

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO  
ESPAÇO URBANO DE CIDADES PEQUENAS: ESTUDO DE CASO DOS  
MUNICÍPIOS DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ/RJ**

**RAFAEL MOREIRA NEVES**

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY  
RIBEIRO - UENF**

**CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ  
JULHO DE 2016**

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO  
ESPAÇO URBANO DE CIDADES PEQUENAS: ESTUDO DE CASO DOS  
MUNICÍPIOS DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ/RJ**

**RAFAEL MOREIRA NEVES**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, como pré-requisito para obtenção do título de mestre em Políticas Sociais.

**ORIENTADORA: PROF.<sup>a</sup> DR.<sup>a</sup> TERESA DE JESUS PEIXOTO FARIA**

Campos dos Goytacazes/RJ  
Julho de 2016

**ANÁLISE DOS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO ESPAÇO  
URBANO DE CIDADES PEQUENAS: ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE  
CARAPEBUS E QUISSAMÃ/RJ**

RAFAEL MOREIRA NEVES

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, como pré-requisito para obtenção do título de mestre em Políticas Sociais.

Em 22 de julho de 2016

BANCA EXAMINADORA

---

Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Teresa de Jesus Peixoto Faria  
Orientadora  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

---

Prof. Dr. Marcelo Carlos Gantos  
Avaliador Interno  
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro - UENF

---

Prof. Dr. Linovaldo Miranda Lemos  
Avaliador Externo  
Instituto Federal Fluminense - IFF

---

Prof. Dr. Marcelo Werner da Silva  
Avaliador Externo  
Universidade Federal Fluminense - UFF

## DEDICATÓRIA

À minha esposa, Rafaela, pelo companheirismo e incentivo.  
Aos meus pais, Jorge e Maristela, por tudo que me ensinaram.  
Vocês são o que tenho de mais precioso na vida!

## AGREDECIMENTOS

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, que como instituição de educação proporciona novos horizontes para nossa região e adjacências. A oportunidade de cursar o Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS), sem dúvidas, não representou apenas mais um título acadêmico, mas uma mudança na forma pela qual enxergo e me insiro no mundo. Esse curto, mas intenso, período de estudos e vivências marcou minha vida.

Aos professores do PPGPS pela generosidade em compartilhar os seus conhecimentos, ora nos incentivando, ora nos cobrando, mas no fim, nos fazendo crescer. Reitero, o crescimento não foi somente no campo a academia, mas também pessoal. Impossível não associar a teoria apreendida às práticas cotidianas e vocês foram os grandes responsáveis por isso! Agradeço em especial os professores: Geraldo Timóteo, Hernan Mamani, Leandro Pinho, Marcelo Gantos, Marcos Pedlowski, Marlon Ney, Paula Mousinho, Sílvia Martinez e Teresa Faria.

Ao Projeto Territórios do Petróleo, na pessoa do seu coordenador, Prof. Marcelo Gantos, pela bolsa de estudos concedida durante minhas atividades como aluno do PPGPS. Sem dúvida, o auxílio financeiro foi fundamental para que pudesse atuar de maneira mais intensa nas minhas atividades de pesquisa. Além disso, participar das ações e iniciativas do Projeto Territórios foi uma grande experiência, proporcionada por meio de um maior contato com a nossa realidade regional e com os debates acerca dos temas abordados pelo referido projeto.

À minha orientadora, Prof.<sup>a</sup> Teresa Faria, pela atenção, cordialidade e respeito com que sempre me tratou nesses 18 meses de orientação acadêmica. Mas não somente por isso. Sei da responsabilidade que foi em me aceitar como seu orientando. Sei das tensões que foi principalmente nos momentos finais dessa dissertação. Sei do momento único da sua vida acadêmica assumindo um importante papel na vida da Universidade. Ainda assim, sempre me tratou da mesma forma. Peço desculpas por se, de alguma forma, não atendi as expectativas que confiou a mim. Muito obrigado pela sua ajuda professora, sou muito grato por tudo que fez por mim.

Aos professores Denise Terra, Linovaldo Lemos, Marcelo Gantos e Marcelo Werner, que aceitaram o convite para avaliar esse trabalho, seja ainda no seu estágio inicial, como um projeto de pesquisa, ou já na sua versão final, como a dissertação concluída. Agradeço pelo tempo

concedido, pelas críticas e ponderações realizadas. A contribuição dos senhores auxiliará no aprimoramento do trabalho desenvolvido.

Aos munícipes que tive contato em Carapebus e Quissamã, que dividiram comigo um pouco do seu tempo, sua história e seu conhecimento. À técnica local do Projeto Territórios do Petróleo em Carapebus, Sra. Ana Paula Filgueira, pelo suporte concedido em minha integração com a comunidade. Aos representantes do poder público local das cidades em perspectiva, em especial, o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus, Sr. Jorge Augusto Junior; e o Técnico em Geoprocessamento da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, Sr. Márcio Melo.

A todos os que contribuíram de alguma forma para o desenvolvimento desse trabalho. Muito obrigado!

## LISTA DE ABREVIATURAS/SIGLAS

- CEDAE – Companhia de Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro.
- CEPERJ – Centro Estadual de Estatística, Pesquisa e Formação de Servidores Públicos do Rio de Janeiro.
- E&P – Exploração e produção.
- EIA – Estudo de impacto ambiental.
- EMBRATEL – Empresa Brasileira de Telecomunicações e Participações S.A.
- EVM – Estudo sobre viabilidade municipal.
- FPM – Fundo de participação dos municípios.
- FUNDENOR – Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional
- IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
- IDH-M – Índice de desenvolvimento humano municipal.
- IPTU – Imposto predial territorial urbano.
- IPVA – Imposto sobre a propriedade de veículos automotores.
- ISS – Imposto sobre serviços de qualquer natureza.
- NEA-BC – Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos.
- OGNs – Organizações não governamentais.
- OMPETRO – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo.
- ONU – Organização das Nações Unidas.
- PDU – Plano diretor urbano.
- PEA-BC – Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos.
- PETROBRAS – Petróleo do Brasileiro S.A.
- PIB – Produto interno bruto.
- SIDRA – Sistema IBGE de Recuperação Automática.
- SISNAMA – Sistema Nacional de Meio Ambiente.
- STF – Supremo Tribunal Federal.
- TAC – Termo de ajuste de conduta.
- UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.
- ZEN – Zona Especial de Negócios.

## LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma I – Localização dos municípios de Carapebus e Quissamã .....	02
Cartograma II – Evolução dos desmembramentos territoriais no Norte Fluminense (1835-1995) .....	67
Cartograma III – Fluxos telefônicos e polarização da região Norte Fluminense (2002) .....	69
Cartograma IV – Evolução demográfica no Norte Fluminense (1991-2015) .....	77
Cartograma V – Valor adicionado bruto do PIB por setores econômicos dos municípios do Norte Fluminense (2013) .....	81
Cartograma VI – Recebimento das rendas petrolíferas municípios do Norte Fluminense (2000-2014) .....	84

## LISTA DE FIGURAS

Figura I – Esquema com a organização das entrevistas .....	72
Figura II – Instrumentos de planejamento urbano e canais de participação .....	112
Figura III – Áreas de expansão urbana recente em Carapebus .....	119
Figura IV – Áreas de expansão urbana recente em Quissamã .....	123
Figura V – Impactos diretos da indústria do petróleo em Carapebus .....	125
Figura VI – Impactos diretos da indústria do petróleo em Quissamã .....	126
Figura VII – Bairros que apresentam expansão urbana recente/Carapebus .....	130
Figura VIII – Bairros que apresentam expansão urbana recente/Quissamã .....	131

## LISTA DE GRÁFICO

Gráfico I – Evolução do recebimento das rendas petrolíferas nos municípios do Norte Fluminense (2000-2015) .....	83
--	----

## LISTA DE TABELAS

Tabela I – Evolução demográfica no Brasil por categorias de cidades (1970-2010) .....	11
Tabela II – Evolução do número de municípios no Brasil por categorias de cidades (1970-2010) .....	13
Tabela III – Distribuição de <i>royalties</i> sobre a produção na plataforma continental .....	61
Tabela IV – Distribuição da participação especial sobre a produção na plataforma continental .....	62
Tabela V – Evolução IDH-M dos municípios do Norte Fluminense (1991-2010) .....	78
Tabela VI – PIB do Norte Fluminense por municípios (2013) .....	80
Tabela VII – Relação receita orçamentária x população x receita per capita dos municípios do Norte Fluminense .....	86



# ANÁLISE DOS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO ESPAÇO URBANO DE CIDADES PEQUENAS: ESTUDO DE CASO DOS MUNICÍPIOS DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ/RJ

RAFAEL MOREIRA NEVES

Orientadora: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Teresa de Jesus Peixoto Faria

## RESUMO

O presente estudo analisa como Carapebus e Quissamã, cidades pequenas do Norte Fluminense, são impactadas em seu espaço urbano pela indústria do petróleo. O recorte temporal estabelecido compreende o período entre os anos 2000 e 2014, momento em que essas cidades receberam vultosos repasses de *royalties* e participações especiais provenientes da atividade petrolífera desenvolvida na Bacia de Campos. Inicialmente, realizou-se a análise do referencial teórico utilizado para a compreensão da questão em voga, que envolve a discussão sobre as cidades pequenas; a inserção das cidades pequenas na rede urbana; a configuração e produção do espaço urbano; os impactos da indústria do petróleo e a justiça ambiental. Em seguida, buscou-se reconhecer como se deu a formação geohistórica da região, do período colonial ao “ciclo” do petróleo, evidenciando os marcos legais da indústria petrolífera e como Carapebus e Quissamã se inseriram na rede urbana regional mediante esse contexto. Logo após, explorou-se a realidade socioeconômica dessas cidades, revelando como o recebimento das rendas petrolíferas alteraram a sociedade e a economia de cada cidade, destacando a condição do poder público como o agente recebedor de tais rendas. A partir dessa condição de sobrefinanciamento orçamentário, analisou-se os canais participativos e os instrumentos de planejamento urbano, evidenciando como se deu a participação popular no fomento dessas políticas públicas. Por fim, estabeleceu-se uma análise dos impactos identificados no espaço urbano de cada cidade, destacando suas semelhanças e diferenças, compreendendo essa questão à luz do debate sobre justiça ambiental. Esta pesquisa buscou ser uma contribuição aos estudos relacionados às cidades pequenas, em especial, àquelas impactadas pela atividade de exploração e produção petrolífera na Bacia de Campos.

**Palavras-chave:** cidades pequenas, impactos da indústria do petróleo, *royalties*, participações especiais, instrumentos planejamento urbano, Carapebus e Quissamã.

**ANALYSIS OF PETROLEUM INDUSTRY IMPACTS IN URBAN AREA SMALL  
CITIES: A CASE STUDY OF MUNICIPALITIES AND CARAPEBUS AND  
QUISSAMA/RJ**

**RAFAEL MOREIRA NEVES**

Advisor: Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup> Teresa de Jesus Peixoto Faria

**ABSTRACT**

The present study analyzes as Carapebus and Quissamã, small towns of North Fluminense are impacted in its urban space by oil industry. The time frame established comprises the period between 2000 and 2014, at that moment these cities received significantly pass on royalties and special participation from the oil activity developed in Campos Basin. Initially, we carried out a theoretical analysis used for the comprehension of the question in vogue, which involves the discussion about the small cities; insertion of small cities in the urban network; the configuration and urban space production; the oil industry impacts and environmental justice. Then, he sought to recognize how the geohistory formation of the region happened, the colonial period "cycle" of the oil, showing the legal frameworks of the petroleum industry and how Carapebus and Quissamã were inserted in the regional urban network through this context. Soon after, he explored the socioeconomic reality of these cities, revealing how the receipt of oil revenues altered a society and economy of each city, highlighting the government's condition as the receiving agent of the such income. From this a condition of budget overfunding, analyzed mechanism participation and social control public instruments of urban planning, highlighting as assured the popular participation in development of these public policies. To conclude settled an analysis of impacts identified in the urban space of each city, highlighting their similarities and differences, including question about the light of the environmental justice debate. This research sought to be a contribution to study related to small cities in particular those impacted for exploration activity and oil production in the Campos Basin.

**Key-words:** small towns, the oil industry impacts, royalties, special participation, urban planning instruments, Carapebus and Quissamã.

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	01
<b>1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E REFERENCIAL TEÓRICO</b>	
1.1. Procedimentos metodológicos .....	10
1.1.1. Escolha do objetivo de estudo .....	10
1.1.2. O caminho metodológico percorrido .....	16
1.2. Referencial teórico .....	22
1.2.1. As cidades pequenas .....	22
1.2.2. A rede urbana e as cidades pequenas .....	31
1.2.3. Produção do espaço urbano e o debate sobre justiça ambiental	39
1.2.4. Os impactos da indústria do petróleo .....	49
<b>2. FORMAÇÃO GEOHISTÓRICA E A INSERÇÃO DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ NA REDE URBANA DO NORTE FLUMINENSE</b>	
2.1. Resgate histórico da urbanização do Norte Fluminense .....	54
2.2. A indústria do petróleo e sua atuação no Norte Fluminense .....	59
2.3. A inserção de Carapebus e Quissamã na rede urbana regional .....	66
<b>3. OS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO RECENTE DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ</b>	
3.1. Macro-impactos identificados no Diagnóstico Participativo PEA-BC	73
3.2. A realidade socioeconômica dos municípios petrorentistas .....	76
3.2.1. Indicadores demográficos .....	76
3.2.2. Composição do Produto Interno Bruto .....	79
3.2.3. Recebimento das rendas petrolíferas .....	82
3.2.4. As rendas petrolíferas na percepção dos agentes locais .....	87
3.3. Instrumentos de planejamento urbano e canais de participação .....	92
3.3.1. Plano Diretor .....	93
3.3.2. Conselhos Municipais .....	99
3.3.3. Orçamento Participativo .....	104
3.3.4. Agenda 21 Local .....	108
3.4. Os impactos da indústria do petróleo no espaço urbano local .....	112
3.4.1. O caso de Carapebus .....	114

3.4.2. O caso de Quissamã .....	120
3.4.3. Reconhecimento do campo: semelhanças e diferenças entre Carapebus e Quissamã .....	124
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	132
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	138
APÊNDICES .....	147
ANEXO .....	158

## INTRODUÇÃO

As cidades pequenas compõem a maior parte da rede urbana nacional. Dentre os 5.570 municípios do país, a maior parte é considerada “cidade pequena”, onde vivem aproximadamente 62 milhões de brasileiros, população maior do que a de países como Argentina ou Colômbia (JURADO DA SILVA; SPOSITO, 2013). É válido ressaltar que são muitos os critérios utilizados para definir o que é uma cidade, não havendo consenso tanto no âmbito acadêmico como também entre organismos oficiais de diversos países, tais como: número de habitantes, disponibilidade de equipamentos urbanos e decisão política-administrativa (SILVA; GOMES; SILVA, 2009).

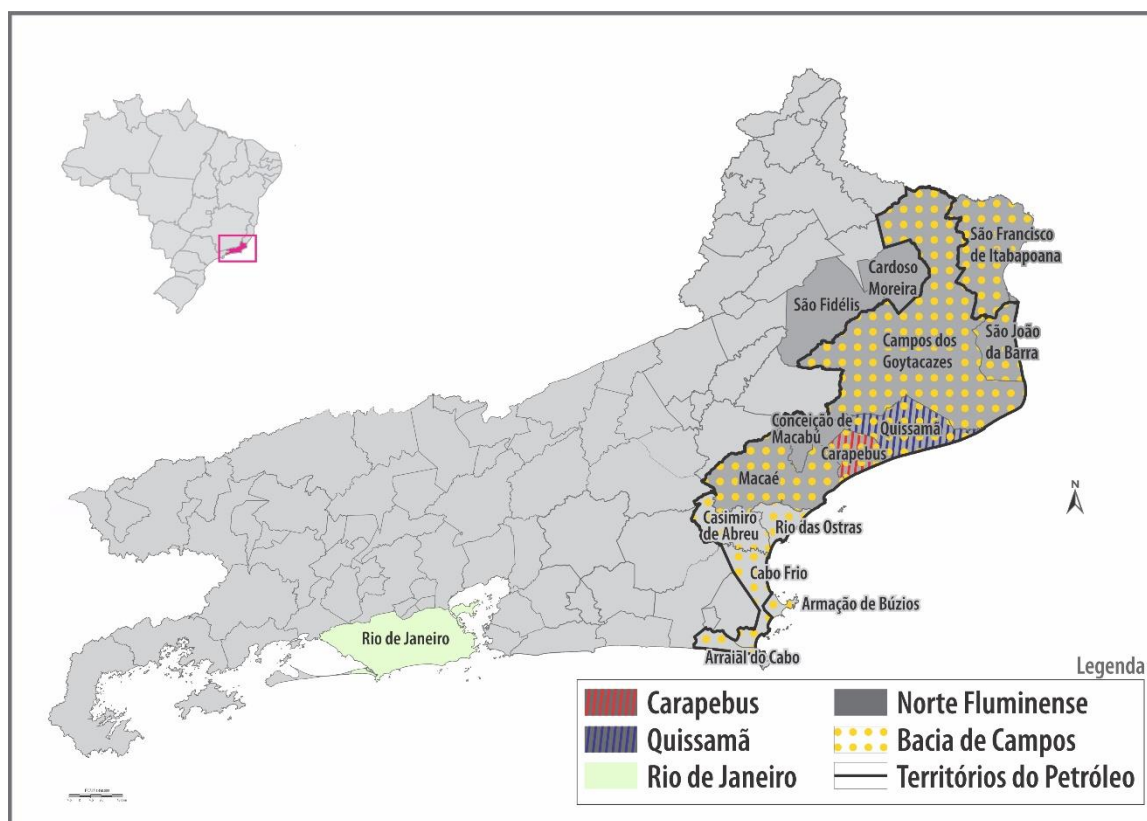
No Brasil, a classificação oficial do que é uma cidade segue o parâmetro político-administrativo, onde toda a sede municipal é considerada uma cidade, sem considerar suas peculiaridades estruturais e funcionais. Veiga (2002) discute esse critério de definição de cidade, originado no Decreto-Lei 311/1938 e que perdura até hoje, entendendo que ele mascara a realidade. Isso se torna mais latente nas cidades pequenas, onde em muitas dessas sedes municipais é possível observar características rurais, extrapolando os limites territoriais do campo, nas relações econômicas, social e políticas do cotidiano dos moradores que vivem nessas “cidades”.

O interesse em pesquisar as cidades pequenas surge como forma de contribuir para a reversão da condição de pouca visibilidade dos estudos sobre essa categoria de cidades no bojo da academia, que tem priorizado os estudos relacionados às cidades médias e grandes (ENDLICH, 2009). Desde as décadas de 1970 e 1980, autores como Milton Santos e Roberto Lobato Corrêa abordaram as cidades pequenas como objeto de pesquisa. Na busca por avançar com os estudos sobre as cidades pequenas, é possível reconhecer recentemente novos estudos e pesquisas sobre o tema, o que demonstra um esforço de elevar e manter as cidades pequenas como importante objeto de pesquisa.

Nessa dissertação, serão reconhecidos como cidades pequenas as sedes municipais com até 50 mil habitantes, conforme proposta apresentada por Motta et al (1997). A literatura utilizada como referencial teórico reconhece a relevância do parâmetro demográfico para se definir o porte de uma cidade, mas ressalta que não se deve utilizá-lo isoladamente, com o risco de se homogeneizar cidades essencialmente diferentes. Ainda assim, sabendo dos riscos que se corre em definir o porte de uma cidade apenas pelo número de habitantes, o que se busca nesse

momento é destacar os núcleos urbanos de menor expressão demográfica em relação ao seu entorno local e regional, que é o caso das cidades de Carapebus e Quissamã.

Segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2015), Carapebus e Quissamã localizam-se na mesorregião do Norte Fluminense e apresentam população e densidade demográfica de 15 mil e 22 mil habitantes, 28,40 hab./km<sup>2</sup> e 43,36 hab./km<sup>2</sup>, respectivamente. Ambos os municípios estão inseridos na área de maior produção petrolífera do país, a Bacia de Campos, que responde por 84% da produção de petróleo nacional (ANP, 2014). A produção de petróleo nessa região alterou significativamente a sua estrutura econômica, social e territorial, se desdobrando em novos e diferentes impactos nos municípios localizados nessa porção territorial.



Cartograma I – Localização dos municípios de Carapebus e Quissamã.  
Fonte: Elaboração própria a partir de CEPERJ.

Tais mudanças começam a ser percebidas na década de 1970, quando a Petrobras iniciou suas atividades de exploração e produção (E&P) dos campos de petróleo e gás natural na plataforma continental no litoral do Norte Fluminense. A cidade de Macaé foi definida como base das atividades da Petrobras na Bacia de Campos, transformando-se no polo irradiador das mudanças vividas em toda a região (SERRA, 2007).

A década de 1990 foi um período no qual essas mudanças se mostraram mais intensas. A “febre emancipatória”<sup>1</sup>, vivenciada no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, também apresentou desdobramentos na mesorregião. Dos dez municípios que compõe atualmente o Norte Fluminense, quatro tiveram a sua efetiva instalação na referida década<sup>2</sup>. Porém, é válido destacar que, no caso específico da mesorregião em tela, o recebimento de *royalties* da atividade petrolífera também se configurou em mais um motivo para a emancipação desses municípios, que viam nessa fonte de renda novas “possibilidades” de implementar suas próprias políticas a partir da autonomia política e orçamentária.

Outro importante marco da indústria do petróleo ocorrido na década de 1990 foi a aprovação e promulgação da Lei nº. 9.478/97, também conhecida como a Lei do Petróleo. A implantação de medidas neoliberais no contexto nacional, que entre outros pontos, atuaram na diminuição do papel do Estado e na ampliação da iniciativa privada, principalmente nos setores produtivos, foi a base da lei em questão. A quebra do monopólio da Petrobras na exploração de petróleo e gás natural e a introdução de novos cálculos e mecanismos de indenização financeira à União, Estados e Municípios produtores de petróleo, ampliou sobremaneira os valores recebidos por esses entes federados.

Destacam-se nessa questão a introdução da participação especial<sup>3</sup> e o aumento do valor no repasse dos *royalties* da produção de petróleo e gás natural aos estados e municípios produtores. Associado a essas mudanças, novas empresas, em sua maioria internacionais, passaram a operar na Bacia de Campos, ampliando a produção e, conseqüentemente, os valores pagos de *royalties* e participações especiais, que serão doravante denominados como rendas petrolíferas. Atualmente, os valores pagos a título de participações especiais são maiores que os valores pagos como *royalties*, ainda que este último seja mais conhecido quando se faz referência a tais rendas.

