iria construir uma filial do Hospital Miguel Couto - HMC em Itaperuna. Entretanto, com problemas financeiros, a inauguração não ocorreu, sendo doado o edifício para a Conferência São José do Avahy (legado do Padre Humberto Lindelauf), que transferiu seu hospital para o que seria a filial do HMC.

Com isso, a cidade tornou-se o grande polo de saúde da Região Noroeste. Consequentemente, ao redor do hospital, foram edificadas casas voltadas para a elite daquele tempo, formadas por agropecuaristas e médicos (estes, na maioria das vezes, também eram proprietários de terras rurais). Esta classe teve, e ainda tem, grande influência política e socioeconômica no município e na região, inclusive com força para eleger políticos (PEREIRA JÚNIOR, 2015).

Na realidade itaperunense, o grupo médico foi se tornando o grupo dominante, que influencia todas as esferas de poder democrático e econômico do território. Por isso, muitos dos prefeitos foram médicos ou apoiados por este mesmo grupo. A seguir, são listados os nomes de alguns

prefeitos, que, além de políticos, eram médicos:

De 1889 até 1916, o poder executivo era exercido pelo presidente da Câmara:

- 1890 - Dr. José Baptista da Costa Azevedo;
- 1890 - Dr. João Braga.

A partir de 1916, o poder executivo passou a ser desempenhado pelo prefeito, nomeado pelo Presidente do Estado, até 1921:

- 1916 - Dr. Manoel Paes de Azevedo.

Com a Revolução vitoriosa de 1930, Getúlio Vargas assumiu o poder, e o município passou a ser dirigido por interventores. Assim, nesse período, muitos prefeitos eram militares, como coronel, tenente e major. Segue abaixo o médico que foi eleito o interventor:

- 1940 a 1944 - Dr. Raul Travassos da Rosa.

A partir de 1947, com o País novamente constitucionalizado, os prefeitos voltaram a ser eleitos:

- 1947 a 1950 - Dr. Moacir de Paula;
- 1950 a 1954 - Dr. José Bruno Garcia da Silveira.

Consulte as edições anteriores do

**Boletim Petróleo,
Royalties e Região**

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br

**PÓS-GRADUAÇÃO
EM PSICOPEDAGOGIA
INSTITUCIONAL E CLÍNICA**

Objetivo

Capacitar os profissionais para o trabalho de intervenção psicopedagógica, oferecendo-lhes conhecimento para atuarem tanto na prevenção quanto no tratamento dos problemas de aprendizagem, em uma abordagem psicopedagógica institucional e clínica, que considera o sujeito no seu meio escolar, sociocultural e familiar. O psicopedagogo estará apto a atuar em instituições escolares, clínicas especializadas, hospitais, empresas, ONG's, dentre outras.

O Dr. José da Silveira foi o último médico-prefeito eleito até o ano de 2016. Atualmente, o prefeito de Itaperuna é um médico, Dr. Marcos Vinícius (PR). Porém, ressalta-se que o grupo médico influenciou politicamente a eleição de outros prefeitos, especialmente no período das décadas de 1980 e 1990, quando houve a polaridade entre Cláudio Cerqueira Bastos (PSDB), funcionário do Banco do Brasil, e Péricles Ferreira Olivier de Paula, engenheiro, que teve forte apoio do grupo médico.

- 1983 a 1988 – Cláudio Cerqueira Bastos;
- 1989 a 1992 – Péricles Ferreira Olivier de Paula;
- 1993 a 1996 – Cláudio Cerqueira Bastos;
- 1997 a 2000 – Péricles Ferreira Olivier de Paula;
- 2001 a 2004 – Péricles Ferreira Olivier de Paula;

- 2005 a 2008 – Jair de Siqueira Bittencourt Junior – candidato apoiado por Péricles de Paula, atualmente deputado estadual;

- 2009 a 2011 – Cláudio Cerqueira Bastos – morreu de pneumonia aos 91 anos;

- 2011 a 2012 – Fernando Paulada – vice-prefeito de Cláudio Bastos, assume o poder.

A cultura da elite rural foi sendo trazida para dentro da área urbana de Itaperuna; assim, em 1954, foi implantado um bairro para que houvesse uma conexão mais rápida entre a capital do estado e o lugar onde as elites se encontravam, criando-se, para isso, um aeroclube.

