MESTRADO E DOUTORADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE

Petróleo, Royalties & Região





Editorial Valdir Júnio dos Santos	2
Neoxtrativismo, espoliação e as mudanças no Norte Fluminense Guilherme Vasconcelos Pereira	4
Cultura Urbanística: análise da Zona de Comércio do Centro Histórico de Campos dos Goytacazes, RJ Thaís Conceição Feitosa Almeida	14
A Terra Prometida como "lugar" de catador: trajetórias, conflitos e guetização na periferia urbana de Campos dos Goytacazes, RJ Érica Terezinha Vieira de Almeida	24
A capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte Fluminense na provisão do serviço de abastecimento de água Juliana Santos Alves de Souza, Carlos Frederico Ribeiro, Érica Tavares	36

EDITORIAL

É com grande satisfação que apresento o número 72 do periódico *Petróleo, Royalties e Região*, vinculado ao Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes (UCAM). Nosso periódico tem como foco editorial a publicação de pesquisas originais, teóricas ou empíricas, que atualizam temas de interesse alinhados aos campos de planejamento, demografia e desenvolvimento regional, petróleo e outros minerais, royalties e outras participações governamentais, dinâmicas portuárias, políticas públicas, questões urbanas e rurais, dentro de uma visão multidisciplinar.

O presente número reúne trabalhos apresentados e recomendados no XX Seminário de Integração Regional (SIR), cujo escopo problematizador esteve alinhado às transformações no sistema social, ambiental e econômico potencializadas pelo contexto pandêmico e pós-pandêmico. As contribuições seguem a proposta estruturante do evento de analisar o cenário pandêmico e a reestruturação do espaço urbano-regional, as políticas públicas e a sociedade, a produção da cidade e da periferia, assim como a saúde ambiental frente a uma crise sanitária.

O trabalho que inaugura o primeiro eixo é o de Guilherme Vasconcelos Pereira, intitulado "Neoxtrativismo, espoliação e as mudanças no Norte Fluminense", que propõe pensar a Região Norte Fluminense pelo prisma analítico das atividades extrativas e sua articulação multiescalar e seus desdobramentos no desenvolvimento territorial da região em estudo. Esse artigo amplia o horizonte discursivo e analítico do desenvolvimento ao alinhar a questão do neoextrativismo e suas estratégias de acumulação e exploração do território e seus projetos de desenvolvimento.

O trabalho de Thaís Conceição Feitosa Almeida, "Cultura Urbanística: análise da Zona de Comércio do Centro Histórico de Campos dos Goytacazes/RJ", explora as transformações dos usos dos espaços urbanos sob a luz do direito à cidade e a perspectiva da memória social. Para isso, a autora analisa a Zona de Comércio do Centro Histórico (ZCH) e suas mudanças ao longo do processo histórico, assim como a problematização a respeito dos vetores modeladores desse espaço, os conflitos presentes, os interesses e as ações públicas que delineiam a cultura urbanística municipal.

No artigo seguinte, a temática principal é a apropriação e representação do território por sujeitos sociais, alvos de ação pública na dinâmica da desterritorialização e territorialização e seus impactos sociais em processos de precarização, racialização e guetização. A complexa problematização é objeto do trabalho de Érica Terezinha Vieira de Almeida. O artigo "A Terra Prometida como 'Lugar' de Catador: trajetórias, conflitos e guetização na periferia urbana de Campos dos Goytacazes/RJ" explora os conflitos envolvendo o planejamento da ação pública municipal e suas estratégias de organização do espaço, desnudando variáveis subjetivas que determinam tal ação modeladora.

O trabalho que segue, de autoria de Juliana Souza, Carlos Frederico Ribeiro e Érica Tavares, intitulado "A capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte Fluminense na provisão do serviço de abastecimento de água", analisa os desafios da universalização do saneamento básico, sustentada pelos discursos da ineficiência do estado e eficiência do setor privado. Diante de tal proposição, os autores constroem um quadro analítico visando analisar a provisão dos serviços de saneamento básico no eixo Norte Fluminense, fornecendo uma sólida análise empírica e teórica, além de suscitar novas reflexões relacionadas ao tema.

Por fim, agradecemos o interesse dos leitores em nosso periódico e nos artigos publicados. Esperamos continuar recebendo trabalhos instigantes, que retratem a multiplicidade temática que envolve grandes campos do planejamento regional e urbano. Desse modo, desejamos que todos façam bom proveito da leitura dos textos apresentados neste número e permanecemos aguardando a submissão de artigos para as próximas edições. Boa Leitura!

> Valdir Júnio dos Santos Editor *Petróleo, Royalties e Região*

Neoxtrativismo, espoliação e as mudanças no Norte Fluminense

Neoxtractivism, spoliation and the changes in the North Region of Rio de Janeiro State

Resumo: A Região Norte Fluminense tem, em seu histórico, extensa relação com atividades extrativas. No século XXI, as transformações no espaço da região estão atreladas a Grandes Investimentos orientados pela dinâmica de produção de commodities, expondo os conflitos e disputas pelo território. O objetivo do presente trabalho é investigar as transformações e a atual estrutura socioeconômica da região à luz da abordagem do neoxtrativismo. O trabalho visa resgatar a bibliografia pertinente ao neoextrativismo, espoliação e neoliberalismo, também envolvendo os dados pertinentes à estrutura da região, bem como o histórico de intervenções realizadas na região em guestão. A abordagem do neoxtrativismo possibilita a compreensão da importância das novas dinâmicas das atividades extrativas e sua relação com diversas escalas, desde a local, a regional, a nacional até a global. Dessa maneira, busca-se contribuir para o debate entre as formas de interpretação dos acontecimentos que envolvem grandes empreendimentos na região.

Palavras-chave: região; neoxtrativismo; Norte Fluminense.

Abstract: The North Region of Rio de Janeiro State has, in its history, an extensive relationship with extractive activities. In the 21st century, the transformations in the space of the region are linked to large investments guided by the dynamics of commodity production, exposing conflicts and disputes over territory. The objective of the present work is to investigate the transformations and the current socioeconomic structure of the region in the light of the neoextractivism approach. The work aims to rescue the bibliography pertinent to neoextractivism, spoliation, and neoliberalism, also involving the data pertinent to the structure of the region, as well as the history of interventions carried out in the region in guestion. The approach to neoextractivism allows for the understanding of the importance of the new dynamics of extractive activities and their relationship with various scales, from local, regional, national, to global. In this way, we seek to contribute to the debate between the ways of interpreting the events that involve large enterprises in the region.

Keywords: region; neoextrativism; North Region of Rio de Janeiro State.

Guilherme Vasconcelos Pereira

Doutorando em Sociologia Política pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Mestre em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas pela UFF e bacharel em Ciências Econômicas pela UFF.

1. Introdução

A Região Norte Fluminense se destaca economicamente pelas atividades associadas à extração de recursos naturais. O envolvimento dessas atividades às estruturas urbanas, sociais, políticas e econômicas locais alimenta o debate em torno da dependência dos municípios que compõem a região do futuro dessas atividades, cada vez mais inseridas em uma dinâmica global extrapolando as fronteiras locais. Esse contexto não é exclusividade do Norte Fluminense, a especialização da região nessas atividades reflete uma tendência econômica extensível ao País e, para além disso, à América Latina.

Diversos autores, como Svampa (2019), Gudynas (2012), Arboleda (2018), Gago e Mezzandra (2017) e Ribeiro (2020), têm apresentado tal realidade em toda América Latina como neoextrativismo em uma tentativa de atualizar o conjunto de relações e dinâmicas que envolvem a extração de recursos naturais nos países onde a divisão internacional do trabalho os insere na dinâmica de trocas globais como produtores de *commodities*. Nesse sentido, o trabalho visa contribuir para o debate das atividades desenvolvidas no Norte Fluminense a partir do neoxtrativismo.

Um dos aspectos relacionados ao neoextrativismo foram as transformações na dinâmica do capitalismo desde a década de 1970. Com base em Dorre (2015), é possível identificar que o modo de produção capitalista passa por significativas transformações, traçando novos contornos para o sistema. Nesse sentido, as mudanças causadas pelo chamado "capitalismo financeiro" afetaram as bases da sociedade, alterando, inclusive, a função do Estado, sobretudo sua relação com o mercado, propiciando a reorganização de suas estruturas (BRANDÃO, 2010).

Segundo o *mainstream* econômico, o Estado ideal é aquele que funciona como mero regulador da sociedade com funções reduzidas (DORRE, 2015). Por isso, para Brandão (2010), deve-se reconhecer que a mudança quanto à função do Estado consiste em frequentes estratégias, surgidas na década de 1970, de expropriação e transferência de ativos públicos em favor da iniciativa privada. Ademais, o autor identifica a retirada da propriedade social de bens comuns como parte dessa estratégia.

Assim, a atual dinâmica de reprodução do capitalismo torna essencial o resgate do debate sobre o ponto de origem do processo de acumulação. Dessa forma, a abordagem do neoextrativismo busca compreender tal dinâmica interligando as escalas de ação nas quais a acumulação se perpetua e incluindo os conflitos inerentes

ao processo que, ao longo da história, ganham distintos contornos (GONÇALVES; COSTA, 2020).

Tal debate é importante para compreender o processo de realização de Grandes Investimentos (GIs) no interior do estado do Rio de Janeiro. Destacando a Região Norte Fluminense, além do complexo de produção e exploração de petróleo e gás em Macaé, é possível observar a maneira como ocorreu a instalação do "Porto do Acu" no município de São João da Barra. Com isso, o objetivo do presente trabalho é apresentar a relação do atual debate sobre neoextrativismo com as atividades realizadas no Norte Fluminense, sobretudo após o processo de instalação do Porto do Açu em São João da Barra. Para realizar essa tarefa, apresenta-se, na Parte 1, o resgate teórico acerca do neoxtrativismo relacionando-o ao neoliberalismo suas estratégias e a relação com a atual forma de espoliação. Já a segunda parte do presente trabalho possui breve resgate do histórico de implantação do Porto do Açu, apresentação de alguns dos conflitos inerentes ao processo de desapropriação e seus efeitos no território, incluindo a apresentação dos dados pertinentes aos efeitos extrativos na economia da região.

2. Neoextrativismo e a atualização da espoliação

O conceito de neoextrativismo, debatido na América Latina, apresenta continuidade e rupturas em relação ao extrativismo clássico. Continuidade, pois a história econômica da região é marcada pela exploração dos recursos naturais associados às oportunidades de crescimento econômico e ao papel do Estado para alcançar o desenvolvimento; rupturas, pois a atual dinâmica de reprodução e acumulação do capital promove uma série de pressões ao território e à exploração de recursos naturais, resultando em uma diversidade de conflitos econômicos, sociais e políticos.

Enquanto o velho extrativismo visava as "exportações" e o "mercado mundial", os governos progressistas substituíram aquele discurso por outro que está voltado para a "globalização" e a "competitividade". Ao aceitar a dinâmica global contemporânea, os governos de esquerda aceitam suas regras sobre comércio, fluxos de capitais, ampliação do conceito de mercadoria ou extensão dos direitos de propriedade. Tudo isto conduz à defesa da institucionalidade global, como a que prevalece na Organização Mundial do Comércio (OMC). (GUDYNAS, 2012, p. 307)

Svampa (2019) aponta que o neoextrativismo é um conceito multiescalar e pluridimensional, isso significa que é possível compreender as transformações ocorridas nos territórios a partir de diversos âmbitos que se entrelaçam a outros conceitos. Por isso, tornase possível compreender a Região Norte Fluminense a partir do neoextrativismo. Chamam a atenção duas diferentes perspectivas que podem ser adotadas: a primeira a partir do neoxtrativismo progressista, em que o Estado está presente no processo de acumulação, representado por suas empresas em uma atuação reprodutora da lógica do mercado, mas que visa converter parte dos recursos obtidos pela extração dos recursos naturais para a população; a segunda, os investimentos em infraestrutura destinada à exportação de commodities, alterando a dinâmica dos territórios e promovendo deslocamentos, por vezes forçados, da população local.

Um fato notável é que, apesar de todos estes debates e da crescente evidência de sua limitada contribuição para um genuíno desenvolvimento nacional, o extrativismo goza de boa saúde, inclusive nos chamados governos progressistas, ou da nova esquerda. De fato, muitos deles são ativos promovedores do extrativismo, tendo-o inclusive intensificado. Entretanto, suas estratégias extrativistas não são idênticas às do passado; logo, é preciso falar de um "neoextrativismo progressista". (GUDYNAS, p.303, 2012).

A estratégia dos governos progressistas em toda América Latina foi compensar as desigualdades sociais e econômicas aproveitando os recursos oriundos da comercialização dos produtos primários, ou seja, o desenvolvimento da região foi pautado por Gls ligados ao neoextrativismo. Nesse sentido, tais investimentos pressionaram a dinâmica social em todos os lugares onde se instalaram, flexibilizando controles ambientais e aumentando os conflitos pela terra (SVAMPA, 2019).

As mudanças ocorridas na dinâmica que leva ao conceito do neoextrativismo surgem a partir da década de 1970, alterando significativamente a forma de interação na nossa sociedade, mas principalmente a forma de atuação do Estado. De acordo com Dorre (2015), o capitalismo tem uma capacidade de se reformular, algo como assumir aparências distintas ao longo do tempo. Nesse sentido, a estrutura de funcionamento permanece a mesma, porém assumindo aspectos distintos, como apresenta o autor a seguir.

Segundo esse entendimento, o capitalismo é capaz de trocar sua pele em certos momentos de seu próprio desenvolvimento. Isso significa que o

regime de acumulação e as relações de propriedade, os modos de regulação e os modelos de produção são revolucionados e transformados, mas apenas com o objetivo de manter o próprio capitalismo. (DORRE, 2015, p. 558)

Com isso, podem-se compreender os aspectos das mudanças de "estratégias" principalmente por parte do Estado, como apresentadas por Brandão (2010), Dorre (2015) e Dardot e Laval (2016). Falar em estratégias significa referir-se a meios para alcançar determinados objetivos, conjunto de práticas, discursos e utilização de poder, gerando novas condições políticas e mudanças nas "regras do jogo" de funcionamento da economia. São estratégias reconhecidas como "neoliberais" as quais, segundo Dardot e Laval (2016) e Brandão (2010), modificam as relações sociais para a realização dos próprios objetivos. Para Dardot e Laval (2016),

[...] essas novas formas políticas exigem uma mudança muito maior do que uma simples restauração do "puro" capitalismo de antigamente e do liberalismo tradicional. Elas têm como principal característica o fato de alterar radicalmente o modo de exercício do poder governamental, assim como as referências doutrinais no contexto de uma mudança das regras de funcionamento do capitalismo. Revelam uma subordinação a certo tipo de racionalidade política e social articulada à globalização e à financeirização do capitalismo. (DARDOT; LAVAL, 2016, p. 191).

Segundo Dardot e Laval (2016), há um entendimento de que as medidas significaram somente um "retorno do mercado" nas políticas conduzidas, tanto pela nova direita quanto pela esquerda. O receituário se baseava na expectativa de melhorar o ambiente para o funcionamento do mercado, envolvendo a redução dos impostos, dos gastos públicos, da proteção social, da inflação e controlar o crescimento monetário com moeda forte e estável. Entretanto, as medidas mais famosas, foram as sucessivas privatizações de empresas públicas e a desregulamentação da economia, sobretudo o que envolvia a legislação trabalhista, os autores resumem da seguinte forma: "No fundo, se o 'compromisso socialdemocrata' era sinônimo de intervencionismo do Estado. o 'compromisso neoliberal' era sinônimo de livre mercado" (Dardot; Laval, 2016, p. 192).

Essa nova forma de atuação com o "compromisso neoliberal" trazem a tona uma série de debates em torno da essência do capitalismo, para Brandão (2010), "Este momento crítico expõe a utilização de diversos mecanismos e processos, alguns inovadores, outros de uso permanente pelo sistema" (BRANDÃO, 2010, p. 5). Um desses mecanismos de inovação da dinâmica atual

está presente no neoextrativismo, de acordo com Gago e Mezzandra (2017), o envolvimento das finanças é um dos pontos chaves para conectar a dinâmica de reprodução do capitalismo globalmente ao local, onde essas promovem um processo de desmontagem produtiva, a partir da orientação à produção de *commodities* nos locais.

Entre os mecanismos de uso permanente do sistema, destaca-se o identificado por Fontes (2010), no qual a atual fase de expansão do capitalismo promoveu a "reatualização do roubo" com a chamada acumulação primitiva. Nesse sentido, para que a acumulação não seja interrompida, emerge uma nova forma de despossessão através da espoliação de bens e direitos em situações já capitalistas. Segundo a autora,

a acumulação por despossessão indica o renascimento modificado, no mundo contemporâneo, de uma forma arcaica (acumulação primitiva), que volta a se expandir, incidindo, inclusive, nos países já plenamente capitalistas, e que implica a eliminação (espoliação) de direitos e o controle capitalista de formas de propriedade coletiva (como natureza, águas, conhecimento) e, com isso, potencializa sua acumulação. (FONTES, 2010, p. 63).

Para Harvey (2012), a onda de privatização que acometeu o mundo significou uma forma de expropriação. Muitas vezes, tais processos se apoiavam na legitimidade do Estado para superar a vontade popular, como privatização da água e de outros recursos naturais. As novas formas de regulação serviram principalmente para retroceder nas conquistas de lutas por direitos trabalhistas e de acesso à terra, por exemplo, configurando também uma forma de espoliação.

A corporativização e privatização de bens até agora públicos (como as universidades), para não mencionar a onda de privatizações (da água e de utilidades públicas de todo gênero) que tem varrido o mundo, indicam uma nova onda de "expropriação" das terras comuns". Tal como no passado, o poder do Estado é com frequência usado para impor esses processos mesmo contrariando a vontade popular. A regressão dos estatutos regulatórios destinados a proteger o trabalho e o ambiente da degradação tem envolvido a perda de direitos. A devolução de direitos comuns de propriedade obtidos graças a anos de dura luta de classes (o direito a uma aposentadoria paga pelo Estado, ao bem-estar social, a um sistema nacional de cuidados médicos) ao domínio privado tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal. (Harvey, 2012, p. 123).

Nesse processo, então, o Estado cumpre papel essencial como possuidor do monopólio da violência e responsável

por definir os limites da legalidade. Harvey (2012) argumenta que o desenvolvimento do capitalismo ao longo da história dependeu diretamente e continua a depender da atuação do Estado. Assim como enxerga Harvey, Dorre (2015) afirma que o Estado é indispensável para a geração do modo de produção capitalista. Isso se deve não só ao fato do próprio Estado garantir a formação do mercado, mas também que isso se realize sob condições desiguais de poder. Já, para Brandão (2010), o modo de produção capitalista sempre combinou formas de violência direta e indireta, levando a mercantilização até as últimas fronteiras possíveis.

No capitalismo contemporâneo, cabe ao Estado, em essência, gerar novos ativos como terras, fontes de matéria-prima e trabalho. Para Fontes (2010), a expropriação não deve ser considerada fenômeno singularmente econômico, mas sim social. O processo desencadeado pelo Estado através das expropriações impõe uma lógica de vida social que suprime os meios de existência em detrimento da mercantilização dos elementos preponderantes à vida, dentre elas a venda da própria força de trabalho. Por isso,

A expansão da expropriação dos recursos sociais de produção não diz respeito apenas à expropriação da terra, de forma absoluta, mas à supressão das condições dadas da existência dos trabalhadores, e sua consequente inserção, direta ou mediada pela tradição, nas relações mercantis (e no mercado de força de trabalho). As expropriações não se expandem sozinhas, de maneira mecânica, segundo leis abstratas do funcionamento geral do capital, ainda que sejam uma condição geral de sua expansão... Varia segundo a capacidade, possibilidade, interesse ou necessidade de extração de sobretrabalho sob a forma mais-valor das classes dominantes e, portanto, de sua própria subordinação, cada vez mais plena, a um mercado concorrencial e regido pela produtividade... Resulta, contudo, em seu conjunto, na produção de levas crescentes de populações disponíveis para — e necessitadas de – vender força de trabalho, para assegurar sua existência, crescentemente dependente de mercados. (Fontes, 2017, p. 89).

Assim, as expropriações são parte fundamental para o avanço do capitalismo, pois elas se apresentam como uma "saída" para a concentração de capitais. Tal processo representa, portanto, o aprofundamento social do capitalismo, ao mesmo tempo que apresenta uma importante contradição do capitalismo. Muito embora o processo de espoliação sirva para a expansão dessa forma de socialização, ao mesmo tempo, impõe significativas perdas sociais. Resumindo, nesse jogo as finanças se expandem para outras áreas de valorização,

extraindo valor da sociedade e da sua cooperação (GAGO; MEZZANDRA, 2017).

Ainda levando em conta a discussão acerca da acumulação primitiva, Gonçalves (2020) apresenta o conceito de "acumulação entrelaçada". Tal conceito, segundo o autor, "implica a interconexão e interpenetração não só de diferentes regiões do mundo, mas também de épocas históricas e distintas dimensões da expansão capitalista" (GONÇALVES, 2020, p. 32). Para o autor, o processo de expansão do capitalismo envolveu e envolve, ao longo do tempo, diversos dispositivos interligados, possuidores da capacidade de produzir constantemente novos espaços capitalistas toda vez que a acumulação se depara com uma barreira à sua expansão.