As possibilidades de emprego proporcionadas pela indústria do petróleo, ainda que concentradas principalmente em Macaé, e o “enriquecimento” dos municípios que estão

---

<sup>1</sup> Termo utilizado por Piquet (2002, p. 6) *apud* Cruz; Pinto (2007, p. 322) ao se referir às diversas emancipações que ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

<sup>2</sup> São eles: Quissamã (1990), Cardoso Moreira (1993), São Francisco do Itabapoana (1997) e Carapebus (1998).

<sup>3</sup> São valores pagos pelas empresas exploradoras de petróleo sobre o lucro obtido em campos com grande rentabilidade.

posicionados na zona de produção primária da Bacia de Campos<sup>4</sup>, tornou o Norte Fluminense um polo de atração populacional de amplitude nacional (PAGANOTO, 2008). Assim, juntamente com as altas rendas petrolíferas, o crescimento demográfico em tela pode ser entendido como importantes impactos da indústria do petróleo na mesorregião, criando um quadro de possibilidades e de desafios aos municípios que a compõe.

Campos dos Goytacazes, tradicional centro regional, apesar de não ter recebido os investimentos diretos da indústria do petróleo, manteve-se como sede de diversas repartições públicas, de indústrias do setor açucareiro e ceramista e, nos últimos anos, vem observando a consolidação do setor de educação, principalmente o universitário e técnico (PIQUET; GIVISIEZ; OLIVEIRA, 2006). Já Macaé, que após a instalação da Petrobras na década de 1970 passou a ganhar importância na região, tornou-se um centro regional emergente, como base *off-shore* das indústrias que atuam na Bacia de Campos.

Franks (2012), ao analisar os impactos promovidos pela indústria do petróleo em cidades da Austrália, ressalta que ainda que ocorram os impactos negativos ao ambiente, às comunidades e à economia local, a atuação do poder público, da sociedade civil e das empresas ligadas a atividade de E&P petrolífera podem reverter, ao menos em partes, esses impactos, transformando-os em positivos, com a oferta de novos postos de empregos, maior disponibilidade financeira dos agentes públicos, ampliação de infraestrutura, entre outros. Quanto à questão ambiental, é impossível citar nesse caso impactos positivos, mas a mobilização política e social pode criar medidas que mitiguem os danos causados pela indústria do petróleo.

No caso dos municípios inseridos na zona de produção primária da Bacia de Campos, entende-se como possibilidade o recebimento de vultosas rendas petrolíferas, que coloca esse grupo de municípios como os que mais recebem *royalties* e participações especiais no país. As oportunidades criadas por tais rendas permitiriam, ao menos em teoria, a implementação de políticas públicas frente aos problemas decorrentes dos impactos da indústria do petróleo, mas também para preparar esses municípios para o período de esgotamento da atividade petrolífera (LEAL; SERRA, 2013).

Entretanto, para além das possibilidades, outros problemas típicos de atividades econômicas do grande capital, como o petróleo, ampliaram as dificuldades vivenciadas pelos

---

<sup>4</sup> Determinada pelo IBGE, é a área mais próxima dos campos de produção de petróleo.



municípios, trazendo novos desafios à administração pública, como o aumento da violência, das favelizações, da deficiência na oferta da infraestrutura urbana básica e serviços públicos e dependência econômica às rendas petrolíferas. Alguns dos problemas citados já foram tema de pesquisas acadêmicas, evidenciando o interesse da universidade nas questões da região. Porém, a maior parte dessas pesquisas elegeram como objeto de estudo as cidades médias de Campos dos Goytacazes e Macaé.

Analisando os impactos promovidos pela indústria do petróleo, entende-se que a configuração e a produção do espaço urbano das cidades pequenas em perspectiva devem ser investigadas considerando o contexto de sobrefinanciamento orçamentário proporcionado pelas rendas petrolíferas. Em linhas gerais, o processo de urbanização pode ser compreendido como a ocupação e concentração populacional no espaço geográfico e o estabelecimento do seu sistema de valores, atitudes e comportamento social, ou seja, a “cultura urbana” (CARLOS, 2013). Nessa dissertação, o espaço urbano será explorado, destacando o papel do Estado como o principal agente indutor de segregação sócio-espacial.

Como recorte espacial, se definiu as cidades de Carapebus e Quissamã como objeto de estudo devido a: i) estarem inseridas na zona de produção primária da Bacia de Campos e por isso recebem os maiores repasses das rendas petrolíferas (estão localizadas exatamente entre Campos dos Goytacazes e Macaé); ii) proximidade dessas cidades com os dois centros regionais, o menor custo de vida, o valor da terra mais barato e a relativa tranquilidade típica das cidades pequenas fez com que essas cidades experimentassem um exponencial crescimento populacional nos últimos 20 anos. Se em números absolutos o crescimento demográfico não foi expressivo, em números relativos, ambas as cidades viram seu contingente populacional mais que dobrar entre 1991-2015, passando, respectivamente, de 7 mil e 10 mil habitantes para 15 mil e 22 mil habitantes.

Já como recorte temporal, foi utilizado como referência o período que compreende os anos de 2000 até 2014 devido aos seguintes fatores: i) período pós-regulamentação e sanção da Lei do Petróleo, que ampliou sobremaneira o valor repassado das rendas petrolíferas; ii) a disponibilidade de imagens de satélite do Google Earth, facilitando o trabalho de identificação espacial; iii) maior acesso aos dados sobre o recebimento das rendas petrolíferas e orçamento municipal, já que boa parte dessas informações estão disponíveis em banco de dados independentes, como o Inforoyalties.

A partir das informações e reflexões expostas, emerge a questão principal dessa dissertação: de que forma a indústria petrolífera impactou no processo de urbanização e a configuração do espaço urbano das cidades pequenas de Carapebus e Quissamã. Procurando contribuir para a compreensão dessa questão, tem-se como principal objetivo analisar como Carapebus e Quissamã, cidades pequenas do Norte Fluminense, são impactadas em seu espaço urbano pela indústria do petróleo, evidenciando os mecanismos de participação social sobre as ações do poder público local.

Já como objetivos específicos, que norteiam a pesquisa, têm-se: i) identificar as transformações socioeconômicas desses municípios com o advento da indústria petrolífera, ampliando o debate acerca da aplicação das rendas petrolíferas; ii) reconhecer como o poder público local atua na mitigação dos impactos da indústria do petróleo, enfatizando o papel dos canais participativos da sociedade em suas iniciativas; iii) compreender, à luz do debate sobre cidades pequenas e justiça ambiental, os impactos da indústria do petróleo na configuração do espaço urbano das cidades em perspectiva.

A relevância dessa pesquisa<sup>5</sup> se apresenta na possibilidade de contribuir com uma das missões da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e do mestrado em Políticas Sociais, que é a de ampliar as pesquisas relacionadas à mesorregião onde estão inseridos, auxiliando na compreensão da sua realidade econômica e social. Também procura ser uma contribuição ao programa “Plataformas da Cidadania”<sup>6</sup>, uma medida mitigatória da Petrobras direcionada aos impactos da atividade da indústria petrolífera na Bacia de Campos. Tal medida é uma exigência do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA) no processo de licenciamento da atividade de exploração petrolífera, sendo desenvolvida e implementada pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF)<sup>7</sup>.

---

<sup>5</sup> A iniciativa da pesquisa surgiu de discussões com a Prof.<sup>a</sup> Teresa Faria, orientadora dessa dissertação, que viu como oportunidade para os estudos relacionados ao Norte Fluminense abordar os impactos da indústria do petróleo no espaço urbano das cidades pequenas, saindo do tradicional eixo Campos-Macaé.

<sup>6</sup> O qual se insere no Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos – PEA/BC (Nota Técnica IBAMA 01/10), e tem como objetivo geral promover a gestão integrada e articulada das ações de educação ambiental vinculadas aos processos de licenciamento na Bacia de Campos, viabilizando a participação qualificada dos grupos sociais afetados por essas atividades, no contexto das medidas mitigadoras e compensatórias.

<sup>7</sup> Essa pesquisa foi financiada pelo referido programa, por meio de bolsa de produção científica concedida ao autor dessa dissertação via Fundação de Desenvolvimento do Norte Fluminense – FUNDENOR.

Um das linhas de ação que compõe o programa Plataformas de Cidadania é o Projeto “Territórios do Petróleo”, do qual o autor deste trabalho é bolsista. Esse, por sua vez, tem como objetivo apoiar um público diversificado, no acompanhamento, na divulgação e na discussão pública em torno da distribuição e da aplicação dos recursos financeiros das participações governamentais (*royalties* e participações especiais) pelo poder público municipal, apresentando sua estruturação voltada para a abordagem do Relatório Final do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC)<sup>8</sup>, doravante chamado de “Diagnóstico Participativo PEA-BC”.

Esse relatório apresenta os cinco macro-impactos<sup>9</sup> socioeconômicos identificados como consequência da atividade petrolífera nos municípios integrantes da Bacia de Campos, que foi utilizado como parâmetro para a construção do tema da pesquisa. Dos cinco, o macro-impacto *royalties* é tomado como “referência”, desdobrando-se nos outros três macro-impactos: dinâmica demográfica, ocupação e uso do solo e pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços. A opção por esses macro-impactos como parâmetro de análise está na sua relação com o espaço urbano, assunto de interesse dessa dissertação<sup>10</sup>.

Visando alcançar os objetivos propostos, foi utilizado como procedimento metodológico a aproximação dos pressupostos teóricos pesquisados com o que foi observado e analisado empiricamente, por meio do método de estudo de caso. O estudo em profundidade de um determinado objeto pode resultar em generalizações passíveis a outros casos semelhantes, permitindo o reconhecimento pormenorizado daquilo que se pretende pesquisar (LAKATOS; MARCONI, 2010). O referencial teórico que embasa essa dissertação atuou como parâmetros para a definição do escopo da pesquisa, além de se configurarem como ferramentas para análise do que se propôs investigar nessa dissertação.

Valendo-se de uma abordagem qualitativa, buscou-se identificar as modificações do espaço urbano a partir da experiência dos municípios. Os espaços de discussão e reflexão, as

---

<sup>8</sup> Disponível em: <<http://pea-bc.ibp.org.br/index.php?view=pea-diagnostico>>, acesso em 10 de abril de 2016, às 17h.

<sup>9</sup> A saber: a ocupação do espaço marinho, a dinâmica demográfica, a ocupação e uso do solo, a pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços e os *royalties*.

<sup>10</sup> A temática urbana sempre despertou o interesse do autor dessa dissertação, ainda que nunca tivesse trabalhado com o tema em nenhum trabalho anterior. A orientação da Prof.<sup>a</sup> Teresa de Jesus Peixoto Faria, que é doutora em estudos urbanos pela Ecole des Hautes Études en Sciences Sociales/França, foi fundamental para a definição da dinâmica urbana como tema central da dissertação.

oficinas e demais atividades desenvolvidas pelo projeto Territórios do Petróleo em Carapebus e Quissamã foram utilizadas como base para o contato e a interação com os munícipes. Foi utilizado como instrumento de coleta de dados a observação participante natural, pois os debates acerca dos problemas urbanos locais, assim como as saídas de campo proporcionada pelas oficinas, permitiram um maior contato da realidade vivenciada pelos munícipes (LAKATOS; MARCONI, 2010).

Também foram realizadas entrevistas semiestruturadas direcionadas aos representantes das secretarias que respondem pelo planejamento urbano dos municípios em análise e aos moradores que apresentam relevante atuação comunitária, seja como mobilizador social ou como pesquisador da história local. Além desse instrumento, também foram realizadas visitas de campo, em especial, em áreas identificadas como de urbanização recente, onde foi possível obter o relato dos moradores *in loco* e registrar a paisagem por meio de fotografias e do diário de campo.

A dissertação traz, em seu primeiro capítulo, as motivações para a realização dessa pesquisa, enfatizando a relevância dos estudos sobre as cidades pequena e o percurso metodológico percorrido, apresentando as técnicas utilizadas e o passo a passo da pesquisa, privilegiando a narrativa do campo. Também dispõe da revisão teórica que subsidiou a análise do estudo de caso, discorrendo sobre o debate acerca das cidades pequenas, a rede urbana e o papel das cidades pequenas, a produção e configuração do espaço urbano, os impactos da indústria do petróleo e a justiça ambiental.

O segundo capítulo apresenta o processo de formação histórico do Norte Fluminense, visando reconhecer os desdobramentos que resultaram na atual configuração territorial e da sua rede urbana, destacando a constituição do espaço urbano de Carapebus e Quissamã. Será abordada a história da indústria do petróleo na mesorregião, retomando os marcos legais que tornaram esses municípios grandes recebedores das rendas petrolíferas. Enfoca, também, a inserção das cidades de Carapebus e Quissamã na rede urbana regional nesse “ciclo do petróleo”, enfatizando o papel das cidades pequenas na constituição da rede urbana.

No terceiro e último capítulo, será analisado o impacto da indústria do petróleo na estrutura socioeconômica de Carapebus e Quissamã, comparando os resultados específicos ao contexto regional. Em seguida, serão evidenciados os instrumentos de planejamento urbano e os canais participativos relacionados às políticas públicas urbanas, sempre correlacionando as

informações à percepção dos munícipes. Por fim, a partir das notas de campo, das entrevistas e dos registros fotográficos obtidos, apresenta-se a realidade posta, analisada por meio da perspectiva ambiental que engloba as questões relacionadas aos impactos negativos no espaço urbano.

Na conclusão, serão apresentadas as principais análises sobre o tema abordado nessa pesquisa, apontando algumas indagações e desdobramentos que poderão subsidiar futuras investigações.

# 1. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS E REFERENCIAL TEÓRICO

## 1.1. Procedimentos Metodológicos

### 1.1.1. Escolha do objeto de estudo

O foco dessa dissertação é a produção de um estudo sobre as cidades pequenas. A discussão sobre essa categoria de cidade não é algo novo na academia, sendo abordada por diversos campos do conhecimento conforme o interesse de análise. Para Jurado da Silva e Sposito (2013, p. 20), muitos desses estudos não ganham destaque, ou ainda, não apresentam o mesmo volume quantitativo que os estudos relacionados às cidades grandes e médias. Corroborando com esse entendimento Endlich (2009, p. 30), ao afirmar que as cidades pequenas “são menos estudadas na academia, muitas vezes negligenciadas”. Já Melo (2008, p. 437-438) afirma que no âmbito da Geografia Urbana brasileira, os estudos relacionados aos espaços metropolitanos estão constantemente em voga.

O protagonismo das cidades grandes e médias nos estudos relacionados a temática urbana, relegando as cidades pequenas a um plano secundário, é evidenciado também por Corrêa (1999, p. 45) que expõe que “os esforços de reflexão empreendidos sobre o espaço urbano e a cidade têm, preferencialmente, privilegiado as grandes cidades”. Por sua vez, Soares e Melo (2009, p. 13-14) afirmam que as cidades pequenas “constituem importante elemento para a investigação científica contemporânea tanto pela carência de estudos como pelos conteúdos sociais, políticos, econômicos e histórico que comportam”.

Para melhor compreensão desses desdobramentos, toma-se como referência a metodologia utilizado por Motta *et al* (1997) que categorizam as cidades brasileiras em seis níveis conforme o quantitativo populacional, utilizando critério quantitativo para estabelecer essa classificação. Para os autores, São Paulo e Rio de Janeiro são classificadas como regiões metropolitanas de primeira ordem. As demais cidades com mais de 500 mil habitantes são classificadas como regiões metropolitanas de segunda ordem. As cidades com 250 mil a 500 mil habitantes são consideradas centros grandes. As cidades com 100 mil a 250 mil habitantes são identificadas como centros médios. Já as cidades com 50 mil a 100 mil habitantes são agrupadas como centros médios pequenos. Por fim, como centros pequenos, são entendidas as cidades com até 50 mil habitantes.

As cidades pequenas compõem expressiva parcela do território nacional<sup>11</sup>, constituindo a maior parte da rede urbana brasileira. São espaços demograficamente significativos para a sociedade, já que a sensação de pertencimento ao lugar é mais evidente nessa categoria de cidade (ROMA, 2008, p. 103). Analisando a dinâmica da população brasileira, é possível constatar que as cidades pequenas, vem apresentando diminuição no seu crescimento demográfico, assim como a redução do número de cidades com esse contingente populacional.

Tomando como referência o período entre 1970-2010<sup>12</sup>, observa-se um crescimento demográfico nas cidades pequenas de 26%, que corresponde a um pouco mais de 13 milhões de pessoas. Já as cidades com população superior a 500 mil habitantes<sup>13</sup>, excluindo São Paulo e Rio de Janeiro, apresentaram o maior índice de crescimento demográfico, na ordem de 407%, correspondendo a um incremento de quase 31 milhões de pessoas. O crescimento das cidades pequenas foi o menor do período entre as categorias de análise, como é possível observar na tabela I:

**TABELA I – EVOLUÇÃO DEMOGRÁFICA NO BRASIL  
POR CATEGORIAS DE CIDADES (1970-2010)**

Cidades por categorias (hab.)	População (por ano)					Crescimento %
	1970	1980	1991	2000	2010	
SP e RJ	10.176.530	13.583.940	15.126.953	16.293.450	17.573.949	73%
> 500 mil	7.553.483	15.442.232	23.710.868	30.681.068	38.297.557	407%
250 mil a 499 mil	4.716.437	8.208.142	13.535.713	18.027.344	20.969.823	345%
100 mil a 249 mil	9.376.193	14.542.928	18.353.507	21.601.329	27.595.348	194%
50 mil a 99 mil	10.381.988	15.627.576	19.232.673	20.984.462	22.314.204	115%
< 50 mil	50.930.215	51.606.234	56.865.761	62.285.201	64.004.918	26%
<b>Total</b>	<b>93.134.846</b>	<b>119.011.052</b>	<b>146.825.475</b>	<b>169.872.854</b>	<b>190.755.799</b>	<b>105%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir do sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (2015).

Mesmo que o crescimento demográfico nas cidades pequenas tenha sido o menor entre as categorias analisadas, os dados do ano de 2010 demonstram que são nesses núcleos urbanos

<sup>11</sup> Dos 5.570 municípios brasileiros, 4.957 apresentam menos de 50 mil habitantes, representando 89% dos municípios brasileiros (IBGE, 2015).

<sup>12</sup> Definiu-se como período de análise o ano 1970 por ser nesse momento histórico que a população brasileira se torna majoritariamente urbana.

<sup>13</sup> A metodologia utilizada por Motta et al (1997) considera a população total das regiões metropolitanas ao abordar as cidades-sedes de regiões metropolitanas.

onde vivem mais de 64 milhões de pessoas, seguida pelas cidades com mais de 500 mil habitantes, que apresentava pouco mais de 55 milhões de habitantes. Isso evidencia que, mesmo com o pujante crescimento das cidades grandes e de algumas regiões metropolitanas nos últimos 40 anos, as cidades pequenas ainda mantêm seu protagonismo como lugar onde vivem a maior parte dos brasileiros.

Ainda considerando o íterim entre 1970-2010, agora é analisada a evolução do número de cidades que compõe o território brasileiro. Observa-se o crescimento na ordem de 34% no número de cidades pequenas, saltando de 3.700 em 1970 para 4.957 em 2010. Entre as décadas de 1970 e 1980, período marcado pela ditadura militar, houve forte centralização da política na esfera federal, contribuindo para que a criação de novos municípios<sup>14</sup> fosse reduzida – o que significaria a descentralização do poder (GICOLINI, 2009, p. 81).

Além disso, algumas cidades que antes pertenciam a categoria de “cidades pequenas” ascenderam demograficamente, passando a representar a categoria das cidades com 50 mil a 100 mil habitantes. Deve ser levada em consideração a evolução demográfica da população mundial após a 2ª Guerra Mundial, momento que ficou conhecido como a “explosão demográfica”. O Brasil presenciou essas mudanças concomitantemente com a urbanização de sua população, entre as décadas de 1960 e 1980. Santos (2013, p. 32) destaca que, nesse momento, “a população vivendo nas cidades conhece aumento espetacular: cerca de novos cinquenta milhões de habitantes, isto é, um número quase igual ao total do país em 1950”.

Essa condição contribuiu para que durante esse período, o número de cidades com até 50 mil habitantes reduzisse entre as décadas de 1970 e 1980, devido ao crescimento natural da população e o aumento das migrações interurbanas, com predomínio dos descolamentos das cidades menores para as maiores. Essa tendência foi revertida no período compreendido entre as décadas de 1980 e 2000, quando ocorreu um contínuo crescimento do número de cidades pequenas, saltando dos 3.991 em 1980 para 4.981 em 2000, um crescimento de 27%. Essa evolução está diretamente relacionada com novas emancipações influenciadas, em grande medida, pelo processo de redemocratização que culminou com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Nela, o empoderamento dos municípios no pacto federativo permitiu uma

---

<sup>14</sup> No Brasil o município é um ente federado, que goza de autonomia política-administrativa-financeira. Já a cidade é a sede desse município, ou o 1º distrito, delimitado territorialmente pelo agente público local. Como os dados oficiais fazem referência aos municípios, estes serão utilizados como parâmetro de análise nessa dissertação. É válido destacar que Carapebus e Quissamã apresentam apenas um único distrito – a sede municipal.



maior descentralização do poder, facilitando a criação de novos municípios por todo o país (NUNES; GARCIA, 2015, p. 110-111).

Demonstrando essas mudanças, a tabela II representa a evolução do número de municípios no Brasil entre os anos de 1970 e 2010, distribuídas por categorias de cidades<sup>15</sup>:

Cidades por categorias (hab.)	Número de cidades (por ano)					Crescimento no período (%)
	1970	1980	1991	2000	2010	
SP e RJ	2	2	2	2	2	-
> 500 mil	9	16	23	29	36	300%
250 mil a 499 mil	14	24	40	53	61	336%
100 mil a 249 mil	66	96	120	140	184	179%
50 mil a 99 mil	156	236	281	302	325	108%
< 50 mil	3705	3617	4025	4981	4957	34%
<b>Total</b>	<b>3952</b>	<b>3991</b>	<b>4491</b>	<b>5507</b>	<b>5565</b>	<b>41%</b>

Fonte: Elaboração própria, a partir do sistema IBGE de Recuperação Automática – SIDRA (2015).

Revertendo o crescimento no número de municípios dos últimos vinte anos, se observa no período abarcado entre os anos 2000 e 2010 a queda no número das cidades pequenas. Em 2000, 4.981 cidades eram consideradas pequenas, enquanto em 2010 eram 4.957. Houve uma redução de 24 cidades pequenas durante esses 10 anos. Em números absolutos, 58 novos municípios foram emancipados, totalizando 5.565 o número de municípios no Brasil em 2010. É válido frisar que o menor crescimento do número de municípios se deve às medidas legais tomada para “inibir” novas emancipações (NUNES; GARCIA, 2015, p. 112).