Nas proximidades, foram loteadas áreas com características de chácaras.

4. A segregação espacial na cidade de Itaperuna

Segundo Corrêa (2013), o espaço urbano corre o risco de ser fragmentado, devido às diferentes áreas sociais³, entre si, em sua origem e em sua dinâmica, também em sua realidade econômica e social. Com isso, a fragmentação gera uma exposição entre as dissemelhantes áreas da cidade. De acordo com MAMANI, 2004: "A segregação poderia ser tipificada, portanto, pela combinação de três critérios: o valor do solo; a localização da moradia de elite e da moradia popular" (MAMANI, 2004, p. 148).

Ainda de acordo com Corrêa (2013), a segregação residencial é um importante processo espacial ocasionado pela segregação espacial. Por isso, ele afirma que: "A partir da segregação e das áreas sociais, originam-se inúmeras atividades econômicas espacialmente diferenciadas, como centros comerciais e áreas industriais" (CORRÊA, 2013, p. 38).

Ao falar da segregação residencial, é necessário compreender que, no processo de sua formação, deve ser levada em conta a concentração de classes sociais no espaço urbano, havendo locais em que há homogeneidade entre as classes, como também heterogeneidade entre elas. Por este motivo, é comum haver áreas consideradas nobres, com uma homogeneidade quanto ao alto padrão das casas e à infraestrutura do bairro. Este grupo tem maiores recursos financeiros, com melhor qualidade de vida. Em lugares mais pobres, pode haver também certa homogeneidade, com espaços que geralmente possuem infraestrutura e casas inferiores em relação às dos bairros de alto padrão, havendo, assim, uma heterogeneidade entre essas duas realidades.

Este panorama citado leva a compreender que há uma segregação residencial imposta à classe subalterna. Corrêa (2013) alega que este tipo de segregação acontece porque os mais pobres são vítimas da especulação imobiliária. Isso faz com que não existam alternativas de escolha locacional e de tipo de habitação. "O mercado estabelece, como se argumenta, de modo equivocado, preços diferenciados da terra urbana e da habitação, levando à escolha segundo a capacidade que se tem de pagar pela moradia" (CORRÊA, 2013, p. 44).

Antes de analisar especificamente a realidade da segregação residencial (entendida como um processo espacial oca-

sionado pela segregação espacial) na cidade de Itaperuna, é necessário compreender a sua dinâmica socioeconômica nos dias atuais, que tem influência regional (Noroeste Fluminense), visto que se trata de um município central. Por conseguinte, esta centralidade ocasiona uma grande circulação de pessoas de toda região. Os serviços públicos, especialmente, os da área da saúde, a força e a variedade do comércio e a solidificação do polo educacional fez com que Itaperuna se tornasse relevante para todo o Noroeste Fluminense.

Segundo Pereira Júnior (2015), "Com os equipamentos públicos de saúde, inicia-se a especialização do município como centro de saúde e sua importância frente às atividades agropecuária e agroindustrial" (PEREIRA JÚNIOR, 2015, p. 63). Esta realidade fez com que esse grupo médico se tornasse muito importante para a especulação imobiliária dentro do território. Ainda, de acordo com Pereira Júnior (2015), os médicos são os principais agentes sociais de Itaperuna, sendo articuladores eficazes devido ao seu forte capital. Cerqueira (2016) também aponta os médicos como importantes agentes sociais e econômicos no território itaperunense.

Parece ser consenso entre as lideranças empresariais, alinhado com a gestão municipal e o grupo político do ex-prefeito Péricles, que a diferenciação econômica de Itaperuna se deve à forma em que desenvolveram as atividades de saúde e educação. (...) Para ele, se não fosse a saúde e a educação, Itaperuna estaria "quebrada", pois o leite, apesar de sua importância, não tem mais a força de outrora para sustentar o município (CERQUEIRA, 2016, p. 56).

Entretanto, eles não são os únicos, pois os donos de comércio e os de instituições educacionais privadas também têm se tornado agentes sociais significativos na esfera regional e têm transformado o território urbano de acordo com seus interesses, aprofundando a segregação residencial.

Enfim, os agentes sociais formais são os proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários e o Estado, enquanto os agentes informais são os grupos excluídos (VASCONCELOS; CORRÊA; PINTAUDI, 2013).