Considerando os aspectos do neoextrativismo e sua relação com as transformações na dinâmica do capitalismo, cabe a reflexão de como a Região Norte Fluminense se insere nesse novo processo, compreende-se que a região abrigou dois grandes investimentos, em momentos distintos, nos municípios de Macaé e São João da Barra. Visto que o conceito de neoxtrativismo permite compreender o território em diversas escalas e dimensões, a presente investigação busca resgatar as transformações ocorridas na região a partir do neoextrativismo.

3. Petróleo, porto, desenvolvimento e as mudanças no Norte Fluminense

A região em questão está historicamente relacionada com o debate acerca dos efeitos das atividades que

extraem recursos naturais. Durante o século XX, ocorreu uma transformação significativa com a decadência da indústria da cana e a instalação do complexo de produção e exploração de petróleo e gás no município de Macaé. Mais recentemente, no século XXI, além das atividades realizadas em Macaé, um outro empreendimento foi instalado na região, o Porto do Açu, ambos ligados à extração de recursos naturais.

É nesse sentido que o neoxtrativismo se conecta à Região Norte Fluminense. Tanto o complexo instalado em Macaé quanto o Porto do Açu estão ligados a atividades que extraem recursos naturais destinados à exportação, promovendo transformações no território em prol dos empreendimentos. Cabe ressaltar que esses projetos são reconhecidos pelo seu gigantismo em termos de mobilização de recursos financeiros e naturais, justificados pela expectativa de desenvolvimento da região.

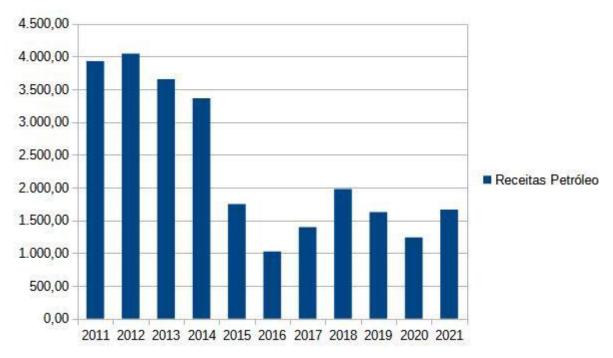
Assim, o desenvolvimento econômico fica atrelado às atividades extrativas. A questão debatida por diversos autores no Norte Fluminense, como Cruz e Terra (2020), gira em torno dos enclaves gerados por essas atividades e, consequentemente, a dependência das receitas oriundas da extração dos recursos naturais. Nos Gráficos 1 e 2, apresentam-se a quantidade de recursos recebidos e a proporção de royalties e participações especiais recebidos pelos municípios da região entre 2011 e 2021. No Gráfico 1, é possível identificar a queda do volume de recursos recebidos após 2012 até 2017; observa-se a significativa queda entre 2014 e 2016, período politicamente conturbado no Brasil e, sobretudo, na Petrobras; entre 2017 e 2021, os valores recebidos oscilam entre crescimento e queda,



porém é preciso considerar os efeitos da pandemia de covid-19, que acometeu o mundo principalmente em 2020. Nesse sentido, 2020 e 2021 podem refletir a

desaceleração das atividades e a retomada em virtude da pandemia.

Gráfico 1 – Soma das receitas do petróleo recebidas pelos municípios do Norte Fluminense, por ano, entre 2011 e 2021, em milhões de reais (valores corrigidos pelo IGP-DI).



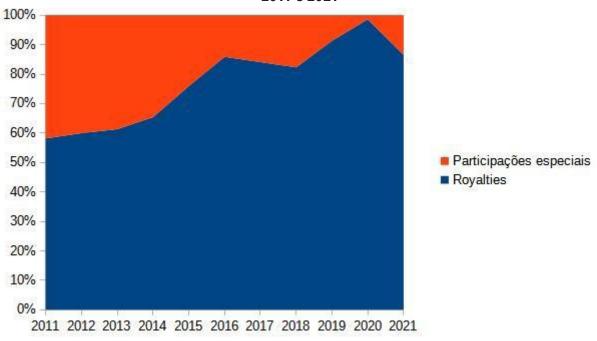
Fonte: Info Royalties, 2022.

A mudança nas receitas oriundas da exploração do petróleo expõe os limites da extração desse recurso natural. Muito embora seja possível observar as quedas nas receitas quando a análise se debruça na divisão delas, é possível identificar esses limites com mais clareza. No Gráfico 2, está disposta a proporção das participações especiais e dos royalties, considerando que as participações especiais são compensações que variam de acordo com o nível de produção dos poços localizados em área marítima confrontante com o município, já os royalties

são compensações pela exploração do recurso natural. Nesse sentido, há significativa redução das participações especiais nas receitas do petróleo desde o início da série observada, passando de aproximadamente 40% do valor das receitas para aproximados 13% em 2021. Ressalta-se a proporção de participações especiais em 2020, compondo somente 1,3% das receitas, podendo significar a queda na produção como consequência da pandemia de covid-19.



Gráfico - 2 Proporção dos royalties e participações especiais nas receitas, em (%), entre 2011 e 2021



Fonte: Info Royalties, 2022.

As transformações nas receitas recebidas da exploração e produção de petróleo em Macaé já eram esperadas, por se tratar de um recurso natural finito. Foi nesse contexto que surgiu o Porto do Açu como projeto entre 2005 e 2006. Apesar de, em 2003, já ter sido apresentado pelo próprio ex-governador Anthony Garotinho ao empresário Eike Batista, ele teve sua construção iniciada em 2007. A princípio, o empreendimento nasceu com o objetivo de exportar minério de ferro oriundo do estado de Minas Gerais através do mineroduto conhecido como projeto "Minas-Rio". O investimento inicial previsto era de R\$ 3 bilhões, contando com recursos públicos da Companhia de Desenvolvimento Industrial do estado do Rio de Janeiro (CODIN) e, posteriormente, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), que financiou aproximadamente R\$ 520 milhões (PEREIRA, 2018; PESSANHA, 2017).

O sistema "Minas-Rio" faz a ligação entre o município de Conceição de Mato Dentro (MG) e São João da Barra (RJ), atravessando 32 municípios, com 525 km de extensão (COSTA, 2018). Assim, o mineroduto em ligação com o porto visava atender à demanda da época para o escoamento da produção de minério para o mercado mundial. Porém, o aumento no interesse sobre o minério produziu a valorização do projeto inicial, que logo foi vendido, em 2007, para o grupo Anglo-American em um negócio estimado em R\$ 6 bilhões. Essa venda possibilitou a expansão do projeto inicial (PEREIRA, 2018; PESSANHA, 2017).

O que antes era um porto para escoamento de minério

logo se transformou em um projeto que culminou na criação do Distrito Industrial de São João da Barra. Assim, ocorreu o processo de desapropriações das áreas do 5º Distrito do município de São João da Barra. Em levantamento realizado por Assad (2019), entre 2003 e 2016, houve 29 atos legais envolvendo decretos e leis, que dispunham sobre as terras ligadas ao projeto.

De acordo com o Relatório dos Impactos Socioambientais do Complexo Industrial e Portuário do Açu (ABG, 2011), o processo de implantação desde o mineroduto "Minas-Rio" até o complexo industrial foi marcado por diversas irregularidades tanto no exame dos possíveis impactos em decorrência da implantação dos empreendimentos quanto pelos processos de licenciamento, ocorrendo de forma não convencional e excludente, uma vez que a própria população local não teve condições de interferir no processo (PEREIRA, 2018).

Uma das etapas mais marcantes no andamento da instalação do projeto foi a aplicação do Decreto n.o 41.584, que culminou na criação do Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB). Estima-se que 1.500 famílias foram diretamente atingidas com a perda da posse de suas terras. Ademais, a criação do DISJB colocou em risco extensa área de restinga (COSTA, 2018; PEREIRA, 2018).

Nesse aspecto, é possível destacar o Decreto n.o 41.915, realizado pelo governo do estado do Rio de Janeiro, uma segunda desapropriação também em São João da Barra e a mobilização dos moradores das terras

desapropriadas, questionando o fim do seu sustento oriundo daquelas terras. Estima-se que os decretos de desapropriação atingiram uma área de aproximadamente 7.500 hectares (PEREIRA. 2018; PESSANHA, 2017). De acordo com Costa (2018),

As expropriações de terras constituem, sem dúvida, uma das mais violentas medidas realizadas pelo Estado na vida de milhares de famílias no âmbito do Projeto Minas-Rio, implicando em deslocamentos compulsórios, fragmentação da vida comunitária e das relações afetivas com o ambiente nos quais as famílias trabalhavam e reproduziam suas vidas. (COSTA, 2018, p. 138)

Para Costa (2018), a execução do projeto em São João da Barra se fundamentou em três pilares: a) autoritarismo; b) expulsão imposta pelo Estado; e c) deslocamentos forçados dos camponeses com uso de violência. Deve-se destacar que tais desapropriações são realizadas com recursos públicos enquanto a gestão do condomínio industrial e a operação do Porto são geridas por recursos privados.

Além das desapropriações em São João da Barra, foram promovidas outras mudanças na região em prol das atividades extrativas. Como apontam Cruz e Terra (2020), a lista de intervenções urbanas na Região Norte Fluminense é extensa; além delas outras dinâmicas são alteradas em virtude da reconfiguração da região em torno das atividades extrativas, mudando a dinâmica populacional. Segundo Cruz e Terra (2020), algumas das questões da região são:

O primeiro é o das centenas de pescadores artesanais do litoral do Norte Fluminense. Inicialmente prejudicados pela implantação das plataformas marítimas e redes de tubos submarinos de e&p de petróleo e gás, e, desde 2007, pela construção e operação, a partir de 2014, do Porto do Açu. Como a bacia tem mais de 100 mil km², 53 plataformas e mais de 500 poços (O Petróleo, 2018) [...] O segundo caso é o das centenas de pequenos produtores de alimentos no 5º Distrito de São João da Barra, onde se localiza o Porto do Açu. A área, correspondente a ¼ do município, foi violentamente "desapropriada", em 2007, por um órgão do estado, e repassada à empresa proprietária do Porto para a implantação de um Distrito Industrial (DI) [...] O terceiro caso é o da Favela da Linha, a maior e mais antiga favela de Campos, cujos moradores foram removidos "à força" para uma área fora da cidade, sem infraestrutura e mobilidade, após longa resistência e luta, para dar lugar à incorporação da área para construção de condomínios residenciais e conjuntos comerciais e de serviços para classes de alta renda, na medida em que a cidade se consolida

como sede das empresas que servem ao Porto e ao Complexo de e&p e das grandes estruturas de comércio e serviços [...] O quarto e último exemplo é o da penetração do grande capital em serviços não mercantilizados. Trata-se do serviço de coleta de lixo. Centenas de catadores de lixo foram destituídos do trabalho, com o fechamento do depósito de lixo a céu aberto em Campos, em 2012. Desde então, travam uma luta para assumir a Coleta Seletiva do município, através de quatro cooperativas de trabalho formadas por eles, em ausência de políticas públicas voltadas para a preservação e fortalecimento de atividades econômicas tradicionais, como nos casos aqui analisados, bem como para a sustentação da economia regional na diversidade de atividades para diminuir a dependência aos dois Grandes Projetos aqui abordados, que possuem diversas características de enclaves, reflete-se na relativa vulnerabilidade do mercado de trabalho, como se pode observar nos dados.

Nesse aspecto, as transformações causadas pela implantação do complexo de produção e exploração de petróleo e gás e do porto em São João da Barra possuem outra dimensão. Segundo Maia (2016), mesmo com todos os efeitos negativos, tanto a mídia local quanto o poder público apresentam o empreendimento como possibilidade de "desenvolvimento" da região, a expectativa de realização do crescimento econômico e a superação da condição econômica do município. Dessa maneira, o porto e todo o complexo industrial instalado em Macaé seriam os "motores da modernização" dos municípios, gerando oportunidade de emprego e renda para a população em toda a região (COSTA, 2018; PEREIRA, 2018). Essas expectativas acabam servindo como justificativas para as transformações ocorridas nas áreas urbanas dos municípios localizados no Norte Fluminense.

4. Conclusão

As atividades realizadas na Região Norte Fluminense inserem-na em uma dinâmica que extrapola as fronteiras dos municípios que a compõe. A instalação do complexo de produção e extração de petróleo, em Macaé, e a operação do Porto do Açu, em São João da Barra, configuram-se um movimento típico da dinâmica contemporânea de acumulação do capitalismo, desde as estratégias para a realização do empreendimento envolvendo espoliação da terra dos moradores locais a partir do próprio Estado até suas contradições, em que, de um lado, se vê a expansão do capitalismo com um novo empreendimento e, do outro, a geração de perdas sociais.

Nesse sentido, evidencia-se a função do Estado no capitalismo atuando como um agente do mercado.

Desde o início, o empreendimento privado do Porto do Açu contou não só com o apoio financeiro de fundos públicos como CODIN e BNDES, mas também com o ambiente regulador que facilitou sua instalação, podendo relacionar a atuação dos órgãos estatais ao neoxtrativismo progressista.

Tal processo em questão mostra como o processo de acumulação por espoliação representa uma característica fundamental para o modo de produção capitalista ao longo da história. Destaca-se que o movimento de espoliação envolve além de despossessão, a possibilidade da transformação de produtores em trabalhadores assalariados. Os conflitos inerentes à realização das atividades de extração na Região Norte Fluminense são portanto representativos dessa complexidade por trás do neoextrativismo. Os impactos relacionados à dinâmica de produção e de reprodução do capital desse setor influenciam significativamente a estrutura social da região. Cabe ainda salientar que muitas transformações ainda estão em curso.

Referências

ASSOCIAÇÃO DOS GEÓGRAFOS BRASILEIROS (AGB). Relatório dos impactos socioambientais do complexo industrial-portuário do Açu. Rio de Janeiro: AGB,2011.

ARBOLEDA, Martín. Extracción en movimiento: circulación del capital, poder estatal y urbanización logística en el norte minero de Chile. **Investigaciones Geográficas**, 56, 3-26. https://doi.org/10.5354/0719-5370.2018.48475, 2018.

ASSAD, Luna Barreto. A produção do espaço e o zoneamento urbano São João da Barra (RJ) e o Porto do Açú. 2019. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas)- Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2019.

BRANDÃO, C. A. Acumulação primitiva permanente e desenvolvimento capitalista no Brasil contemporâneo. In: ALMEIDA, et al., **Capitalismo globalizado e recursos territoriais**. Rio de Janeiro: Lamparina, p. 39-69, 2010.

COSTA, Ana Maria Almeida. O processo de expropriação das terras do Açu e a trajetória de lutas dos camponeses impactados pelo projeto Minas-Rio. 2018. Tese Doutorado em Serviço Social – Faculdade de Serviço Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CRUZ, J . L. V; TERRA, D. Petróleo e porto no norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil. EURE, vol. 46, n. 139, 2020.

DARDOT, P.; LAVAL, C. A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016.

DORRE, K., A nova Landnahme. Dinâmicas e limites do capitalismo financeiro 1 Die neue Landnahme. Dynamiken und Grenzen des Finanzmarktkapitalismus. Rio de Janeiro, Vol. 06, N.12, p.536-603, 2015.

FONTES, V. O Brasil e o capital imperialismo: teoria e história. Rio de Janeiro: EPSJV/Editora UFRJ, 2010.

GAGO, V; MEZZANDRA S. A Critique of the Extractive Operations of Capital: Toward an Expanded Concept of Extractivism, **Rethinking Marxism**, 29:4,, DOI: 10.1080/08935696.2017.1417087, p.574-591. 2017.

GONÇALVES, G. L.; COSTA, S. Um porto no capitalismo global: desvendando a acumulação entrelaçada no Rio de Janeiro. São Paulo: Boitempo, 2020.

GUDYNAS, Eduardo. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. Rio de Janeiro: Garamond, IRD,p. 303-318, 2012.

HARVEY, David. O Novo Imperialismo. São Paulo: Loyola, 2012.

MAIA, Dayanne Vieira. **Porto do Açu: uma análise de conteúdo das notícias na mídia impressa regional**. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades), Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

PESSANHA, R.M. A relação transescalar e multidimensional "Petróleo-Porto" como produtora de novas territorialidades. 543 f. Tese (Doutorado) no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.

PEREIRA, Guilherme Vasconcelos. **O Porto do Açu e o município de São João da Barra-RJ: impactos na dinâmica socioeconômica- 2007 a 2017**. 2018. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional Ambiente e Políticas Públicas), Campos dos Goytacazes, 2018.

RIBEIRO, L. C. de Q. As metrópoles e o capitalismo financeirizado / IN: L. César de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

SVAMPA, M. **As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Tradução de Lígia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2019.

10.36398/1980-63102022ano20n72.2

Cultura Urbanística: análise da Zona de Comércio do Centro Histórico de Campos dos Goytacazes, RJ

Urban Culture: analysis of the Historic Downtown Trade Zone in Campos dos Goytacazes, RJ

Resumo: As transformações dos usos dos espaços da cidade aliadas à continuação de outros usos manifestam, ao longo dos séculos, o histórico local por meio da junção de fases pretéritas e contemporâneas. Contudo, através do desenvolvimento do meio urbano, verifica-se a modificação do caráter desses usos e, por vezes, o prejuízo no direito à cidade e à memória. Assim sendo, corrobora-se a necessidade de produzir o estudo teórico-conceitual das transformações urbanas para explorar as funções atribuídas juntamente às relações que permeiam o locus. O objetivo do presente artigo visa discutir e analisar as transformações da Zona de Comércio do Centro Histórico (ZCH) de Campos dos Goytacazes, município localizado no Norte Fluminense. Além disso, pretende-se compreender o valor histórico e social resultantes da cultura urbanística local. Para isso, a metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica acerca da transformação dos espaços junto à ação de agentes modeladores, revisão histórico-documental dos usos e funções por meio de autores locais, observação e análise por meio da confecção de mapas. O trabalho resulta no mapeamento das transformações dos usos, além de contribuir com o conhecimento da estrutura socioespacial local. Por último, conclui-se que a ruptura na cultura urbanística municipal tem o poder de possibilitar o direito à cidade e à memória.

Palavras-chave: direito à cidade; centro histórico; cultura urbanística.

Abstract: The transformations of the uses of the city spaces allied to the continuation of other uses manifest, over the centuries, the local history through the junction of past and contemporary phases. However, through the development of the urban environment, there is a change in the character of these uses and, sometimes, a loss in the right to the city and to memory. Therefore, the need to produce the theoretical and conceptual study of urban transformations is corroborated in order to explore the functions attributed together with the relationships that permeate the locus. The objective of the present paper aims to discuss and analyze the transformations of the Historic Center Trade Zone (ZCH, abbreviation in Portuguese) of Campos dos Goytacazes, a municipality located in the North of Rio de Janeiro State. Furthermore, it intends to understand the historical and social value resulting from the local urbanistic culture. For this, the methodology used was the bibliographic review about the transformation of spaces together with the action of modeling agents, historicaldocumentary review of uses and functions by local authors, observation and analysis through the making of maps. The work results in the mapping of the transformations of uses, besides contributing to the knowledge of the local sociospatial structure. Finally, it is concluded that the rupture in the municipal urbanistic culture has the power to enable the right to the city and to memory.

Keywords: right to the city; historic center; urban culture.

Thaís Conceição Feitosa Almeida

Professora tutora, UNISUAM; Pesquisadora, UFRJ/ Proarq-Grupo de Estudos de Arquitetura dos Museus, CNPq; Mestre em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologias, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF) campus Campos-Centro; Especialista em Gestão Logística e Engenharia de Produção; Arquiteta e Urbanista, IFF Campos-Centro thais.almeida@fau.ufrj.br.

1. Introdução

Destaca-se, na cidade de Campos dos Goytacazes/ RJ, a coexistência e a reprodução de diversas classes sociais, assim como o fluxo de grande parte do capital financeiro da região, de modo que inúmeros interesses a circundam e a dominam, sejam eles: fundiários, comerciais, financeiros, imobiliários, dentre outros. À vista disso, o espaço urbano caracteriza-se como fragmentado, reflexo da sociedade, condicionante social, articulado, assim como local de conflitos sociais (CORRÊA, 1989). Nesta realidade, o espaco torna-se fragmentado, reflexo e condicionante social quando suas áreas e funções expressam a dualidade de classes sociais, a desigualdade e a mutabilidade, respectivamente; articulado, pois o capital produz o espaço, de forma que o capitalismo gera uma classe que domina os meios de produção, e outra que controla somente sua própria força de trabalho. Smith (1988) afirma que o Estado tende a se articular em favor da classe dominante. Ademais, é local de conflitos sociais a partir do momento que o desenvolvimento é desigual. Isso se expressa por meio de práticas que conduzem à contínua reorganização espacial através da inserção de novas áreas, do uso excessivo do solo, da degradação de setores, da renovação, dentre outras modificações do tecido urbano (CORRÊA, 1989).