As análises realizadas a partir da evolução demográfica e do número de municípios do país permite compreender melhor a composição da nossa população e a constituição da rede urbana nacional. Porém, não se pretende com apenas esses dados representar a diversidade própria de um país com a quinta maior extensão territorial e contingente populacional do mundo. O que se procurou foi, a partir da categorização das cidades, visualizar como as cidades

<sup>15</sup> O apêndice I traz um quadro comparativo com o contingente populacional por categorias de cidades, abordados a partir distribuição populacional e pelo número de cidades de cada categoria.

pequenas constituem a maior parte da rede urbana nacional, abrigando relevante parcela da população brasileira.

Essa condição propiciou diversos estudos que buscam destacar as cidades pequenas como objeto da pesquisa. Autores clássicos da geografia, como Milton Santos e Roberto Lobato Corrêa, por exemplo, já utilizaram as cidades pequenas como tema de trabalhos. Soares e Melo (2009, p. 24-28) realizaram levantamento sobre a produção bibliográfica desses autores referente ao tema em voga, apontando os diferentes enfoques abordados.

Milton Santos, em trabalhos de 1981, 1993 e 1996<sup>16</sup>, atuou no debate sobre a conceituação das cidades pequenas em meio ao contexto de países subdesenvolvidos, enfatizando a globalização e a expansão do meio técnico-científico-informacional. Também trouxe à baila o debate quanto às “cidades locais”, como ele chama as cidades de menor influência na rede urbana.

Já Roberto Lobato Corrêa, em trabalhos de 1999, 2006 e 2011<sup>17</sup>, aborda as cidades pequenas na perspectiva da rede urbana, destacando aspectos da inserção dessa categoria de cidade na rede urbana regional e nacional, a área de influência exercida por tais cidades no que ele chama de hinterlândia<sup>18</sup>, os efeitos da globalização na inserção das cidades pequenas na rede urbana, os tipos de cidades pequenas e a tênue confluência entre o urbano e o rural nessas cidades.

Mais recentemente, corroborando com a reversão do quadro de aparente desprestígio<sup>19</sup>, no qual o tema “cidades pequenas” foi relegado no âmbito acadêmico, novos trabalhos dentro dessa perspectiva vêm sendo desenvolvidos. Destacando algumas das variações temáticas nas quais as cidades pequenas são abordadas, é possível citar: Silva, Gomes e Silva (2009), que organizam uma coletânea de artigos que enfatizam as cidades pequenas como objeto de estudos

---

<sup>16</sup> Nas obras “Manual de geografia urbana” (1981) [2012], “A urbanização brasileira” (1993) [2013] e “Da totalidade ao lugar” (1996) [2005].

<sup>17</sup> Nas obras “Globalização e reestruturação da rede urbana – uma nota sobre as pequenas cidades” (1999), “Estudos sobre a rede urbana” (2006) e “As pequenas cidades da confluência do urbano e do rural” (2011).

<sup>18</sup> “[...] é um centro que exerce centralidade em relação ao seu território municipal, sua hinterlândia, onde vive uma população dispersa dedicada sobretudo às atividades agrárias” (CORRÊA, 2011, p 7).

<sup>19</sup> Como exemplo, é possível citar o trabalho realizado por Moreira Junior (2013) que fez o levantamento da produção acadêmica que abordavam às cidades pequenas como objeto de pesquisa entre os anos de 2000 a 2010 nos anais dos Encontros Nacionais de Geógrafos.

na Geografia; Endlich (2009) que discorre sobre os papéis e significados das cidades pequenas, correlacionando toda reflexão teórico à realidade do Noroeste do Paraná; Jurado da Silva e Sposito (2013) que aprofundam a temática evidenciando o debate a respeito da definição de cidade pequena e apresentando o estudos de casos a respeito da cidade paulista de Presidente Prudente e do centro pré-urbano de Tarabay<sup>20</sup>.

Trabalhos de conclusão de mestrado e doutorado também vêm abordando questões relacionadas às cidades pequenas. Para citar alguns exemplos, destacam-se as publicações de Endlich (2006), Bacelar (2008), Figueiredo (2008), Melo (2008), Roma (2008), Melo (2008), Leão (2011) e Jurado da Silva (2011). É válido frisar que parte dos trabalhos mencionados acima foram desenvolvidos pelo curso de Pós-Graduação da Universidade Estadual Paulista “Júlia Mesquita Filho”, cujas diversas pesquisas relacionadas às cidades pequenas têm ganhado fôlego.

Jurado da Silva (2011, p. 37) apresenta como uma das hipóteses para a ampliação dos estudos relacionados às cidades pequenas a maior inserção de cursos de pós-graduação em regiões não metropolitanas, que é o caso da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, acabando por contribuir com as pesquisas referentes à realidade do seu entorno – que envolve, no geral, cidades pequenas. Além disso, a maior inserção de alunos provenientes de áreas interioranas permitiu que o tema fosse mais difundido, já que alguns desses alunos trazem consigo o desejo de contribuir com as reflexões sobre sua realidade regional.

Nesse sentido, buscando contribuir para as pesquisas relacionadas às cidades pequenas, essa dissertação aborda como objeto de análise os municípios de Carapebus e Quissamã, que apresentam população de 15 mil e 22 mil habitantes, respectivamente (IBGE, 2015). São municípios de emancipação recente<sup>21</sup>, beneficiados pelo recebimento das rendas petrolíferas e que nos últimos anos observaram um exponencial crescimento demográfico, superior as médias nacional, estadual e regional. É uma tentativa de lançar luz sobre municípios impactados pela indústria do petróleo na Bacia de Campos que geralmente não são contemplados por estudos sobre essa temática.

---

<sup>20</sup> Sposito utiliza esse termo na análise do processo de formação do núcleo populacional de Tarabay, na década de 1970.

<sup>21</sup> Quissamã se emancipou em 04 de janeiro de 1989, com instalação da administração municipal em 01 de janeiro de 1990. Já Carapebus se emancipou em 13 de março de 1995, com instalação efetiva em 1 de janeiro de 1997 (IBGE, 2015).

### 1.1.2. O caminho metodológico percorrido

Os procedimentos metodológicos utilizados nessa pesquisa foram estruturados visando atingir os objetivos propostos, assim como responder à questão norteadora da pesquisa. Para tanto, foi adotada a abordagem qualitativa, por entender que o foco da pesquisa se concentra na visão dos sujeitos inseridos nas realidades analisadas, destacando suas opiniões, percepções e anseios. Godoy (1995a) *apud* Souza (2013, p. 57) destaca que na pesquisa qualitativa destaca-se a relação direta do pesquisador com o objeto de estudo, priorizando o uso de técnicas de pesquisa como a entrevista, a análise documental e as observações diretas.

Uma pesquisa qualitativa não deve necessariamente abolir de sua estrutura ou na própria sistematização da pesquisa o uso de técnicas de tratamento de dados de cunho quantitativo. Para Demo (1998) *apud* Ramires e Pessôa (2013, p. 25), as pesquisas qualitativas e quantitativas são complementares, no máximo, uma destas pode ser priorizada em detrimento da outra, numa determinada pesquisa. Portanto, é válido frisar a utilização de dados secundários quantitativos para a compreensão do objeto de estudo deste trabalho, como nas análises referentes às cidades pequenas e no recebimento das rendas petrolíferas.

Como método de pesquisa, optou-se pelo monográfico/estudo de caso, que parte da premissa que um determinado objeto de estudo que se trate com maior rigor científico pode representar outros casos semelhantes. Para tanto, a pesquisa deve se estruturar visando a observação e análise de todos os fatores relacionados ao objeto em perspectiva (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 90). Nessa dissertação, o estudo de caso enfatizará as cidades de Carapebus e Quissamã e os impactos da indústria do petróleo nos seus espaços urbanos. De forma indireta, propõe-se a contribuir com esse debate que envolve diversas outras cidades pequenas inseridas em um contexto de produção petrolífera.

A partir da revisão bibliográfica realizada em dissertações e teses, em artigos acadêmicos e livros que abordam a temática urbana associada aos impactos da indústria do petróleo nos municípios que compõe a Bacia de Campos, foi possível observar que as pesquisas relacionadas ao tema se restringem aos municípios Campos dos Goytacazes e Macaé<sup>22</sup>. Estes,

---

<sup>22</sup> É possível destacar os trabalhos intitulados “Impactos socioeconômicos e espaciais da instalação do polo petrolífero de Macaé” (MOTA *et al*, 2007), “ A produção social do espaço e do tempo da modernização: desafios analíticos para a compreensão do município de Campos dos Goytacazes” (SILVA; RAINHA, 2014). Também é válido ressaltar outros trabalhos desenvolvidos no âmbito do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de

por sua vez, estão inseridos na categoria de “cidade média”<sup>23</sup>, a qual exerce importante função na rede urbana regional. Isso reflete o que é possível constatar no âmbito nacional: pesquisas sobre o espaço urbano privilegiando as cidades médias e grandes, em detrimento das cidades pequenas.

Procurando ser uma contribuição aos estudos sobre as cidades pequenas, elegeu-se as cidades de Carapebus e Quissamã como objeto de pesquisa. Em primeiro lugar, por estas se inserirem na zona de produção primária da Bacia de Campos, e por isso, figurarem como grandes receptoras das rendas petrolíferas. Em segundo lugar, por serem cidades “pequenas”, não só pelo quantitativo populacional, mas por serem cidades que desempenham influência restrita às suas hirtelândias<sup>24</sup>. Em terceiro lugar, pela proximidade geográfica e formação histórica, pois são cidades que se estruturaram, econômica e territorialmente, influenciadas pela atividade açucareira. E em quarto, por serem cidades inseridas na área de atuação do projeto “Territórios do Petróleo”, que abrange ainda outros oito municípios inseridos na Bacia de Campos<sup>25</sup>.

Outra cidade que se enquadraria nos parâmetros estabelecidos, mas que não é abordada nessa dissertação, é São João da Barra. Optou-se por sua não inclusão, por entender que a instalação do Complexo Portuário do Açú no seu território estabelece uma outra dinâmica nas transformações socioeconômicas do município. Essa questão por si só, demandaria pesquisa específica, que não caberia nesse trabalho. Além disso, a distância geográfica de Macaé – epicentro da indústria petrolífera no Norte Fluminense – e das cidades de Carapebus e Quissamã dificultaria a operacionalização da pesquisa, necessitando de uma maior disponibilidade de tempo para tal.

Definido o recorte espacial da pesquisa, as cidades de Carapebus e Quissamã, se faz agora necessário definir seu recorte temporal. Ainda que o crescimento demográfico desses entes federados apresente crescimento desde a década de 1990, período que ocorreu a instalação

---

Cidades da Universidade Candido Mendes e do Mestrado em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

<sup>23</sup> São consideradas cidades médias quando considerado a classificação proposta por Mota *et al* (2007). Se considerado o Relatório Regiões de Influência das Cidades – IBGE (2008), Campos dos Goytacazes é considerada “capital regional C”, enquanto Macaé é considerada “centro sub-regional A”.

<sup>24</sup> São consideradas no Relatório Regiões de Influência das Cidades – IBGE (2008) como “centros locais”.

<sup>25</sup> Que são: Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes Casemiro de Abreu, Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra.

efetiva das referidas cidades, serão consideradas as informações sobre o recebimento dos *royalties* e participações especiais para a definição do recorte temporal. Nesse sentido, destaca-se o período que compreende o pós-implementação da Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997), que quebrou o monopólio da Petrobras nas atividades de E&P do petróleo e gás natural, implementou as participações especiais e alterou as regras de rateio das compensações financeiras, valorizando os municípios e estados próximos aos campos de produção. Isso ampliou sobremaneira a capacidade orçamentária dessas cidades, favorecendo a concentração e o aumento do recebimento das rendas petrolíferas.

A partir das análises dos dados sobre o recebimento das rendas petrolíferas, foi possível identificar o crescimento do recebimento dessas rendas pelas cidades em tela nos anos de 1998, 1999 e 2000. Deste último ano em diante, o valor recebido continua em crescimento, mas de maneira menos acentuada, se estabilizando nos anos seguintes. Mediante a esse importante incremento orçamentário e por entender que o recebimento de *royalties* e participações especiais se configuram como o principal impacto da indústria do petróleo nessas cidades, a pesquisa busca atuar na análise das transformações do espaço urbano no período temporal entre os anos 2000 até 2014. Toma-se o ano de 2014 como ano final desse marco temporal por ser o último ano antes da queda do valor recebido das rendas petrolíferas.

Com a definição do recorte espacial e temporal, será exposto agora como se deu o trabalho de campo, estruturado por meio de pesquisa de campo exploratória. Nessa fase, se buscou implementar a técnica de observação participante natural, uma vez que o autor dessa dissertação morou na cidade de Quissamã e interagiu em diversas situações com pessoas da cidade de Carapebus, o que confere proximidade com o objeto da pesquisa (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 177).

Essa condição propicia alguma facilidade no reconhecimento do campo e no contato com as pessoas. Entretanto, também se configura em um desafio, pois exige um maior cuidado nas abordagens aos sujeitos entrevistados e nas análises realizadas nos dados obtidos, pois seria natural que as opiniões do cidadão se confundisse com a postura do pesquisador, que deve tentar ser o mais imparcial possível – já que a imparcialidade absoluta é impossível.

Inicialmente, se optou pela participação em atividades do Projeto Territórios do Petróleo no seu núcleo de Carapebus e Quissamã. Essas atividades tinham como objetivo criar ambientes

de encontro e diálogo entre os munícipes, sempre direcionando a pauta dessas reuniões com questões referentes aos *royalties* do petróleo. As primeiras participações ocorreram no mês de janeiro de 2015, a partir desse momento, procurou-se estabelecer um contato mais próximo com os munícipes. Tal participação se mostrou duplamente positiva: permitiu a interação e a construção de laços mais efetivos com os moradores e possibilitou o reconhecimento da questão dos *royalties* pelo ponto de vista dos próprios munícipes<sup>26</sup>. É válido destacar ainda a atuação das técnicas locais do Projeto Territórios do Petróleo<sup>27</sup>, que contribuíram com informações sobre as cidades e sobre seus moradores.

A partir desses contatos, foi possível averiguar os principais eixos de expansão urbana recente da cidade, além dos problemas urbanos que mais afligem os moradores. O registro dessas informações, por meio do diário de campo, permitiu criar um roteiro preliminar para a verificação “*in loco*” das informações obtidas. Assim, foram estabelecidos como eixos de expansão urbana recente os seguintes bairros em Carapebus e Quissamã, respectivamente: Barreiros, Caxanga, Loteamento APCC, Oscar Brito, Sapecado e Ubás em Carapebus; Alto Alegre, Caxias, Mathias, Ribeira, Sítio Quissamã e Mato de Pipa em Quissamã.

Em quatro oportunidades (janeiro, fevereiro, julho e dezembro de 2015), foram realizadas visitas a esses bairros, onde foi possível registrar por meio de fotografias alguns dos problemas urbanos relatados. Também foi possível conversar com alguns moradores de maneira “informal”, abordando-os de maneira aleatória nas ruas dos bairros, sem a utilização de um roteiro prévio de entrevista, mas direcionando as perguntas para a obtenção de informações sobre o histórico do bairro, os problemas urbanos e a atuação da comunidade e do poder público local na solução de tais problemas. Uma pergunta “de corte” foi feita no início da conversa: se eram moradores do bairro em perspectiva. As informações obtidas nessa etapa associadas às informações obtidas nas reuniões do projeto Territórios do Petróleo permitiram um maior conhecimento do campo, auxiliando na caracterização do objeto de estudo.

Com a manifestação por parte de alguns moradores sobre o receio de serem identificados, que em algumas situações foi possível perceber com a recusa de se responder

---

<sup>26</sup> Como exemplo, é possível citar a Oficina de Fotografia, realizado em Carapebus e Quissamã nos dias 17 e 24 de janeiro de 2015. Foi apresentada técnicas de fotografia aos participantes, e na sequência, o grupo percorreu a cidade registrando os problemas ambientais encontrados. A ideia era que a fotografia, associada as redes sociais, possam ser utilizadas para denunciar e reivindicar a resolução dos problemas apontados.

<sup>27</sup> Em Carapebus, Sra. Ana Paula Filgueira e em Quissamã, Sra. Moira Paula Pessanha.

perguntas direcionadas sobre a aplicação das rendas petrolíferas, optou-se por não realizar a identificação tanto dos moradores que se dispuseram a compartilhar informações nas conversas “informais” no âmbito das ações do Projeto Territórios do Petróleo e nas visitas aos bairros, quanto dos moradores que se dispuseram a conceder as entrevistas. As exceções foram os gestores municipais, que por ocuparem função pública, atendem a prerrogativa de publicidade das informações.

O contato feito com os representantes do poder público local teve como objetivo obter informações sobre as seguintes questões: o crescimento da cidade; legislação urbana e canais de participação social e *royalties* do petróleo. Em quatro situações (março, julho e dezembro de 2015 e abril de 2016), foram estabelecidos contatos com os gestores públicos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus, nas pessoas da Sra. Verônica Moraes, da Sra. Michele e do Sr. Jorge Augusto Junior<sup>28</sup>. Já na Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, os contatos foram estabelecidos por meio do Sr. Márcio Melo e do Sr. Carlos Eduardo Maia<sup>29</sup> e na Secretaria de Meio Ambiente de Quissamã, por meio do contato estabelecido com a Sra. Michelle Ferreira<sup>30</sup>.

Nessa etapa da pesquisa de campo, houve dificuldades no acesso a documentos e relatórios oficiais de Carapebus, tais como o Plano de Desenvolvimento Urbano e o esboço do Plano Diretor Urbano. Todas as demandas direcionadas à Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus foram realizadas tanto pessoalmente como “virtualmente”, com o envio da solicitação ao e-mail institucional da pasta. Ainda assim, as informações só foram disponibilizadas em abril de 2016, após reunião com o Sr. Jorge Augusto Junior. Já em Quissamã, algumas informações estavam disponíveis no seu site, como o Plano Diretor Urbano. As demais informações foram obtidas pessoalmente, por meio do Sr. Márcio Melo, inclusive, com a disponibilização de outros documentos e leis, como a ata de criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, as leis de zoneamento urbano etc.

Durante os meses de janeiro e novembro de 2015, a pesquisa se estruturou no tripé revisão bibliográfica, reconhecimento do campo e obtenção de dados oficiais. Após a

---

<sup>28</sup> Sra. Verônica Moraes atua como técnica em edificações, a Sra. Michele atua como secretária e do Sr. Jorge Augusto Junior atua como secretário de governo.

<sup>29</sup> Sr. Márcio Melo atua como técnico em geoprocessamento e do Sr. Carlos Eduardo Maia atua como coordenador da secretaria.

<sup>30</sup> Sra. Michelle Ferreira atua como fiscal do meio ambiental da Secretaria Municipal do Meio Ambiente.



organização e análise das informações obtidas, foi sistematizado o roteiro das entrevistas a ser aplicado aos moradores e gestores públicos. Para tanto, na composição da amostra para aplicação das entrevistas, foi adotado o método não-probabilístico bola de neve, no qual se priorizou a escolha de participantes que tivessem reconhecido saber sobre a história do município e histórico de atuação comunitária. O critério de seleção desses participantes pautou-se na indicação dos próprios moradores, que indicaram munícipes que atenderiam os critérios mencionados anteriormente (MARCONI; LAKATOS, 2010, p. 178-179).

Nesse sentido, foi definido quatro categorias de entrevistados, a saber: o líder comunitário, o historiador, o morador e o gestor público. O líder comunitário representa o munícipe que desempenha ações de integração e de influência na comunidade em que vive, sendo priorizado a indicação de líder comunitário de bairro com expressivo crescimento demográfico nos últimos anos. O historiador representa o munícipe que desenvolve ações de resgate e divulgação da história local, valorizando a perspectiva do pesquisador local. O morador representa o munícipe que acaba por não atuar de uma maneira mais efetiva com a mobilização comunitária da cidade, mas que apresenta interpretações próprias sobre as questões levantadas. Já o gestor público representa a visão do poder público local.

O roteiro estabelecido para as entrevistas ao morador, ao líder comunitário e ao historiador é único e se estruturou em cinco eixos: perfil do entrevistado; crescimento da cidade; crescimento do bairro; legislação urbana e participação comunitária; rendas petrolíferas. O primeiro eixo busca obter informações sobre o entrevistado, visando a sua caracterização. O segundo eixo procura explorar o entendimento do entrevistado quanto ao crescimento “geral” da cidade. O terceiro eixo enfoca o conhecimento do entrevistado sobre os instrumentos de planejamento urbano e os canais de participação que a comunidade dispõe para contribuir com ações do poder público local. Já o quarto eixo enfatiza a percepção da importância das rendas petrolíferas para as cidades.

O roteiro estabelecido para as entrevistas aos gestores públicos da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus e da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, foi estruturado nos seguintes eixos: perfil do entrevistado; crescimento da cidade; legislação urbana e participação social; e rendas petrolíferas. O interesse da elaboração desses eixos é o mesmo que motivo sua aplicação aos demais entrevistados, entretanto, se buscou na realização das entrevistas com os gestores

públicos identificar o perfil “técnico” das questões levantadas. É válido destacar que, apesar da semelhança da estrutura das entrevistas, existem diferenças nas perguntas elaboradas ao primeiro grupo (líderes comunitários, historiadores e moradores) e ao segundo grupo (gestores públicos). Também deve ser destacado que houve adaptação na formulação das perguntas elaboradas para cada cidade, adequando-as às questões particulares de cada cidade<sup>31</sup>.

As informações coletadas nas entrevistas, na exploração do campo, nas conversas informais com os moradores e os dados obtidos nas fontes secundárias, foram utilizadas como base para construção e análise de conteúdo. Por sua vez, tal análise será construída à luz do referencial teórico que norteará essa pesquisa: cidades pequenas, rede urbana, produção e configuração do espaço urbano; impactos da indústria do petróleo; justiça ambiental. Essa discussão teórica será explicitada no subitem a seguir.

## **1.2. Referencial teórico**

### **1.2.1. As cidades pequenas**

Segundo o relatório “Perspectivas da Urbanização Mundial”, divulgado em 2014 pela Organização das Nações Unidas (ONU), 54% da população mundial vivem em áreas urbanas, sendo que a previsão para 2050 é o crescimento desse percentual para 66%. No Brasil, 84% da população vivem nas cidades, figurando como um dos países mais urbanizados do mundo – quinta nação mais urbanizada do continente americano, atrás da Venezuela, do Uruguai, da Argentina e do Chile (ONU, 2014, p. 2).