4.1. Os exemplos dos bairros Lions Clube, CEHAB e do Loteamento São Manoel

O bairro Lions Clube, nome dado em homenagem ao *Lions Clubs International*⁴, historicamente, foi associado às pessoas que trabalhavam na Estrada de Ferro e nas indústrias de laticínios sediadas no bairro Cidade Nova. Portanto, é comum encontrar pessoas que residam há décadas nesse lugar. *“O bairro se formou a partir dos trabalhadores da ferrovia e também dos moradores que trabalhavam na fábrica de leite. A área era desvalorizada e assim se tinha mais facilidade para comprar”* (Entrevistado ZN 2).

Este bairro foi um dos primeiros a receber os médicos e empresários que não queriam mais residir no Centro da cidade. Com isso, além de casas de pessoas de classe C (que moram há mais tempo nessa área), há muitos prédios e casas de classe média e de alto padrão. *“Houve aumento das pessoas; muitas pessoas passaram a morar aqui. Lembro que, depois que o povo rico se cansou de viver no centro, foi encontrando aqui no Lions o seu refúgio. É mais tranquilo aqui! Por isso que você vê muitas mansões aqui embaixo”* (Entrevistado ZN 3).

Nesta última década, foi construída a parte mais homogênea desse território, com casas de luxo e prédios de alto padrão, solidificando essa parte da cidade como uma das mais nobres. O CEHAB alto e a baixo, assim como o Loteamento São Manoel, são próximas ao Lions Clube, tendo uma característica marcada também pela **justaposição**, pois há casas mais pobres e de classe média em um mesmo território ou até mesmo em uma mesma rua.

De acordo com Vasconcelos (2013), a justaposição de classes está associada à proximidade espacial existente entre classes sociais muito distintas. Portanto, é comum encontrar em Itaperuna bairros fronteiriços, que possuem casas e apartamentos de alto padrão, tendo bem perto a classe média baixa ou a pobre. É importante destacar que a realidade da heterogeneidade de classes acontece até mesmo na mesma rua, não limitando, portanto, a realidade da justaposição por fronteiras de bairros.

Sendo assim, a justaposição aponta para a reflexão da não homogeneidade social dentro de um mesmo lugar, em uma mesma rua; por isso, em um logradouro e em uma circunvizinhança, pode-se ter classes sociais distintas com casas típicas da classe média e outras mais simples. Lógico que o fator do imposto pode influenciar na decisão de onde construir sua residência, e esta questão é significativa.

Por meio desta Figura, vê-se a segregação residencial entre dois bairros próximos, sendo o Lions Clube caracterizado pela classe média e rica, enquanto o bairro CEHAB notado (situado, na foto, no morro) pela presença da classe média, classe C e pobres. O CEHAB baixo é a parte mais antiga do bairro, composto basicamente por famílias de classe média e classe C. É uma região que possui Unidade Básica de Saúde (UBS), o Programa Dentinho Feliz, especialmente, para atender os mais pobres. Ainda nesta mesma área, há restaurantes com cardápios mais caros e temáticos, como no caso do restaurante japonês, pizzaria e bares mais sofisticados.

O CEHAB alto tem a forte presença da classe C e dos

pobres, que são atendidos pelos programas governamentais instalados no CEHAB baixo. Neste bairro, é muito interessante destacar que há o compartilhamento do mesmo território, composto por classes diferentes, formando uma justaposição. Um dos entrevistados relatou que, no bairro CEHAB, pelo fato de haver muitos moradores antigos, o relacionamento entre eles é tranquilo. Sentem-se à vontade para andar em todas as partes de seu bairro. Isso é diferente quando precisam ir ao Lions Clube, pois há lugares neste bairro que os deixam constrangidos de ir.

“Onde moro vejo na mesma rua que têm pessoas que tem casas melhores, como a minha, e pessoas que têm casas mais pobres. Aqui cima, no morro, têm muitas casas pobres e isto desvalorizou a minha. Isso é ruim, mas como não penso em sair daqui não ligo para isso. Mas, por exemplo, perto da Escola Nossa Senhora das Graças, no Lions, tem muitas mansões, pessoas ricas mesmo! Dizem que moram um monte de médico lá! E esta área é bem perto daqui de casa. É apenas 15 minutos andando devagar. Na CEHAB baixa, como nós chamamos a parte plana do bairro, as casas são melhores. São moradores mais antigos. Então, meu caro, tem segregação sim. As principais mudanças que vi foi o aumento da população e das casas. A grande parte aqui da parte da CEHAB que moro são moradores nem tão ricos, mas também, não são pobres. Percebo também que outras áreas como o final da CEHAB entido Bananal e AVAHY são áreas que cresceram demais, não tinha nada lá. Somente existia eucalipto que deu espaço para as casa (Entrevistada ZN 1)”.