Em decorrência de inúmeros processos sociais como a acumulação do capital e a reprodução social, institui-se uma nova organização espacial mediante novas formas e funções. O espaço urbano é, então, um produto social de forma a ser o resultado da ação de agentes

modeladores do espaço. Essa ação deriva do interesse de proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Poder Executivo e, por vezes, grupos sociais excluídos (CORRÊA, 1989).

Através do desenvolvimento do meio, observa-se a modificação do caráter de usos de um determinado local, incidindo, em muitos casos, no prejuízo do direito à cidade. Entretanto, a continuação e a modificação dos espaços da cidade de forma harmônica podem se apresentar como fonte da memória histórica urbana, pois atuam por meio da representação de fases pretéritas e contemporâneas. Corrobora-se, então, a necessidade de realizar o estudo teórico-conceitual das transformações urbanas para explorar as funções atribuídas juntamente às relações que permeiam o locus.

Desse modo, este artigo discute e analisa a transformação dos espaços, além de compreender o valor histórico e social resultante da cultura urbanística da Zona de Comércio do Centro Histórico (ZCH) de Campos dos Goytacazes, município localizado no Norte Fluminense (Figura 1). Sobre essa área, tem-se que a ZCH prevê a alta concentração de comércio e serviços e baixa verticalidade "condicionada à presença de bens tombados, para a qual deve-se estimular o uso residencial e o uso misto da edificação" (CAMPOS DOS GOYTACAZES, Subseção I, Art. 70, 2020). Em torno do objeto de estudo está a Zona de Comércio Principal (ZCP), que compreende também a concentração de comércio e serviços com a presença de bens de interesse cultural. Além disso, observa-se o Setor Especial de Recreação (SER) ao longo da Avenida Nelson de Souza Oliveira, atribuída como

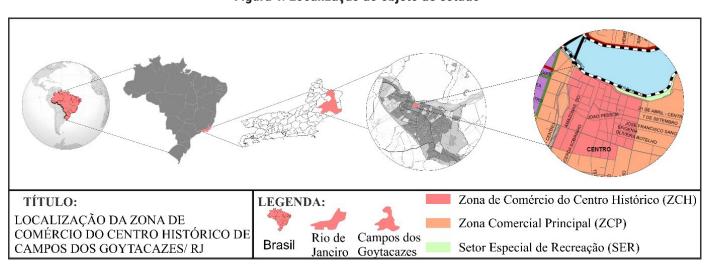


Figura 1: Localização do objeto de estudo

Fonte: Elaboração própria com base no mapa de zoneamento - ANEXO III DA LEI 0016 (2020).

"áreas destinadas às atividades prazerosas, sejam elas de natureza física ou mental" (CAMPOS DOS GOYTACAZES, Subseção I, Art. 82, 2020).

A metodologia utilizada foi a revisão bibliográfica acerca da paisagem urbana, suas transformações e agentes modeladores, revisão histórico-documental dos usos e alterações do solo do objeto de estudo por meio de autores locais, observação e desenvolvimento da análise mediante a elaboração de mapas.

Para isso, o trabalho foi estruturado em dois eixos, além do resumo, da introdução, da conclusão e das referências bibliográficas. O primeiro eixo, denominado "Estudo teórico-conceitual das transformações urbanas", foi responsável pela revisão bibliográfica dos conceitos por autores como Gottidinier (1993), Souza (2013), Smith (1988), Corrêa (1989), Lefebvre (2011) e outros.

O segundo eixo, intitulado "Transformação urbana da Zona de Comércio do Centro Histórico (ZCH) de Campos dos Goytacazes", aborda a discussão do objeto de estudo por meio de autores como Feydit (1900), Assis (2016), Godoy; Aliprandi (2016), Faria; Quinto Junior (2017), entre outros. Trata também do resultado disposto pelo mapeamento das transformações dos usos.

2. Estudo teórico-conceitual das transformações urbanas

O conceito de produção social do espaço introduzido por Lefebvre destaca a organização socioespacial urbana como produto dos processos econômicos, políticos e culturais que regem a sociedade. Por consequência, a estruturação urbana — que se desenvolve segundo a setorização da sociedade, mas não de forma isolada — se verifica por meio da junção de inúmeros interesses que favorecem o desenvolvimento desigual do solo.

Para Gottidinier (1993), esse desenvolvimento desigual é um fenômeno que aparece indistintamente em todas as tipologias das sociedades industriais por processos que conduzem à constante reorganização urbana. Isso porque a estruturação espacial é produzida pela articulação do Estado e de grupos escolhidos, de forma a facilitar o desenvolvimento social para lugares em que, por motivos especiais, o poder atuante acredita ter potencial para satisfazer seus próprios interesses. Logo, o espaço urbano é expresso por seus usos e suas funções, que delimitam setores geográficos.

Nessa realidade, todos aqueles que atuam no processo

de estruturação da cidade de forma a produzir setores espaciais são definidos como agentes modeladores do espaço. Com a rigorosa ação deles, a cidade que antes era concebida exclusivamente sob a ótica do valor de uso é, hoje, apresentada como mercadoria de luxo, à qual somente poucos usufruem (CORRÊA, 1989; ARANTES; VAINER e MARICATO, 2002). Estabelece-se, assim, a "produção simbólica e de relações de poder" (SOUZA, 2013, p. 41).

Essa produção do espaço é resultado da atividade humana (SMITH, 1988). A cidade é produto da sociedade e, sobretudo, ferramenta utilizada por agentes espaciais modeladores e reprodutores como forma de garantir a soberania dos interesses privados. Como já citado, segundo Corrêa (1989), os agentes espaciais se apresentam na forma de proprietários dos meios de produção, proprietários fundiários, promotores imobiliários, Estado e grupos sociais excluídos.

Os agentes modeladores do espaço são responsáveis pela produção de todo o meio através da criação de setores e da delimitação de áreas. Com isso, eles se apresentam como grandes consumidores do espaço, sobretudo os proprietários dos meios de produção. Dessa forma, a terra urbana comporta-se como suporte físico e expressão de determinadas necessidades locacionais, a fim de atender ao desejo desses agentes.

Grande consumidor do espaço, o Poder Executivo pode atuar como proprietário industrial, proprietário fundiário, promotor imobiliário e agente regulador do uso do solo — sua função legítima. Todavia, seu destaque está na ação reguladora do território com a implantação de infraestrutura e elaboração de leis de zoneamento e uso do solo regidas também por proprietários e empresas que atuam em sincronia com o Estado como facilitador de seus próprios interesses.

Já os grupos sociais excluídos são agentes modeladores na produção de favelas e ocupações irregulares — produtores do seu próprio espaço como forma de resistência e sobrevivência — sem poder de escolha para configurar os setores onde deverão habitar. Dessa forma, por meio da delimitação de áreas com benefício de infraestrutura básica para receber as classes mais solváveis, ou através do seu prejuízo para receber a menos abastada, consolidam-se, assim, condições que visam a continuação da reprodução da subordinação das classes sociais a outras, conforme expresso por Corrêa (1989):

[...] O Estado [...] cria mecanismos que levam à segregação residencial e à sua ratificação. Assim, os diferenciais de imposto territorial e predial são um forte fator discriminante, afetando o preço da terra e dos imóveis e, como consequência, incidindo na segregação social [...] (CORRÊA, 1989, p. 26).

O governo e todo o poder privado atuam como agentes modeladores e opressores, com forças para destruir a cidade, seu convívio, sua multiculturalidade e toda a diversidade que outrora fora natural ao espaço urbano, para priorizar o capital. Logo, a atuação desses agentes na reorganização do espaço visa o deslocamento das classes sociais menos favorecidas por meio do processo de segregação, de forma a delimitar os sujeitos e os usos. Conforme destacado por Lefebvre (2011, p. 104), "[...] o sentido político da segregação como estratégia de classe é bem claro".

Nesse sentido, afirma-se que, por vezes, a ação do Poder Executivo visa atender aos interesses do capital; consequentemente, o Estado não atua de maneira neutra para moldar o espaço urbano, mas, sim, a fim de priorizar esses interesses em detrimento do direito coletivo ao direito à cidade. Logo, o sistema de reprodução de classes sociais, por meio da ação de diversos agentes produtores do espaço, atua em seu próprio interesse com o intuito de maximizar seus lucros.

Logo, inexiste o equilíbrio dentro da sociedade, sobretudo no espaço urbano. Nesse sentido, o desenvolvimento desigual é expressão da diferenciação do capital e do trabalho (SMITH, 1988). Ademais, observa-se a soberania do poder privado sobre o coletivo, no qual o Estado, que deveria atuar como regulador, age de forma a majorar tal soberania. Assim, a cidade torna-se objeto de especulação retida pelos agentes modeladores do espaço, que atuam através de políticas e transformações urbanas para gerar a segregação e o prejuízo da diversidade natural das cidades brasileiras.

3. Transformação urbana da Zona de Comércio do Centro Histórico (ZCH) de Campos dos Goytacazes

Originalmente, o lado central da urbe foi habitado pelos índios Goytacá, e o subdistrito de Guarus, pelos índios Guarulhos. Nesse momento, nota-se a delimitação do locus pelo rio Paraíba do Sul em dois lados distintos. Essa divisão foi agravada por rumores logo no início da formação da urbe. Tais versões salientavam que, em dado momento, os capuchos incitaram os índios Garulhos contra moradores locais, de maneira que, segundo Feydit (1900, p. 132), "os índios lançaram fogo, servindo-se para isso de flechas que levavam algodão inflamado. Os

moradores que não fugiam para não morrerem queimados não escapavam das flechas". Assim:

[...] O povo da Vila de São Salvador [Campos dos Goytacazes], aterrando-se com as notícias que recebia de Guarulhos, achando-se rodeado por aldeia de índios, pensou que podia acontecer a mesma coisa, e pediu aos oficiais da câmara providências. Os vereadores escreveram ao rei D. João V, pedindo pólvora e artilharia para defender a Vila, em caso de ataque (FEYDIT, 1900, p. 132).

Já em fins do século XIX e início do século XX, configurouse a expansão do município em direção ao norte, ou seja, em direção a Guarulhos. Aqui, sua população foi caracterizada como gentio, ressaltando ainda mais as diferenças entre os povos dos dois lados (ASSIS, 2016). Dessa forma, desde o início, observou-se a contradição exposta por rumores e pela delimitação do rio Paraíba do Sul, amenidade esta que se destacou como barreira física, de forma a separar o local em dois segmentos distintos.

Com o advento da colonização do lado de Guarulhos e, em seguida, o sistema escravagista, a população escrava se intensificou de modo a superar a população livre nesse local (ASSIS, 2016). Guarus tornou-se, então, território ocupado por antigos escravos que não tinham oportunidades de trabalho nem de moradia. Nessa realidade, a cidade sempre se mostrou dividida entre dois polos, onde o lado central foi ocupado pelas classes mais solváveis e rodeado pelo interesse de diversos poderes privados, e o lado de Guarus, habitado pelas classes marginalizadas e excluídas do convívio da área central.

Nessa perspectiva, o lado central era compreendido como sinônimo de supremacia em relação à outra parte da urbe, e o de Guarus, visto com preconceito, denotando inferioridade, de modo a ser várias vezes cenário do recebimento de grupos excluídos por inúmeras políticas urbanas com foco no higienismo e na segregação na área central. Para Godoy e Aliprandi (2016), os planos e as políticas urbanas foram concebidos de forma desigual dos dois lados do Rio. O lado direito, segmento da área central da cidade, foi palco de grande parte dos planejamentos e projetos urbanísticos, assim como objeto para receber recursos e investimentos. Já o lado esquerdo, localizado no subdistrito de Guarus, não obteve tantos investimentos ou recursos guanto o outro lado.

Diante disso, pode-se compreender os processos transformadores do espaço junto às relações que compõem o município de Campos dos Goytacazes. Todavia, neste momento, este estudo destaca o processo

evolutivo territorial do lado direito do rio. Iniciando esta abordagem, tem-se, de acordo com Faria e Quinto Junior (2017), que o período de ocupação indígena não trouxe grandes transformações na paisagem graças à relação harmoniosa desse grupo com a natureza. Por meio de inúmeras tentativas de ocupação, em dada época ocorreu a colonização da área central da urbe. Assim, próximo ao rio Paraíba do Sul, principal responsável pelo escoamento da produção, se formou o primeiro centro comercial junto à vila que deu origem a Campos. Dessa forma, com a chegada do colonizador e a introdução de um modelo de produção, a paisagem urbana se alterou com maior intensidade, começando o ciclo de grandes transformações da urbe.

Dessa maneira, para Godoy (2021, p. 89), a estrutura da cidade de Campos dos Goytacazes "tem raízes na formação histórica e econômica do município, fundado no modelo colonial de exploração mercantil, com pilares no latifundio, na mão de obra escrava e na exportação de produtos primários". Ainda no final do século XVIII, a população campista residia principalmente nas áreas rurais. Logo, para Quinto (2016), o modelo de produção era articulado para a exportação, de forma a caracterizar a área como grande concentradora fundiária, já que as terras tinham que ter largas extensões para atender à demanda. Assim, o processo de desigualdade do solo local foi iniciado, de maneira a se intensificar a diferenciação entre as classes sociais, isso porque a formação da vila de São Salvador se deu prioritariamente com uma classe, tomando e se apropriando das áreas consideradas mais vantajosas.

Nesse contexto, em 1902, foi concebido o projeto urbanístico — com base higienista — do engenheiro sanitarista Saturnino de Brito, produto do desejo da modernização local. Tal projeto encontrou dificuldades para sua realização, visto que a realidade urbana em Campos dos Goytacazes demonstrava resistência à sua implantação, por ser um lugar com grande presença de pântanos, brejos e áreas alagadiças, além do crescimento da população, que por falta de opção foi residir nessas áreas (FARIA, 2000).

Isso porque "nesta população pobre, é necessário contar, após a abolição da escravidão, a recente classe de 'pequenos trabalhadores urbanos' cujas condições de vida e de habitat são particularmente ruins". Faria (2000) também destaca que, ao longo desse período, foi "preciso enfrentar outro desafio: erradicar as enfermidades epidêmicas, como a peste bubônica que assola a cidade nos primeiros anos do século XX". Situação que, de acordo com Faria (2000), "se agrava com a grande inundação de

1906 que destruiu 236 construções das partes baixas e foi acompanhada por epidemias transmitidas por ratos e consequentemente a peste" (FARIA, 2000, p. 3). Sobre isso, Pohlmann (apud FARIA, 2005) destaca:

A partir de 1902, a municipalidade iniciou medidas incisivas sobre a higiene do espaço público, principalmente nas ruas centrais da cidade, normatizando as condutas e o uso deste espaço. Em uma sessão extraordinária, os membros da Câmara resolveram proibir a permanência de quitandas na área central. [...]. Na concepção dos comerciantes, a presença de ambulantes denegria a imagem da cidade. As decisões da Câmara apoiavam-se nos discursos que disseminavam a ideia de que tudo que se relacionava aos pobres era considerado desordem (POHLMANN, 2003, p. 74-76 apud FARIA, 2005, p. 4784).

Nesse sentido, o urbanismo moderno de Campos se deu durante as décadas de 1930 e 1940, prioritariamente nos anos 1940, com o começo da expansão territorial, intensificando as desigualdades nesse espaço. Desse modo, o então prefeito Salo Brand compreendeu os problemas em que a cidade se inseriu, como econômico, social e urbanístico. Assim, pretendeu ressignificar o quadro urbanístico por meio de reformas e renovações do solo local. Surgiu, então, o plano urbanístico de 1944, de Coimbra Bueno, com o objetivo principal de corrigir os planos anteriores, que visavam não só valorizar e embelezar a área central, como também orientar a expansão da urbe. Entretanto, nas décadas de 1950 e 1960, emergiram critérios que não foram solucionados durante o Plano de 1944, provocando a intensificação da desigualdade entre classes por meio da dualidade centro-periferia (FARIA, 2005).

A partir das crises do café, durante as décadas de 1940 e 1950, e por meio do declínio da indústria sucroalcooleira na década de 1970, ocorreu um grande êxodo rural no município. Ainda nas décadas de 1950 e 1960, iniciou-se o processo de favelização da cidade. Dessa maneira, ao longo da década de 1980, acentuou-se o número da população urbana no município campista, de forma que o local não teve infraestrutura para suportar a totalidade dela. Com o aparecimento de problemas socioespaciais, o então prefeito da cidade, Raul David Linhares, elaborou, em 1979, o Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos (PDUC) baseado no Plano de 1944. As leis dos perímetros urbanos, lei de zoneamento, os uso e parcelamento do solo e o código de obras estavam contidos nele (FARIA, 2000; FARIA, 2005).

Por conseguinte, foi através da grande modificação na estrutura socioespacial da cidade — ocorrida nas últimas

décadas do século XX — e por essas transformações estruturais internas e externas que o fenômeno do surgimento de novas centralidades foi possibilitado. Por meio da descentralização, novos subcentros foram estruturados oferecendo serviços especializados como a área contígua da BR 101, a Codin, dentre outros localizados nos bairros voltados para as classes menos abastadas. Nesse período, Campos já era dotada de centro, subcentro e centro especializado. Pelos constantes alagamentos no município, o poder privado e as classes mais solváveis passaram a direcionar seus interesses para o bairro Pelinca justamente por ser um dos pontos mais altos da urbe, tornando-se um local protegido e privilegiado. Houve, por consequência, ao longo do tempo, a densificação do solo nessa região, consolidando-se um núcleo de comércio e de serviços públicos e privados (QUINTO, 2016).

Surgiram, ademais, outros polos de adensamento da classe mais favorecida economicamente como o Parque Flamboyant e o Parque Califórnia, no entanto, eram e são caracterizados como bairros residenciais, já que não havia e não há grande representatividade de comércio e atividades como na Pelinca. Desses novos adensamentos se derivou o prejuízo no uso do primeiro centro, porém a região continuou com sua importância por diversos fatores, dentre eles a conexão entre distintos bairros pelas linhas de transporte e pelo comércio especializado (QUINTO, 2016). Batista e Santos (2018) assim destacam que o desenvolvimento de novas centralidades na cidade campista se atribuiu por:

[...] fatores relacionados à produção global, fatores nacionais — como a intensificação na adoção de políticas neoliberais nos anos 1990, a crescente difusão e intensificação do uso do automóvel (o que tem determinado a produção das cidades

em função, prioritariamente, dos deslocamentos utilizando este meio de transporte) e de novas tecnologias da informação e comunicação —, além de fatores particulares relacionados, predominantemente, com o setor econômico e político, anteriormente ligado à produção sucroalcooleira e, atualmente, sob prevalência do setor comercial e de serviços. A expansão destes últimos tem a ver, em grande parte, com a exploração do petróleo na Bacia de Campos e a expectativa gerada pela

Para Batista e Santos (2018, p. 22), "essa formação de novas áreas de concentração de comércios e serviços na cidade altera tanto os padrões de uso e de ocupação do solo quanto a dinâmica intra e interurbana". Além disso, os autores acrescentam que a "transformação na morfologia que não é apenas fruto da multiplicação de centros na cidade, senão ainda da especialização de tais centros". Dessa maneira, para eles, a morfologia da cidade campista se apresenta com "multi(poli)centralidade".

Particularmente, a área central de Campos dos Goytacazes denota alteração quanto à intensidade e à motivação dos usos, mostrando-se objeto de diversas políticas urbanas como a renovação do solo, que, juntamente com a especulação imobiliária, favorece um contexto de prejuízo no direito à cidade, por meio de um ambiente não qualificado e não propício à permanência, e no direito à memória, devido ao abandono patrimonial arquitetônico.

Por meio de fontes locais como imprensa, relatos de pesquisadores e observação alcançada através de pesquisa in loco, verificou-se a constante desvalorização urbana e patrimonial histórica. Nessa realidade, nota-se a ocorrência desse desmonte do patrimônio arquitetônico em toda a cidade, em particular, no objeto de estudo deste artigo, conforme visualizado na Figura 2:



Figura 2: Degradação do patrimônio arquitetônico da ZCH



Fonte: Elaboração própria com base em Terceira Via e G1 (2018). Google Street View.

4. Resultado

Por meio deste estudo, compreendeu-se a desvalorização e a alteração de toda a ZCH de Campos dos Goytacazes quanto aos seus usos e funções, incidindo no prejuízo da preservação do patrimônio arquitetônico. Além disso, esse desmonte ocorreu de forma gradual, em que a ausência de manutenção e uso ocasionou a intensificação da degradação, incorrendo, muitas vezes, na realocação do

valor de uso para exclusivamente valor de troca, com o aparecimento de inúmeras áreas ociosas e estacionamentos improvisados. Nessa realidade, o apagamento de bens riquíssimos culturalmente atua de maneira a silenciar parte da história e a modificar diretamente as funções e os usos do cenário urbano local (Figura 3).



Figura 3: Mapa de transformação dos usos



Fonte: Elaborado pela autora, 2022.

Anteriormente, essas áreas ociosas e estacionamentos improvisados expressavam-se, em sua maioria, por arquiteturas históricas ecléticas e utilizadas como residências; por exemplo, a área em que se atribuía a numeração "1" era a residência do senhor Alexandre Deute e representava o ecletismo arquitetônico. Outras tinham a dupla função de residência/comércio, como a numerada com "2". A residência/mercearia tinha como proprietário o senhor Chico Longo (PIMENTEL, 2022).