O relatório ressalta ainda que 3.9 bilhões de pessoas vivem em cidades com até 500 mil habitantes, que recebe a denominação de “pequenos estabelecimentos” no supracitado relatório, enquanto cerca de 880 milhões de pessoas vivem nas cidades com mais de 10 milhões de habitantes. Nesse cenário, com perspectivas de maior crescimento da população residente nos núcleos urbanos pequenos (ONU, 2014), a cidade se torna o lugar onde bilhões de pessoas vivem, onde o homem atua como um ser capaz de produzir a condição material para sua existência e gerando seu próprio modo de vida – o modo de vida urbano (CARLOS, 2013, p. 70).

---

<sup>31</sup> O roteiro das entrevistas consta no apêndice, sendo: apêndice II – Entrevista com os munícipes; apêndice III – Entrevista com gestores públicos.

A cidade, que apresenta seus primeiros registros históricos há cerca de 5.000 anos a.C. na região da Mesopotâmia, nasce do processo de acumulação da produção do campo, permitindo que o homem passasse a se fixar em um dado território sobrevivendo desse excedente (CARLOS, 2013, p. 61). Rolnik (2012, p. 8) classifica a cidade como “centro e expressão do domínio sobre um território, sede do poder e da administração, lugar da produção de mitos e símbolos”. Essa condição permitiu ao homem o desenvolvimento de novas funções, ocasionado a diferenciações de papéis dentro da sociedade, com destaque para as ações de cunho político, religioso e econômico.

As cidades de hoje são bem diferentes das cidades primitivas. A metamorfose que as cidades vivenciaram, e ainda vivenciam, no decorrer da história é fruto do avanço e da diversificação da divisão social e territorial do trabalho. Para Carlos (2013, p. 57), a cidade é “uma realização humana, uma criação que vai se constituindo ao longo do processo histórico e que ganha materialização concreta, diferenciada, em função de determinações históricas específicas”.

Novos estudos abordam a questão em voga a partir do entendimento que a cidade é, antes de mais nada, resultado do trabalho humano materializado no espaço. Assim, se enfatiza o caráter histórico-social desse processo, que reflete as transformações ocorridas ao longo de gerações e suas diferentes formas de apropriação do espaço, ressaltando a relação entre sociedade e natureza (CARLOS, 2007, p. 20). A definição de cidade deve ser tratada tanto em seus aspectos materiais e imateriais, como também por seus pontos antagonistas, trazendo à baila o debate acerca do arcaico e moderno, do centro e periferia, dos espaços públicos e privados, refletindo a complexidade da cidade (SILVA; GOMES; SILVA, 2009, p. 45).

Definir o que é a cidade não é uma tarefa fácil. Sua complexidade e diversidade de estrutura fazem com que o debate acerca das cidades se torne objeto de estudo de diversos pesquisadores. Um fato é que a cidade não é definida apenas por sua estrutura física, aquilo que é possível observar na paisagem e que se é apreendido *a priori*, mas também por uma identidade particular, pautada sua estrutura econômica, política e cultural. Silva, Gomes e Silva (2009, p. 44) analisam que a Geografia Clássica busca uma definição de cidade pautada na oposição entre o urbano e o rural. Nessa perspectiva, o predomínio de atividades econômicas não agrícolas, como o comércio e a indústria, e a concentração espacial de homens e suas construções torna-se o parâmetro principal para se concluir o que é, e o que não é, uma cidade.

Ocorre que essa relação entre o urbano e o rural por vezes se mostra tênue. Na maior parte das cidades pequenas, o urbano se faz presente enquanto materialidade representada na cidade (distrito sede). As funções político-administrativas, as moradias, o comércio, a indústria, a oferta de serviços especializados, a disponibilidade de infraestrutura, dos meios de comunicação e transporte, entre outros equipamentos e serviços, faz com que o dia a dia dos moradores dessas cidades esteja alicerçada com base em uma estrutura urbana “básica”.

Entretanto, o rural não é descartado nesse espaço, mas pelo contrário, influencia a vida urbana por meio do seu tempo particular, das suas atividades econômicas, dos seus hábitos e costumes, enfim, das características própria do rural, tornando as cidades pequenas um lugar privilegiado para a observação da mescla entre a cidade/campo e o urbano/rural. Analisando esse limite entre o urbano e o rural nas cidades pequenas, Abramovay (2000, p. 5) afirma que “os limites estabelecidos internacionalmente são arbitrários: correspondem muito mais a tradições histórico-institucionais que a situações geográficas refletidas”.

Avançando agora na discussão sobre a definição de cidade no que tange parâmetros político-legal, é possível concluir que não existe uma definição única nesse aspecto, pois cada país adota uma forma própria para essa definição. Dependendo da realidade em voga, o critério de definição pode ser o demográfico ou a oferta de determinada infraestrutura urbana. Como exemplo, é possível citar a Argentina, Canadá, Chile, Dinamarca, Espanha, Estados Unidos, França, Holanda, Islândia, Noruega e a ONU, que consideram o número de habitantes em áreas urbanas para se definir uma cidade (MELO, 2008, p. 441).

No Brasil, assim como na África do Sul, El Salvador, Equador, Paraguai, Reino Unido e República Dominicana, por exemplo, é adotado um terceiro critério, o político-administrativo. Ainda sobre a especificidade brasileira, Jurado da Silva e Sposito (2013, p. 32-33) afirmam que “no Brasil, por exemplo, esse parâmetro é baseado no seu sentido político-administrativo que reconhece na sede municipal a cidade, de acordo com o que ficou estabelecido no Decreto-Lei número 311, de março de 1938”. É possível reconhecer também países que adotam parâmetros mistos, mesclando os três critérios expostos anteriormente, como é o caso da Itália e de Portugal.

Existem questionamentos quanto a validade da classificação como cidade das sedes político-administrativas de municípios com pequeno contingente populacional. Isso ocorre devido a não observação de atividades tradicionais do espaço urbano nesses núcleos

populacionais, como indústrias não relacionadas às atividades do campo, menor nível de diversidade econômica, dos mecanismos de comunicação e transporte. Endlich (2006, p. 86), refletindo esse questionamento à luz do contraditório do urbano, cita como exemplos as periferias das grandes cidades, que muitas vezes não integram a “cidade formal”; os condomínios fechados e suas singulares e excludentes dinâmicas sociais; ou ainda os loteamentos disseminados nas bordas metropolitanas.

Uma outra variável considerada nos casos apresentados acima, inclusive nos casos onde o critério político-administrativo prevalece, é o número de habitantes. Claro que essa informação é relevante, entretanto, não deve ser o único item considerado, com o risco de reduzir a definição do que é uma cidade apenas ao seu tamanho demográfico.

Retomando o debate acerca da definição de cidade no Brasil, a legislação vigente considera o distrito sede como cidade. Em geral, o distrito sede é o núcleo populacional de maior urbanização do município. A cidade tem seu perímetro urbano estabelecido por meio de decreto de autoridade municipal, ou seja, uma espécie de linha imaginária que separa a cidade do campo. Os demais núcleos urbanos dentro do município que apresentam relativo dinamismo econômico e densidade demográfica podem ser classificados como distrito<sup>32</sup>. No Brasil, os distritos não gozam de autonomia econômica e política (JURADO DA SILVA E SPOSITO, 2013, p. 33).

Conforme pode ser observado no texto da Constituição de 1967, elaborada durante o período militar, sua principal característica foi a forte centralização na esfera federal dos poderes e decisões governamentais. Nesse contexto, foi estabelecida a Emenda Constitucional nº 1 de 1967, que dispôs sobre o processo de criação de novos municípios. Segundo Lorenzetti (2003):

Em obediência a esse dispositivo constitucional, foi editada a Lei Complementar nº 1, de 9 de novembro de 1967, que estabelecia os referidos requisitos mínimos de população e renda pública, bem como dispunha sobre a forma de consulta prévia às populações locais para a criação de novos municípios. Esses requisitos, que eram uniformes para todo o País, compreendiam: população estimada, superior a dez mil habitantes ou não inferior a cinco milésimos da população existente no Estado; eleitorado não inferior a dez por cento da população; centro urbana já construído, com o mínimo de duzentas casas; arrecadação mínima de cinco milésimos da receita

---

<sup>32</sup> O distrito é uma divisão administrativa de um município, que pode compreender um ou mais bairros, definido a partir de lei municipal (PINTO, 2003, p. 57 *apud* PINA; LIMA; SILVA, 2008, p. 136).

estadual de impostos, computada no exercício anterior ao processo de emancipação. Comprovado o atendimento a tais exigências, a Assembleia Legislativa do respectivo Estado determinava a realização do plebiscito e, havendo resultado favorável, editava a lei de criação do novo município (LORENZETTI, 2003, p. 3).

Um dos pontos principais dessa Lei Complementar foi o estabelecimento de regras mais rígidas para a criação de novos municípios. Os estados mantiveram sua prerrogativa de criação de novos municípios, porém, foram definidas condições mínimas, com destaque para o contingente populacional mínimo de 10 mil habitantes ou não menor que 0,5% da população estadual.

Com o fim do período militar, que compreendeu o período entre 1964 até 1985, foi elaborada uma nova Constituição Federal, promulgada em 1988. Imbuída pelo ideário de descentralização, em oposição aos anos sob a tutela de um governo ditatorial-centralizador, a Constituição de 1988 já em seu primeiro artigo constitui a República Federativa do Brasil por meio da união indissolúvel dos estados, municípios e do distrito federal, garantindo a autonomia legal a cada um desses entes federados.

Gicolini (2009, p.61-63), após extenso levantamento bibliográfico, aglutina os principais pontos de pesquisas que se incumbiram em analisar o processo de emancipação em diferentes realidades no Brasil entre as décadas de 1980 e 1990. Esse autor demonstra a variedade de fatores que levaram à criação de novos municípios, destacando os argumentos apresentados, que vão desde a extensão territorial, descentralização política, desenvolvimento econômico, ausência de serviços públicos e a possibilidade de gestão dos recursos financeiros por autoridade pública mais “próxima” da comunidade.

A urgência no estabelecimento de critérios mais rigorosos para a criação de novos municípios emerge da necessidade de evitar que esses novos entes federados, sejam inviáveis economicamente, tornando-se um problema não só para os cofres do Estado, como também para a população local. Nesse contexto, Moreira Junior (2011, p. 17) ilustra tal dificuldade, ao expor que muitos municípios no país apresentam como maior fonte de recursos financeiros as transferências oriundas da União, por meio do Fundo de Participação dos Municípios - FPM<sup>33</sup>.

---

<sup>33</sup> O Fundo de Participação dos Municípios teve origem na Emenda Constitucional nº 18/1965, em seu artigo 21, inicialmente formado por 10% do produto de arrecadação dos impostos sobre renda (IR) e sobre produtos industrializados (IPI). A distribuição dos recursos do FPM é definida a partir do número de habitantes, por meio da instituição de faixas populacionais, com coeficiente individual por faixa. Atualmente, o percentual de formação do FPM é de 23,5% sobre a arrecadação do IR e o IPI. (BRASIL, 2012).

Agravando essa situação, Nunes e Garcia (2015, p. 109) destacam que muitas das emancipações de novos municípios estão diretamente relacionadas com o atendimento de interesses políticos-eleitorais locais. Esse problema atinge principalmente os municípios localizados em áreas de interior. A esperança de alguma melhoria de vida com a emancipação desses municípios esbarra não só na já citada dificuldade de financiamento do poder público local, mas também pela prevalência dos interesses particulares daqueles que detém o poder político.

Uma característica de muitos desses novos municípios diz respeito as dificuldades financeiras e de infraestrutura no geral. Sobre isso, Soares e Melo (2009, p. 16) ressaltam que “após a aprovação da Constituição Federal [1988] e da emenda constitucional, foram criados mais de 1000 municípios, com vários problemas e quase todas as sedes municipais consideradas como pequenas cidades”.

Como proposta para normatizar a criação desses novos municípios, e na busca por alcançar mínimas condições de viabilidade financeira, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 15, de 12 de setembro de 1996, onde determina a elaboração de Estudos de Viabilidade Municipal (EVM), a partir de consulta prévia à população estabelecida no território que pleiteia se emancipar. Essa emenda constitucional ainda mantém sobre responsabilidade dos governos estaduais, por meio de lei específica, a criação, incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios. Também determina, por meio de lei complementar federal, a estipulação de prazos a serem cumpridos em cada etapa do processo e a orientações de como deve ser estruturado os EVM.

Como evidencia Cigolini (2009, p. 184), após a promulgação da Emenda Constitucional 15/1996, 57 municípios tiveram a lei que os criava publicada, o que os tornavam ilegais, já que não atendia as novas prerrogativas. Entretanto, isso não foi impedimento para a instalação das novas sedes municipais. O impasse sobre a criação desses municípios foi levado à Justiça, quando em 2007, o Supremo Tribunal Federal determinou a regularização legal desses entes federais no prazo máximo de 12 meses, com risco de extinção dos mesmos. No atendimento da decisão do STF, foi elaborada e aprovada a Emenda Constitucional 57/2008, que “convalidou os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramentos de municípios, cuja lei tenha sido publicada até 31 de dezembro de 2006” (BRASIL, 2008, art. 1).

Buscando atender aos dispositivos da Emenda Constitucional 15/1996, já que a lei complementar que regulamenta o dispositivo legal só foi apreciada em 2015<sup>34</sup>, cada estado da federação elaborou leis específicas sobre o tema. Tomando como referência os dois estados mais ricos da nação, observa-se a elaboração da Emenda Constitucional de 10 de agosto de 2001 no Rio de Janeiro, que inclui no artigo nº 357 a obrigatoriedade e demais orientações para elaboração e execução EVM. Já no estado de São Paulo foi elaborado o Projeto de Lei Complementar nº 47, de 14 de dezembro de 2010, que dispõe da criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios, destacando a Seção I da referida lei, que trata do EVM.

No dia 15 de julho de 2015, foi votado e aprovado pelo Senado Federal o Projeto de Lei Complementar nº 199 de 2015, que dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de municípios, regulamentado os dispositivos da Emenda Constitucional 15/1996. Destacam-se como principais pontos do projeto, a exigência de um número mínimo de habitantes para a emancipação, cujo referente quantitativo apresenta variações em cada região. Sobre a realização do EVM, são definidos os parâmetros para a realização do mesmo, assim como o prazo de 180 dias para finalizar o referido estudo. A responsabilidade para a execução do EVM passa a ser das Assembleias Legislativas Estaduais. Seguindo os trâmites legais, o projeto de lei complementar segue para apreciação da Câmara dos Deputados<sup>35</sup>.

É possível reconhecer que o processo de emancipação de novos municípios no Brasil vem apresentando um forte debate acerca da viabilidade econômica desses entes federados. O histórico de criação de cidades que apresentam baixo dinamismo econômico, tornando-as dependentes sobremaneira das rendas oriundas de repasses da união e dos estados, pode afetar cidades de todos os portes, mas, principalmente, as cidades pequenas, devido a sua limitação demográfica e, muitas vezes, de infraestrutura. Claro, há municípios desse tipo que apresentam dinamismo econômico, porém, devem ser tratados como exceção no contexto nacional.

---

<sup>34</sup> Em 2013, cinco novos municípios emanciparam-se, sendo: um no Mato Grosso do Sul, um no Pará, um no Rio Grande do Sul e dois em Santa Catarina, totalizando agora 5.570 municípios no Brasil. Como a lei que regulamenta os dispositivos da Emenda Constitucional 15/1996 não havia sido elaborada e sancionada pelo chefe do executivo, as decisões sobre as emancipações dos referidos municípios foram tomadas por meio de decisão judicial favorável a emancipação (CASTRO, 2013).

<sup>35</sup> Situação até a conclusão dessa dissertação.



Ainda que sejam numerosas, as cidades pequenas carecem de parâmetros oficiais que determina características que as diferencie das demais categorias de cidades. O que prevalece no senso comum é o entendimento de se estabelecer essas classificações a partir do número de habitantes de cada núcleo urbano, ou seja, uma definição de caráter quantitativo. Porém, definir o tipo de uma cidade, que no caso dessa dissertação privilegiará a “pequena”, não deve se restringir apenas a esse critério.

É válido frisar que não existe uma definição fechada quanto ao que seria uma cidade pequena inclusive na academia, e por isso, será proposto uma revisão dos principais trabalhos a cerca desse tema, evidenciando os diferentes pontos de vista quanto o assunto. Assim, o que se busca nessa dissertação é abordar as cidades pequenas como objeto de pesquisa, mesmo que esse conceito ainda não esteja fechado, mas baseando-se nos pontos convergentes que forem se revelando durante a exposição do arcabouço teórico.

Corrêa (2011), em um esforço para melhor compreensão do que seria as cidades pequenas – ou como o autor se refere, pequenas cidades; apresenta as principais características desse tipo de cidade no Brasil:

- a) A pequena cidade tem diversas origens, não apenas considerando-se o período de sua criação, mas também face às motivações, agentes sociais e ao padrão de localização que condensa necessidades e possibilidades de criação de núcleos de povoamento.
- b) A pequena cidade é entendida como um núcleo de povoamento no qual certa parte da população está engajada em atividades ligadas à transformação e circulação de mercadorias e prestação de serviços.
- c) A pequena cidade é, assim, antes de mais nada um núcleo dotado de função de sede municipal [...] função político-administrativa [...] atividades econômicas vinculadas à produção e circulação de mercadorias e à prestação de serviços.
- d) A pequena cidade pode ser melhor definida em termos do grau de centralidade do que em termos de tamanho demográfico [...] se caracteriza por ser um centro local, isto é, um centro que exerce centralidade em relação ao seu território municipal, sua hinterlândia, onde vivem uma população dispersa dedicada sobretudo às atividades agrárias.
- e) As pequenas cidades brasileiras constituem um universo muito variado quando se considera um conjunto de características associadas aos núcleos urbanos e às suas hinterlândias [...] São vistas como essenciais, mas não exclusivas, para gerar tipo regionais de pequenas cidades (CORRÊA, 2011, p. 6).

Ao buscar a definição do que seria uma cidade pequena, deve-se levar em consideração as funções urbanas que tal localidade desempenha, observando as relações estabelecidas dentro

da rede urbana a qual se insere. Como exemplo, uma cidade de 50 mil habitantes integrante da região metropolitana de São Paulo apresenta funções na rede urbana a qual se insere totalmente diferente daquelas de uma cidade com o mesmo número de habitantes em alguma região não metropolitana do norte do país. É bem provável que essa última cidade exerça funções de apoio a outras cidades menores, enquanto a cidade paulista deverá recorrer às cidades maiores do seu entorno para obter serviços de maior especialização (MOREIRA JÚNIOR, 2013, p. 20).

Essa pequena ilustração demonstra um pouco da estrutura de uma rede urbana e como as cidades atuam de maneira diferenciada nela, constituindo uma condição de hierarquia nas relações estabelecidas entre os membros dessa rede, abrangendo cidades de diferentes portes, com distinta oferta de serviços e atuando com funções específicas. Fatores como diferença da densidade demográfica, a dimensão territorial, a infraestrutura de transporte e comunicação e a própria organização espacial das cidades influenciam no estabelecimento de funções diferenciadas.

No Brasil não há a definição oficial que abarque o conceito de cidade pequena, nem por força de lei, nem por demais diretrizes de órgãos competentes, como o IBGE. Nesse sentido, a literatura sobre a temática se propõe a discutir o uso do critério populacional para se definir o tamanho de uma cidade no contexto nacional. É válido destacar que os autores tomados como referência consideram o quantitativo demográfico como mais um dos parâmetros de definição. A definição quantitativa não deve ser o principal objetivo dessa exposição sobre as cidades pequenas, mas sim um complemento para caracterizá-la. Restringir-se a esse ponto é empobrecer a discussão em torno desse ente federado que compõe importante parcela da rede urbana brasileira.

Em consonância com Motta *et al* (1997, 12-13), Olanda (2008, p. 184) entende que as cidades pequenas são, geralmente, entendidas como cidades cuja população da sede municipal não ultrapasse os 50 mil habitantes. Além disso, critica a ausência de uma definição consolidada por parte do IBGE. Fresca (2010, p. 76), vale-se desse parâmetro nas suas discussões sobre as cidades pequenas, entendendo que tais cidades devem apresentar o contingente populacional de até 50 mil habitantes.

Já para Bacelar (2009, p. 4) para que uma cidade possa ser considerada “pequena” ela deve apresentar, no máximo, 20 mil habitantes. Corrobora com esse entendimento Maia (2010, p. 18) afirmando que “na classe de cidades pequenas inserem-se aquelas que possuem até 20

mil habitantes”. Já Corrêa (2011, p. 7) afirma que “as pequenas cidades, centros locais que temos em mente, dificilmente ultrapassam 20-30 mil habitantes”. Conclui-se que não há um critério padrão relacionado ao número de habitantes para se definir o que é uma cidade pequena.

Sobre essa questão, Leão (2011, p. 23) afirma que “de modo nenhum o critério demográfico deve ser o único elemento para a definição do que seja uma cidade” e ressalta que “a compreensão do urbano implica em dinâmicas muito mais complexas, passando inclusive pela divisão territorial do trabalho entre o campo e a cidade”. Avançando nessa questão, Corrêa (2011, p. 6) conceitua a cidade pequena como “antes de mais nada, um núcleo dotado de função da sede municipal, com função político-administrativa, onde há atividade econômica vinculada à produção e circulação de mercadorias e à prestação de serviços”.

Mediante o exposto, tomando como referência Fresca (2010, p. 76), é necessário retomar a análise quanto as especificidades que cada núcleo urbano apresenta, que estão diretamente relacionados a sua inserção e função desempenhada na rede urbana, sua área de influência e sua integração internas e externas a rede urbana. As cidades pequenas, de uma forma mais intensa do que os outros “tipos” de cidades, devem ser analisadas considerando seu contexto regional. Dessa forma, a rede urbana torna-se importante fator de análise, pois assume relevante papel de reconhecimento do tecido urbano no qual a cidade se insere, permitindo a compreensão de suas dinâmicas, configurações e variações (MOREIRA JUNIOR, 2013, p. 27).

#### 1.2.2. A rede urbana e as cidades pequenas

A rede urbana nacional é composta majoritariamente por cidades pequenas, representando 89% do total de municípios, onde vivem mais de 64 milhões de pessoas ou 34% dos brasileiros (IBGE, 2010). Tal quadro reforça a importância dos estudos relacionados às cidades pequenas, pois esse tipo de cidade que constitui a maior parte da rede urbana, onde vive relevante parcela da população brasileira. Além disso, como já evidenciado anteriormente, poucos trabalhos se propõem a abordar às cidades pequenas como objeto de estudo nas pesquisas relacionadas à rede urbana.