Segundo esta mesma entrevistada, o CEHAB passou por diversas melhorias, especialmente quando o antigo prefeito passou a morar nesse lugar. Isso fez com que ele tivesse mais cuidado dentre os demais bairros da cidade. Ela ainda apontou os pontos positivos e negativos de seu bairro a partir de sua visão: “As coisas positivas que vejo no bairro são as pessoas, o comércio, as escolas, o SESI, as academias. Tem tudo aqui. E o ruim são as áreas que têm drogas. E pessoas que vi crescer que estão neste mundo (Entrevistada ZN 1)”.

O Loteamento São Manoel é uma das áreas mais novas da cidade e cresceu, sobretudo, após o ano de 2005, devido ao baixo valor das terras. Por isso, foram morar neste lugar pessoas mais pobres ou de classe C. Este loteamento fica na parte de trás do Lions Clube, onde moram muitos ricos da cidade.

“O bairro é novo. Então, a grande parte dos moradores que vieram para cá vieram atraídos pelo fato dos terrenos serem baratos. Não sei quem era o dono daqui. Sei que meu marido comprou. O bairro é novo, como eu disse, e, por isso, não tinha muita infraestrutura. Agora parece que o governo olhou para “nois” e agora está tendo muita coisa para cá, como a rua com paralelepípedo. A principal mudança que vi foi de fato as ruas que o prefeito tem colocado paralelepípedo. O resto continua a mesma coisa (Entrevistada ZN 2).

Assim, percebe-se fortemente a contradição entre estas duas realidades, especialmente, no que trata da se-

gregação residencial e de infraestrutura. O Lions Clube já possui calçamento, mesmo sendo de paralelepípedos e, neste ponto, percebe-se o poder da pressão da classe mais rica sobre o governo municipal. Somente recentemente o bairro São Manoel está passando pelo processo de urbanização com calçamento e rede sanitária.

Segundo a entrevistada ZN 2, o bairro sempre sofreu muito preconceito, sendo até mesmo chamado de favelinha. A urbanização da área fez crescer o sentimento de orgulho e de satisfação, inclusive, com o prefeito. Ela apontou os pontos positivos e negativos de seu bairro:

"As coisas que enxergo de positivo são as pessoas. Os moradores aqui são "show". Sempre alegres, mesmo com tantas lutas. A grande parte é tudo trabalhador. A gente acorda cedo, chega tarde. A gente mata um leão todos os dias. O ruim são as drogas que existem por aqui. Vejo garotos pequenos, adolescente, sabe? Que ficam aqui vendendo drogas, em vez de ir procurar um trabalho. Aqui perto na rua de trás a gente sabe que tem pontos de drogas. Mas, a gente fica quieto (Entrevistada ZN 2)".

Um dos grandes descontentamentos comum aos bairros CEHAB e Lions Clube está no valão, denominado de valão da CEHAB, onde é lançado o esgoto de todas as casas dos dois bairros, sendo posteriormente lançado, sem

tratamento, sobre o rio Muriaé. Para eles, esta realidade causa um profundo incômodo, pois gera mal cheiro em períodos de seca e muitos mosquitos, além de animais, como ratos. Em períodos de cheia, ele transborda e invade algumas casas.

Finalmente, o bairro CEHAB (alta e baixa, Loteamento São Manoel e Bananal), quando se trata da segregação residencial, é fortemente marcado pela justaposição, pois em um mesmo território há casas de classe média e classe C, mas também há presença de pobres. É um espaço urbano com profundas contradições. No geral, há um bom relacionamento entre os moradores, devido à grande parte deles residirem há muito tempo neste lugar, acompanhando todo o processo de mudança vivenciado pelo bairro.