Já a área de número "3" foi residência do senhor Francisco Antônio Isabel, tombada pelo Conselho de Preservação do Patrimônio Histórico e Cultural (Coppam) em 2015; no entanto, esse tombamento não impediu sua destruição. Outros terrenos como os de numeração "4" e "6" tinham a função de padaria e supermercado, respectivamente (PIMENTEL, 2022).

O "5" já foi solo do Cine Capitólio. Os "7" e "8" foram utilizados como parte do comércio tradicional da cidade, constituindo-se sapatarias, a Henriques e a Almeida, respectivamente. A primeira delas acabou demolida por um erro na obra, acarretando o falecimento de uma senhora, atingida por parte da estrutura da construção; e a segunda foi destruída pelo fogo (PIMENTEL, 2022).

Parte da arquitetura perdida no objeto de estudo tinha a função ligada à permanência através do uso residencial

e de comércio de apoio a esse uso, como padarias, minimercados e supermercados; hoje, são, em sua maioria, estacionamentos e áreas ociosas. Dessa forma, essa mudança de usos e funções alterou completamente a dinâmica urbana e social.

Desse modo, ao longo dos anos, houve modificações no uso e no valor atribuído por meio da alteração da função do solo. Tal fato denota o processo de especulação agindo sobre essa estrutura socioespacial e incidindo diretamente na fragmentação dos espaços urbanos, no fomento à segregação social, no aumento de áreas sem função social, no prejuízo da vivência e destruição do patrimônio arquitetônico. Todas essas situações causam danos à diversidade, ao permanecer e não simplesmente passar e, consequentemente, à identificação social do campista pela área central da cidade, pois "as reformas urbanas têm incidência direta na memória coletiva e pertencimento do cidadão com a área central da cidade, particularmente, no município de Campos dos Goytacazes" (ALMEIDA, 2022, p. 758).

5. Conclusão

A produção da cidade pela atuação do Poder Executivo — através de políticas urbanas — impõe, em muitos casos, a segregação da população menos favorecida. Assim, a setorização do espaço urbano é realizada pela diferenciação das classes sociais, pela negligência da infraestrutura que acolhe a prática do relacionamento e pela atribuição do valor de troca sobre o meio. Portanto, através deste trabalho, entende-se que a cidade — em especial, o Centro Histórico de Campos dos Goytacazes — é objeto de especulação devido ao urbanismo vigente.

Através de processos transformadores como a centralização, a segregação e a descentralização, a atuação do Estado junto aos agentes privados é expressa em uma cultura urbanística baseada no higienismo e na renovação do solo por meio da transformação do cenário urbano e patrimonial arquitetônico, de modo que a especulação imobiliária incide, por vezes, na destruição de arquiteturas históricas a fim de gerar terrenos obsoletos que aguardam a iminente valorização da terra.

Verifica-se a relação intrínseca entre os poderes atuantes na ZCH junto às grandes transformações urbanas e arquitetônicas, modificadoras das funções e dos usos locais, com prejuízo na vivência e na identificação do local pelo cidadão. O poder dominador exercido pelo Estado e pelas instituições privadas transformaram o espaço em benefício próprio, sobrepondo-se ao interesse coletivo, seja o derivado do direito ao valor de uso que um espaço

deve exercer, seja do direito à memória coletiva. Logo, o direito de se apropriar e o direito de conhecer a história se relacionam com a identificação social de um local.

Portanto, cabe ao governo municipal o desenvolvimento da prática de um urbanismo democrático. Defende-se, assim, neste artigo, a ruptura dessa cultura urbanística através de um planejamento democrático que vise a qualidade de vida local, possibilitando o direito à cidade e à memória, de modo a garantir a coexistência harmônica das arquiteturas pretérita e atual, para, assim, serem perpetuados os valores histórico, social e cultural sobre todo o meio.

Referências

ALMEIDA, T. C. F. DISCUSSÃO DE POLÍTICAS URBANAS EM PROL DO HIGIENISMO SOCIAL: Reformas urbanas na área central de Campos dos Goytacazes/RJ. *In:* SIMPÓSIO NACIONAL SOBRE PEQUENAS CIDADES, VI, 2022, Campo Grande, MS. **Anais** [...] Campo Grande, MS: UEMS, 2022, p. 927 – p. 940. Disponível em: https://eventos.uems.br/pagina/p/simposio-nacional-sobre-pequenas-cidades/anais. Acesso em 16/08/2022.

ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. A cidade do pensamento único: desmanchando consensos. 1ª ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2002.

ASSIS, R. L. "Morador de Guarus" Categorias morais mobilizadas em situações de copresença na cidade de Campos dos Goytacazes. **Revista Brasileira de Sociologia da Emoção**, Brasil, v.15, n. 45, p. 28-38, dez. 2016. Disponível em: http://www.cchla.ufpb.br/rbse/AssisArtDossie.pdf. Acesso em: 04 de junho de 2022.

BATISTA, H. F.; SANTOS, L. B. Campos dos Goytacazes: de uma cidade mononucleada à multi(poli)centralidade. **Brazilian Geographical Journal: Geosciences and Humanities research medium**, Ituiutaba, v. 9, n. 2, p. 04-24, jul./dez. 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES (RJ). Lei complementar n° 0016, de 07 de janeiro de 2020. Institui a Lei de Uso e Ocupação do Solo Urbano do município de Campos dos Goytacazes, RJ. Disponível em: encurtador.com.br/ahyV1. Acesso em: 15 de abril de 2021.

CORRÊA, R. L. O Espaço Urbano. 1ª ed. São Paulo, SP: Ática S.A, 1989.

FARIA, T. D. J. P. As reformas urbanas de Campos e suas contradições: O plano de 1944: uma nova ordem social e urbana. **Universidade do Norte Fluminense /Centro de Ciência do Homem: Lab. de Estudos do Espaço Antrópico**, Campos dos Goytacazes, p. 2 – p. 14, out. 2000. Disponível em: encurtador.com.br/jtlQ4. Acesso em: 30 jul. 2019

FARIA, T. P. Configuração do Espaço Urbano da cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas. *In*: ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, X, 2005, São Paulo, SP. **Anais** [...] São Paulo, SP. Ática S.A, 2005, p. 4778 – p. 4799.

FARIA, T. D. J. P.; JUNIOR, L. D. P. Q. Rio e História Urbana: o papel do rio Paraíba do Sul na criação e desenvolvimento do município de Campos dos Goytacazes [RJ]. **Labor & Engenho**, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 103 – p. 115, jun. 2017. Disponível em: https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/labore/article/view/8649764/1619. Acesso em: 24 de maio de 2021.

FEYDIT, J. Subsídios para a História dos Campos dos Goytacazes. 1ª ed. Campos dos Goytacazes, RJ: J. Alvarenga & Company, 1900.

GODOY, A. L. C. O resultado da aplicação dos royalties do petróleo na intensificação da segregação espacial e nas transformações urbanas de Campos dos Goytacazes/RJ (1997-2020). 2021. 201 p. Tese (Pós-graduação em Arquitetura) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ. 2021.

GODOY, A. L. C. D.; ALIPRANDI, D. C. O Rio Paraíba do Sul como fronteira no tratamento desigual dos espaços livres públicos na cidade de Campo das Goytacazes/RJ. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ENSINO DE PAISAGISMO EM ESCOLAS DE ARQUITETURA E URBANISMO DO BRASIL, XIII, 2016, Salvador, BA. **Anais** [...] Salvador, BA: UFBA, 2016, p. 632 – p. 645.

GOTTDINIER, M. A Produção Social do Espaço Urbano. 1ª ed. São Paulo, SP: EESC, 1993.

G1. Quarto andar de prédio histórico que desabou parcialmente em Campos, RJ, será demolido. **Jornal G1**, Campos dos Goytacazes, RJ, 29 jun. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/quarto-andar-de-predio-historico-que-desabou-parcialmente-em-campos-rj-sera-demolido.ghtml. Acesso em: 15 de maio de 2022.

LEFEBVRE, H. Direito à Cidade. 6ª ed. São Paulo, SP: Centauro, 2011.

PIMENTEL, J. Informações concedidas pelo integrante do Coppam e historiador João Pimentel. Campos dos Goytacazes, RJ. 2022.

QUINTO JUNIOR, Luiz de Pinedo. Informação fornecida pelo docente Luiz de Pinedo Quinto Junior durante suas aulas da matéria de Planejamento Urbano, Faculdade de Arquitetura e Urbanismo no IFF, Campos dos Goytacazes, RJ. 2016.

SMITH, N. Desenvolvimento Desigual. 1ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil S.A, 1988.

SOUZA, M. L. de. Os Conceitos Fundamentais da Pesquisa Sócio-espacial. 6ª ed. Rio de Janeiro, RJ: Bertrand Brasil, 2013.

TERCEIRA VIA. Abaladas estruturas: prédios históricos amargam deterioração. **Jornal Terceira Via**, Campos dos Goytacazes, RJ, 8 abr. 2018. Disponível em: https://www.jornalterceiravia.com.br/2018/04/08/abaladas-estruturas/. Acesso em: 19 de junho de 2022.

10.36398/1980-63102022ano20n72.3

A Terra Prometida como "lugar" de catador: trajetórias, conflitos e guetização na periferia urbana de Campos dos Goytacazes, RJ

The Promised Land as a "place" of waste pickers: trajectories, conflicts and ghettoization in the urban periphery of Campos dos Goytacazes, RJ

Resumo: Este artigo é fruto de pesquisa e extensão universitária realizada entre 2011 e 2021 junto aos catadores de recicláveis do lixão em Campos dos Goytacazes/RJ. Situado na periferia da cidade, o lixão da Codin, assim como os catadores que nele trabalhavam foram objeto de conflito urbano envolvendo um grupo de "sem-teto" e a prefeitura local. Removidos de sua "ocupação" e encaminhados para o loteamento Terra Prometida, os "sem-teto" rejeitaram o novo loteamento pela sua proximidade com o vazadouro municipal, mais tarde ocupado pelos catadores de recicláveis que trabalhavam e/ou pelos moradores do lixão. A partir de uma ampla revisão bibliográfica das pesquisas sobre o loteamento Terra Prometida, realizadas em 1990 e 2000, e das feitas com os catadores de recicláveis do lixão da Codin a partir de 2012. este artigo se propõe a atualizar as questões envolvidas na ocupação desse "lugar" e os seus "usos" pelos catadores e demais atores. Na análise, são enfatizados os processos de precarização, de racialização e de quetização desse que foi um dos primeiros loteamentos do município. Passados 20 anos, os catadores da Terra Prometida e de adjacências voltaram à cena pública em outro conflito: o fechamento do lixão, em 2012, depois de mais de duas décadas de existência, em defesa do seu direito ao trabalho, chamando atenção para a permanência das práticas de racismo institucional e de subalternização nas políticas públicas locais.

Palavras-chave: plano diretor; função socioambiental; sustentabilidade; patrimônio natural e histórico- cultural;

Abstract: This article is the result of university research and extension conducted between 2011 and 2021 with the collectors of recyclables from the dump in Campos dos Goytacazes municipality, Rio de Janeiro State. Located on the outskirts of the city, the Codin dump, as well as the waste pickers who worked there, were subject to urban conflict involving a group of "homeless" and the local government. Removed from their "occupation" and sent to the subdivision Promised Land, the "homeless" rejected the new subdivision because of its proximity to the municipal dump, later occupied by the collectors of recyclables that worked there and/or by the residents of the dump. Based on an extensive literature review of research on the Terra Prometida subdivision, conducted in 1990 and 2000, and of that done with the waste pickers from Codin's dump from 2012, this article proposes to update the issues involved in the occupation of this "place" and its "uses" by the waste pickers and other actors. In the analysis, the processes of precarization, racialization, and ghettoization of what was one of the first subdivisions of the city are emphasized. Twenty years later, the waste pickers from Promised Land and surrounding areas returned to the public scene in another conflict: the closure of the dump in 2012, after more than two decades of existence, in defense of their right to work, drawing attention to the permanence of practices of institutional racism and subalternization in local public policies.

Keywords: master plan; socio-environmental function; sustainability; natural and historical-cultural heritage.

Érica Terezinha Vieira de Almeida

Assistente social, professora associada do Departamento de Serviço Social de Campos e, desde 2016, professora permanente do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Sociedade, ambos da UFF Campos. Mestra e doutora em Serviço Social pela ESS/UFRJ com pós-doutorado em Ciências Políticas pelo PPGSP/UENF. Coordenadora do Núcleo de Pesquisa em Dinâmica Capitalista e Ação Política (NETRAD). Desde 2011, realiza projetos de pesquisa e de extensão com os catadores do lixão e com as cooperativas de catadores do município. ericalmeida@uol.com.br.danibogadobastos@gmail.com; 22 99231-1307; Rua Colatino Gusmão, 33, apt. 402 - Pq Tamandaré, Campos dos Goytacazes/RJ, CEP:28035-023

1. Uma breve introdução ao problema de pesquisa

No início dos anos 1990, a ocupação por mais de 250 famílias de um terreno particular no bairro Calabouço, na cidade de Campos dos Goytacazes — doravante tratada apenas por Campos —, tornou-se um problema para o recém-empossado governo municipal¹. Depois de quatro décadas de expulsão dos trabalhadores do campo em direção à cidade e de sua fixação em favelas e periferias, tal ocupação representava o primeiro conflito urbano por moradia na cidade. Em janeiro de 1991, o número de famílias citado já havia dobrado, chegando a 540 (GOMES, FARIAS, CORDEIRO, 2012). Segundo as autoras,

Tal fato provocou inúmeros conflitos entre os proprietários da área ocupada e os "invasores", obrigando a Prefeitura a resolver, de forma emergencial, a situação dessas pessoas. Nesse contexto é criado, então, o projeto "Terra Prometida", que previa a doação de lotes às famílias anteriormente cadastradas pela Secretaria de Promoção Social, que passariam, ainda, por uma "triagem" detalhada, realizada por assistentes sociais. (GOMES; FARIAS; CORDEIRO, 2012, p. 75).

Localizado na fronteira do Distrito Industrial da Companhia de Desenvolvimento Industrial (Codin) e vizinho do vazadouro municipal - conhecido como lixão da Codin — o loteamento Terra Prometida, de iniciativa do governo local, situava-se em área desapropriada pelo referido governo e integrava o projeto "Cada família tem um lote"². Previsto para alocar as famílias da ocupação do Calabouço, tal projeto teve início em 1991 e sofreu diversas modificações na sua implementação. Segundo Póvoa (2002), a proposta inicial era a de doar lotes urbanizados e material de construção para cerca de 360 de um total de 540 famílias que ocupavam o Calabouço. Essas pessoas deveriam construir suas casas em mutirão, todavia, em virtude dos cortes no programa por parte da gestão municipal, foram construídas apenas 80 casas de um cômodo e sem banheiro (PÓVOA, 2002, p. 73). Além da precarização do projeto, a autora destaca que, dentre os demais programas de habitação popular da Prefeitura de Campos, o loteamento Terra Prometida foi o mais distante da área central, conforme indicado na Figura 1, e, sem dúvida, o mais precário.



Figura 1: Implantação do Conjunto Terra Prometida (Codin)

Fonte: Desenvolvido por D' Almeida (2018), com base em Godoy et al. (2017).



DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL Como observado, além de ratificar sua proximidade com o lixão da Codin - instalado em área cedida à prefeitura local em 1990³ –, a Figura demonstra a segregação espacial do loteamento Terra Prometida com relação ao restante da malha urbana ocupada no início da década de 1990 (representada pela cor laranja). Se for considerado que, no início daquela década, a cidade ainda era bastante desprovida dos serviços de transporte público, sobretudo nas suas periferias urbanas, pode-se afirmar que, durante a sua primeira década, a Terra Prometida submeteu seus moradores a um processo especial de segregação socioespacial, muito próximo daquilo que Wacquant chama de "queto" (2004). A combinação entre distanciamento territorial, ausência de mobilidade e dos equipamentos coletivos responsáveis pela oferta de serviços e de bens públicos (materiais e imateriais) essenciais, e ainda a proximidade do lixão — principal local de trabalho de grande parte dos seus moradores — acabou contribuindo para o controle e confinamento desse grupo no território, sobretudo na sua primeira década (1991-2000), e sua estigmatização como morador de favela e catador de lixão4. Além do distanciamento com relação à malha urbana e do Centro da cidade, que, naquela época, concentrava grande parte do comércio e dos serviços em geral e das instituições públicas e privadas essenciais à gestão da vida cotidiana, o loteamento Terra Prometida possuía duas barreiras físicas que acentuavam, ainda mais, seu confinamento – a área da Codin, do lado esquerdo, e as áreas de pastagem e o lixão, à direita (D´ALMEIDA, 2018).

Segundo Cordeiro (2004), das 540 famílias da ocupação do Calabouço cadastradas para serem atendidas pela prefeitura, apenas 200 seriam assistidas pelo projeto Terra Prometida. Todavia, em virtude da sua proximidade com o lixão, a resistência por parte dos "sem-teto" com relação ao local escolhido foi decisiva para a alteração do projeto e para sua ocupação por parte dos catadores de recicláveis do lixão, sujeitos de menor prestígio social e recursos políticos, mas interessados naquele "lugar" pelo mesmo motivo que levou os "sem-teto" do Calabouço a recusá-lo — sua proximidade com o lixão. Ainda de acordo com Cordeiro (2004), em entrevista a um jornal local, a representante dos "sem-teto" afirmou que eles não aceitariam morar em um terreno próximo ao lixão, um lugar que nem porco e rato quer, e que já havia sido rejeitado por outros moradores, referindo-se aos moradores de uma favela tradicional da cidade (CORDEIRO, 2004). A resistência ao "racismo ambiental" 5 e ao estigma de serem vistos como catadores que vivem no meio do lixo, disputando alimentos com os urubus e outros animais, são alguns dos atributos depreciativos que estarão presentes nas interações produzidas no processo de constituição da Terra Prometida, produzindo uma relação de hierarquização e desqualificação dos seus moradores, percebidos como "portadores de estigma" (GOFFMAN, 1988).

Ao denunciarem a localização da Terra Prometida, os "sem-teto", também um grupo tradicionalmente marginalizado, acabaram reproduzindo os estigmas e estereótipos apresentados por uma parcela expressiva da sociedade e pelas instituições do Estado. Aliás, este processo de estigmatização contra os moradores da Terra Prometida seria atualizado, mais tarde, por outros atores em outros conjuntos habitacionais, colocando em oposição os moradores tradicionais dos bairros onde foram construídos os conjuntos do Programa de Habitação Popular "Morar Feliz" e seus novos vizinhos, "os moradores das casinhas".

O impasse com o governo local fez com que muitos "sem-teto" se recusassem a morar na Terra Prometida, que foi sendo ocupada por outros trabalhadores de baixa renda que viviam de aluguel nas proximidades do novo loteamento — dentre eles, os catadores que trabalhavam no lixão e aqueles que, por completa ausência de condições, moravam em barracos dentro do próprio lixão. Muitas dessas pessoas eram mulheres com seus filhos, que abandonaram a casa na roça em virtude da violência doméstica e buscaram o lixão como lugar de trabalho (ALMEIDA, 2021).

A ocupação acabou pressionando o governo local, que reconfigurou a proposta original do projeto, permitindo que, além dos moradores cadastrados originalmente pela prefeitura, pudessem permanecer, também, as famílias que ocuparam os lotes (JUNCÁ et al., 2000) e aquelas que compraram os lotes dos moradores originais insatisfeitos com o lugar por um preço muito mais em conta do que o praticado no mercado, conforme relatos dos catadores que residem na Terra Prometida.

Eu morava em Guarus, mas meu marido faleceu e eu fiquei sozinha com meus filhos. Como o aluguel era muito caro onde eu morava, eu consegui um terreno aqui na Terra Prometida e vim pra cá com meus filhos. (ALMEIDA, 2021).

Minha família era de Custodópolis e meus pais eram cortador de cana. Aí vovó se mudou pra Terra Prometida, por conta das casas que o povo que não queria ficar lá tava vendendo por um preço mais barato. Minha vó veio e mamãe também veio. (ALMEIDA, 2021).

Passados 30 anos da criação do loteamento Terra Prometida (1991), ainda se fazem necessárias algumas problematizações sobre a trajetória e o processo de reprodução social das famílias que passaram a viver naquele loteamento e, também, sobre as mudanças daquele "lugar", o que inclui os conflitos em função do fechamento do lixão depois de mais de duas décadas de existência.

Nesse sentido, também compõe esta análise a construção de uma identidade social vinculada ao trabalho de catação no lixão e de uma sociabilidade constrangida pelo racismo estrutural e institucional e pela guetização, determinações importantes no que se referem às respostas coletivas que serão acionadas por esses sujeitos no processo de fechamento do lixão e, mais tarde, na criação das cooperativas de recicláveis. É importante destacar que essa problematização só está sendo possível em virtude de pesquisas mais recentes realizadas com os catadores depois do anúncio do fechamento do lixão (ALMEIDA, 2015, 2017, 2021). Sendo assim, além de uma ampla pesquisa bibliográfica, este artigo também faz um diálogo com as obras produzidas sobre a Terra Prometida, na década de 1990 e início dos anos 2000 (JUNCÁ et al., 2000; PÓVOA, 2002; CORDEIRO, 2004), chamando atenção para esse território, seus conflitos e agentes e para as práticas hegemônicas e de resistências que foram definindo a Terra Prometida como "lugar de catador", em seus múltiplos sentidos.