A rede urbana pode ser entendida como um sistema onde cidades de diferentes portes – pequenas, médias, grandes até as metrópoles – estabelecem relações culturais, econômicas, políticas e sociais, conforme sua possibilidade de atuação (função), seu nível de influência (centralidade) e sua posição dentro dessa rede (hierarquia). Nessa lógica, as metrópoles tendem

apresentar maior área de influência, inclusive extrapolando os limites territoriais do seu país de origem, devido a intensa especialização das funções desempenhadas por muitas dessas cidades. São locais onde se estabelecem as sedes de grandes empresas e organismos estatais, importantes equipamentos urbanos, tais como aeroportos, portos, entroncamentos rodoviários, ferroviários e de rede de telecomunicações. Isso confere às metrópoles, principalmente àquelas localizadas nos pontos luminosos<sup>36</sup>, condição privilegiada dentro da hierarquia da rede urbana mundial, evidenciando a condição de espaços integrados às condições impostas pelo processo de globalização (SANTOS, 2011, 264-265).

Corrêa (2006, p. 17 e 18) aborda a rede urbana como um conjunto articulado de cidades, formadas em contextos econômico e histórico diferentes, apresentando características próprias que estruturam suas dinâmicas internas e com demais cidades. Essa diversidade de papéis representa a materialidade dos processos econômicos, políticos e culturais desses “nós”. Endlich (2006, p. 47) complementa essa caracterização, ao afirmar que a configuração da rede urbana está relacionada com “as dinâmicas econômicas, bem como as possibilidades técnicas de interação espacial, tanto aqueles presentes no momento da constituição das cidades, como os fluxos que se estabeleceram posteriormente”.

Uma das principais teorias que trata da rede urbana foi criada pelo geógrafo e economista Walter Christaller em 1933, intitulada como a “Teoria dos Lugares Centrais”, que traz notas sobre a estruturação e funcionamento da rede urbana. Apresenta também a perspectiva que há parâmetros de regulação da rede urbana a partir do número, tamanho e ordenamento dos núcleos urbanos, independentemente do tipo desses núcleos (pequenas, médios ou grandes). Além disso, aborda questões quanto a função, centralidade e hierarquia das cidades em uma rede urbana. Discorrendo sobre a obra de Christaller, Silva e Macêdo (2009) apresentam outros pontos relevantes:

O que Christaller buscou compreender foi a dinâmica das cidades, sobretudo as cidades no Sul da Alemanha, país onde ele vivia. Buscou compreender essa dinâmica a partir de conceitos como centralidade, localidade central, região de influência das cidades e polarização. Fundamentou a sua teoria numa relação hierárquica entre os centros urbanos do Sul da Alemanha, quanto ao fluxo de distribuição de bens e serviços das localidades centrais para suas

---

<sup>36</sup> Milton Santos utiliza o termo “espaços luminosos” ao se referir aos espaços que oferecem as melhores condições para o desenvolvimento e integração do capital. Os demais espaços não integrados são denominados de “espaços opacos” (SANTOS, 2011, p. 264-265).

hinterlândias, envolvendo o tamanho, o número e a distância entre as localidades (SILVA; MACÊDO, 2009, p. 10).

Corrêa (2006, p. 21) ressalta que a Teoria dos Lugares Centrais é uma relevante contribuição para os estudos relacionados a rede urbana, servindo como subsídio para pesquisas posteriores que abordem essa temática. Ao analisar essa teoria a partir da perspectiva da função, centralidade e hierarquização de cada núcleo urbano, destacando o entendimento de que “a distribuição de bens e serviços das localidades centrais para as suas hinterlândias, verifica-se uma diferenciação hierárquica entre elas, envolvendo o número, o tamanho das localidades e de suas hinterlândias e a distância entre elas”.

Entretanto, pondera-se que a utilização de um modelo teórico construindo a partir de uma dada realidade empírica deve ser feito por meio de uma releitura, ou seja, considerando as especificidades da realidade que se pretende analisar em suas múltiplas dimensões. Além disso, questiona a abordagem christalleriana, afirmando que “não aceita a tese, apoiada em uma concepção idealista e normativa, da existência de rede urbana modelada segundo o padrão christalleriano ou regra de ordem-tamanho as cidades” (CORRÊA, 2006, p. 16). Isso demonstra que Corrêa não entende que a uniformidade estrutural da rede urbana proposta por Christaller seja tomada como padrão para outras realidades que não a que ele tomou como referência – a Alemanha Meridional.

Ao analisar a formação da rede urbana, Sposito (2008, p. 146-149) conclui que há uma lógica na formação da rede, já que os agentes que se baseiam nos mais distintos lugares ao se relacionarem, criam fluxos direcionados aos demais pontos dessa rede, como o deslocamento de pessoas, o trânsito de mercadorias, divulgação de informações, transferências financeiras, entre outras modalidades de fluxos. O direcionamento desses fluxos segue uma determinada lógica, em geral, pautada na economia, o que diferencia o destino e a intensidade desses fluxos conforme o interesse relacionado.

Avançando nessa análise, agora enfatizando as cidades pequenas, que tendem a atuar na dinâmica dos fluxos que compõe a rede urbana de forma mais modesta, muitas vezes exercendo centralidade limitada ao seu próprio território, na sua hinterlândia. Essas cidades, mesmo em países ricos, apresentam funções limitadas, por vezes restritas a empreendimentos agrícolas, tornando esse núcleo urbano dependente de centros maiores quando se faz necessário recorrer a algum tipo de serviço ou comércio especializado. Além disso, até pelo contingente

populacional, essas cidades apresentam infraestrutura de comunicação e transporte mais simples, limitando a fluidez dos fluxos nesses espaços.

Souza (2003, p. 30) *apud* Leão (2008, p. 25) entende que toda a cidade exerce uma posição de centro na rede urbana, já que desempenha em seu território atividades econômicas que proporcionam dinâmicas de interação com demais centros urbanos. Assim, a complexidade e intensidade dos bens e serviços ofertados determina o grau de centralidade que essa cidade passa a exercer, tanto em sua própria hinterlândia, quanto para outras cidades do país e até mesmo do exterior. Corrêa (1994) procura contribuir para o debate sobre o exercício da centralidade pelas cidades ponderando que:

Todas são dotadas de funções centrais, isto é, atividades de distribuição de bens e serviços para uma população externa, residente na região complementar (hinterlândia, área de mercado, região de influência), em relação à qual a localidade central tem uma posição central. A centralidade de um núcleo, por outro lado, refere-se ao seu grau de importância a partir de suas funções centrais: maior o número deles, maior a sua região de influência, maior a população externa atendida pela localidade-central, e maior a sua centralidade (CORRÊA, 1994, p.21).

Mediante o exposto até aqui, é possível compreender a centralidade exercida por um núcleo urbano como sua condição de ofertar bens e serviços para outras cidades, exercendo alguma influência sobre demais pontos da rede urbana. As funções econômicas detêm a primazia nas dinâmicas estabelecidas entre as cidades, onde quanto maior for a complexidade das atividades econômicas desempenhadas por um determinado núcleo urbano, maior será sua área de influência, elevando essa cidade a uma condição de destaque dentro da hierarquia urbana.

O advento da internet proporcionou a dinamização das relações entre os diversos pontos da rede urbana, e nessa perspectiva, as cidades pequenas foram sobremaneira beneficiadas. No caso brasileiro, isso significa dizer que as dificuldades de fluidez imposta pela limitação da infraestrutura, a distância existente entre esses pequenos núcleos urbanos e as metrópoles (o que pode se intensificar nas áreas mais interioranas do país) e o desinteresse do capital em estabelecer empreendimentos nessas cidades, em grande parte, devido ao limitado mercado consumidor, tem sido transpostas pelas possibilidades da rede mundial de computadores. Como exemplo, é possível citar o papel das lojas virtuais nessa dinâmica, que oferecem a oportunidade de se comprar toda sorte de itens, das mais variadas procedências, com entrega garantida em todo território nacional, beneficiando principalmente os moradores das cidades pequenas, já

que proporcionam outras opções de compra que não somente os estabelecimentos locais (JURADO DA SILVA, 2011, p. 57).

Corrêa (2011, p. 8) faz uma análise do papel do comerciante da cidade pequena na década de 1950, que assume funções diversas na dinâmica econômica local. Inicialmente, discorre quanto à função desse comerciante como comprador, armazenador e expedidor de produtos de origem rural, destinados ao abastecimento de cidades maiores. Um segundo papel está na compra e revenda de produtos industrializados, geralmente não produzidos nas cidades pequenas, para atender a demanda da localidade. Por fim, como terceira função, atuavam ainda como financiadores, já que contribuía com a aquisição de itens para a produção agrícola por meio do adiantamento de bens de consumo direto aos agricultores, concedendo prazo para o pagamento dessa dívida.

Hoje, esse cenário é bem diferente. Em sua maioria, as cidades pequenas continuam a ter na atividade agrícola ou extrativista a maior fonte de recursos financeiros, mas o comércio passa a exercer importante papel na dinamização econômica dessas localidades, não só pelos empregos gerados, mas por atuarem na distribuição de itens industrializados, e até mesmo não industrializados, para o público empregado em atividades relacionadas ao espaço urbano, tais como a administração pública, serviços e o próprio comércio. Além disso, cabe destacar a atuação das agroindústrias em diversas realidades, que vem alterando a estruturas econômica e social do meio rural, tornando o homem do campo cada vez parecido com o homem da cidade no que tange seu modo de vida e sua relação com o trabalho.

No bojo dessas novas dinâmicas, destaca-se também o avanço da rede bancária, que se valem dos melhoramentos estruturais citados anteriormente, possibilitando aos moradores e empresas o acesso aos serviços financeiros. Sobre a melhoria dos fixos e a ampliação dos fluxos nas cidades pequenas, Corrêa (2011) afirma que:

“[...] elas puderam comunicar-se com centros a longa distância, sem intermediação de centros maiores como as capitais regionais e metrópoles. De outro, tornaram-se menos importantes, passíveis de serem deixadas à margem por aqueles que, anteriormente, dada a precariedade das vias terrestres, a utilizavam” (CORRÊA, 2011, p. 10).

Ou seja, esses avanços estruturais ampliaram as possibilidades de fluxos oriundos das cidades pequenas para as cidades maiores, resultando tanto na busca por estabelecimentos comerciais e oferta de serviços em outras cidades, como na migração para núcleos mais

dinâmicos. Considerando os pontos positivos e negativos dessa nova complexidade, Corrêa (2011, p. 10) conclui que as cidades pequenas são mais prejudicadas, pois os comerciantes e demais empreendedores locais não conseguem competir com as novas modalidades de comércio e oferta de serviços, alterando as estruturais tradicionais e, em alguns casos, suprimindo os estabelecimentos locais.

Jurado da Silva e Sposito (2013, p. 31) afirmam que “apesar das cidades pequenas guardarem determinadas especificidades, a análise teórica deve ser articulada a processos de compreensão analítica do real que envolve a discussão da rede urbana”. Ou seja, não se pode analisar uma cidade, independentemente de ser pequena, média ou grande, sem considerar sua inserção na rede urbana regional e nacional, seu nível de centralidade e sua relação com os demais pontos da rede.

Nessa perspectiva, as cidades se diferenciam uma das outras conforme seu grau de especialização econômica, sua influência política e sua localização espacial. Tal especialização está diretamente relacionada à uma divisão territorial do trabalho, onde cada cidade passa a integrar a uma rede urbana desempenhando função específica que lhe confere lugar nessa rede. Essa condição estabelece fluxos desiguais entre as cidades, criando uma hierarquia entre os integrantes da rede segundo o nível de centralidade exercida por cada cidade. Discorrendo a esse respeito, Leão (2011, p. 32) afirma que a “diferenciação entre esses centros, resultando em hierarquias, que não se dão só pelas diferentes funções, mas também pelos diferentes níveis de centralidade, que podem ser medidos pelo alcance espacial dessas funções”.

A onda da globalização que se propagou pelo mundo a partir da década de 1970 exige que a análise sobre a rede urbana se debruce sobre as transformações econômicas, políticas, cultural e social proporcionadas por esse processo (CORRÊA, 2011, p. 10). Nesse contexto, insere-se o debate a respeito do meio técnico-científico-informacional, desenvolvido por Milton Santos a partir da década de 1980<sup>37</sup>, que trata do avanço do capitalismo após a Segunda Guerra Mundial em sua forma mais recente, a globalização. Esse período foi marcado pelo crescente conteúdo de ciência, de técnicas e de informação que alteram as relações econômicas, sociais e espaciais, como evidencia Santos (2013, p. 39) ao afirmar que o meio técnico-científico-informacional é “marcado pela presença da ciência e da técnica nos processos de remodelação

---

<sup>37</sup> O debate sobre o meio técnico-científico-informacional é tratado desde a década de 1980, quando Milton Santos apresentou no Encontro Nacional de Geógrafos em Porto Alegre trabalho acadêmico sobre o tema (SANTOS, 2013, p. 37).



do território essenciais às produções hegemônicas, que necessitam desse novo meio geográfico para sua realização”.

Segundo Santos (2013, p. 29) é possível reconhecer no Brasil, que apresentou durante séculos um território fragmentado, os desdobramentos dessas modificações. A rede urbana nacional era praticamente inexistente, onde os subespaços com algum dinamismo econômico pouco interagiam com os demais subespaços do país, sendo considerados verdadeiros “arquipélagos”. Essa condição passou a ser modificada a partir do século XIX, com a introdução do café no Estado de São Paulo e a implantação da infraestrutura necessária para o escoamento da produção, mas veio a se intensificar na década de 1950, com expansão da rede de transporte, comunicação e bancária, conectando as áreas economicamente relevantes, com o intuito de construir a base material para a inserção do país na nova divisão internacional do trabalho que se desenvolvia naquele momento.

A globalização trouxe novos mecanismos de interação entre as cidades, pautados sobremaneira nas inovações tecnológicas, tais como informática, robótica, aeroespacial, entre outras, ampliando os fluxos entre regiões pouco conectadas pela distância física e pelas restrições técnicas, reorganizando a rede urbana em prol da difusão da economia mundial. A economia passa a ser o fio condutor entre os nós da rede, onde as expansões das atividades econômicas usufruem da revolução proporcionada pelo meio técnico-científico-informacional para se propagar pelo mundo, estabelecendo uma rede planetária de fluxos comerciais.

Nesse contexto, as cidades pequenas passaram a assumir novas funções ao se integrarem na nova lógica econômica globalizada. Corrêa (2011, p. 10-11) chama essas funções de “tipos”, propondo a divisão em cinco categorias:

- a) Lugares centrais [centros locais]: localizam-se sobretudo nas áreas incorporadas à industrialização do campo, áreas agrícolas modernizadas [...] situam-se na confluência do agrário moderno com o urbano.
- b) Centros especializados: constituem núcleos de povoamento que desenvolvem atividades específicas, as quais conferem-lhes uma identidade singular (centro têxtil, de confecções, celulose e papel, de mineração etc.).
- c) Reservatórios de força de trabalho: constituem pobres e tristes núcleos de povoamento, mais agrários do que urbanos, locais de existência e reprodução de uma força-de-trabalho expulsa do campo.
- d) Centros que vivem de recursos externos: constituem, via de regra, antigos e decadentes lugares centrais localizados em áreas agrícolas decadentes ou estagnadas, nas quais o processo migratório é notável.

e) Os subúrbios-dormitório: constituem, em muitos casos, o resultado da absorção de um antigo lugar central por uma grande cidade em crescimento e expansão.

Endlich (2006, p. 75) cita que a reestruturação produtiva impôs às cidades pequenas outras demandas que possibilitaram o desempenho de novas centralidades no contexto das redes urbanas. Entende-se por centralidade o grau de influência econômica e política que uma determinada cidade é capaz de obter, no mínimo, em seu próprio território, podendo se expandir para além dessa escala de análise. Assim, desempenhando novas funções, as cidades pequenas não se limitaram somente ao atendimento das demandas básicas de bens e serviços, mas atuam, em alguns casos, como pontos de interesse do grande capital<sup>38</sup>.

Avançando nessa seara, Santos (2008a e 2013) analisa a inserção das “cidades locais” na rede urbana. O autor atribui essa nomenclatura às cidades pequenas para ressaltar o seu entendimento quanto a posição hierárquica e função desempenhada por esse tipo de cidade na rede urbana. Assim, a escolha desse termo tem um forte apelo na noção de volume, de tamanho, não só populacional, mas também na intensidade dos fluxos econômicos e demográficos. A cidade local torna-se o centro funcional, mas não dinâmico, da rede urbana a qual integra. Santos (2008a, p. 87) define a cidade local como “dimensão mínima a partir da qual as aglomerações deixam de servir às necessidades da atividade primária para servir às necessidades inadiáveis da população, com verdadeira especialização do espaço”.

Fresca (2010, p. 77) critica o uso do termo cidades locais por Santos, já que para ela, a ideia do “local” atribui a uma cidade um papel de ação restrito às demandas essenciais da população inseridas na sua hinterlândia. Deve-se considerar que o atual estágio tecnológico que vivemos, associado às novas necessidades de consumo do sistema capitalista, integra as mais longínquas cidades, incluindo aí as cidades pequenas, na rede urbana não só regional, mas até mesmo mundial, graças aos novos meios de comunicação e transporte.

Complementando esse entendimento, Moreira Junior (2013, p. 20) salienta que não são sinônimos os termos cidades locais e cidades pequenas. Para o autor, as cidades locais “referem-se ao menor escalão das cidades no Brasil, cidades que atendem apenas as demandas mais imediatas de sua população”, enquanto as cidades pequenas são cidades que apresentam

---

<sup>38</sup> Como exemplo, as cidades pequenas integradas ao complexo agroindustrial da soja ou da laranja no centro oeste paulista (CORRÊA, 2011, p. 11).

atividades urbanas que “extrapola o denominado nível mínimo”, entretanto, não cria uma condição para que as mesmas sejam consideradas cidades intermediárias.

Já Jurado da Silva e Sposito (2013, p. 38) argumentam que o uso do conceito cidade local pode induzir no entendimento que tal cidade apresenta contato reduzido com os demais nós da rede urbana. Ainda assim, os autores ressaltam a relevância dos estudos desenvolvidos por Milton Santos para o debate acerca das cidades pequenas, a partir do desenvolvimento desse conceito.

Nessa exposição, foi possível identificar que para além do número de habitantes, um elemento para a definição de uma cidade pequena segundo a sua integração a uma rede urbana, é o exercício de alguma centralidade nessa rede, mesmo que limitada ao seu território municipal. A inserção das cidades pequenas na rede urbana se dá a partir da dinâmica socioeconômica que ocorre em sua hinterlândia. Como pré-requisito para se compreender tais dinâmicas, pretende-se discorrer, no próximo subitem, sobre a configuração e o processo de produção do espaço urbano nas cidades pequenas, enfatizando a ação do Estado no processo de diferenciação desse espaço.

### 1.2.3. Produção do espaço urbano e o debate sobre justiça ambiental

O espaço geográfico tem a capacidade de registrar a intervenção humana acumulada ao longo do tempo, evidenciando as técnicas e os anseios da sociedade de cada época. Também é dinâmico, pois está em constante transformação, com a interação dos objetos naturais e sociais que o compõe. A construção desse espaço segue uma lógica pré-estabelecida, inclusive nas situações onde, aparentemente, se observa ausência de lógica, como nos diversos problemas urbanos presentes nas cidades brasileiras. E nessa condição, não existe forma ou estrutura padrão do espaço geográfico, mas sim a representação local dessa construção histórica e social.

Corrêa (2014b, p. 23-25) ao discorrer sobre a conceituação de espaço na geografia crítica, salienta que essa corrente teórica o compreende a partir da sua apropriação pelo capital, materializando as contradições econômicas e sociais próprias desse sistema. Essa percepção é inaugurada na década de 1970, subsidiada pela teoria marxista e amplamente debatida por pesquisadores sociais de diversas áreas do conhecimento, como David Harvey, Paul Claval, Henri Lefebvre, Manuel Castells, Milton Santos, entre outros. Apesar das diferentes concepções existentes, pois são autores que lançam sobre suas análises os referenciais de suas áreas de atuação, Corrêa observa que existe o entendimento que a “formação espacial reside no fato de

se explicar teoricamente que uma sociedade só se torna concreta através do seu espaço, do espaço que ela produz e, por outro lado, o espaço só é inteligível através da sociedade” (CORRÊA, 2014b, p. 26). Assim, destaca que o espaço só pode ser compreendido por meio da sua sociedade, em uma abordagem concomitante, que considere sua formação sócio-espacial.

Avançando nessa caracterização, Santos (2008b, p. 28) reconhece o espaço geográfico como um conjunto indissociável composto, em uma parte, por objetos geográfico, objetos naturais e objetos sociais, que são elementos constituintes da sua paisagem, aquilo que os “olhos” conseguem observar, mas que apresenta uma gama de informações ao seu respeito. São as construções, as intervenções humanas no espaço, que representam a materialidade da técnica, da cultura, da organização de cada sociedade. Já a outra parte diz respeito ao cotidiano da sociedade, seus anseios, suas dúvidas, suas lutas, que se referem as dinâmicas sociais estabelecidas naquele espaço, representado pelos costumes, pela relação com o tempo, pelo uso dos objetos naturais e geográficos disponíveis. A relação entre essas duas partes compõe e confere a dinâmica do espaço geográfico.

Nesse contexto, o espaço urbano pode ser compreendido como uma parcela do espaço geográfico. Com seus objetos próprios, assim como suas relações sociais, deve ser analisado a partir da sua dinâmica econômica, política e cultural, que inegavelmente apresenta maior densidade que a observada no espaço rural das sociedades urbanas e capitalistas, como o Brasil. No esforço de melhor compreender tais dinâmicas, recorre-se ao entendimento de Corrêa (2000) sobre a concepção de espaço urbano:

O estudo da produção do espaço urbano corresponde a uma análise da própria sociedade, ou seja, a organização espacial é a própria sociedade especializada, o espaço geográfico reflete e traduz o processo de produção da sociedade a partir das relações sociais e econômicas estabelecidas historicamente (CORRÊA, 2000, p. 53).

É válido destacar que, apesar de muitas vezes serem tratados como sinônimos, os termos cidade e urbano são conceitos distintos, mas que exercem função de complementação mútua. A cidade pode ser entendida como a materialização da intervenção humana no espaço, representada por suas edificações, seus fluxos, suas redes e tudo mais que possa ser compreendido como concreto fisicamente. Já o urbano é o modo de vida próprio desse

ambiente, que após a Revolução Técnica-Científica-Informacional<sup>39</sup> também passou a influenciar determinadas práticas do espaço rural, por meio dos avanços tecnológicos utilizados na produção agrícola, na difusão de hábitos e na incorporação da lógica do tempo e do ritmo próprios da cidade nas relações do campo (CARLOS, 2013, p. 18-19).