Enquanto o bairro Lions Clube tem uma maior homogeneidade entre a classe média e a classe mais rica da cidade, o bairro Cidade Nova tem sofrido contrastes entre aqueles que vivem há mais tempo nele, especialmente nas proximidades do rio, e os empreendimentos dos condomínios fechados de alto padrão tanto vertical quanto horizontal. Vale ressaltar que a Zona Norte se tornou a extensão da centralidade do Centro da cidade, devido à sua importância comercial, de departamentos públicos, de saúde e de educação.

FIGURA 2: As casas de classe média do bairro Lions Clube e, ao fundo, a CEHAB alta. Fonte: SkyscraperCity, site, 2017.



Considerações finais

A cidade de Itaperuna, após o declínio do café, mediante os latifundiários, passou a focar seus investimentos, sobretudo, na produção pecuária e na produção de leite. Criou-se, por conseguinte, a Cooperativa Agropecuária de Itaperuna - CAPIL, em um momento propício em que Getúlio Vargas, presidente da época, realizava o processo de integração nacional pelas rodovias. Esse contexto socioeconômico contribuiu para que a cooperativa vendesse seus produtos para toda a região. Ressalta-se, ainda, que a CAPIL é muito importante para o desenvolvimento da pecuária leiteira da cidade até os dias atuais.

Nesse ambiente de crescimento das rodovias, promovido pela União, foi criada a Rodoviária de Itaperuna (próxima a CAPIL), possibilitando uma maior interlocução dos itaperunenses a outras cidades do Rio de Janeiro e de outros estados. Deste modo, com um maior investimento nessa área da cidade, houve, concomitantemente, um crescimento habitacional, proporcionando a criação de novos bairros, como o Lions Clube e o CEHAB, sendo que estes bairros, com o passar dos anos, se tornaram zonas influentes econômica e politicamente.

No processo de evolução urbana da cidade de Itaperuna, ressalta-se que lugares para o lazer foram segregados, como no caso do ITC, localizado no centro do município, tradicionalmente marcado pela ocupação de moradores da elite da época, e do Itapuã Clube, tendo o público voltado para a classe operária.

Em 1975, no bairro CEHAB, foram construídas casas populares por meio do Banco Nacional de Habitação para atender não só as pessoas mais pobres da cidade, mas também as que foram atingidas pelas enchentes do Rio Muriaé e aquelas vitimadas pelos deslizamentos de encostas. Este bairro, em seu início, foi marcado pela pouca infraestrutura urbana, ou seja, não havia nem pavimentação, nem rede sanitária. Como aponta Maricato (2008), a periferia, em um caráter desurbanizado, é a maneira que os políticos criam e mantêm para a relação de dependência entre eles e seus eleitores, estabelecendo o clientelismo e o assistencialismo.

Ao longo das décadas, a segregação urbana nesses bairros passou por um período de densidade, uma vez que áreas do mesmo bairro tiveram um maior investimento de infraestrutura, o que possibilita a valorização das áreas, assim como contribui para a especulação imobiliária. Sendo assim, a elite que morava no Centro da cidade começou a se deslocar para áreas como o Lions Clube e o Morro dos

médicos, localizado no bairro Fiteiro, que possuía maior infraestrutura. A especulação imobiliária contribuiu também para que áreas próximas das faculdades, em Itaperuna, tivessem uma valorização e até mesmo maior ocupação populacional, como no caso do Loteamento Bedim e no do Presidente Costa e Silva.

Compreende-se que a segregação urbana pode ser ocasionada e perpetuada pela classe dominante à medida que esta classe a define e a redefine de acordo com seus interesses, tendo suporte do Estado para organizar o espaço urbano. Na cidade de Itaperuna, essa realidade não foi diferente, uma vez que, desde o início da sua formação urbana, as elites, juntamente com o governo local, realizaram essa separação, seja feita pelo Rio Muriaé, seja pela Estrada de Ferro.

Pelo empreendedorismo do Padre Humberto Lindelauf, a cidade de Itaperuna passou por um processo de mudança na paisagem urbana e na infraestrutura da cidade com a criação de educandário, faculdade, igrejas católicas, asilo, patronato para crianças órfãs e hospital. Salienta-se que foi esse o padre que trouxe a Companhia Telefônica para o município.