Não se pode esquecer de que a presença do lixão na Codin e a identificação da Terra Prometida como lugar de catador, contribuíram para atrair as empresas vinculadas à gestão dos resíduos sólidos, assim como os comerciantes de recicláveis, parte importante da cadeia local de reciclagem.

Nessa perspectiva, este artigo pretende realizar uma análise crítica tanto da criação da Terra Prometida e de sua transformação em "queto" quanto do fechamento do lixão, eventos que se articulam pela presença dos grupos subalternos como "objeto" da ação do governo local. Seja na condição de morador da Terra Prometida ou como trabalhador na catação de reciclável no lixão. eles foram alvos da ação autoritária e desrespeitosa das instituições governamentais, demonstrando que o racismo e a desumanização desses sujeitos comparecem nas duas ocasiões. Em outras palavras, a ação do governo local deixou clara sua natureza de classe e racista, mediada pela intenção de controle do território e dos seus sujeitos, sobretudo daqueles que "ousaram" desafiar as práticas institucionais, questionando o local do loteamento, inicialmente, e o fim do lixão, mais tarde. Esse modo de fazer política social não se esgotou com a experiência da Terra Prometida em 1991. Em 2009, o

governo liderado por Rosinha Garotinho seria responsável pelo maior programa de habitação de interesse social do município. Em aliança com os agentes fundiários e imobiliários, o Programa Morar Feliz reconfigura o espaço local, particularmente os territórios periféricos e suas sociabilidades, fomentando muitos conflitos⁶.

2. A guetização do loteamento Terra Prometida: alguns elementos para a problematização da racialização dos territórios periféricos

Em virtude da sua complexidade, diferentes autores de diversas disciplinas e referenciais teórico-metodológicos trataram do conceito de território chamando atenção para os interesses hegemônicos que se instalam no espaço, resultando em desigualdades e hierarquias nas relações de poder e na desigualdade do acesso a direitos devido a conflitos e disputas que atravessam esses territórios (RAFFESTIN, 1993; SANTOS, 2000, 2005).

Ao conceber o território como produto da intervenção do sujeito, Raffestin (1993) o diferencia do espaço afirmando que ele é essencialmente um produto das relações sociais e, portanto, lugar do agenciamento na construção dessas relações. Ao falar das divergências em torno do conceito de território, Souza (2008, p. 59) destaca que o território é definido a partir das relações de poder. Sem desconsiderar a importância das outras dimensões, o autor o compara a um "campo de força", em que as relações de classe, em toda sua complexidade econômica, sociopolítica e cultural, aparecem como uma relação social, na qual o território seria a expressão espacial dessa relação, ou, no sentido atribuído por Santos (2005), de "território usado".

Ao valorizar as relações cotidianas e acolher o sentido do "espaço banal", Santos (2000, 2005) afasta-se das análises mais deterministas e economicistas que dão pouca centralidade aos sujeitos e ao seu agenciamento, particularmente àqueles mais vulnerabilizados e historicamente invisibilizados. Sem negligenciar o território, também como lugar de reprodução social e, portanto, das práticas hegemônicas, o autor vai chamar atenção para a presença dos sujeitos de distintas classes e de posições sociais, particularmente, dos "homens pobres e lentos do planeta" na construção do território ("território usado"), influenciando nosso modo de analisar e de problematizar não apenas o processo de constituição da Terra Prometida, mas as trajetórias e as experiências que marcaram as relações cotidianas e de resistências que construíram aquele "lugar".

No caso dos catadores do lixão da Codin, em Campos dos Goytacazes, sua história não pode ser pensada senão a partir da sua inserção na dinâmica regional e, particularmente, das suas relações com a expansão e o declínio da atividade sucroalcooleira, que, a partir dos anos 1950, promoveu um intenso processo de expulsão dos trabalhadores do campo em direção às margens da cidade. A introdução de novas técnicas de transporte no campo, desde os anos 1940, e as mudanças nas relações trabalhistas, nos anos 1960, provocaram um forte movimento migratório para a cidade (CRUZ, 1992; BENETTI, 1986). Estima-se que em torno de 35 mil trabalhadores tenham vindo morar nas margens da cidade de Campos, contribuindo para a dinamização do mercado de trabalho urbano local, sobretudo o da construção civil e o do emprego doméstico (CRUZ, 1992).

Para Benetti (1986), ao deixarem de ser responsabilidade dos usineiros no período da entressafra da cana, esses trabalhadores passaram a sofrer um forte processo de desqualificação, dando origem à formação de um trabalhador braçal, precarizado e mal remunerado, disponível para qualquer capital. É nesse contexto que a catação de recicláveis nos vazadouros municipais vai aparecer como uma estratégia de sobrevivência para uma parcela significativa desses trabalhadores, inicialmente durante a entressafra e, mais tarde, como atividade principal, em virtude do processo de falência das usinas locais a partir de 1980 (ALMEIDA, 2015).

Segundo pesquisa realizada com os catadores do lixão da Codin, em 1993, 65% dos catadores e 41% das catadoras foram trabalhadores rurais antes de assumirem a ocupação de catador(a) (JUNCÁ et al., 2000). Com o avanço da crise na agroindústria sucroalcooleira e a perda de sua centralidade no que se refere à geração de empregos, a ocupação de lavrador foi sendo substituída por outras urbanas, dentre elas a de catação. Duas décadas depois, em 2013, apenas 15% dos catadores e 11% das catadoras chegaram a trabalhar no campo (ALMEIDA, 2015). E mais, 54% dos catadores e 44% das catadoras responderam que sempre trabalharam na catação no lixão, confirmando a transformação dessa atividade de complementar (ao trabalho na lavoura de cana) para principal e única ocupação (ALMEIDA, 2015).

Cabe ressaltar que, a partir da segunda metade da década de 1990, a cadeia da reciclagem diversificou suas atividades no País, ampliando o rol de matérias-primas recicláveis e, é claro, aproveitando-se do trabalho excedente, insalubre e precarizado de um "exército de sobrantes" (ESCURRA, 2011) ou de "deserdados da cana" (CRUZ, 1992), referindo-se aos desempregados, em virtude da falência das usinas da região.

Em 1991, ano da criação do loteamento Terra Prometida, o campo voltaria a perder população, fazendo com que a população urbana atingisse 83,43% da população total. Essa taxa aumentou para 89,44% em 2000, chegando a 90,29% em 2010 (IBGE, 1992, 2001, 2011), confirmando o processo de expansão e de adensamento das áreas urbanas, com destaque para as favelas e áreas periféricas.

Na concepção de Kowarick (1979), a "espoliação urbana" era resultado de uma dupla exploração dos trabalhadores que migraram do campo para a cidade, a partir dos anos 1950, particularizando o processo de segregação socioespacial na periferia do capitalismo. Segundo o autor, o processo de urbanização levado a cabo, no Brasil, caracteriza-se por um somatório de extorsões que se opera por meio da inexistência ou da precariedade de serviços de consumo coletivo apresentando-se como socialmente necessários em relação aos níveis de subsistência e que agudizam ainda mais a dilapidação realizada no âmbito das relações de trabalho. A omissão do poder público no que se refere à regulação do uso do solo e sua desresponsabilização no provimento dos equipamentos coletivos de infraestrutura urbana, dentre outros bens e serviços, salientados por Kowarick (1979), acabava transferindo para o trabalhador e sua família a responsabilidade com a sua reprodução social, particularmente com o provimento da alimentação e da moradia.

A instalação definitiva do novo lixão na área da Codin, em 1990, fez com que os catadores de recicláveis, ainda que de modo individual, criassem estratégias com relação ao seu lugar de moradia, de modo a ficarem mais próximo do trabalho e dos filhos, sobretudo no caso das catadoras⁸. Algumas famílias de catadores chegaram a morar dentro do lixão para não ter que morar distante do seu lugar de trabalho. No caso das catadoras, durante as entrevistas, elas denunciavam a inexistência de creche e/ou de escola infantil em que pudessem deixar seus filhos pequenos, justificando a presença das crianças no lixão (ALMEIDA, 2015). Essa questão faz com que a localização da moradia ganhe um sentido estratégico para as catadoras, já que morar perto do lixão significava poder conciliar o trabalho produtivo com as atividades necessárias à reprodução da sua família, atividades do "cuidado" aprendidas, desde a infância, como "coisa de mulher". Cabe ressaltar que, no início da década de 1990, o município iniciava a sua política de expansão da rede de creches, o que não só fazia com que as catadoras levassem seus filhos para o lixão, como também restringia a autonomia das mulheres para aceitar uma vaga no mercado de trabalho, quando essa era oferecida, em virtude da jornada de trabalho de oito horas diárias.

Almeida (2015) aponta também que 64% dos catadores moradores da Terra Prometida sempre residiram ou residiam há mais de 20 anos nessa localidade, ou seja, vivenciaram a experiência do processo de constituição daquele lugar. A maioria era oriunda de outros bairros da cidade e teve, como motivação, a busca da casa própria ou de aluguéis mais "em conta". Apesar das condições precárias das habitações, da ausência do saneamento e dos serviços e equipamentos públicos coletivos e do confinamento imposto aos seus moradores, a proximidade com o lixão acabou se transformando em um fator de valorização daquele lugar pelos catadores.

Como se não bastassem o isolamento, a ausência de mobilidade e de infraestrutura urbana e a precariedade e/ou ausência dos equipamentos públicos coletivos, especialmente da creche e da escola, dois outros fatores chamavam atenção no que se refere ao processo de quetização da Terra Prometida durante a primeira década da sua constituição: a ocupação de catador(a) de reciclável no lixão, para mais de 60% dos seus moradores e, por conseguinte, a condição de extrema pobreza deles. Ao definir os quetos e distingui-los das áreas segregadas e pobres e também dos bairros étnicos, Wacquant (2004) vai enfatizar os seus elementos constitutivos, chamando nossa atenção para um conjunto de aspectos que se fizeram presentes na constituição da Terra Prometida, dentre eles, (i) o confinamento, considerando não só as barreiras físicas, mas também a ausência de política pública de mobilidade, seja por conta da ausência do transporte público, seja pelo custo das passagens que limitavam a circulação dos moradores e, por consequinte, contribuía para aumentar as barreiras socioculturais; (ii) o fato de os catadores trabalharem e residirem no mesmo território, o que limitava sua circulação e a relação social e reforçava o confinamento e a segregação sociocultural; (iii) o racismo estrutural e institucional contra aquela população, majoritariamente negra (ALMEIDA, 2015)9; e, por último, mas não menos importante, (iv) o forte processo de estigmatização contra os catadores do lixão, como já adiantado, responsável pela introjeção de um sentimento de inferioridade com relação aos demais, o que incluía catadores de outras áreas.

A constituição da Terra Prometida como "reservatório" de mão de obra negra, precarizada e completamente desprotegida contribuiu para alimentar, durante quase três décadas, a cadeia produtiva local da reciclagem. Em sua análise sobre os catadores de recicláveis, Escurra (2011) rejeita a condição de excluído e marginalizado atribuída a ele e denuncia o vínculo precarizado desses trabalhadores com o processo de valorização. Segundo ela, embora o catador se apresente "à margem do

domínio do capital", isto é, de maneira "autônoma", há que se considerar a forte hierarquização e a subordinação aos interesses da indústria e dos comerciantes no que se refere aos recicláveis que serão comercializados, à forma como eles deverão ser apresentados, prensados, amarrados e, principalmente, quanto ao valor pago a eles, o que confirma essa cadeia de subordinação. Além disso, a condição privilegiada das empresas recicladoras nessa cadeia faz com que elas imponham o preço dos recicláveis em função dos custos e também do valor dessas commodities no mercado internacional.

O que se pode perceber na cadeia é que o grande responsável pela coleta da matéria-prima para a indústria de reciclagem é também a parcela mais vulnerabilizada e explorada. Não por acaso, Bosi (2008) afirma que a reciclagem, no Brasil, é extremamente dependente do trabalho do catador, porque ele lhe é mais rentável do que o investimento em novas tecnologias. Além disso, a existência de um exército de sobrantes vem permitindo, a esse setor, uma lucratividade invejável.

O fato de a Terra Prometida assumir essa dupla função, ou seja, a de lugar de trabalho estigmatizado e a de reprodução social extremamente precária, impediu, sobretudo na primeira década da sua implementação, qualquer intercâmbio social e cultural "para fora" daquele território, intensificando as relações sociais entre "eles". Ainda que esse padrão de sociabilidade pudesse ser gerador de laços de vizinhança e de solidariedade, ele também produzia muitas disputas interpessoais, algumas bastante violentas, considerando o "confinamento" e a ausência de mobilidade (espacial e social) em um espaço pouco plural e diverso do ponto de vista social e cultural e das trajetórias e experiências dos seus moradores.

No que se refere à escolaridade, 30% dos catadores da Terra Prometida disseram que nunca frequentaram a escola (ALMEIDA, 2015)¹⁰. Suas experiências infantis aparecem associadas ao trabalho precoce, majoritariamente na lavoura de cana, com seus pais e, mais tarde, no próprio lixão. Mais da metade respondeu que começou a trabalhar aos 12 anos de idade; e 42%, com 10 anos. No caso dos jovens com idade entre 18 e 24 anos, filhos dos catadores e/ou catadoras, Almeida (2019) aponta que apenas 25% deles ainda frequentavam a escola, e que mais da metade (51%) não trabalhavam e nem estudavam. Entre os que estavam trabalhando, além da catação, as ocupações eram as de ajudante de pedreiro, gari, vendedor ambulante e auxiliar de serviços gerais. Já entre os que não estavam trabalhando (59%), uma parcela significativa respondeu que, depois do fechamento do lixão, não conseguiu um novo trabalho.

Para complementar a renda da família, o trabalho infantil impediu que esses jovens e adultos aumentassem sua escolaridade, funcionando como barreira, muitas vezes intransponíveis, para uma integração melhor qualificada no mercado de trabalho. Não por acaso, a uma grande parte dos jovens excluída do mercado de trabalho formal, já bastante competitivo e limitado, restou a continuidade do trabalho no lixão, até seu fechamento, e depois nas Cooperativas de Catadores, que acabaram acolhendo muitos deles, sobretudo a partir do crescimento do desemprego e da pandemia da Covid-19, em 2020¹¹.

Segundo Wacquant (2004, p. 159), se o isolamento imposto pode levar a uma intensificação do intercâmbio social e cultural dentro do gueto, possibilitando a produção de identidades coletivas, por outro lado, os processos de segregação espacial, de marginalização e de dominação étnico-racial intensificam o abismo sociocultural entre os marginalizados e os "outros", "[...] submetendo os primeiros a condições únicas, de maneira que os padrões de cognição e conduta sejam compreendidos como singulares, exóticos ou até aberrantes e servindo para alimentar as crenças preconceituosas já existentes". No caso da Terra Prometida, a relação entre moradia e trabalho, em condições de confinamento e de precarização, resultaram em baixíssima escolaridade e menor acesso às experiências socioculturais e aos recursos simbólicos fornecidos pelo processo de educação formal. Esses carecimentos expressam a letargia dos direitos na proteção dos trabalhadores mais empobrecidos e segregados, restringindo suas experiências de socialização à convivência familiar e ao grupo de vizinhança.

Nesse sentido, a implantação do projeto de habitação popular Cada família tem um lote, na Terra Prometida, não pode ser vista de outra maneira senão de uma experiência de "guetização", produto de uma política de governo claramente orientada pelo racismo estrutural e institucional e de relações marcadas pelo estigma com relação aos catadores. Na compreensão de Sílvio de Almeida (2019, p. 22), o racismo é sempre estrutural, na medida em que "é um elemento que integra a organização da sociedade, seja no âmbito econômico, seja no político, municiando de sentido e tecnologia a reprodução das desigualdades". E mais,

o racismo é uma forma sistemática de discriminação, que tem a raça como fundamento e que se manifesta por meio de práticas, conscientes ou inconscientes, que culminam em desvantagens ou privilégios para indivíduos, a depender do grupo racial ao qual pertençam (ALMEIDA, S., 2019, p. 22).

No caso do racismo institucional, o autor o define como "a aplicação de decisões e políticas que consideram a raça com o propósito de subordinar um grupo racial e manter o controle sobre esse grupo" (ALMEIDA, S., 2019, p. 29).

Como já apresentado, uma parcela significativa dos catadores respondeu nunca ter trabalhado em outra ocupação, significando que também uma parcela expressiva dos moradores da Terra Prometida nunca teve outra relação de trabalho e de convivência "fora" dos estreitos limites do lixão. Por outro lado, as relações estigmatizadoras reforçavam um sentimento de inferioridade desestimulante na sua relação com o "outro" que não fazia parte daquele lugar e das suas experiências. Esse isolamento, mesmo muito menor do que era nos anos de 1990, ajuda a explicar a pouca diversidade do lugar, sugerindo uma sociabilidade restrita do ponto de vista do acesso aos bens simbólicos e culturais, o que pode contribuir para a compreensão dos problemas de interação dos catadores da Terra Prometida com os catadores de outros lugares no processo de resistência e, mais tarde, na autogestão da Cooperativa Nova Esperança, onde se encontra uma grande parte dos catadores residentes na Terra Prometida¹².

Como demonstram algumas pesquisas já citadas (JUNCÁ et al., 2000; PÓVOA, 2002; CORDEIRO, 2004), além da ausência de planejamento e de uma coerência mínima na execução do projeto, há uma unanimidade entre os especialistas quanto à precarização das moradias e da infraestrutura urbana do projeto Terra Prometida. Os problemas envolvendo o projeto foram tantos que, ao final,

[...] convivem no mesmo loteamento casas de alvenaria com casas feitas de madeira, papelão e ainda uma feita de restos de lixo. Uma das ruas construídas recebeu a estrutura de esgotamento sanitário, mas a maior parte delas não contou com esse serviço (CORDEIRO, 2004, p. 54).



DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Esse descaso com seus futuros moradores, além do racismo institucional, pode expressar também a retaliação do governo local com o ativismo político dos "sem-teto" da Ocupação do Calabouço, uma prática inédita na cidade, até então.

Referindo-se às mudanças realizadas na Terra Prometida, no início dos anos 2000, uma década depois da criação do loteamento, Cordeiro (2004) destaca a implantação de alguns serviços sociais e de infraestrutura urbana, como o posto de saúde, a creche e um núcleo do Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (Peti), voltado para combater o trabalho infantil no lixão. As valas negras desapareceram das ruas, e o lixão, antes descampado, com animais de grande porte e insetos, foi cercado, permitindo que os catadores deixassem de conviver com essa realidade.

A pesquisa de Almeida (2015) registra uma melhora considerável com relação às condições de moradia e de infraestrutura urbana dos catadores que trabalhavam no lixão, entre eles, os moradores da Terra Prometida, que representavam 45% do total dos catadores. Segundo as informações, 86% tinham água encanada em casa; 98% estavam ligados à rede de energia; 63% estavam ligados à rede pública de esgoto; e 83% possuíam casa própria, sendo 96% de alvenaria. No entanto, houve muitos relatos, principalmente por parte dos moradores da Terra Prometida, sobre os problemas relativos à presença de cupim na construção e de desabamento de parte das casas antigas. Em entrevista ao jornal Folha da Manhã, um grupo de moradores apresentou um conjunto de problemas relativos à limpeza pública, ao acúmulo de lixo e às péssimas condições do Ciep Pedro Álvares Cabral, a única escola do local, demonstrando que, mesmo com as melhorias realizadas tardiamente, elas ainda estão longe de atender às necessidades quanto aos serviços e bens públicos coletivos, um desafio para os moradores das favelas e áreas periféricas do município. Para D., catadora e liderança do movimento local de catadores,

A Terra Prometida é um pinguinho de terra que até Deus parece ter esquecido. Se queremos educação de qualidade, não temos. Se queremos saúde de qualidade, não temos. O que eu queria saber é para onde vai o dinheiro que vem da extração do petróleo. Deve ir para toda a cidade, menos para a Terra Prometida, porque aqui parece que somos filhos de uma terra seca. (FOLHA DA MANHÃ, 2011, p. 3).