A cidade, que representa a perspectiva física do espaço urbano, resulta do trabalho de apropriação e adaptação do espaço geográfico. As dinâmicas sociais se materializam no espaço urbano, sendo elemento de indução dessa transformação, ao mesmo tempo que também é afetada por tal dinâmica, representando a complexidade das relações estabelecidas nesse espaço. A cidade é um ambiente de grande intensidade dessa dinâmica, pois consegue reunir membros das diferentes classes sociais em uma mesma “unidade de convivência”. Essa convivência pode se dar de maneira mais próxima ou mais distante fisicamente, dependendo do tamanho dessa cidade e das dinâmicas de segregação urbana ali estabelecidas.

As diferentes classes sociais que coabitam na cidade apresentam necessidades e condições próprias de inserção no espaço urbano, tornando esse ambiente palco da disputa por sua apropriação, de maneira simultânea, segundo a lógica de cada classe. Nesse sentido, Carlos (2013, 46-48) entende que a cidade é produto das relações sociais estabelecidas ao longo do tempo, condição e meio da ação do homem, por meio do seu valor de uso e seu valor de troca. E essa apropriação ocorre através da disputa que nem sempre se dá de forma pacífica. Destacando essa dinâmica, a autora afirma que:

No capitalismo, a produção expande-se espacial e socialmente (no sentido que penetra toda a sociedade), incorporando todas as atividades do homem e redefinindo-se sob a lógica do processo de valorização do capital – o espaço tornado mercadoria sob a lógica do capital fez com que o uso (acesso necessário à realização da vida) fosse redefinido pelo valor de troca. A produção do espaço se insere na lógica de produção capitalista que transforma toda a produção em mercadoria (CARLOS, 2014, p. 60).

Villaça (2012a, p. 33-34) aborda alguns fatores que podem influenciar no valor de uso de uma determinada parcela do espaço urbano. Nessa perspectiva, o espaço urbano se torna uma mercadoria e o seu valor é determinado por fatores como as vantagens proporcionadas, como uma determinada localização, a oferta de certos equipamentos urbanos, a proximidade de

---

<sup>39</sup> Conceito desenvolvido por Milton Santos na década de 1970 (Pós-Segunda Guerra Mundial) que discute a interação entre a ciência e a técnica, que geram fluxos de informação, no estabelecimento de novas possibilidades de expansão das práticas capitalistas de mercado em escala global (SANTOS, 2014, p. 238).

áreas que apresentem amenidades ambientais, entre outros fatores. As áreas com melhor acesso a serviços básicos, a infraestrutura, a equipamentos urbanos, são justamente os espaços onde o capital se estabelece, se valendo de todas as características expostas para garantir a reprodução do capital, ao passo que as áreas periféricas, espaços esquecidos pelo Estado e pelo capital, permanecem a margem da centralidade urbana.

Na cidade capitalista, o valor de uso do espaço urbano está relacionado a própria lógica de acumulação do sistema, que reconhece na concentração da terra e dos meios de produção e na exploração da força de trabalho os mecanismos de apropriação da riqueza socialmente produzida. Assim, o valor que se atribui aos espaços em disputa será dimensionado a partir dos membros que se dispõem a pleiteá-los e capacidade de reivindicação dos mesmos. O espaço urbano se fragmenta a partir da necessidade de acumulação de riquezas que é inerente ao próprio sistema, instituindo assim o acesso à cidade por meio do valor de troca e não do valor de uso (LEFEBVRE, 2013, p. 48).

Na disputa pelo espaço urbano, refletindo a divisão das classes sociais, é possível entender que existem dois grupos predominantes nessa arena: os grupos que entendem o espaço urbano pela lógica do consumo e o grupo que entendem o espaço urbano pela lógica do lucro. Os trabalhadores apreendem a cidade por seu valor de uso, pois almejam usufruir das possibilidades de lazer, de mobilidade, de trabalho, de moradia, de socialização, em resumo, de vida. O segundo grupo reconhece na cidade um ambiente passível da obtenção de lucros, pois entende que o espaço urbano é uma mercadoria, sujeita a ser valorada, e assim sendo, estabelecendo seu valor de troca. Ou seja, quem tem a posse de determinada parcela ou equipamento urbano tem a condição de lucrar por meio da troca dessa mercadoria a um sujeito desprovido do mesmo (MARICATO, 2004, 42-44).

Nessa disputa, como se poderia imaginar, os grupos que detêm o domínio econômico e fundiário se valem dessa condição para ampliar a acumulação do capital e se impor nessa arena de disputa. O controle de partes do espaço urbano confere ao grupo dominante maior poder de apropriação e transformação do mesmo. O Estado também apresenta papel de destaque nessa questão. Apesar de ser um ente público, por vezes atua como auxiliar das ações do capital privado, se valendo de suas prerrogativas legais e da sua capacidade econômica. Além disso, por vezes, quem “opera” o Estado é um representante da elite econômica (CORREA, 2000, p. 12).

Aos grupos vulneráveis socioeconomicamente, que muitas vezes só podem contar com sua força de trabalho para se posicionar nessa arena, acabam por serem relegados às piores condições de trabalho e vida, pois não detêm mecanismos econômicos e políticos de reivindicação. Como tática de resistência a essas condições impostas, tais grupos acabam por se mobilizarem na luta por uma maior inserção nesse debate, ocupando os espaços políticos, com a organização de entidades representativas (associações, movimentos sociais), os espaços econômicos (cooperativas, sindicatos) e até mesmo os espaços físicos (produção de favelas, ocupação de edificações inativas). Esse movimento que, segundo CORREA (2000, p. 30) não é só de resistência, mas também de sobrevivência, tem o poder de modelar o espaço urbano, mesmo que em muitas vezes de maneira segregada pelos grupos dominantes.

Villaça (2012a, p. 74-75) destaca que mesmo com essa atuação de resistência e sobrevivência, os grupos mais vulneráveis economicamente são submetidos na maior parte das vezes as consequências nefastas impostas pela atuação dos grupos de maior poder econômico e político. E isso segue a lógica da reprodução e acúmulo do capital. Essa lógica, muitas vezes, é percebida como ausência de lógica, como nos problemas urbanos. Para Castells (2014, p. 40) “a desordem urbana não existe de fato. Ela representa a organização espacial proveniente do mercado, e que decorre da ausência de controle social da atividade industrial [e das demais práticas econômicas]”. Para que os grupos socioeconomicamente vulneráveis possam ter acesso a esses bens e serviços, que por vezes pertencem aos membros do grupo dominante, deverão pagar pelos mesmos, ampliando ainda mais a desigualdade entre as classes sociais.

A cidade capitalista é desigual e segregada. As divisões físicas, sociais e econômicas dentro do seu próprio espaço evidenciam essa condição. O detentor do meio de produção e o trabalhador, podem até viver na mesma cidade, mas provavelmente não frequentam ou moram nos mesmos espaços, não usufruem dos mesmos serviços e não detêm o mesmo poder de reivindicação. Correa (2000, p. 64), ao fazer uma análise sobre essa questão, trabalha com duas expressões. A primeira seria a “auto-segregação”, que se refere às ações da classe dominante que cria seus próprios nichos de vida na cidade: os condomínios fechados, os bairros com o custo da terra mais elevado, os centros comerciais de alto padrão, as escolas e hospitais particulares de alto padrão, entre outros exemplos. Já a expressão “segregação imposta” se dá aos grupos vulneráveis socioeconomicamente, que muitas das vezes não apresentam possibilidade de escolha, sendo submetidos a condições de vida precárias, tais como: viver em submoradias, ocupar terras desvalorizada pelo mercado imobiliário, que em sua maioria são

áreas que apresentam risco, serviços públicos de qualidade inferior, dificuldades de mobilidade, entre outras condições.

Para Villaça (2012a, p. 44), o espaço urbano brasileiro só poderá ser compreendido em sua totalidade se for utilizado como instrumento de análise as peculiaridades da segregação social e econômica que caracterizam nossa sociedade. Com predomínio nas cidades grandes e médias, mas também com registros nas cidades pequenas<sup>40</sup>, essa segregação se materializa no espaço por meio da diferenciação entre centro e periferia. Faria e Silvia (2011, p. 28) discorrem sobre essas duas referências clássicas do cenário urbano idealizado na cultura ocidental, considerando o centro, a primeira e mais importante, como área nuclear, que funciona como espaço de atração (econômica, social e política), cujo acesso e efetivo uso devem cumprir exigências de ordem do capital. Já a segunda, a periferia, em virtude das condições de seus espaços e do tradicional distanciamento das áreas centrais, é definida como segregada.

Um dos pontos analisados nessa questão é o papel do Estado como indutor dessa diferenciação, promovendo as intervenções necessárias para que o centro adquira os equipamentos urbanos fundamentais para a criação e manutenção do seu papel como protagonista do espaço urbano, enquanto nas áreas periféricas as “não ações” do Estado também são formas de implementação da racionalidade capitalista. Ilustrando essa condição, as áreas urbanas não providas de infraestrutura (por exemplo, água, esgoto, luz) seriam um indicativo de que o Estado, por meio dos seus diferentes níveis governamentais, seria um forte elemento produtor da segregação urbana (TRINDADE, 2012, p. 144).

Nesse contexto, é trazida à tona o debate acerca da justiça ambiental, que surgiu nos Estados Unidos na década de 1980, a partir de discussões que já viam se desenvolvendo desde a década anterior, por meio da ação conjunta de diferentes setores da sociedade que questionavam as condições inadequadas de vida que grupos mais vulneráveis socioeconomicamente eram condicionados. Esse período foi marcado pela construção desse debate, que chegou a influenciar a agenda ambientalista. A condição socioeconômica desses grupos da sociedade refletia diretamente a estratificação social dos Estados Unidos à época: “áreas de concentração de minorias raciais têm uma probabilidade desproporcionalmente maior

---

<sup>40</sup> É possível destacar os trabalhos de Roma (2008), Tessari e Braga (2008), Moreira Junior (2010), Bezerra e Lima (2011), Dias e Lima (2012), entre outros, que realizam estudos de caso que investigam a segregação espacial das cidades pequenas.



de sofrer com os riscos e acidentes ambientais (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

Esse debate emerge a partir da percepção de (in)justiça ambiental, com o questionamento dessas condições ambientais por parte das comunidades afetadas, entretanto, desprovidas de condições para influenciar economicamente e politicamente a alteração do quadro posto. Para que tal quadro de (in)justiça ambiental seja superado, se fez necessário assegurar a justiça ambiental, entendida como contraposição a situações de (in)justiça ambiental vivenciadas por determinadas comunidades. Esta concepção se afasta de uma visão de justiça como direito individual e privilegia as demandas coletivas (BARROS; SILVA, 2012, p. 17).

Nesse sentido, o papel do Estado se mostra fundamental, por ser o ente normatizador das ações dos agentes público e privado. Essa perspectiva apresenta dois aspectos principais: i) o Estado como promotor de políticas públicas; ii) como o Estado responde as demandas, em especial, das comunidades socioeconomicamente vulneráveis. No primeiro aspecto, o Estado passa a atuar como agente que poderá mitigar as questões que originam o quadro de (in)justiça ambiental. Ao assumir tal papel, o ente público contribui para a construção de um quadro mais próximo do que se considera como justo (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 18).

Corrêa (2014a) traz à baila outras modalidades de atuação do Estado na produção do espaço urbano dentro do sistema capitalista, destacando como esse se insere na dinâmica econômica, política e social de sua jurisprudência, por meio das seguintes ações:

- a) Estabelecer o marco jurídico (leis, regras, normas, posturas) de produção e uso do espaço.
- b) Taxar a propriedade fundiária, as edificações, o uso da terra e as atividades produtivas: diferenciais espaciais dessa taxa são refletidos e condicionam a diferenciação socioespacial no espaço urbano.
- c) Produz as condições de produção para outros agentes sociais, como vias de tráfego, sistemas de energia, água e esgotamento sanitário, assim como o próprio espaço físico da cidade, por meio de obras de drenagem, desmonte e aterramento.
- d) Controlar o mercado fundiário, tornando-se, sob certas condições, proprietários de glebas, que poderão ser permutadas com outros agentes sociais.
- e) Torna-se promotor imobiliário, investindo na produção de imóveis residenciais em determinados locais do espaço intraurbano para determinados grupos sociais – esta ação tende, via de regra, a reforçar a diferenciação interna

da cidade no que diz respeito à segregação residencial CORRÊA, 2014a, P. 45-46).

Evidenciando a ação do Estado na organização do espaço urbano, Rolnik (2012, p. 58) discorre, por meio de exemplos, sobre sua atuação como elemento de produção e gestão da segregação urbana. Nesse sentido, a autora relaciona o crescimento e transformação da cidade-capital à capacidade de intervenção e investimento estatal no espaço; à diferenciação entre regiões nobres e pobres da discrepância na oferta, manutenção e modalidade de equipamentos urbanos públicos e privados instalados; ao desempenho dos organismos públicos que prestam serviços de maneira distintas conforme o público para o qual direciona suas atividades.

Ainda sobre o papel do Estado na promoção da condição de (in)justiça ambiental no espaço urbano, é reconhecido no poder público municipal a responsabilidade pelas políticas públicas de desenvolvimento urbano, promovendo as intervenções necessárias na oferta da infraestrutura básica aos munícipes. Na ausência de tais ações, a precarização do espaço urbano é o resultado, também sendo percebido como degradação ambiental. Isso por que a parcela da população socioeconomicamente vulnerável dessa “cidade capitalista” é a mais exposta às consequências da degradação ambiental do próprio sistema. Esse público sofre um maior impacto do processo de degradação ambiental, estando este impacto relacionado, em sua maioria, “à precária condição de acesso a amenidades ambientais e exposição aos riscos ambientais e atividades antrópicas” (FARIA; TOUGEIRO, 2010, p. 246).

A voracidade da apropriação do espaço e o consumo dos recursos econômicos disponíveis são algumas das características do sistema de produção capitalista. Para os grupos privilegiados desse sistema, as consequências da degradação ambiental são minimizadas pelos nichos de qualidade de vida, que são áreas escolhidas por tais grupos para se fixarem, no geral, dotadas de infraestrutura e de atributos ambientais, como arborização, saneamento básico, embelezamento paisagístico, entre outros equipamentos e iniciativas que conferem melhores condições de habitação. Isso pode ser observado nos condomínios residenciais fechados nas cidades médias e grandes. Já nas cidades pequenas, essa divisão é mais tênue, já que tais empreendimentos não são comuns.

Ainda que exista no imaginário de muitos o entendimento do meio ambiente como um ambiente “natural”, desconectado da sociedade e da cidade, deve ser destacada a ideia de meio ambiente como um espaço onde os aspectos naturais e sociais convivem e se estruturam

mutualmente, ou seja, sem a possibilidade de dissociar um do outro. Assim, a cidade e seus habitantes integram esse ambiente, já que é o lugar onde bilhões de pessoas vivem e convivem, com o próximo e com o mundo, se valendo dos recursos naturais para a reprodução da própria vida e sofrendo as consequências perversas do mau uso desses (QUINTAS, 2006, p. 20-21).

A partir desse entendimento, os movimentos empenhados pela questão ambiental passaram a incorporar em seus discursos as demandas de outros setores sem ligação histórica com a questão ecológica, como as reivindicações da população estabelecida nas periferias das cidades, que também tecem críticas a forma pela qual o modelo dominante de desenvolvimento se impõe, trazendo consigo a deterioração ambiental desses espaços.

A emergência pela justiça ambiental nos espaços urbanos está relacionada, em sua maioria, a problemática da urbanização, resultando em conflitos locais relacionados aos efeitos da aglomeração sem planejamento, a falta de infraestrutura e a priorização pelo poder público de poucas e seletivas áreas, em detrimento de outras partes da cidade, relegada a toda sorte de riscos ambientais. Tais riscos, nessa visão, afetam de forma desigual e diferente os grupos sociais onde a parcela da população mais vulnerável economicamente tende a receber de forma mais acentuada as mazelas ambientais (ACSELRAD, 2010, p. 104).

No espaço urbano, é possível identificar como as áreas periféricas são constantemente marginalizadas pelo poder público, com a ausência ou deficiência na oferta de bens e serviços, alguns, de primeira necessidade. A desigualdade econômica e social repercute no espaço, dentro da lógica capitalista de apropriação do mesmo, que prioriza as áreas onde a acumulação do capital se faz de maneira mais intensa. A penalização ambiental das áreas não centrais é a consequência dessa nefasta lógica, onde práticas danosas ao ambiente são estabelecidas aos grupos vulneráveis, criando e aprofundando a condição de segregação espacial.

Os riscos urbanos estão associados a (in)justiça social, o que legitima a mobilização dos grupos sociais afetados pelos riscos ambientais a buscar pela justiça ambiental. A percepção entre a relação dos riscos ambientais e a insegurança social está evidente para os grupos sociais empenhados na luta por justiça ambiental. Outro ponto relevante nessa questão diz respeito à ênfase da problemática ambiental nos espaços urbanos não só pela sua classe média, mas também pelas maiorias, que representam os grupos mais afetados pelas consequências ambientais negativas (ACSELRAD, 2010, p. 115).

O debate sobre justiça ambiental deve ser entendido como um mecanismo de superação dos problemas ambientais, sempre ressaltando que esse “ambiente” deve ser considerado em seus múltiplos aspectos: físico, social, econômico, político e cultural. Por meio das reflexões expostas, é possível inferir que tal justiça só será alcançada quando se garantir condições de exercício da justiça social, ou seja, assegurando a inserção da população socioeconomicamente vulnerável, socialmente e territorialmente segregada, que são as mais afetadas pelos danos ambientais, nas arenas e fóruns de debate e desenvolvimento de ações voltadas para a questão ambiental.

Martinez-Alier (1990) *apud* Faria; Silvia (2011, p. 25) analisam essa questão, afirmando que a segregação urbana tem como um dos seus principais pontos a desigualdade no acesso aos serviços por parte da população, onde os mais pobres são relegados aos serviços de pior qualidade, resultando na baixa qualidade de vida, o que o autor chama de injustiça ambiental no espaço urbano. Isso vai ao encontro dos argumentos de Lefebvre, que considera o centro da cidade como o lugar do consumo, ao mesmo tempo que representa o consumo do lugar – e claro, consumo para aqueles que detêm a capacidade econômica (LEFEBVRE, 2013, p. 25).

A precarização da periferia também é percebida como a degradação ambiental desses espaços, isso por que a parcela da população socioeconomicamente vulnerável no sistema capitalista é também a mais exposta às mazelas ambientais do próprio sistema. Esse grupo sofre um maior impacto do processo de degradação ambiental, estando este impacto relacionado, em sua maioria, “à precária condição de acesso a amenidades ambientais e exposição aos riscos ambientais e atividades antrópicas” (FARIA; TOUGEIRO, 2010, p. 246). Ao sintetizar essa problemática, Trindade (2012, p. 142) afirma que o direito à cidade, refere-se, sobretudo, ao direito de experimentar e usufruir da centralidade urbana no ritmo do valor de uso em oposição ao valor de troca, o que exige necessariamente o rompimento com a lógica capitalista.

Analisando a realidade das cidades capitalistas, considerando as especificidades da transposição de escala, e levando em consideração as ideias de Lefebvre ([1968] 2013), é possível admitir que o direito à cidade é na verdade uma crítica a segregação espacial e a desigualdade de oportunidades econômicas, políticas e sociais que permeiam o espaço urbano. Em síntese, o direito à cidade vai além do ter acesso à moradia, saneamento, transporte, educação, saúde, equipamentos urbanos de lazer etc. Acima de tudo é ter acesso à cidade em sua totalidade (BARROS; SILVA, 2012, p. 10).

A partir das reflexões desenvolvidas até aqui sobre a configuração e produção do espaço urbano, se propõe analisar o espaço urbano a partir do entendimento de que sua estruturação ocorre segundo a lógica de diferenciação do capital, no qual o Estado desempenha importante papel, ora de promotor, ora de atenuador das (in)justiças ambientais promovidas. Nesse sentido, se entende que a injustiça ambiental está diretamente ligada ao processo de segregação espacial, que retira dos grupos sociais socioeconomicamente vulneráveis a possibilidade de acesso à cidade em sua totalidade, garantindo a melhor infraestrutura, os melhores serviços, as melhores oportunidades, ou seja, a centralidade urbana, aos grupos sociais detentores do poder econômico e político.

Com o cuidado que deve ser tomado quando se realiza a transposição de escala em uma determinada abordagem, já que boa parte da discussão sobre justiça ambiental, espaço urbano e segregação espacial se dão em cenários nacional e regional, busca-se avançar nas reflexões e análises desses conceitos nas cidades pequenas petrorentistas de Carapebus e Quissamã.

#### 1.2.4. O impacto da indústria do petróleo

Segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, o termo impacto pode ser compreendido de sete formas diferentes, a saber: i) ato ou efeito de embater ou de impactar; ii) colisão de dois ou mais corpos; iii) influência decisiva dos acontecimentos no decurso da história; iv) efeito de uma ação; v) lugar em que um projétil vem bater; vi) metido à força; vii) impelido, arremessado. Mostrando ser uma palavra com versatilidade em seu significado, o termo impacto também é utilizado como concepção de análise, tais como: impactos ambientais, impactos econômicos, impactos sociais, entre outros.

O termo impacto demonstra ser polivalente, sendo melhor compreendido quando se considerado o contexto da sua aplicação. Nas Ciências Humanas, o uso do termo impacto está associado a consequência de uma ação, que geralmente tem potencial para alterar um quadro posto, como na mudança de uma determinada situação por meio da atividade humana ou natural. Nessa dissertação, o uso do termo impacto faz referência as consequências da atividade petrolífera, e por isso, toda a discussão sobre esse termo será tratada à luz da literatura sobre os impactos da indústria do petróleo.

Nesse sentido, Franks (2012, p. 3-4) ao ampliar o debate sobre a relação entre as atividades de exploração de recursos naturais - que engloba a atividade petrolífera; e seus

impactos social, ressalta a necessidade de se adotar mecanismos de participação social para potencializar os impactos positivos, assim como a adoção de medidas de mitigação para os impactos negativos. Essa análise ganha relevância no debate sobre a conveniência de se garantir a gestão responsável e integrada quanto as demandas econômicas, sociais e ambientais, criando os canais de diálogo entre comunidades, empresas e governos.