O grupo médico se tornou extremamente importante para a formação da segregação urbana da cidade, sendo um dos agentes sociais mais influentes na demarcação do espaço urbano, além de um significativo agente na política e no âmbito socioeconômico (CERQUEIRA, 2016). Com isso, percebe-se que a classe econômica dominante consegue estabelecer controle na organização do espaço. De acordo com Pereira Júnior (2015), a transição do capital agrário (principais agentes sociais do período da época da emancipação da cidade de Itaperuna) para o capital do grupo médico não teve ruptura, pois foram os latifundiários que patrocinaram a educação dos futuros médicos à medida que os estudantes de medicina eram seus próprios filhos.

Por fim, a concepção de justaposição é relevante para entender a segregação espacial na cidade de Itaperuna, pois, em um mesmo bairro ou até em uma mesma rua, existem classes sociais distintas vivendo juntas. Sendo assim, compreendeu-se que o bairro CEHAB possui essa realidade (justaposição) fortemente acentuada, espaço marcado por profundas contradições, mesmo, em geral, tendo um bom relacionamento entre seus habitantes. Enquanto isso, o bairro Lions Clube possui uma maior homogeneidade entre a classe média e a classe mais rica da cidade.

Consulte as edições anteriores do

Boletim Petróleo, Royalties e Região

www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br



REFERÊNCIAS

CERQUEIRA, Thiara Mourão Costa. O “desenvolvimento regional” como problema público? Estudo do regionalismo empresarial de Itaperuna/RJ. 2016.115f. (Mestrado em Políticas Sociais). Centro do Homem. Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Campos dos Goytacazes.

CORRÊA, Rogério Lobato. Segregação residencial, classes sociais e espaço urbano. In: Vasconcelos; Corrêa; Pintaudo (Org.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Editora: Contexto, 2013.

DINIZ, Dulce. O desenvolver de um município: Itaperuna, RJ. Damadá Artes Gráficas, 1985.

MAMANI, Hernán Armando. Transporte informal e vida metropolitana: estudo do Rio de Janeiro nos anos 90. 2004. 412 f. (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ.

MARICATO, Ermínia. Direito à terra ou à cidade? Revista Cultura, ano 79, agosto 2008, nº 6, Petrópolis, 2008.

NEGRI, Silvio Moisés. Segregação sócio-espacial: alguns conceitos e análises. Coletânea do Nosso Tempo. Ano VII, v.8, nº 8. Rondonópolis: 2008, p. 129 – 153.

PEREIRA JÚNIOR, Arthur Rodrigues. Itaperuna (RJ) no contexto regional no Noroeste Fluminense: um movimento entre a centralidade e a descentralidade. 2015. 160 f. (Mestrado em Dinâmicas Regionais) – Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade. Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, RJ.

SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. 7ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2008.

SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. A segregação socioespacial e a centralidade urbana. In: Vasconcelos; Corrêa; Pintaudo (Org.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Editora: Contexto, 2013.

VASCONCELOS, Pedro de Almeida. Contribuição para o debate sobre processos e formas socioespaciais nas cidades. In: Vasconcelos; Corrêa; Pintaudo (Org.). A cidade contemporânea: segregação espacial. São Paulo: Editora: Contexto, 2013.

NOTAS

1 - IBGE, 2017. Estimativas de População, Itaperuna, em julho/2017: 99.997 mil habitantes. A partir de 100 mil, o IBGE classifica como cidade média.

2- A Prefeitura Municipal de Itaperuna, nas décadas de 1980 e 1990, em parceria com a CEHAB - Companhia Estadual de Habitação do Estado do Rio de Janeiro construíram casas populares para atenderem à falta de moradia na cidade. Estas casas foram edificadas na parte final do bairro Governador Roberto Silveira. Por isso, este bairro ficou mais conhecido como CEHAB. Entretanto, esta região não é, exclusivamente,

voltada para a classe popular, pois há áreas que possuem casas de classe média.

3 - Segundo Rogério Lobato Corrêa (2013), a área social corresponde ao conteúdo social da segregação residencial e que envolve de maneira espacial áreas que são homogêneas internamente, mas heterogênea entre si. Com isso, se tem uma exposição das diferenças entre classes e suas fragmentações.

4 - Organização fundada por Melvin Jones nos EUA e que tem como finalidade prestar serviços humanitários. Não se tem registros que explicam o porquê desse “apelido” dado ao bairro Presidente Costa e Silva, chamando-o de Lions Clube.

PÓS-GRADUAÇÃO EM:

Gestão e Orientação Educativa

Educação Especial e Inclusiva

Psicopedagogia Institucional e Clínica