Outro grande problema do passado, a mobilidade, parece ter sido enfrentado, ainda que parcial e precariamente, como é a qualidade do transporte público em todo o município. Cinquenta e quatro por cento dos moradores da localidade, que passou a ser servida por ônibus e van, responderam que ela é satisfatória. Assim, se, com o passar dos anos,

o processo de guetização inicial da Terra Prometida foi sendo amenizado, considerando o crescimento da malha urbana em direção à área da Codin em virtude dos novos empreendimentos naquele lugar, a presença do transporte público (ônibus e van), assim como a oferta de serviços e bens públicos antes não existentes, ainda que precários, os conflitos não cessaram. O fechamento do aterro controlado/ lixão, em 2012, principal fonte de trabalho e renda da maioria dos moradores da Terra Prometida, de modo autoritário e sem uma alternativa de inclusão socioeconômica para os catadores, deu início a um novo conflito naquele lugar, mobilizando os catadores e catadoras em defesa do seu trabalho e da sua existência, ambas negadas e invisibilizadas pelo executivo municipal (ALMEIDA, 2020). Durante o processo de resistência dos catadores ficou evidenciado a intransigência do poder público local nas negociações, o que revelava não apenas interesses políticos mas, também o mesmo racismo institucional que esteve presente na criação do projeto Terra Prometida e em sua implementação. Transformada, durante mais de duas décadas, em um "reservatório" de mão de obra negra, precarizada e superexplorada pela cadeia local da reciclagem, os moradores da Terra Prometida voltaram a se preocupar com uma situação que, graças ao trabalho no lixão, haviam superado: o desemprego e a fome.

3. Do território ao lugar: a ação coletiva dos catadores pelo direito ao trabalho

Como já assinalado, para Santos (2005), é o conceito de "lugar" que recupera a dimensão da ação no território, da ação cotidiana na construção daquele tecido social, ou seja, do "espaço do acontecer solidário". Só no "lugar", afirma Santos (2000, 2005), pode residir a resistência aos processos perversos do mundo. Nesse sentido, as concepções de "lugar" e de "território usado" aparecem como referências importantes para a nossa problematização, abrindo um conjunto de possibilidades de análise sobre a Terra Prometida, nos seus 30 anos de existência, como um lugar coproduzido pelos catadores de recicláveis do lixão em suas relações de subalternidade, mas, também, de resistência contra os projetos hegemônicos que afetaram suas vidas e, particularmente, contra o fechamento do lixão, "meio de vida" para mais de 400 catadores da Terra Prometida e de adjacências.

O encerramento das atividades do lixão trouxe inúmeras consequências para os catadores e moradores da Terra Prometida tanto no que se refere à sua reprodução, quanto do ponto de vista da economia daquele "lugar", tradicionalmente ligada à cadeia de reciclável. Além dos catadores, que "alimentavam" os diversos sucateiros e grandes comerciantes que integravam o setor local desta rica cadeia, dezenas de pequenos compradores fecharam seus negócios ou buscaram novos lugares para atuar. A expropriação do

"meio de vida" dos catadores provocou muita insegurança, trazendo novamente o medo da desocupação e da fome, já enfrentadas em períodos anteriores¹³.

Os depoimentos das catadoras expressam as suas representações e sentimentos sobre o encerramento do lixão naquela manhã de 17 de junho de 2012. "Uma coisa é saber que um dia o lixão seria fechado, a outra é ver esse momento de sofrimento, quase de desespero." (Diana, 2021). "O medo de todo mundo era passar fome." (Bianca, 2015). "Quando o lixão fechou, foi um desespero, eu com cinco filhos. Devolvi meus filhos pros pais que eu achei que eles iam passar tudo necessidade. Eu falei pras crianças, vai todo mundo para casa do pai de vocês." (Susana, 2015). "Quando chegou e falou que ia fechar o lixão e ninguém ia trabalhar mais, a gente até chorou, sabe? Porque a gente sabia que a gente tinha um futuro dali de dentro." (Rosemary, 2021). "A gente ver o caminhão chegar ali e despejar dentro do outro para levar lá pra Conselheiro Josino (referindo-se ao novo aterro sanitário) e jogar lá sem poder ninguém aproveitar, isso é um absurdo. Tem muita gente precisando desse material, não é só eu não." (Ana, 2013).

Marcados por uma trajetória de desemprego e de insegurança quanto ao "sustento dos filhos", a resistência dos catadores contra o fechamento do lixão chamou atenção pelo resgate do significado, atribuído coletivamente ao trabalho de catador, quase sempre visto como não trabalho ou como uma atividade menos respeitável. Para muitos, o trabalho no lixão significava a única oportunidade de trabalho honesto, considerando as dificuldades impostas a eles pelos demais mercados de trabalho, já vivenciadas pelos catadores da primeira geração. Para as catadoras, em particular, o trabalho no lixão foi fundamental para que pudessem construir a autonomia necessária para abandonarem as relações de violência às quais estavam submetidas, o que, de certo modo, contribuiu para construir uma imagem positiva desse trabalho no "sustento dos filhos" e na independência financeira delas (ALMEIDA, 2021). Maioria entre os catadores (62%), esse papel de autonomia atribuído pelas catadoras ao trabalho no lixão, acabou interferindo positivamente não apenas na construção da ação coletiva dos catadores, mas, também, na continuidade do movimento e na sua negociação com o poder público, a Empresa Concessionária e as instituições de Justiça, em favor de uma política de inclusão produtiva dos catadores, o que acabou acontecendo com a criação das Cooperativas.

As manifestações no dia do encerramento das atividades de catação no lixão, assim como as respostas dos catadores sobre este evento expressam um misto de sentimento de surpresa e de injustiça, considerando que havia uma negociação em curso com a prefeitura em virtude de uma Ação Civil Pública solicitada pelos catadores à Defensoria

Pública, já que a Empresa não havia cumprido com as contrapartidas apresentadas no Termo de encerramento do lixão. A injustiça, por sua vez, justificava-se, segundo eles, pelo tempo de trabalho "sob sol e sob chuva, sem nunca pedir nada à prefeitura". Para eles, o poder público nunca se importou com eles. Além disso, eles sabiam, sobretudo os de mais idade, que a fome, já experimentada em outras ocasiões, voltaria a rondá-los e que os "vales", como era chamado o Programa de Transferência de Renda (municipal), não seriam suficientes para sua reprodução social e a de sua família. O medo se instalou entre eles, assim como o sentimento de insegurança com relação ao futuro, já que, durante 25 anos, o trabalho no lixão vinha garantindo "o sustento dos filhos", dentre outros itens da reprodução social.

Parece paradoxal, mas a catação de recicláveis, no Brasil, realizada por mais de um milhão de catadores nas ruas, nos lixões e nas cooperativas, sustenta milhões de pessoas, em virtude de um mercado de trabalho restrito, segmentado, desigual e precarizado, que historicamente vem penalizando uma parcela significativa da classe trabalhadora. É nesse contexto que o trabalho do catador deve ser considerado e problematizado.

O lixão da Codin significou, por quase três décadas, o fim das incertezas e das inseguranças que rondavam os catadores oriundos de ocupações precarizadas e mal remuneradas, como já apresentado. Desse modo, o encerramento das atividades do lixão aos olhos dos catadores apareceu como precipitado, autoritário e injusto. Essa representação compartilhada pelos catadores e pelas catadoras da primeira e segunda gerações acabou contribuindo para o surgimento de uma consciência coletiva em torno do reconhecimento dos seus direitos, mobilizando-os para uma ação coletiva de defesa de uma política pública que os integrasse de maneira menos precarizada e subalterna. Em conformidade com a PNRS (BRASIL, 2010), tratava da participação das Cooperativas e/ ou Associações de Catadores na Coleta Seletiva Municipal em substituição da Empresa Concessionária.

Depois de três anos do fechamento do lixão da Codin em 2015, foram abertas as duas primeiras Cooperativas. Entre 2016 e 2017, foram abertas mais duas, fruto da mobilização e resistência dos catadores, que se organizaram em defesa dos seus interesses coletivos. Mesmo com toda a sua precarização, as Cooperativas, herdeiras do protagonismo dos catadores do lixão, resistem ao avanço da privatização do setor e da lógica mercantil que orienta a ação municipal, construindo novas modalidades de pensar o trabalho, a solidariedade e a autogestão, práticas completamente estranhas à subjetividade neoliberal vigente.

4. Conclusão

A intenção deste artigo de recuperar dois conflitos importantes envolvendo os moradores da Terra Prometida, na sua constituição (1991) e, mais tarde, no fechamento do lixão (2012), foi a de problematizar alguns aspectos estruturantes das políticas públicas locais e que aparecem articulados nessas duas experiências — o racismo estrutural e institucional e a estigmatização de grupos subalternos e periféricos. Cotidianamente desqualificados quanto às suas necessidades e no que se refere ao seu protagonismo nas políticas públicas por parte das instituições do Estado brasileiro, nas suas diversas instâncias, esses sujeitos subalternos e seus interesses têm sido relegados e invisibilizados nas esferas públicas.

O racismo estrutural e institucional que orientou a constituição do projeto Terra Prometida, transformando-a em um gueto e confinando seus moradores em um "lugar" de completa ausência de mobilidade e dos equipamentos e serviços coletivos, deixava claro o projeto de desqualificação e inferiorização de um público concebido pelos agentes institucionais como aquele que não tem dignidade suficiente para ser reconhecido como sendo formado por cidadãos, portanto, merecedor da atenção do Estado.

A reprodução das condições da Terra Prometida como um reservatório de mão de obra desqualificada, precarizada e barata para o setor local da cadeia produtiva da reciclagem, grupo tradicional no município e de influência no poder público, foi possível até um novo "projeto" ganhar o interesse da administração local, que articula interesses políticoeleitorais com aqueles de frações da classe dominante. A resistência dos catadores, assim como a dos "sem-teto" não foi prevista pelo "andar de cima", acostumado a executar seus interesses à revelia das necessidades dos grupos subalternos e às custas do fundo público que financia o clientelismo local. Todavia, na contramão do que se espera dos grupos subalternos, especialmente daqueles das periferias de cidades não metropolitanas, essa resistência nos ensinou muito sobre o processo de organização das frações mais vulnerabilizadas e periféricas da classe que

vive do trabalho e sobre as possibilidades das alianças entre esses segmentos e a sociedade civil, particularmente, dos "aparelhos privados de hegemonia" ligados às lutas e aos direitos dos trabalhadores. E mais, sobre os imensos desafios de como democratizar os espaços "públicos", nada democráticos e completamente tomados por interesses particulares e corporativos, desafiando a cultura clientelista local e os modos tradicionais de fazer política pública sem a participação dos interessados, como aconteceu com os sem-teto do Calabouço, os catadores, os removidos do Programa "Morar Feliz" e tantos outros.



Referências

ALMEIDA, É. T. V. de. Conflito e resistência na periferia da cidade - a experiência coletiva dos catadores de recicláveis do lixão de Campos dos Goytacazes/RJ, 2010 -2019. In: LAGO, L. C. do; MELLO, I.; PETRUS, F. (org.). Da cooperação na cidade à cidade cooperativa. 1.ed. Marília/SP: Editora Lutas anticapital, 2020, p. 81-118.

ALMEIDA, É. T. V de. Os Órfãos do Lixão – uma análise do contexto de reprodução social dos filhos dos catadores de Campos dos Goytacazes/RJ. *In*: SEMINÁRIO INTERNACIONAL, DIREITOS HUMANOS, VIOLÊNCIA E POBREZA: A SITUAÇÃO DE CRIANÇAS E ADOLESCENTES NA AMÉRICA LATINA, 7., 2019, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Editora da UERJ, Rio de Janeiro, 2019.

ALMEIDA, É. T. V de. **De Catadores de lixo a Catadores de material reciclável:** o que muda com a Política de Resíduos Sólidos? Um diagnóstico da trajetória de trabalho dos catadores de material reciclável e do seu protagonismo a partir do fechamento do lixão da Codin em Campos dos Goytacazes/RJ. Relatório Final de Pesquisa. Rio de Janeiro: Faperi, 2015.

ALMEIDA, É. T. V de. **Relatório de Estágio Pós-doutoral:** o protagonismo dos sujeitos periféricos em Campos dos Goytacazes. 302 f. Relatório (Pós-Doutorado) – Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2021.

ALMEIDA, S. L. de. O que é racismo estrutural? São Paulo: Sueli Carneiro; Pólen, 2019.

BENETTI, P. Unificação do mercado de trabalho rural/urbano. In: PIQUET, R. (org.). Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. p. 48-67.

BOSI, A. A organização capitalista do trabalho informal: o caso dos catadores de recicláveis. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 23, n. 67, p. 66-191, jun. 2008.

BRASIL. Política Nacional de Resíduo Sólidos. Diário Oficial: República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Poder Executivo, 2010.

CORDEIRO, M. E. V. M. O sonho da casa própria na terra prometida: políticas habitacionais em Campos dos Goytacazes (1989-2004). Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades). Universidade Candido Mendes – UCAM. Campos dos Goytacazes/RJ, 2004.

CRUZ, J. L.V. da. Mercado de Trabalho e exclusão em Campos/RJ. Boletim Técnico do Senac, Rio de Janeiro, v. 18, n. 3, p. 159-178, set./dez. 1992.

D'ALMEIDA, Úrsula Gonçalves. A materialidade das políticas habitacionais na produção do espaço urbano em Campos dos Goytacazes/RJ. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Urbanismo, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

ESCURRA, M. F. Sobrevivendo do Lixo: População Excedente, Trabalho e Pobreza. In: CIRCUITO DE DEBATES ACADÊMICOS, 1., 2011, Brasília. Anais [...]. Brasília, DF: Ipea, 2011

FARIA, R. M.; BORTOLOZZI, A. Território e saúde na geografia de Milton Santos: teoria e método para o planejamento territorial do sistema único de saúde no Brasil. **Revista Raega - o espaço geográfico em análise,** Curitiba, v. 38, p. 291 - 320, Dez/2016. FOLHA DA MANHÃ. Campos dos Goytacazes/RJ. Folha Bairros. Terra Prometida, p.3. 2011.

GOFFMAN, E. Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada. 4ª ed. Rio de janeiro: LTC editora, 1988.

GOMES, M. M. T.; FARIAS, P. S.; CORDEIRO, M. M. Com quantos tijolos se faz uma favela? O caso da "Terra Prometida" em Campos dos Goytacazes. Rio de Janeiro, Cadernos de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo, n. 2., p. 68-87, jan./dez. 2012.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Censo Demográfico – 2010**: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Censo Demográfico – 2000: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE, 2001.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE).). Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Censo Demográfico – 1991: características da população e dos domicílios. Rio de Janeiro: IBGE,1992.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). Pesquisa sobre pagamento por serviços ambientais urbanos para gestão de resíduos sólidos. Relatório de Pesquisa. Brasília, DF: DIRUR/IPEA, 2010.

JUNCÁ, D. C. et al. A mão que obra no lixo. Niterói /RJ: EDUFF/UFF, 2000.

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

NÚCLEO DE PESQUISA EM DINÂMICA CAPITALISTA E AÇÃO COLETIVA (NETRAD). Acervo de dados qualitativos e quantitativos do Netrad. Campos dos Goytacazes, RJ: Editora da UFF, 2013/2022.

PÓVOA, F. M. R. **A municipalização da política de habitação popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989-2001)**. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, UENF, Campos dos Goytacazes, RJ, 2002.

RAFFESTIN, Claude. **Por uma geografia do poder**. Tradução de Maria Cecília França. São Paulo: Ática, 1993.

RIBEIRO, S. Racismo ambiental: o que é importante saber sobre o assunto. [s. l.]: Portal Geledés, 2019. Disponível em: https://www.geledes.org.br/racismo-ambiental-o-que-e-importante-saber-sobre-o-assunto/. Acesso em: 31 mar. 2021.

SANTOS, M. O retorno do território. O SAL (Observatório Social da América Latina), ano VI, n.16, jan./abr. 2005.

SANTOS, M. et al. O papel ativo da geografia. Um manifesto. In: ENCONTRO NACIONAL DE GEÓGRAFOS, 7., 2020, Florianópolis. Anais [...]. Florianópolis: AGB, 2000.

SOUZA, M. J. L. de. O território. Sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento. In: CASTRO, I. E. et al. (org.). **Geografia**: conceitos e temas. 2. ed. Rio de Janeiro: Rertrand Brasil. 2008.

WACQUANT, L. Que é queto? Construindo um conceito sociológico. Revista Sociologia Política, Curitiba, v. 23, p. 155-164, nov. 2004

- ¹ Eleito para a Prefeitura de Campos em 1988, o ex-radialista Anthony William Matheus de Oliveira, mais conhecido como Garotinho, governou a cidade por dois mandatos, até 1996. Em 1998, foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro. Em 2002, lançou-se como candidato à presidência da República, enquanto sua esposa, Rosinha Garotinho, havia sido eleita em primeiro turno para o governo do estado do Rio de Janeiro. Em 2010, foi o deputado federal mais votado do estado. No período de 2008 a 2016, Rosinha Garotinho governou a cidade de Campos dos Goytacazes. Atualmente, o filho do casal, Wladimir Garotinho, é o prefeito da mesma cidade desde 2020.
- ² Segundo Cordeiro (2004), de acordo com dados obtidos na imprensa local, o loteamento era constituído de 4,5 alqueires de terra desapropriados pela prefeitura para serem doados aos sem-teto. Distribuído igualmente entre as famílias, cada lote tinha 180 metros quadrados.
- ³ Segundo matéria do jornal Monitor Campista de 1983, o primeiro vazadouro municipal já contava com o trabalho dos catadores. Ele ficava localizado entre as favelas do Jacú e da Aldeia. Em 1987, o governo local o transferiu para um novo lugar, também privado, próximo à área da Codin. Insatisfeito com a transferência do vazadouro para sua propriedade, o proprietário da área apresentou uma queixa judicial contra a prefeitura, reclamando a retirada do lixão das suas terras (FOLHA DA MANHÃ, 1989). Em 1990, o novo governo transferiu o lixão para uma área cedida no Distrito Industrial da Codin. Segundo o jornal Folha da Manhã, em 1992, já eram mais de 400 catadores trabalhando no lixão, dentre eles, muitas mulheres com seus filhos, algumas delas morando no lixão.
- ⁴ A Terra Prometida como "lugar", assim como seus moradores, será objeto de dupla estigmatização, por conta de ser considerada uma favela próxima ao lixão e, ainda, pelo trabalho exercido pela maioria dos seus moradores como catadores de recicláveis no lixão. Para Goffman (1988, p.13), "o estigma será usado sempre em relação a um atributo profundamente depreciativo, mas o que é preciso, na verdade, é uma linguagem de relações e não de atributos". Na verdade, o que Goffman quer enfatizar é que os atributos ganham um valor depreciativo nas relações sociais. Nesse sentido, o autor enfatiza que o estigma é um tipo especial de relação entre atributo e estereótipo (GOFFMAN, 1988). ⁵ Cunhado pelo ativista negro dos direitos civis nos EUA, Benjamin Franklin Chavis Jr., em 1981, para chamar atenção de outra dimensão do racismo, o racismo ambiental, que abrange as questões territoriais causadoras de injustiças cometidas contra grupos vulneráveis territorialmente situados. (RIBEIRO, S.) Racismo ambiental: o que é
- importante saber sobre o assunto. Portal Geledés, 2019. Disponível em: https://www.geledes.org.br/racismo-ambiental-o-que-e-importante-saber-sobre-o-assunto/ Acesso em 31 de março de 2021.

 6 O Programa de Habitação Social "Morar Feliz", da Prefeitura de Campos dos Goytacazes, foi financiado com recursos próprios e entregou 6.500 residências entre 2011 e 2016. A proposta inicial da prefeita Rosinha Garotinho era a de entregar 10 mil unidades e praticamente eliminar o déficit habitacional no município. Foram 14 conjuntos
- habitacionais na cidade e na zona rural, deslocando mais de 20 mil pessoas.

 7 "Originalmente proposto por François Perroux, o conceito de espaço banal é definido como o local de realização da vida cotidiana, o espaço de todos e, portanto, irredutível, porque reúne internamente todos os seus elementos" (SANTOS, 1996). Ao espaço banal opor-se-ia a noção de redes. Em proposta anterior (SANTOS, 1986), não muito diferente ao espaço banal, caracterizado pela concretude e proximidade, opor-se-ia o espaço econômico e abstrato dos economistas (FARIA, R. M, e BORTOLOZZI, A., 2016).

 8 Em 1993, dois anos depois da criação do loteamento Terra Prometida, 6,1% dos catadores do lixão responderam que moravam no próprio lixão (JUNCÁ et al., 2000).
- ⁹ A pesquisa de Almeida (²⁰¹⁵) indica que ⁴⁵% dos catadores do lixão residiam na Terra Prometida. Já, no que se refere à composição racial deles, a pesquisa indica que os catadores e as catadoras negros(as) representavam ⁹²%. O percentual dos(as) catadores(as) negros(as) entre os(as) catadores(as) do lixão de Campos era de ⁸⁹% (ALMEIDA, ²⁰¹⁵), um percentual já bem superior à média dos(as) catadores(as) negros(as) brasileiros(as), que era de ⁶⁶% (IPEA, ²⁰¹⁰). Esses dados confirmam o vínculo existente entre os trabalhadores e as trabalhadoras negros(as) com as ocupações manuais de menor remuneração e prestígio social.
- 1º A localização e a ausência de mobilidade interferiram diretamente na frequência escolar das crianças e adolescente, que, por muito tempo, acompanharam suas mães no trabalho no lixão. O Centro Integrado de Educação Pública (CIEP) Pedro Álvares Cabral, localizado na Terra Prometida, foi inaugurada em 2000, uma década depois da implantação do loteamento.
- 11 Segundo pesquisa realizada pelo Núcleo de Pesquisa em Dinâmica Capitalista e Ação Política (Netrad) da UFF-Campos, o percentual de jovens com idade entre 18 e 29 anos trabalhando nas quatro Cooperativas de Campos atingiu 48%. Desses jovens, 62% são do sexo masculino, e 95,23% são negros.
- 12 Do total de cooperados nas quatro Cooperativas, 59% deles foram catadores do lixão da Codin. 29,5% encontram-se na Nova Esperança, 18% estão na Reciclar; 6,8% na Renascer e 4,5% na Cata Sol (NETRAD, 2022).
- 13 Segundo relatos dos catadores, em 2012, eles tiravam em média RS 40,00 (quarenta reais) por dia, ou R\$ 800,00 (oitocentos reais) por mês; R\$ 200,00 (duzentos reais) a mais que o salário mínimo vigente à época. Os catadores que trabalhavam mais horas por dia e mais dias na semana conseguiam ganhar em torno R\$ 1,500,00 (um mil e quinhentos reais) ou mais por mês. "Quanto maior o crediário, mais tempo a gente trabalhava", diziam as catadoras, referindo-se à sua autonomia na definição do tempo de trabalho. "A gente trabalhava em função das nossas necessidades." (Diário de Campo, 2013).
- 14 Os nomes atribuídos às catadoras são fictícios.

A capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte Fluminense na provisão do serviço de abastecimento de água

The institutional capacity of the municipalities of the Eixo Norte Fluminense in the provision of water supply service

Resumo: A regionalização do saneamento provocou uma nova configuração espacial no que tange à distribuição dos prestadores dos serviços de saneamento do Estado do Rio de Janeiro (ERJ). Além disso, o discurso da incapacidade dos municípios de alcançar a universalização dos serviços foi utilizado para respaldar o avanço da participação privada sobre o estado e a desestatização da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE). Com isso, o artigo objetivou analisar o quadro da provisão dos serviços de saneamento básico - em especial, os de abastecimento de água nos municípios do Eixo Norte Fluminense — sob a ótica da capacidade institucional. Foram utilizados dados secundários do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e de pesquisa documental com base em instrumentos legais, documentos e sites oficiais de órgãos públicos e privados e fontes da mídia. Além disso, o software QGis foi usado para a elaboração de mapas. Como resultado, observou-se que os municípios que compõem o Eixo Norte apresentam, quantitativamente, um quadro institucional bem desigual, e a privatização se apresentou como saída para os que possuem menor atuação no setor, com exceção de Conceição de Macabu, que permaneceu com a gestão municipal. Municípios com melhor estrutura institucional e que possuem Planos Municipais de Saneamento Básico não privatizaram seus serviços e permaneceram com a CEDAE, como, por exemplo, Macaé e Quissamã. Isso não se aplica a Campos dos Goytacazes e Pádua, que já possuíam seus serviços privatizados antes da Lei. A falta de informações sobre municípios dificultou uma análise mais completa sobre a região.

Palavras-chave: capacidade institucional; saneamento; abastecimento de água; eixo Norte Fluminense.

Abstract: The regionalization of sanitation caused a new spatial configuration regarding the distribution of sanitation service providers in the State of Rio de Janeiro (ERJ). In addition, the discourse of the incapacity of the municipalities to achieve the universalization of services was used to support the advance of private participation in the state and the privatization of the State Company of Water and Sewage of Rio de Janeiro (CEDAE, abbreviation in Portuguese). With this, the article aimed to analyze the framework of the provision of basic sanitation services - especially water supply in the municipalities of the Eixo Norte Fluminense - from the viewpoint of institutional capacity. Secondary data from the National Sanitation Information System (SNIS) and documentary research based on legal instruments, documents and official websites of public and private agencies and media sources were used. In addition, the QGis software was used for the elaboration of maps. As a result, it was observed that the municipalities that make up the North Axis present, quantitatively, a very unequal institutional framework, and privatization presented itself as a way out for those that are less active in the sector, with the exception of Conceição de Macabu, which remained with municipal management. Municipalities with a better institutional structure and that have Municipal Plans of Basic Sanitation did not privatize their services and stayed with CEDAE, as, for example, Macaé and Quissamã. This does not apply to Campos dos Goytacazes and Pádua, which already had their services privatized before the law. The lack of information on municipalities has made a more complete analysis of the region difficult.

Keywords: institutional capacity; sanitation; water supply; North of Rio de Janeiro State axis.

Juliana Santos Alves de Souza

Engenheira ambiental e mestranda no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

Carlos Frederico Ribeiro

Professor de Geografia e mestrando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

Érica Tavares

Professora do Departamento de Ciências Sociais e do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF).

1. Introdução

A história do setor de saneamento é marcada pelas transformações políticas e econômicas que ocorreram ao longo do tempo. No Brasil, o setor possui uma trajetória complexa que se reflete nas diversas escalas, especialmente a local, onde os serviços são realizados. Essa complexidade comporta os caminhos nos quais o governo federal conduziu as políticas, orientadas pelas relações de maior ou menor autonomia dos demais entes federativos.

Após a redemocratização, os estados e municípios foram ganhando maior autonomia sobre suas decisões, além de novas atribuições do ponto de vista dos direitos e deveres, consumados com a Constituição Federal de 1988 (CF). Apenas em 2007, a regulamentação do saneamento foi conquistada, a partir da Lei n.º 11.445, a qual concedeu titularidade aos municípios. Esse marco legal estabelece diretrizes ao titular, tais como a elaboração de planos, a prestação direta ou delegação dos serviços, a definição e adoção de parâmetros para a garantia dos serviços, dentre outras (BRASIL, 2007).

Sob essas condições, a competência administrativa e gerencial dos municípios para a articulação e execução das políticas de saneamento demanda um corpo institucional qualificado e consolidado. Tais questões vinculam-se à capacidade institucional de planejamento e devolutiva à sociedade. Dessa forma, este artigo tem como objetivo analisar o quadro da provisão dos serviços de saneamento básico, em especial, de abastecimento de água, nos municípios do Norte Fluminense, sob a ótica da capacidade institucional.

Para isso, foram acionadas concepções relativas à política pública, como a capacidade institucional ou estatal — sobretudo dos municípios (RAMÍREZ, 2018; REPETTO, 2004) —, a fim

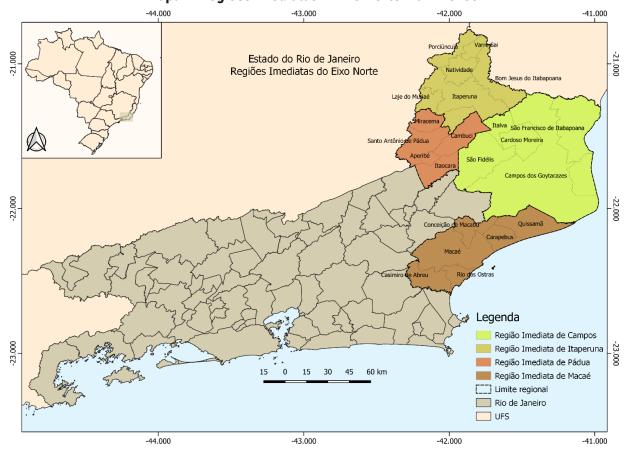
de analisar as fragilidades institucionais dos municípios em lidar com as necessidades colocadas para ampliação do acesso aos serviços. No mais, faz-se necessário discutir a importância do setor para as relações políticas e econômicas, observando as mudanças que se desdobrarão no futuro considerando o atual cenário do Estado do Rio de Janeiro (ERJ) com o processo de regionalização dos municípios e o consequente leilão da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro (CEDAE) — companhia de água que abastece a maior parte dos municípios do ERJ.

2. Metodologia

As estratégias metodológicas basearam-se em levantamento bibliográfico sobre concepções e estudos empíricos, que tratam da capacidade institucional dos municípios e da provisão de serviços de abastecimento de água. Além disso, foi realizada análise de dados secundários do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS) e pesquisa documental, com base em instrumentos legais, documentos e sites oficiais de órgãos públicos e privados, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), assim como fontes da mídia. Para sintetizar a provisão do serviço de abastecimento de água antes e após as mudanças recentes no setor foram elaborados mapas temáticos a partir do software QGis.

Para melhor estruturar o desenvolvimento da análise desenvolvida no presente artigo, fez-se necessário um recorte espacial. Os municípios do Norte e Noroeste Fluminense foram escolhidos para a pesquisa. O recorte que se está denominando Eixo Norte do ERJ considera as regiões imediatas de Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras, Santo Antônio de Pádua e Itaperuna, totalizando 24 municípios, conforme o Mapa 1.





Mapa 1: Regiões imediatas - Eixo Norte Fluminense

Fonte: Elaborado pelos autores com base em IBGE (2017).

Tal divisão baseia-se em estudo do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE (2017), que identificou a dinâmica do fenômeno urbano-regional no Brasil por meio de regiões intermediárias e imediatas em todo o território nacional. Essa região tem experimentado intensas mudanças nas últimas décadas em função das atividades petrolíferas e portuárias, que por si só já ensejam profundas reflexões sobre a dinâmica do capital em suas extensas operações de extração de recursos de toda ordem dos territórios em que atua.

3. O cenário atual das políticas de saneamento básico no Brasil e no ERJ

Em 2020, a Lei n.º 14.026 foi aprovada (BRASIL, 2020) garantindo segurança jurídica ao capital privado, oportunizando leilões das Companhias Estaduais de Saneamento Básico (CESBs), nos quais esses grupos econômicos foram os protagonistas. A lei alterou dispositivos do marco legal, Lei n.º 11.445/2007, trazendo uma série de consequências aos arranjos institucionais. Tal fato desmobilizou os municípios em relação à sua autonomia enquanto titular dos serviços, assim como retirou o direito de concessão dos serviços via contrato de programa e impôs a adesão de uma regionalização

modelada pelos estados como única forma de serem contemplados pelo repasse dos recursos federais para o saneamento.

Os municípios e suas populações são diretamente atingidos por essas modificações. Como apontam Tavares, Ribeiro e Souza (2022, p. 8), a autonomia municipal possui uma relação direta com as tomadas de decisão e a responsabilidade sobre a população, isto é, "maior será sua capacidade de resolução dos problemas existentes e, consequentemente, maiores serão os benefícios revertidos à população" (TAVARES; RIBEIRO; SOUZA, 2022, p. 8).

Esse projeto de privatização vem sendo construído desde os anos 1990, com as reformas neoliberais modificando significativamente as relações entre público e privado (BRITTO; REZENDE, 2017). Desde então, a participação da iniciativa privada no setor era permitida legalmente por três vias: concessão dos serviços (Lei n.º 9.987/1995); abertura de capital CESBs; e das Parcerias Público-Privadas (PPPs) (Lei n.º 11.079/2004). Além disso, essas empresas recebiam recursos dos fundos públicos destinados ao investimento no setor.

O ERJ, que já estava sendo palco de uma política de austeridade, desde 2017, devido à decisão de adotar

o Regime de Recuperação Fiscal (RRF)¹, foi um dos primeiros a se adequar às diretrizes impostas pela Lei n.º 14.026/2020, com o BNDES contratado para elaborar a modelagem de regionalização. A entrega da CEDAE para a iniciativa privada foi incluída no plano de ajuste fiscal como pré-requisito de adesão ao RRF e como garantia para a contratação de crédito para pagamento dos servidores estaduais.

Sob esse aspecto, a lei apenas serviu de instrumento legal para que esse plano fosse concretizado. O modelo de regionalização elaborado não apresentou qualquer compromisso com as divisões político-administrativas do estado, o que resultou em uma colcha de retalhos, com remendas de municípios de diferentes regiões, sem preocupação com uma lógica de integração ou

estabelecimento de interesse público comum, como exigido legalmente.

4. Reconfiguração dos serviços de saneamento no ERJ: abastecimento de água

Até 2019, período anterior à Lei n.º 14.026/2020 e ao leilão de 2021, a CEDAE era majoritária na provisão do serviço de abastecimento de água na região e no ERJ, com 64 municípios com contrato de programa. Em alguns, como Casimiro de Abreu e Rio das Ostras, parte dos serviços era exercida pelas autarquias, os Serviços Autônomos de Água e Esgoto com atuação local (Figura 2).

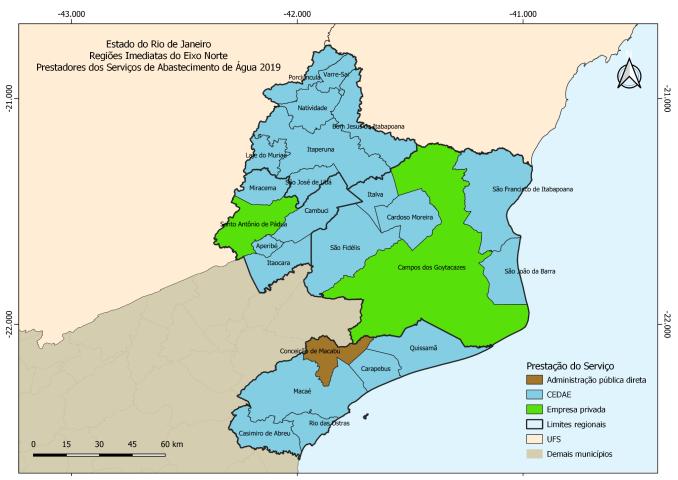


Figura 2: Prestadores dos serviços de abastecimento de água no Eixo Norte do ERJ

Fonte: Elaborado pelos autores com base em SNIS (2019).

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

DOUTORADO
COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Já a participação privada, embora ainda restrita, concentrava-se em municípios com expressivo tamanho populacional, como é o caso de Campos dos Goytacazes, município com mais de 500 mil habitantes, que, desde 1999, tem a atuação da empresa Águas do Paraíba vinculada ao Grupo Águas do Brasil (GAB) — operando os serviços de água e esgoto. Outro exemplo é o caso de Macaé e Rio das Ostras, que possuem o serviço de abastecimento de água com a CEDAE, mas o esgotamento sanitário concedido à BRK Ambiental. Observa-se que esses municípios pertencem à região da Bacia de Campos, que experimentaram consideráveis impactos da implantação do complexo petrolífero e portuário na região. Por fim, a empresa Águas de Pádua — sob o comando da Fortaleza Ambiental (FA) — é responsável pelo abastecimento de água de Santo Antônio de Pádua.

Com as mudanças trazidas pela nova legislação em 2020 e a modelagem realizada pelo BNDES, o ERJ expressou a forte adesão à proposta de privatização (QUINTSLR; WERNER, 2021); e o cenário da provisão dos serviços veio se alterando consideravelmente. A proposta seguiu uma regionalização baseada em um modelo "filé e osso", em que municípios, e/ou bairros da capital, mais lucrativos

ficaram juntos com os menos rentáveis nos quatro blocos criados (BNDES, 2019).

A modelagem idealizada sofreu alterações posteriores devido a não decisão de alguns municípios. No primeiro leilão ocorrido em abril de 2021, seis municípios da região pertencentes ao bloco 1 tiveram os serviços concedidos à Aegea². Como o bloco 3 não teve oferta, ele foi remodelado anexando-lhe mais 14 municípios, em grande parte pertencentes ao bloco 1 e que não haviam aderido à proposta original.

Com a nova modelagem do bloco 3, o segundo leilão ocorreu em dezembro de 2021, sendo arrematado pelo GAB. A reconfiguração do Eixo Norte Fluminense resultou em uma composição heterogênea tanto nos tipos e na quantidade de prestadores quanto nos blocos. Os municípios que aderiram estão divididos entre aqueles que pertencem ao bloco 1 (Aperibé, Cambuci, Casimiro de Abreu, Itaocara, Miracema e São Francisco de Itabapoana) e os que integram o bloco 3 (Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus, Natividade, Rio das Ostras, São Fidélis e São José de Ubá) (Figura 3).

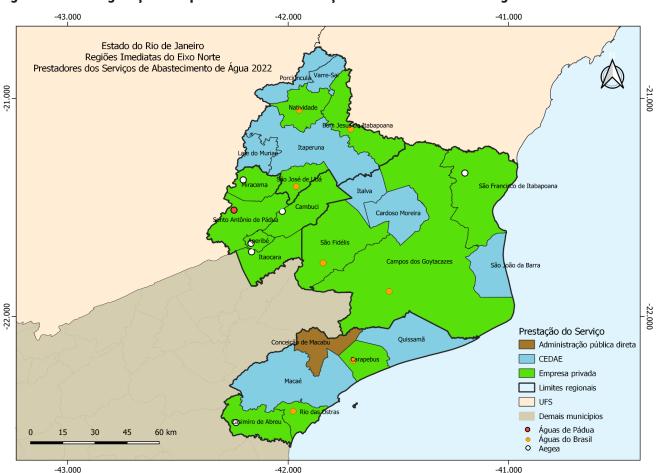


Figura 3: Reconfiguração dos prestadores dos serviços de abastecimento de água no Eixo Norte do ERJ

Fonte: Elaborado pelos autores com base em BNDES (2021).

O novo cenário dos serviços apresenta a expressiva diminuição da atuação da CEDAE e a expansão da participação de empresas privadas nas quatro regiões imediatas que contemplam o Eixo Norte do ERJ. Pode-se destacar que, como município relevante política e economicamente no estado, Macaé não aderiu à regionalização junto a outros desse Eixo. Por outro lado, inserido em uma condição econômica próxima a Macaé, Rio das Ostras optou por conceder os serviços à iniciativa privada. Em virtude da heterogeneidade presente no Eixo Norte, levanta-se o questionamento dos motivos envolvidos na decisão dos municípios.

A problemática apresentada é parte do caminho da trajetória que está sendo construída com as alterações trazidas pela nova lei. Muitas contradições manifestam-se diante desse percurso e abrem espaço para novos debates. A grande expansão da iniciativa privada na área de estudo e a aceitação dessa inserção por parte dos municípios

podem estar associadas à questão institucional do poder público local, que somada aos incentivos dados ao capital reafirmaram a privatização dos serviços de saneamento. Dessa forma, no próximo tópico, iremos explorar essa perspectiva problematizando a adesão (ou a não adesão) diante do quadro da capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte.

4. A capacidade institucional dos municípios

Utilizamos o conceito de capacidade institucional para analisar aspectos que podem estar envolvidos na decisão dos municípios, por aderir ou não ao modelo proposto. Optamos por desenvolver o conceito em sua dimensão administrativa (REPETTO, 2004). Ilustra-se, na Figura 4, a concepção do conceito dentro do objetivo proposto.

Variáveis Indicadores Funcionários das Estrutura Administrativa Secretarias Municipais **DIMENSÃO DIMENSÃO POLÍTICA ADMINISTRATIVA** Planos e Plano Municipal Programas de Saneamento CAPACIDADE **INSTITUCIONAL**

Figura 4: Desenvolvimento do conceito no objeto de pesquisa

Fonte: Elaborado pelos autores com base em Repetto (2004).

Segundo Ramírez (2018), na dimensão administrativa, os principais aspectos da capacidade institucional dizem respeito à organização em si e aos seus recursos humanos, sendo importante que a organização esteja ancorada em aspectos legais e planos que possibilitem que as responsabilidades e objetivos sejam claros. Dessa forma, desenvolvemos esse tópico com base nos seguintes indicadores: a estrutura administrativa das secretarias municipais e os Planos Municipais de Saneamento Básico (PMSBs).

executivas podem estar envolvidas na gestão dos serviços, mas o recorte englobou apenas aquelas em que as ações estavam pautadas no planejamento do setor, como pode ser visualizado no Quadro 1. Outra questão a ser ressaltada é que algumas informações não foram encontradas e/ou não estavam até então disponibilizadas nos portais das prefeituras, o que dificultou a presente análise.

5. Estrutura administrativa

No que se refere à estrutura administrativa, foram selecionados órgãos cujas atividades estavam relacionadas ao saneamento. Importante salientar que outras secretarias

Quadro 1: Estrutura administrativa e corpo técnico

Região imediata	Município	Órgão responsável (e/ou relacionados)	Número de servidores técnicos	Quantidade total de servidores lotados
Campos dos Goytacazes (RGIC)	Campos dos Goytacazes	Subsecretaria de Meio Ambiente	10	65
	Cardoso Moreira	Sec. de Agricultura, Ambiente e Pesca	5	36
	Italva	Sec. Mun. de Meio Ambiente e Limpeza Pública	S.I.	S.I.
	São Francisco de Itabapoana	Sec. Mun. de Meio Ambiente e Defesa Civil	S.I.	S.I.
	São Fidélis	Sec. Mun. de Desenvolvimento Ambiental e Agricultura	S.I.	S.I.
	São João da Barra	Sec. Mun. de Meio Ambiente e Serviços Públicos	3	S.I.
Itaperuna (RGII)	Bom Jesus do Itabapoana	Sec. Mun de Meio Ambiente, Agricultura e Recursos Hídricos	2	16
	Itaperuna	Sec. Mun. de Meio Ambiente	6	S.I.
	Laje do Muriaé	Sec. Mun. de Meio Ambiente	2	S.I.
	Natividade	Sec. Mun. de Meio Ambiente	5	10
	Porciúncula	Sec. Mun. de Meio Ambiente	3	8
	São José de Ubá	Sec. Mun. de Meio Ambiente	7	15
	Varre-Sai	Sec. Mun. de Meio Ambiente	2	S.I.
Macaé–Rio das Ostras (RGIM)	Carapebus	S.I.	S.I.	S.I.
	Casimiro de Abreu	S.I.	S.I.	S.I.
	Conceição de Macabu	Sec. Mun. de Meio Ambiente	2	3
	Macaé	Sec. Mun. de Meio Ambiente	40	77
	Quissamã	Sec. Mun. Agricultura e Meio Ambiente	6	66
	Rio das Ostras	S.I.	S.I.	S.I.
Santo Antônio de Pádua (RGIP)	Aperibé	S.I.	S.I.	S.I.
	Cambuci	Sec. Mun. de Meio Ambiente	1	S.I.
	Itaocara	Sec. Mun. de Meio Ambiente	3	6
	Miracema	Sec. Mun. de Meio Ambiente	5	S.I.
	Santo Antônio de Pádua	Sec. Mun. de Meio Ambiente	9	15

Fonte: Elaborado pelos autores com base nos Portais das Prefeituras (2022). Legenda: S.I.: Sem Informação

As informações vistas no Quadro sobre os órgãos responsáveis pelo campo da governança municipal dos serviços demonstram a visão política a respeito do setor. Em linhas gerais, a maioria dos municípios enquadra o setor de saneamento básico na Secretaria de Meio Ambiente, no entanto, observa-se que, em alguns deles, essa secretaria é incorporada a outros setores, o que muitas vezes ocorre em gestões que pretendem reduzir o número de pastas.