Já Mota *et al* (2007, p. 290) entende que o termo impacto remete a algo vivido ou sentido, por um indivíduo, grupo social ou unidade econômica, a partir das consequências da atividade econômica, que podem ser positivas ou negativas. Em geral, os impactos positivos são restritos a uma pequena parcela da população e apresenta ênfase nos ganhos econômicos, enquanto os impactos negativos apresentam perdas econômicas e distribuição desigual, acometendo os setores sociais e ambientais mais vulneráveis.

Nessa perspectiva, Franks (2012, p. 4) enfatiza o impacto como “possibilidade”, citando as oportunidades da indústria petrolífera a ampliação dos ganhos financeiros, o desenvolvimento das capacidades sociais, o melhoramento da infraestrutura local e a implementação de programas ambientais e sociais. Por outro lado, tal indústria pode acarretar impactos negativos para o meio ambiental, para os arranjos econômicos locais e para a comunidade e suas gerações futuras.

Exemplificando o impacto como “possibilidades”, também entendido como impacto positivo, toma-se Serra (2007, p. 78) ao discorrer sobre o determinismo geográfico na distribuição das rendas petrolíferas como relevante impacto da atividade petrolífera no Brasil, já que alguns municípios e estados acabam se beneficiando das vultosas rendas petrolíferas. Para esses, foi cunhada a expressão “municípios petro-rentistas” como forma de reafirmar a condição de recebedores das vultosas rendas petrolíferas, ainda que não abriguem efetivamente instalações do setor no território municipal (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 65).

Ilustrando uma das faces possíveis do impacto negativo, é trazido à baila o quadro de “Doença Holandesa”<sup>41</sup> identificado em algumas economias dependentes das rendas petrolíferas. Esse quadro trata do processo de desestruturação da economia holandesa na década 1960, quando ganhou corpo a atividade de E&P de petróleo e gás natural no país (SOUZA JUNIOR, 2008, p. 1). A dependência econômica por essas rendas reflete um dos piores

---

<sup>41</sup> Essa expressão também é conhecida como “Maldição dos Recursos Naturais”, “Mal da Holanda” e “Paradoxo da Abundância”.

impactos da atividade petrolífera, uma vez que, a condição finita do petróleo, assim como a mudança das regras de distribuição das rendas petrolíferas, ou ainda, as crises econômicas e políticas, como a que se vive nesse momento, podem desestruturar as finanças do ente federado dependente dessas rendas.

No esforço de compreender o impacto da indústria do petróleo por esse prisma, Lemos e Neves (2011, p. 4) se propuseram a analisar o setor agropecuário do município petrorentista de Quissamã à luz do paradigma da Doença Holandesa, demonstrando a relação entre a queda da produção agropecuária e o crescimento do recebimento das rendas petrolíferas. A partir desse quadro, se evidenciou o crescimento da máquina pública e a oferta de oportunidades de trabalho no setor petrolífero, que passaram a desestimular a produção agropecuária na cidade.

Uma questão importante nessa discussão está relacionada com a capacidade que cada realidade impactada pela indústria petrolífera tem de “aproveitar” as possibilidades dessa condição. Franks (2012, p. 4-5) analisa a criação dos novos empregos na indústria petrolífera, que em geral, exige mão de obra qualificada. Essa condição pode ser entendida como um impacto positivo. Entretanto, caso a população local não apresente a qualificação técnica requisitada, não conseguirá acessar esses empregos. Em outras palavras, um impacto que seria positivo acaba se tornando negativo, pois a população local não se beneficiará das novas oportunidades de emprego, enquanto observará a elevação do custo de vida e o acirramento na disputa por postos de trabalho.

Retratando o exemplo citado no parágrafo anterior, Piquet (2012, p. 58) classifica os impactos da indústria em dois tipos principais: o recebimento das rendas petrolíferas e a instalação efetiva de indústrias ligadas ao setor no território de um determinado ente federado. Nos municípios do Norte Fluminense que se localizam geograficamente na área da Bacia de Campos, considerando os impactos da indústria do petróleo a partir da divisão de tipos proposta por Piquet, é possível constatar que apenas Macaé recebeu em seu território a instalação de indústrias voltadas para a atividade petrolífera, enquanto nos demais municípios predomina o impacto correspondente ao recebimento das rendas petrolíferas (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 66).

Honorato (2008) também aborda o impacto da indústria do petróleo nesse sentido, enfatizando o aspecto econômico das rendas petrolíferas e da cadeia produtora de petróleo, ao discorrer que:

A economia do petróleo proporciona ao poder público, além do retorno proveniente dos *royalties* e participações especiais, um retorno proveniente dos investimentos efetuados tanto regionalmente, quanto nacionalmente, decorrentes da indústria, dos serviços e dos salários gerados na economia, assim como o efeito-renda deste processo (HONORATO, 2008, p. 555).

Já o Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos estabeleceu cinco macro-impactos socioeconômicos relacionados à indústria do petróleo: i) ocupação do espaço marinho; ii) dinâmica demográfica; iii) ocupação e uso do solo; iv) pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços; v) *royalties*. As categorias foram definidas considerando “as características operacionais da indústria do petróleo e gás na Bacia de Campos associado a uma análise dos diagnósticos realizados para os Estudos de Impacto Ambiental – EIA” (PETROBRAS, 2012, p. 551).

Nessa última definição de impacto da indústria do petróleo, é possível identificar as diversas consequências que essa indústria pode proporcionar nas áreas onde se estabelece sua atividade. Isso demonstra que, apesar do recebimento dos *royalties* e participações especiais ser o mais evidente impacto da atividade petrolífera na região, esse não é o único. Franks (2012, p. 4-5) ressalta a importância da relação entre empresas que atuam na atividade de E&P de petróleo, governos que são os “beneficiários” das rendas petrolíferas e a comunidade para a implementação de espaços públicos, onde as demandas dos diferentes entes são colocadas em pauta, permitindo a potencialização dos impactos positivos e a mitigação dos impactos negativos.

A participação dos agentes que compõe a sociedade nas arenas de discussão, garantido o diálogo e a participação democrática desses nas ações que serão implementadas frente aos impactos da indústria do petróleo (tanto o positivo quanto o negativo), maximiza as condições para que sejam alcançados bons resultados. Como ressalta Franks (2012, p. 4), esse envolvimento acaba por influenciar “as tomadas de decisões, ou seja, garantindo a participação popular na formulação, no planejamento e no acompanhamento das políticas públicas, criando ações que estejam em consonância com a demanda das comunidades impactadas pela indústria do petróleo”.



Essa dissertação, se valeu dos pontos elencados para a identificação e debate dos impactos positivos e negativos da indústria do petróleo no espaço urbano de Carapebus e Quissamã. Como impacto positivo, se investigou como o poder público local estruturou, por meio dos instrumentos de planejamento urbano e os canais participativos, o crescimento urbano dessas cidades. Já como impacto negativo, foram reconhecidos, empiricamente, os problemas urbanos, por meio de relatos dos munícipes e das imagens obtidas no campo.

## **2. FORMAÇÃO GEOHISTÓRICA E A INSERÇÃO DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ NA REDE URBANA DO NORTE FLUMINENSE**

### **2.1. Resgate histórico da ocupação e urbanização do Norte Fluminense**

As primeiras tentativas de ocupação da região datam do século XVI, com a criação da Capitania Hereditária de São Tomé – atual território do município de Campos dos Goytacazes. Inicialmente, a ocupação nessa Capitania foi frustrada devido à resistência indígena, e anos mais tarde, pelas dificuldades de financiamento na implantação da mesma. Após sucessivas tentativas frustradas de ocupar essas terras, houve o retorno do controle dessa Capitania para a Coroa. Somente no século XVII, com a concessão para que os chamados Sete Capitães<sup>42</sup> explorassem essa porção territorial, houve uma ocupação mais efetiva da região (MARCHIORI, 1987, p. 30).

No decorrer dos séculos XVII e XVIII, se ampliou a já existente, mas incipiente, atividade de criação de gado e o cultivo da cana de açúcar na região. Como consequência dessas atividades econômicas, novos agrupamentos populacionais foram implementados por meio das vilas<sup>43</sup>, que atuavam como pequenos centros, em consonância com os interesses políticos dos colonizadores, exercendo as funções de centros administrativos e religiosos em determinados pontos do território<sup>44</sup>. A partir da exploração do interior dessa região, os Sete Capitães acabaram por avançar por terras que originalmente não estavam inseridas na área que lhes foram concedidas, criando a base territorial do que viria a se tornar a mesorregião do Norte Fluminense (MARCHIORI, 1987, p. 31).

No século XIX, a partir do desmembramento territorial da Vila de Cabo Frio e da Vila de São Salvador de Campos, foi criada a Vila de São João de Macaé, atual cidade de Macaé, formada por dois distritos: a sede e Quissamã. A criação da Vila de São João de Macaé buscava ampliar a defesa do litoral e difundir o comércio, pois o local escolhido para sua instalação era provido de condições naturais favoráveis a atividade portuária (Enseada de Imbetiba), além da

---

<sup>42</sup> Formado por militares, os Sete Capitães são considerados os precursores da colonização do Norte e Noroestes Fluminense. Integraram esse grupo: Gonçalo Correia de Sá, Manuel Correia, Duarte Correia, Miguel da Silva Riscado, Miguel Ayres Maldonado, Antônio Pinto Pereira e João de Castilho.

<sup>43</sup> A estrutura territorial-eclesiástica é composta por: curato – é a designação territorial-eclesiástica que se remete a uma pequena aglomeração populacional com condições para ser tornar uma paróquia/freguesia. Paróquia/freguesia – apresenta maior dinamismo populacional e econômico do que o curato, sendo o que hoje poderia ser considerado um distrito. Vila – corresponderia a um município, um núcleo populacional com maior influência na região que está inserido (GOMES, 2011, p. 4).

<sup>44</sup> No cartograma II, p. 70, será evidenciado o histórico de criação das cidades no Norte Fluminense.

proximidade com a foz do Rio Macaé, possibilitando que a dinâmica econômica avançasse também para o interior da região (FARIA, 2003, p. 6).

A dinâmica econômica da Vila de São João de Macaé estava integrada à Vila de São Salvador de Campos. Os principais itens produzidos nas vilas eram o açúcar, a aguardente e o café. No bojo dessa dinâmica econômica, verificou-se o desenvolvimento de outras atividades voltadas para o consumo da população local, como a produção de milho, feijão, queijo, porcos, aves e madeira. O excedente dessa produção era vendido para outros centros consumidores, como o Rio de Janeiro e Bahia. A região passa a se integrar aos demais pontos do estado por meio da sua importância econômica, entretanto, de maneira limitada, devido às deficiências dos meios de comunicação e transporte (LAMEGO, 1974 *apud* Faria, 2003, p. 6).

Assim, o domínio da terra por si só não viabilizava a colonização, que dependia do estabelecimento de rotas que interligassem a produção com os principais centros consumidores. Na busca por superar tais dificuldades, foram implementadas ações que procurassem integrar essa porção do interior à capital da província. Uma dessas ações foi desenvolvida em 1837 pelo engenheiro do Imperial Corpo de Engenheiros, Henrique Luiz de Niemeyer Bellegarde, que elaborou relatório com propostas que visavam o estabelecimento de novos canais de comunicação e transporte entre os núcleos urbanos. É válido destacar que apenas Cabo Frio e Campos dos Goytacazes apresentavam *status* de cidade no referido relatório (FARIA, 2003, p. 10).

Como exposto, o objetivo principal do Relatório Bellegarde, nome pelo qual ficou conhecido, era o de integrar o fragmentado território fluminense. Uma das propostas de Bellegarde era o de ligar Campos dos Goytacazes e Macaé, por meio da construção de um canal que aproveitaria as inúmeras lagoas existentes no litoral. Originalmente, esse trecho seria uma parte do projeto maior, que visava interligar Campos à Niterói, através de uma hidrovia. Desse projeto, se concretizou a construção do Canal Campos-Macaé, que, ainda hoje, atravessa os municípios de Carapebus e Quissamã (FARIA, 2006, p. 74).

Em 1861, o canal foi inaugurado, entretanto, foi praticamente inutilizado após a construção e a efetiva operacionalização da Estrada de Ferro homônima, no ano de 1875, que compartilhava conexão com a Estrada de Ferro da Leopoldina, ligando o Norte Fluminense ao Rio de Janeiro. As melhorias nas vias de escoamento da produção por meio da Estrada de Ferro

Campos-Macaé, abriram caminho para outros investimentos na região, como a construção do primeiro Engenho Central da América Latina, no ano de 1877, em Quissamã, e a primeira rede de iluminação pública da América Latina, no ano de 1883, em Campos dos Goytacazes (MARCHIORI, 1987, p. 35-36).

Ainda sobre o Engenho Central de Quissamã, é válido fazer duas considerações: a primeira, diz respeito a relevância desse empreendimento para o processo de modernização da atividade canavieira na região. Isso porque, a crescente concorrência do açúcar à base de beterraba produzido na Europa e o avanço da produção de açúcar a partir da cana produzido nas Antilhas, estavam suprimindo a comercialização do açúcar da região. A produção desses locais se valia da maior proximidade com os principais centros consumidores – EUA e a Europa; e do uso de técnicas de produção mais eficientes. Nesse contexto, o Engenho Central de Quissamã surge da necessidade de se melhorar a qualidade do processo de produção do açúcar, que no caso do Norte Fluminense, já apresentava atraso técnico e organizacional<sup>45</sup> em relação as lavouras de São Paulo e do Nordeste brasileiro (MARCHIORI, 1987, p. 16).

Rua (2000, p. 26) afirma que “o projeto dos engenhos centrais deve ser entendido como parte do processo de modernização pelo qual passou a sociedade brasileira, e de Quissamã em particular, na segunda metade do século XIX”. Esse novo instrumento técnico presente no espaço quissamaense modificou as estruturas da produção do açúcar, criando, ao menos em tese, uma divisão técnica entre o cultivo e o refino do açúcar. Porém, isso não ocorreu de fato, onde os proprietários do Engenho Central permaneceram atuando como produtores e refinadores do açúcar, o que possibilitou a ampliação na concentração de terras e o domínio de todo o processo produtivo.

A segunda consideração diz respeito a escolha do local de instalação do Engenho Central. Quissamã teve o seu mais antigo núcleo populacional estabelecido no que hoje é Barra do Furado, distante quase 40km da sede municipal. Em 1694 foi fundado por Luís de Barcelos Machado<sup>46</sup> na localidade de “Ilha do Furado” a Capela de Nossa Senhora do Desterro, que

---

<sup>45</sup> Engenho Central não poderiam empregar mão-de-obra escrava na linha de produção, seus proprietários deveriam ser necessariamente pessoa jurídica, não podendo fornecer a cana-de-açúcar necessária à linha de produção. Pretendia-se separar a atividade industrial da atividade agrícola, por meio das regras de funcionamento atribuídas aos Engenhos Centrais (PINTO, 1995, p. 120-124).

<sup>46</sup> A sua mãe, Bárbara Pinto, era filha de João de Castilho Pinto e foi esposa do Miguel Aires Maldonado, ambos Capitães da expedição que recebeu a incumbência de colonizar a região Norte Fluminense. Após divórcio, ela se casou com Luís Marchado, que conceberam Luís Machado (SILVA, 2016, p. 1-2).

recebeu do Bispo Dom José de Barros de Alarcão o *status* de curato. No ano de 1732, o neto de Luís Machado, Caetano Barcelos Machado, levou a capela e a sede da sua fazenda para a localidade de Capivari, nas proximidades do que hoje é a cidade de Quissamã. Em 1749 o curato de Nossa Senhora do Desterro foi elevado à categoria de freguesia, onde posteriormente foi instalado o Engenho Central de Quissamã, atuando como consolidador desse núcleo populacional (LAEMMERT, 1880, p. 148).

Os primeiros registros do processo de colonização indicam que a administração do território que hoje compreende Quissamã ficava sobre responsabilidade das autoridades da Vila de São Salvador de Campos. Com a transferência do curato de Nossa Senhora do Desterro da Ilha do Furado para Capivari, ampliou-se a distância entre esse núcleo populacional com as autoridades responsáveis por sua administração. Em 1802, Dom José Joaquim Justiniano Mascarenhas Castelo Branco, Arcebispo do Rio de Janeiro, determinou que a freguesia de Nossa Senhora do Desterro ficasse subordinada a freguesia de Nossa Senhora das Neves, que hoje compreende a cidade de Macaé. Observa-se nesse procedimento administrativo a base para a incorporação da Quissamã por Macaé (LAEMMERT, 1880, p. 148).

Entre 1802 até 1989, Quissamã permaneceu como distrito de Macaé. Por meio do Projeto de Lei Estadual nº 1419 de 04 de janeiro de 1989, Quissamã ganha autonomia política-administrativa, emancipando-se de Macaé. A sede municipal é constituída na área onde se estabelecia o núcleo populacional do então distrito de Quissamã, instalada oficialmente 01 de janeiro de 1990. A constituição do território do novo município compreendeu o seu território distrital e parte do território do distrito de Carapebus (IBGE, 2015).

Por sua vez, Carapebus apresenta os primeiros registros de ocupação em 1634, a partir da introdução de atividades econômicas às margens da Lagoa de Carapebus<sup>47</sup>, local chamado de Gamboa, tais como a criação de gado e a plantação de mandioca – este último, voltado principalmente para o consumo local. Foi nessa localidade que foi construída a primeira igreja local, que recebeu o *status* de curato de Nossa Senhora da Conceição de Carapebus no mesmo ano. Somente em 1842 foi elevada à condição de freguesia por meio da Lei Provincial nº. 272

---

<sup>47</sup> O nome Carapebus surgiu quando em diligências pela região, os Sete Capitães encontraram um número significativo de aves “Carapebús” em uma lagoa da área de restinga. Assim, batizaram a lagoa com o nome da ave, que anos mais tarde, passou também ser o nome da localidade (ALMEIDA, 2013, p. 42).

de 9 de maio de 1842 (ALMEIDA, 2013, p. 137-138).

A Sesmaria a qual Carapebus era vinculada tinha a sua porção territorial compreendida do sudoeste da Lagoa de Carapebus até o Rio Macaé, sob domínio do Capitão Manoel Corrêa. Somente no século XVIII começou a ser cultivado em Carapebus a cana de açúcar, reflexo da expansão dessa atividade econômica que tinha como epicentro regional a produção na Baixada Campista. O geógrafo Couto Reys, em 1785, em estudos sobre a região, já apontava a existência de diversas engenhocas de açúcar em Carapebus (ALMEIDA, 2012, p. 41-48).

Outra importante atividade econômica desempenhada em solo carapebuense foi a cultura do café, impulsionada no século XVIII, reflexo da expansão da produção cafeeira estabelecida na Serra e no Noroeste Fluminense. A plantação de café em Carapebus se estabeleceu nos pontos mais elevados do seu território, a saber, mais distantes do litoral. Isso favoreceu o descolamento do núcleo populacional estabelecido às margens da Lagoa de Carapebus para áreas interioranas. No século XIX, após uma forte enchente que afetou as áreas planas do litoral, incluindo a localidade da Gamboa, foi transferida de forma definitiva esse núcleo populacional para a atual sede do município, de forma mais específica, onde hoje é o bairro de Caxanga. Além de ser uma área que apresentava altitude mais elevada, ressalta-se que era ali onde a linha férrea Campos-Macaé se estabelecia, se tornando mais um fator de influência para a escolha do local (ALMEIDA, 2013, p. 84-85).

Ainda segundo Almeida (2013, p. 85), a produção de café e do açúcar em Carapebus fomentou um importante crescimento demográfico, devido as férteis terras da localidade que atraiu moradores que viviam dispersos em áreas próximas. Em 1920, a população residente no então distrito de Carapebus, pertencente à Macaé, configurava o maior contingente populacional entre os demais distritos do município, superior inclusive ao distrito sede<sup>48</sup>.

Em 1922, na área que compreende a atual sede municipal, foi construída a Usina de Carapebus, às margens da ferrovia Campos-Macaé. Nesse contexto, a atividade açucareira atuou como consolidadora do adensamento populacional nessa localidade. Anos mais tarde, refletindo o surgimento de uma nova centralidade a partir desse núcleo populacional, é construída a Igreja Matriz de Nossa Senhora da Glória, logo em frente da usina e da estação ferroviária de

---

<sup>48</sup> População de Macaé por distritos em 1922: Sede municipal (cidade) – 7.863 hab., Barreto – 3.331 hab., Carapebus – 10.295, Quissamã – 7.952 hab., Conceição – 8.937 hab., Neves – 2.282 hab., Cachoeiros – 5.311 hab., Frade – 5.172 hab., Sana – 3.740 hab. (BORGES, 1922, p. 36 *apud* ALMEIDA, 2013, p. 85).

Carapebus. Atualmente, localizada nos arredores da Igreja Matriz está a praça central de Carapebus (Praça Frei Balthazar) e a Câmara de Vereadores (ALMEIDA, 2013, p. 189).

Em 1995 é aprovado o Projeto de Lei Estadual nº 2417 de 19 de julho de 1995, que trata da emancipação e instalação do município de Carapebus, desmembrando-o do município de Macaé. A sede municipal é constituída na área onde se estabelecia o núcleo populacional do então distrito, sendo instalada efetivamente em 01 de janeiro de 1997. A constituição do território municipal compreendeu o seu território distrital, sem incorporar áreas dos municípios de Macaé, Quissamã e Conceição de Macabu (IBGE, 2015).

O resgate histórico da ocupação e urbanização do Norte Fluminense se faz necessário para a melhor compreensão de como se estruturou a rede urbana regional. Não se consegue analisar sua dinâmica e estrutura atual sem que se retome os desdobramentos do passado. Como se explicaria, por exemplo, a centralidade exercida por Campos dos Goytacazes? Ou ainda, a ascensão de Macaé como novo centro regional, que até a década de 1970 era uma pacata cidade pesqueira? Entretanto, antes de avançar nessa questão, é preciso reconhecer as histórias e os parâmetros de atuação da indústria do petróleo no Norte Fluminense, uma vez que tal atividade vem alterando as relações econômicas e sociais que estruturam a mesorregião.

Nesse sentido, pretende-se no próximo subitem acrescentar elementos a essa discussão, abordando os critérios que fizeram dos municípios do Norte Fluminense recebedores de *royalties* e participações especiais da atividade petrolífera. Para tanto, será realizado breve levantamento histórico da formação da indústria do petróleo no Brasil, evidenciando as formas de rateio das chamadas compensações financeiras. Além disso, serão destacadas as legislações sobre o setor petrolífero e as regras de estabelecimento das áreas geoeconomias e as linhas ortogonais pelo IBGE, trazendo à baila as discussões sobre a alteração das atuais regras de divisão dos *royalties* e participações especiais. O subitem a seguir busca contribuir para o entendimento de como funcionam as regras que regulamentam o setor petrolífero no Brasil e sua aplicação no caso específico do Norte Fluminense.