Na Região Geográfica Imediata de Campos (RGIC), inserida na Região Norte do ERJ, São Fidélis possui a Secretaria de Meio Ambiente ligada à pasta da agricultura, e Cardoso Moreira, à da agricultura e pesca. Ainda nessa região, São Francisco de Itabapoana é o único município que engloba a defesa civil na Secretaria de Meio Ambiente. Na Região Geográfica Imediata de Itaperuna (RGII), formada por municípios pertencentes à Mesorregião Noroeste

do estado, Bom Jesus de Itabapoana também possui a secretaria ligada à pasta da agricultura.

É possível notar que essas duas regiões foram as que tiveram todas as informações correspondentes às secretarias encontradas, diferentemente das demais. Dentre outros casos de relação com a pasta da agricultura estão Rio das Ostras e Quissamã, na RGIM (Região Geográfica Imediata de Macaé-Rio das Ostras). Na Região Geográfica Imediata de Santo Antônio de Pádua (RGIP), as secretarias executivas estão centradas na questão ambiental.

É importante pontuar que, embora o setor do saneamento seja transversal e perpasse diversas áreas, como saúde, políticas urbanas, planejamento, infraestrutura, entre outras, a alocação do setor de saneamento na área ambiental permite uma atenção maior no que tange à governança hídrica. Por outro lado, sua alocação formal por si só não garante, necessariamente, a integração dessas políticas, sendo fundamental um corpo técnico que atenda às demandas da população.

No que se refere ao corpo de funcionários para pensar a concessão dos serviços de abastecimento de água na região, as secretarias dos polos regionais foram as que apresentaram os maiores quantitativos de corpo técnico, favorecendo a participação ativa da representação da pasta do município na elaboração dos PMSBs e na obtenção de recursos destinados ao setor. O município de Macaé destaca-se por possuir uma boa estrutura administrativa, assim como Quissamã, o que pode ter influenciado na decisão sobre a não adesão.

Apesar de Campos dos Goytacazes já possuir seus serviços privatizados desde o século passado, ele também se destacou por ser o segundo maior município em quadro técnico, atrás apenas de Macaé. Esses números são discrepantes quando comparados à quantidade de servidores responsáveis nos demais municípios. Cambuci, pertencente à RGIP, apresentou o quadro mais limitado, com apenas um único servidor nessa secretaria,

representado pelo próprio secretário. Essa condição fragiliza o órgão em relação à diversidade de atividades expressas pelas variadas atribuições presentes na pasta.

Embora não tenha sido possível obter o quantitativo total do quadro de pessoal na estrutura administrativa da secretaria de Itaperuna, como polo regional, o município também optou pela não adesão. Mesmo não tendo influência direta da indústria do petróleo e do complexo portuário, a cidade tem um forte setor comercial e é conhecida pelo desempenho na indústria de laticínios desde 1970 (MARINHO, 2017).

Apoiando-se sobre essas reflexões, indaga-se até onde a influência do capital privado consegue se infiltrar diante dos órgãos locais mais estruturados, uma vez que o discurso para concessão dos serviços se pautava na falta de estrutura e de capacidade técnica para universalizar o acesso ao saneamento. Observando casos como os de Macaé e Quissamã, pode-se questionar como a estruturação dos órgãos influencia uma melhor articulação com a concessionária estadual a ponto de essa parceria conseguir gerar bons resultados sem a participação da iniciativa privada.

Para síntese do questionamento suscitado neste tópico, é possível apontar que os aspectos observados convergem para a questão de qual seria o potencial de expansão do setor privado se o corpo institucional do poder público local fosse melhor estruturado. Assim, o tópico seguinte está reservado à análise de mais um indicador da dimensão administrativa da capacidade institucional, o qual influencia na reflexão da questão levantada.

6. Planos Municipais de Saneamento Básico - PMSBs

No que se refere à variável de planos e programas, selecionamos os PMSBs como indicadores. No Quadro 2, apresentam-se o levantamento da presença ou não dos planos e o ano em que foram publicados.



Quadro 2: Arcabouço legal

Danië a lasa diada	Montafata	Plano		
Região imediata	Município	Sim	Não	Ano
Campos dos Goytacazes (RGIC)	Campos dos Goytacazes		Х	2013
	Cardoso Moreira		Х	2015
	Italva	Х		2015
	São Francisco de Itabapoana		Х	2013
	São Fidélis	Х		2013
	São João da Barra	Х		2014
	Bom Jesus do Itabapoana		Х	2014
	Itaperuna		Х	2015
	Laje do Muriaé	Х		2015
Itaperuna (RGII)	Natividade	Х		2015
(11011)	Porciúncula	Х		2015
	São José de Ubá	Х		2015
	Varre-Sai	Х		2015
	Carapebus	Х		2020
	Casimiro de Abreu		Х	-
Macaé – Rio das Ostras	Conceição de Macabu		Х	2013
(RGIM)	Macaé		Х	2021
	Quissamã	Х		2010
	Rio das Ostras		Х	-
	Aperibé	Х		2015
	Cambuci	Х		2015
Santo Antônio de Pádua (RGIP)	Itaocara		Х	2013
()	Miracema		Х	2020
	Santo Antônio de Pádua	Х		2012

Fonte: Elaborado pelos autores com base em INFOSANBAS (2022) e SNIS (2020).

Na RGIC, Italva, São Fidélis e São João da Barra declararam possuir o PMSB. Os municípios de Campos e São Francisco de Itabapoana encontram-se em situação semelhante, em que não há histórico de reconhecimento dos planos, apesar de esses documentos terem sido identificados. Numa situação inversa, São João da Barra informou ter o PMSB, mas não foi encontrado esse documento indicando uma deficiência das gestões do município em relação à publicidade.

Nos documentos analisados, foi possível notar que o município de São Francisco de Itabapoana teve uma única instituição, privada, responsável pela elaboração enquanto os demais contaram com a atuação do Comitê de Bacia Hidrográfica (CBH) do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana em cooperação com as instituições, órgãos

públicos e empresas. Em relação à RGII, foi observado que os municípios de Bom Jesus, Itaperuna, Natividade, Porciúncula e Varre-Sai foram contemplados por um Plano Regional de Saneamento com Base Municipalizada, visto a proximidade geográfica dos municípios e a integração hidrográfica³. Entretanto, apesar da existência dos documentos, os dois primeiros municípios não os reconheceram, alegando não possuir PMSB.

Ainda nessa região, Laje do Muriaé e São José de Ubá também foram contemplados por um plano regional com base municipalizada, que englobou os municípios de Aperibé e Cambuci.

Na RGIM, apenas Carapebus e Quissamã declararam possuir PMSB, sendo a primeira com participação

exclusivamente de instituições públicas, e a segunda, privada. Vale destacar também a identificação de um plano de saneamento de Conceição de Macabu, realizado apenas por uma instituição privada, apesar do município não o ter reconhecido.

No caso de Macaé, seu plano foi finalizado, em 2021, pelo Consórcio Intermunicipal Lagos São João (CILSJ) em parceria com o CBH e uma empresa privada, por isso não teve a base do SNIS atualizada para constatar sua existência. O consórcio tem como uma de suas funções dar suporte técnico aos municípios na gestão ambiental. Ele colabora, desde 1999, com o governo estadual e outros 13 municípios, inclusive os pertencentes à RGIM (CILSJ, 2022).

Por fim, na RGIP, a maioria dos municípios declarou possuir PMSB, com exceção de Itaocara e Miracema. No primeiro caso, o município reconhecia o plano até 2019. Já Miracema apresentava uma situação semelhante à de Macaé devido à elaboração ter sido em ano posterior à última declaração. Esses planos foram realizados por entidades ligadas ao CBH⁴, em parceria com empresas privadas, enquanto Miracema firmou contrato apenas com a AGEVAP e CEIVAP.

Um outro aspecto importante de se notar é a questão temporal. O município de Quissamã foi o primeiro a ter um PMSB, em 2010, enquanto os outros variaram de 2013 a 2015. Já Carapebus e Miracema finalizaram o PMSB no ano da aprovação da Lei n.º 14.026/2020, e Macaé, em 2021. Nos planos municipais, é possível observar semelhanças nas instituições e entidades envolvidas, tendo os CBHs como importantes atores parceiros dos municípios. Esse ponto demonstra que, para além da importância de uma estrutura administrativa municipal, faz-se necessário o apoio de outras instituições públicas em um esforço cooperativo.

Ao analisar aqueles municípios que concederam os serviços de abastecimento de água, nota-se uma maior quantidade de municípios que não reconheciam seus PMSBs, tendência oposta aos que permaneceram com a CEDAE. A lacuna no planejamento do setor, marcada pela falta de reconhecimento dos planos nos municípios que aderiram, levanta questões sobre o potencial desse aspecto ser um dos motivos para a decisão municipal.

Na modelagem do saneamento do ERJ, é importante citar que os municípios fluminenses foram contemplados com os documentos chamados "Estudos Técnicos e Planejamento para a Universalização do Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário", elaborados pelo

Consórcio Fator, Concremat Engenharia e Vernalha Guimarães & Pereira Advogados, e encaminhados pela Casa Civil junto ao ofício que solicitava, aos municípios, a resposta sobre a adesão ao processo.

Embora não esteja claro se a intenção era a de substituir o plano municipal por esses estudos, foi publicada uma matéria, em 2021, que apontava a possibilidade de algumas cidades ficarem sem os recursos da concessão dos serviços da CEDAE por não apresentarem um PMSB (CAMPOS; SPONCHIADO; REGUEIRA, 2021). Após o primeiro leilão, e com a ameaça de não receber os recursos federais, em menos de 15 dias, Itaocara havia decretado a aprovação do "plano municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário no perímetro urbano do município de Itaocara", sendo esse estudo justamente o recebido pelo governo estadual.

Além disso, o decreto aponta que as informações sobre a consulta e as audiências públicas foram "prestadas pelo Executivo Estadual" (ITAOCARA, 2021), não havendo indícios de participação do município nesse processo. Assim, devemos nos perguntar até que ponto a introdução da iniciativa privada em questões públicas locais pode fortalecer ou manter os municípios capturados pelo discurso de incapacidade.

Diante dessas discussões, abrem-se caminhos para uma análise individual de cada município, a fim de captar as particularidades que envolvem questões políticas e institucionais relacionadas à governança, o que não cabe no objetivo deste trabalho. Muitos municípios contrataram empresas para a realização dos planos, mas não reconheceram a existência deles, fato que significou custos públicos sem retorno.

Como apontam Cruz et al. (2011), a capacidade institucional, vinculada à estabilidade de uma estrutura organizacional, está diretamente ligada à existência de uma unidade administrativa. Uma vez estável, essa estrutura sustenta mudanças políticas e administrativas. Ainda de acordo com os autores, tal aspecto assegura, ou pelo menos facilita, a continuidade de atividades já em desenvolvimento e a construção de políticas públicas.

Moretti e Ferrara (2019) destacam que a ausência dos PMSBs, principalmente pelos municípios com menores quantitativos populacionais, — que também se relaciona com a dificuldade no acesso a recursos — está entre os principais motivos da falta de regularização do setor em âmbito municipal. Esses sinais são indicativos, colocam em questão a capacidade institucional dos municípios.

É mister reconhecer que uma análise mais completa da capacidade institucional requer mais elementos do que apenas os dois indicadores analisados. No entanto, a proposta foi apenas apresentar indicativos de déficits da administração pública e da estrutura institucional para a gestão e provisão dos serviços, a fim de levantar questionamentos a respeito de uma região que se mostrou contraditória dentro do novo cenário do setor de saneamento.

demonstra a facilidade desse município na articulação e integração com essas estruturas institucionais.

Por fim, a reconfiguração dos serviços e os indicadores utilizados para inferir a capacidade institucional assinalam o questionamento de até onde a influência do capital privado consegue se infiltrar diante de órgãos locais mais estruturados e tendo instituições públicas parceiras em seu fortalecimento.

7. Considerações finais

O artigo buscou analisar a provisão dos serviços de abastecimento de água no Eixo Norte do ERJ sob a ótica da capacidade institucional, tendo como indicadores a estrutura administrativa municipal e seus PMSBs. A reconfiguração na prestação desse serviço mostrou o grande avanço da iniciativa privada na área de estudo a partir de um modelo de regionalização atrativo para atender aos interesses dos grupos econômicos.

Antes dessa modelagem, a área de estudo possuía apenas dois dos 24 municípios com prestadores privados e um com governança municipal enquanto a CEDAE se fazia presente em todo o restante. Atualmente, ela está composta por quatro diferentes prestadores: dois públicos, sendo um estadual (CEDAE) e outro municipal, e três privados (Águas do Paraíba, Aegea e Águas de Pádua). Essa heterogeneidade acarreta a dificuldade de integração na prestação do serviço de abastecimento de água, uma vez que não há indícios de interesse comum entre elas.

Muitos aspectos podem estar envolvidos na decisão pela concessão dos serviços de abastecimento de água à iniciativa privada, mas, em razão do cenário atual em que os municípios se encontram, pode-se inferir que a adesão, ou não, à regionalização está associada a questões institucionais do poder público local. Esse aspecto ficou representado pela escassa estrutura administrativa das secretarias municipais, dificultando a participação ativa da representação da pasta nos municípios, com poucos exemplos contrários, como Macaé e Quissamã.

Outro ponto que marca a relação entre a decisão de conceder ou não com a questão institucional é a lacuna no planejamento do setor com a falta de reconhecimento por parte dos municípios dos PMSBs. Esses motivos podem ter favorecido a inserção da iniciativa privada em muitos municípios do Eixo Norte. Por outro lado, observa-se também que Macaé foi o único que teve seu plano elaborado por um consórcio intermunicipal, o que

Referências

AEGEA. Quem Somos. 2023. Disponível em: https://www.aegea.com.br/quem-somos/. Acesso em: 13 mar. 2023.

BNDES - Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. **Seminário BNDES com "S" de Social e de Saneamento Projeto Saneamento CEDAE**. 2019. Disponível em: https://www.bndes.gov.br/wps/wcm/connect/site/0bbdee09-54db-4bd7-9c99-ff9aeca53cb1/Apresenta%C3%A7%C3%A3o+CEDAE+-+Painel+Projetos. pdf?MOD=AJPERES&CVID=mX.Ntij. Acesso em: 22 maio 2022.

BRASIL. Lei nº 11.445, de 05 de janeiro de 2007. Estabelece as diretrizes nacionais para o saneamento básico; cria o Comitê Interministerial de Saneamento Básico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/I11445.htm. Acesso em: 08 jan. 2007.

BRASIL. Lei nº 14.026, de 15 de julho de 2020. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei nº 9.984, de 17 de julho de 2000 [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2020]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/l14026.htm. Acesso em: 07 out. 2020.

BRITTO, A. L.; REZENDE, S. C. A política pública para os serviços urbanos de abastecimento de água e esgotamento sanitário no Brasil: financeirização, mercantilização e perspectivas de resistência. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 39, p. 557-581, ago. 2017.

CAMPOS, A.; SPONCHIADO, B.; REGUEIRA, C. Cinco cidades do RJ podem ficar sem o dinheiro do leilão da Cedae por falta de planejamento. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/07/07/sete-cidades-do-rj-podem-ficar-sem-o-dinheiro-do-leilao-da-cedae-por-falta-de-planejamento.ghtml. Acesso em: 08 out. 2022.

CILSJ - Consórcio Intermunicipal Lagos São João. Apresentação. São Pedro da Aldeia. 2022. Disponível em: https://cilsj.org.br/cilsj/. Acesso em: 06 out. 2022.

CRUZ, M. C. M. T. et al. Gestão pública no estado de São Paulo: elementos para um olhar analítico. In: VELOSO, J. F. A. et al. (orgs.). Gestão municipal no Brasil: um retrato das prefeituras. Brasília, DF: Ipea, 2011. p. 87-140.

INFOSANBAS. **Plataforma de dados e informações sobre saneamento básico dos municípios brasileiros**. 2022. Disponível em: https://infosanbas.org.br/ Acesso em: 30 maio 2022

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

ITAOCARA. **Decreto Municipal** nº **2.009, de 13 de maio de 2021**. Aprova o plano municipal de abastecimento de água e esgotamento sanitário no perímetro urbano do município de Itaocara, nos termos da lei federal nº 11.445/2007. 2021. Disponível em: https://docs.google.com/viewer?url=https://portal.itaocara.rj.gov.br/gerenciador/arquivos/transparencia/8953BIOPI_224_SITE.pdf. Acesso em: 09 out. 2022.

MARINHO, I. PROCESSO DE REGIONALIZAÇÃO DO NOROESTE FLUMINENSE. Revista Tamoios, [S. I.], v. 13, n. 2, p. 78-93, dez. 2017.

MORETTI, R. S.; FERRARA, L. N. A universalização do saneamento e suas relações com a pobreza e a precariedade urbana no Brasil. 2019. Disponível em: https://ondasbrasil.org/wp-content/uploads/2019/08/A-UNIVERSALIZA%C3%87%C3%830-DO-SANEAMENTO-E-SUAS-RELA%C3%87%C3%95ES-COM-A-POBREZA-A-DESIGUALDADE-E-A-PRECARIEDADE-URBANA-NO-BRASIL.pdf. Acesso: 07 fev. 2021.

QUINTSLR, S.; WERNER, D. Rodadas de neoliberalização e saneamento básico no Brasil: o caso da Companhia Estadual de Água e Esgoto do Rio de Janeiro (CEDAE). In: BRANDÃO, C. A.; WERNER, D.; OLIVEIRA, F. L. P. Socioeconomia fluminense: políticas públicas em tempos de crise. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2021, cap. 13, p. 335-364.

RAMÍREZ, A. V. Capacidad institucional y desempeño del organismo operador en el saneamiento de las aguas residuales de la zona conurbada Guadalupe – Zacatecas. 2018. 128 p. Dissertação (Mestre em Administração Integral do Ambiente) - El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2018.

REPETTO, F. Capacidad Estatal: requisito para el mejoramiento de la Política Social en América Latina. Washington, DC: Inter-American Development Bank, 2004, 40 p.

SNIS - SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES SOBRE SANEAMENTO. 2019. **Série Histórica**. Disponível em: http://app4.mdr.gov.br/serieHistorica/. Acesso em: 10 nov. 2021.

TAVARES, E.; RIBEIRO, C. F.; SOUZA, J. S. A. Saneamento básico na contramão da justiça ambiental: mudanças no interior Fluminense no contexto da privatização. *In*: ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 19., 2022, Blumenau. **Anais** [...]. ENANPUR, 2022.

¹ Em 2017, foi sancionado o Regime de Recuperação Fiscal (RRF), Lei Complementar (LC) n.º 159, oferecendo, aos estados em desequilíbrio com as contas públicas e endividados com a União, a suspensão do pagamento da dívida por três anos em troca de uma série de medidas, tais como cortes orçamentários, congelamento de salários de servidores e privatizações.

² A Aegea Saneamento é uma empresa que "atua no gerenciamento de ativos de saneamento por meio de concessões comuns plenas ou parciais, subconcessões e parcerias público privadas (PPPs), como administradora de concessões públicas em todo processo do ciclo integral da água – abastecimento, coleta e tratamento de esgoto" (AEGEA, 2023).
³ Esses municípios integram-se numa mesma região hidrográfica, do Baixo Paraíba e Itabapoana. A região também engloba integralmente outros municípios do Eixo Norte Fluminense, como Campos, Quissamã, Cambuci, São Francisco, Laje do Muriaé e parcialmente os municípios de Conceição de Macabu, Carapebus e São Fidelis.
⁴ São elas: a Associação Pró-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (AGEVAP) e o Comitê de Integração da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul (CEIVAP).