## **2.2. A indústria do petróleo e sua atuação no Norte Fluminense**

A exploração petrolífera no Brasil se confunde com o surgimento da Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A., monopolizadora da atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) no Brasil, instituída por meio da Lei 2.004/1953. Entre outros pontos, esta

lei determina o pagamento de compensações financeiras aos estados e municípios que detivessem em seu território continental a atividade de exploração petrolífera (GUTMAN; LEITE, 2003, p. 128).

Com o início da atividade marítima de E&P, se fez necessário a regulamentação do pagamento das compensações financeiras sobre essa nova modalidade, culminando com a Lei 7.453/1985, que reserva 5% do total produzido para o pagamento da compensação financeira a ser distribuída aos estados e municípios confrontantes com poços produtores, aos municípios pertencentes a áreas geoeconômicas, ao Ministério da Marinha e ao Fundo Especial. Este último, redistribuindo sua cota a todos os estados e municípios brasileiros, seguindo as regras do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM).

A Lei 7.525/1986 delega ao IBGE a responsabilidade pela delimitação das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados e municípios produtores para definição dos poços confrontantes. No ano de 1989 é aprovada a Lei 7.990, introduzindo a categoria de localidades com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural do quadro de rateio do pagamento da compensação financeira, recebendo 0,5% dos 5% totais.

A “Lei do Petróleo”, como é conhecida a Lei 9.478/1997 que foi regulamentada pelo Decreto 2.705/1998, alterando de forma significativa os parâmetros das atividades de E&P no Brasil, com destaques para a quebra do monopólio estatal, a instituição da parcela excedente de 5% na alíquota dos *royalties* e a criação da participação especial. É desta lei a primeira referência quanto ao termo *royalty* no que se refere as legislações sobre a indústria petrolífera no Brasil<sup>49</sup>.

Nas mesorregião do Norte Fluminense, a atividade de E&P se dá na Plataforma Continental<sup>50</sup>, com legislação própria, diferente do princípio que regula a atividade de E&P de lavra em terra, fazendo com que existam duas modalidades de pagamento de *royalties*: a primeira regulada pela Lei 2.004/1953, que criou a Petrobras e estabeleceu em seu artigo 27 que 4% sobre o valor da produção terrestre seriam pagos aos estados e 1% aos municípios em cujo território se realizasse a lavra desses hidrocarbonetos; e a segunda, regulada pela Lei

---

<sup>49</sup> No apêndice V será possível identificar cronologicamente as leis e decretos que regulam as atividades de E&P de petróleo e gás natural no país.

<sup>50</sup> Área contígua ao continente que mergulha até a isóbata de 200 metros de profundidade. É um prolongamento da área continental emersa (PITA; SALLES, 1997, p. 80).



7.453/1985 e alterada pelas Leis 7.990/1989 e 9.478/1997, com um percentual mínimo de 5% e máximo de 10% sobre a produção (GUTMAN, 2007, p. 36). A tabela III sintetiza o sistema de distribuição dos *royalties* sobre a produção na plataforma continental conforme legislação competente.

**TABELA III – DISTRIBUIÇÃO DE ROYALTIES SOBRE A PRODUÇÃO NA PLATAFORMA CONTINENTAL**

<b>Distribuição da parcela de 5% Lei 7.453/85, Lei. 7.990/89, Lei. 9.478/97</b>	<b>Distribuição da parcela acima de 5% Lei 9.478/97</b>
30% Estados confrontantes com poços	25% Ministério de Ciência e Tecnologia
30% Municípios confrontantes com poços	45% Estados e Municípios (22,5% para cada) confrontantes com campos produtores
20% Comando da Marinha	15% Comando da Marinha
10% Fundo Especial	7,5% Fundo Especial
10% Municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.	7,5% Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Fonte: adaptação própria a partir de LEMOS; PINTO, 2009, p. 5 e GUTMAN; LEITE, 2003, p.137.

Além do *royalty*, também é previsto o pagamento das participações especiais sobre a receita líquida de campos petrolíferos com expressivo volume de produção ou rentabilidade. Esse novo mecanismo de compensação financeira consta na Lei do Petróleo e apresenta critérios próprios de distribuição. As participações especiais não incidem sobre o valor da produção, mas sim sobre a receita líquida dos seletos campos petrolíferos de elevada produção. É por isso que as participações especiais podem ser interpretadas como uma espécie de imposto sobre a rentabilidade extraordinária nos referidos campos (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 65). A tabela IV sintetiza o sistema de distribuição das participações especiais sobre a produção petrolífera:

**TABELA IV – DISTRIBUIÇÃO DA  
PARTICIPAÇÃO ESPECIAL SOBRE A  
PRODUÇÃO NA PLATAFORMA CONTINENTAL**

<b>Lei 9.478/97 e Decreto 2.705/98</b>	
<b>40%</b>	Estados confrontantes com campos produtores
<b>40%</b>	Ministério das Minas e Energia
<b>10%</b>	Municípios confrontantes com campos produtores
<b>10%</b>	Ministério do Meio Ambiente

Fonte: adaptação própria a partir de LEMOS; PINTO, 2009, p. 6 e GUTMAN; LEITE, 2003, p. 157.

Os critérios de distribuição da receita provenientes dos *royalties* e das participações especiais, no caso dos municípios e dos estados, seguem as regras do conceito de área geoeconômica estabelecida pelo IBGE, que serve de base para a definição de área produtora e área confrontante. Representados por linhas ortogonais e paralelas, demarcadas a partir das extremidades territoriais dos municípios litorâneos, são linhas retas que avançam sobre o oceano definindo os campos e poços de petróleo e gás natural dentro dos limites de cada município ou estado. Estes limites são considerados para o pagamento das rendas petrolíferas (SERRA, 2007, p. 86).

A metodologia utilizada pelo IBGE acaba por privilegiar os municípios e estados que estão geograficamente mais próximos das áreas de E&P petrolífera. Dessa maneira, tais áreas teriam à disposição essa compensação financeira que possibilitaria fazer frente aos desdobramentos da indústria petrolífera, além de atuar como instrumento de justiça intergeracional, permitindo que os municípios e estados produtores de petróleo possam se estruturar para o período pós-rendas petrolíferas, uma vez que o petróleo é um recurso mineral finito e que após a exaustão dos campos de exploração, o complexo industrial petrolífero é automaticamente desmobilizado.

Ser um município integrante da área de produção ou confrontante de poços petrolíferos e de gás natural não é a única forma de receber as rendas previstas em Lei. Outra classificação passível para o pagamento dos *royalties* e participações especiais são as zonas de produção, definidas pelo IBGE a partir do conceito de área geoeconômica, conforme determina a Lei 7.525/86. São essas as três zonas de produção: i) zona de produção primária (60% da alíquota

total); ii) zona de produção secundária (10% da alíquota total); iii) zona limítrofe (30% da alíquota total). No anexo I será possível observar a delimitação das bacias de exploração de petróleo, linhas ortogonais e paralelas e zonas de produção para efeito de recebimento de *royalties* e participações especiais no litoral do estado do Rio de Janeiro.

Serra (2007, p. 90) classifica como “sorte geográfica” os atuais critérios de redistribuição das rendas petrolíferas, pois beneficiam com vultosos valores poucos municípios e estados inseridos nas áreas contempladas pelas atuais regras de rateio. O autor vai além, analisando que os argumentos de que tais rendas seriam uma forma de compensação econômica, sem considerar as atividades de suporte à indústria petrolífera que por si só ampliariam a receita orçamentária dos municípios e estados inseridos na área de produção, não levam em consideração o aumento na arrecadação de tributos como o ICMS, IPVA, ISS e IPTU.

Exemplificando essa condição, é trazido à tona um único município, Campos dos Goytacazes, que recebeu em 2010 20,8% das rendas petrolíferas destinadas aos municípios produtores de petróleo em todo o país. Essa condição vem estimulando o debate sobre a divisão dos *royalties* e participações especiais com os demais estados e municípios, valendo-se dos seguintes argumentos: i) tais rendas não são bem utilizadas pelos atuais beneficiários; ii) buscam estabelecer uma distribuição mais igualitária dessa riqueza. É válido frisar que Serra (2007, p. 104) se coloca contra a redistribuição das rendas petrolíferas, mas sugere o aprimoramento dos mecanismos de controle social e institucional no uso dessas rendas.

Manoel (2013, p. 21) entende que a atual distribuição das rendas petrolíferas cumpre o que foi determinado na Constituição Federal em seu artigo 20, parágrafo 1º, que dispõe:

É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração” (BRASIL, 1988).

O autor expõe que na exploração de outros minérios e no uso de recursos hídricos para fins energéticos, os estados e municípios onde tais atividades são realizadas também recebem *royalties* como compensação financeira da exploração de recursos naturais. Considera ainda que a iniciativa de se redistribuir os *royalties* do petróleo para outros estados e municípios fora

da área de produção está diretamente relacionada com a elevação da produção de petróleo no Brasil. Como esse setor se mostra mais atraente economicamente do que as outras atividades passíveis de obtenção de *royalties* citadas anteriormente, acaba por motivar iniciativas que visem a redistribuição de tais rendas por todos os entes federados do país (MANOEL, 2013, P. 24).

Parlamentares que não concordam com as regras atuais de distribuição das rendas petrolíferas vêm buscando alterá-las desde o ano de 2009<sup>51</sup>. Somente com o Projeto de Lei, nº 448/2011, que gerou um substitutivo, a Lei 12.734/2012, que versa sobre “novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e participações especiais devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos” foi aprovada pelo Parlamento, porém, vetada pela Presidência da República. Diferente das iniciativas anteriores, os parlamentares derrubaram esse veto presidencial. A lei só não entrou em vigor imediatamente após a derrubada do veto, pois o Governo do Estado do Rio de Janeiro conseguiu medida cautelar junto ao Superior Tribunal Federal (STF) suspendendo os dispositivos da Lei 12.734/2012. Até o presente momento, não foi analisado e julgado o mérito da questão.

Para além do sobrefinanciamento dos estados e municípios produtores de petróleo, a atividade petrolífera na Bacia de Campos impactou a estrutura econômica e social do Norte Fluminense. Essa dinâmica afetou a organização interna desses municípios, refletindo conseqüentemente nas relações intermunicipais dos entes que compõe a mesorregião. Evidenciando essas mudanças, Cruz (2006, p. 57-58) considera que os desdobramentos da indústria do petróleo vêm influenciando na constituição de uma “nova região”, iniciando em Quissamã, passando por Carapebus e Macaé, e abarcando os municípios da Baixada Litorânea recebedores das rendas petrolíferas.

Avançando nessa perspectiva, Cruz (2010) analisa a integração do Norte Fluminense à economia do petróleo, destacando as transformações do que chama de “espaços atrasados” – em alusão à estrutura econômica e social alicerçada na atividade açucareira. Na visão do autor, além da condição de sobrefinanciamento orçamentário proporcionado pelas rendas petrolíferas, os municípios da mesorregião, especialmente aqueles que recebem as rendas petrolíferas ou

---

<sup>51</sup> Projeto de Lei nº 5.938/2009 de autoria dos deputados federais Humberto Souto e Ibsen Pinheiro (conhecida como Emenda Ibsen) e o Projeto de Lei da Câmara nº 7/2010 de autoria do Senador Pedro Simon, ambos aprovados no parlamento, mas vetados pela Presidência da República.

que abrigam “grandes investimentos (GIs)”<sup>52</sup>, apresentam como característica incomum o fato de serem:

“[...] vulneráveis econômica, social e politicamente, pela herança de indicadores elevados de desigualdade, pobreza e exclusão socioespaciais; urbanização deficiente, infraestrutura precária, baixa qualidade de vida; e administrações conservadoras, despreparadas técnica, administrativa e politicamente para lidar com os representantes dos capitais que aportam à região, bem como para corresponder às exigências de planejamento e de políticas públicas capazes de evitar, minimizar e superar impactos negativos decorrentes do porte e da capacidade de polarização e monopolização de recursos de que esses investimentos são portadores (CRUZ, 2010, p. 11).

Dessa forma, o autor evidencia que, mesmo com todo o dinamismo econômico e social proporcionado pela indústria do petróleo na região, a limitação da atuação do poder público pouco contribui para a alteração da arcaica e desigual estrutura socioeconômica do Norte Fluminense. Se antes era a indústria açucareira que predominava, atualmente os GIs parecem substituir essa estrutura no que diz respeito ao monopólio e polarização das relações socioeconômicas na mesorregião (CRUZ, 2010, p. 13).

Piquet (2012, p. 58) também destaca as mudanças que a indústria do petróleo promoveu na mesorregião, destacando a predominância de dois tipos de impactos no território: àqueles relacionados com o recebimento das rendas petrolíferas e os com relação direta à atividade industrial. A partir desse parâmetro, a autora destaca a inserção dessa indústria no Norte Fluminense na década de 1970, alterando as bases de “uma região historicamente baseada na produção de cana-de-açúcar e na pecuária bovina, já em franco declínio”. Avançando nessa análise, Piquet destaca a atuação da Petrobras, incluindo as empresas prestadoras de serviço, ao afirmar que:

O empreendimento da Petrobras provocou transformações rápidas e radicais na organização do território, acarretando profundas mudanças na estrutura populacional, no emprego, na malha urbana, no quadro político e na cultura local. Os efeitos dessa mutação revelam-se particularmente desiguais entre centros urbanos, mais ou menos inseridos na nova economia regional (PIQUET, 2012, p. 58).

Ainda segundo Piquet (2012, p. 61), chama a atenção os novos campos de petróleo descobertos na camada do Pré-Sal. Essa condição reforça a importância da atividade petrolífera

---

<sup>52</sup> Como grandes investimentos o autor considera os projetos relacionados: a produção de eucalipto e etanol; instalações portuárias, aeroportuárias e termoelétrica; e centro de apoio *off-shore*.

para o Norte Fluminense, pois amplia o horizonte de exploração desse recurso natural. Porém, ressalta a autora, os avanços na rede educacional (universidades, escolas técnicas e centros de pesquisa), a instalação de empresas, a melhoria da infraestrutura de transporte e comunicação, associado com políticas públicas sérias, comprometidas com a dinamização econômica e com o progresso social, poderiam elevar a mesorregião a um outro patamar de desenvolvimento socioeconômico, criando as bases para a ruptura do ciclo de dependência às rendas petrolíferas.

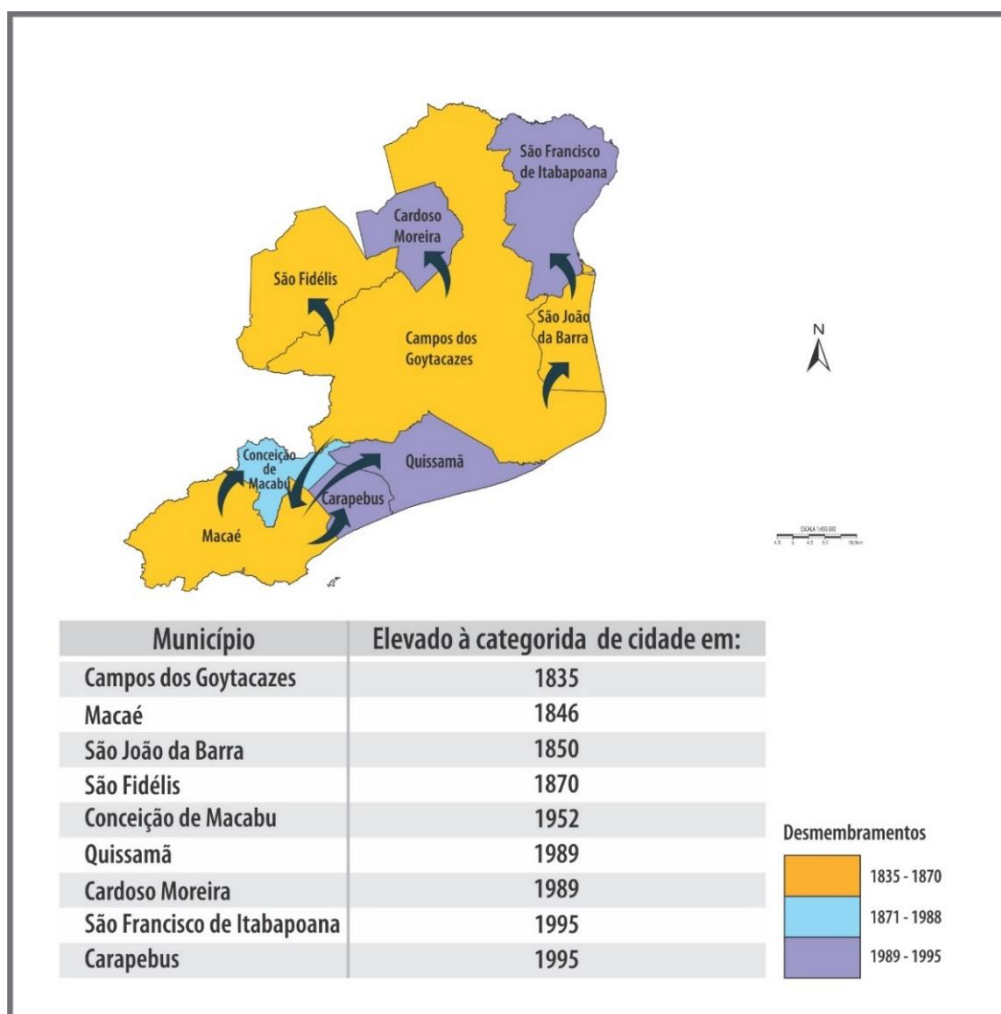
Visando avançar na compreensão desses desdobramentos no Norte Fluminense, e em espacial, nas cidades pequenas de Carapebus e Quissamã, deve-se buscar a caracterização das relações socioeconômicas entre as cidades da mesorregião. Dessa forma, a rede urbana torna-se relevante fator de análise, pois assume papel de reconhecimento do tecido urbano no qual a cidade se insere, permitindo a compreensão de suas dinâmicas, configurações e variações (MOREIRA JUNIOR, 2013, p. 27). Assim, o próximo subitem avançará na discussão da formação e a inserção de Carapebus e Quissamã na rede urbana regional.

### **2.3. Inserção de Carapebus e Quissamã na rede urbana regional**

A ocupação do território e a constituição da sociedade carapebuense e quissamaense, guardadas as devidas particularidades, estão diretamente relacionadas com a atividade açucareira que predominou na região desde o século XVII até meados do século passado. E quando se observa os primeiros registros dessa atividade na região, se constata a influência que Campos dos Goytacazes exerceu na sua formação econômica e territorial, atuando como epicentro da atividade açucareira. Além disso, a proximidade com o centro do poder (Rio de Janeiro) e sua expansão territorial, concedia as elites locais um maior poder de reivindicação junto ao poder constituído, criando as bases para investimentos na região (SILVA; CARVALHO, 2004, p. 44).

Evidenciando ainda mais a centralidade exercida por Campos dos Goytacazes, destaca-se o fato de todos os municípios que compõe o Norte Fluminense surgiram direta ou indiretamente da fragmentação do seu território (cartograma II). A partir desse desmembramento foram instituídos os municípios de Macaé (1846), São Joao da Barra (1850) e São Fidélis (1870), localidades que anos mais tarde também tiveram seus territórios desmembrados. Avançando no resgate histórico da formação dos novos núcleos populacionais, foram criados os seguintes municípios: Conceição de Macabu (1952), a partir de Macaé; Quissamã (1989), a partir de Macaé; Cardoso Moreira (1989), a partir de Campos dos

Goytacazes; São Francisco de Itabapoana (1997), a partir de São João da Barra; e Carapebus (1997), a partir de Macaé (IBGE, 2015).



Cartograma II – Evolução dos desmembramentos territoriais no Norte Fluminense (1835-1995).  
 Fonte: Elaboração própria a partir do IBGE Cidades (2015).

Como é possível observar, a partir do ano de 1989 foram criados quatro novos municípios, ou seja, quase metade dos municípios que compõe a mesorregião se estabeleceram nos últimos 26 anos. Essas emancipações estão relacionadas ao momento político propiciado pela Constituição Federal de 1988, que estabeleceu novos critérios para a emancipação de municípios atribuindo maior autonomia política, administrativa e econômica a esse ente federado. Soma-se a essa questão uma característica econômica própria da região, a atividade petrolífera, que se iniciou na Bacia de Campos em meados da década de 1970 e atuou como uma atrativa possibilidade de ganhos financeiros por parte desses novos municípios (PIQUET, 2002, p, 6 apud CRUZ; PINTO, 2007, p. 322).

É válido ressaltar que a indústria açucareira na região passou a apresentar dificuldades mais severas a partir da década de 1950, quando fatores como a defasagem tecnológica, má gestão dos recursos produtivos, baixa produtividade e o avanço do cultivo em áreas de São Paulo e do Nordeste. Mesmo recebendo diversos incentivos fiscais do governo, incluindo o Proálcool<sup>53</sup> (1975), muitos dos engenhos e usinas da região foram vendidos ou fechados nas décadas subsequentes. A década de 1980, conhecida como a década perdida, foi especialmente dramática para a região, pois a crise econômica a qual o país se encontrava minou os incentivos públicos para o setor açucareiro (SILVA; CARVALHO, 2004, p. 61-66).

Nesse contexto, a produção do petróleo, se revelou como alternativa econômica ao desmantelamento da indústria açucareira. Além disso, as possibilidades econômicas de tal atividade também contribuíram para a alteração da configuração da rede urbana regional, não só com a criação de novos municípios, mas também com o surgimento de uma nova centralidade a partir de Macaé, que passa a atuar como base das operações da atividade petrolífera na Bacia de Campos.

Ao despontar como polo petrolífero, Macaé passa a influenciar os municípios do seu entorno, se estendendo aos municípios da Baixada Litorânea<sup>54</sup>, aprofundando as diferenciações e polarizações internas na mesorregião. Campos dos Goytacazes, tradicional centro regional, mantém sua posição, mas vem observando a perda gradativa da sua hegemonia atrelada ao desmantelamento da indústria açucareira e a ausência de empreendimentos relacionados à atividade petrolífera.

Evidenciando as relações econômicas e sociais contemporâneas ao ciclo do petróleo, é trazido à baila a análise dos fluxos das ligações telefônicas desenvolvidos por Duarte e Carvalho (2002). Baseando-se nas informações disponibilizados pela Empresa Brasileira de Telecomunicações (EMBRATEL), foi mapeado a origem e o destino das ligações telefônicas dos municípios que compõe o Norte e o Noroeste Fluminense. Nessa dissertação, será valorizada as informações consonantes ao Norte Fluminense, por ser a mesorregião onde se

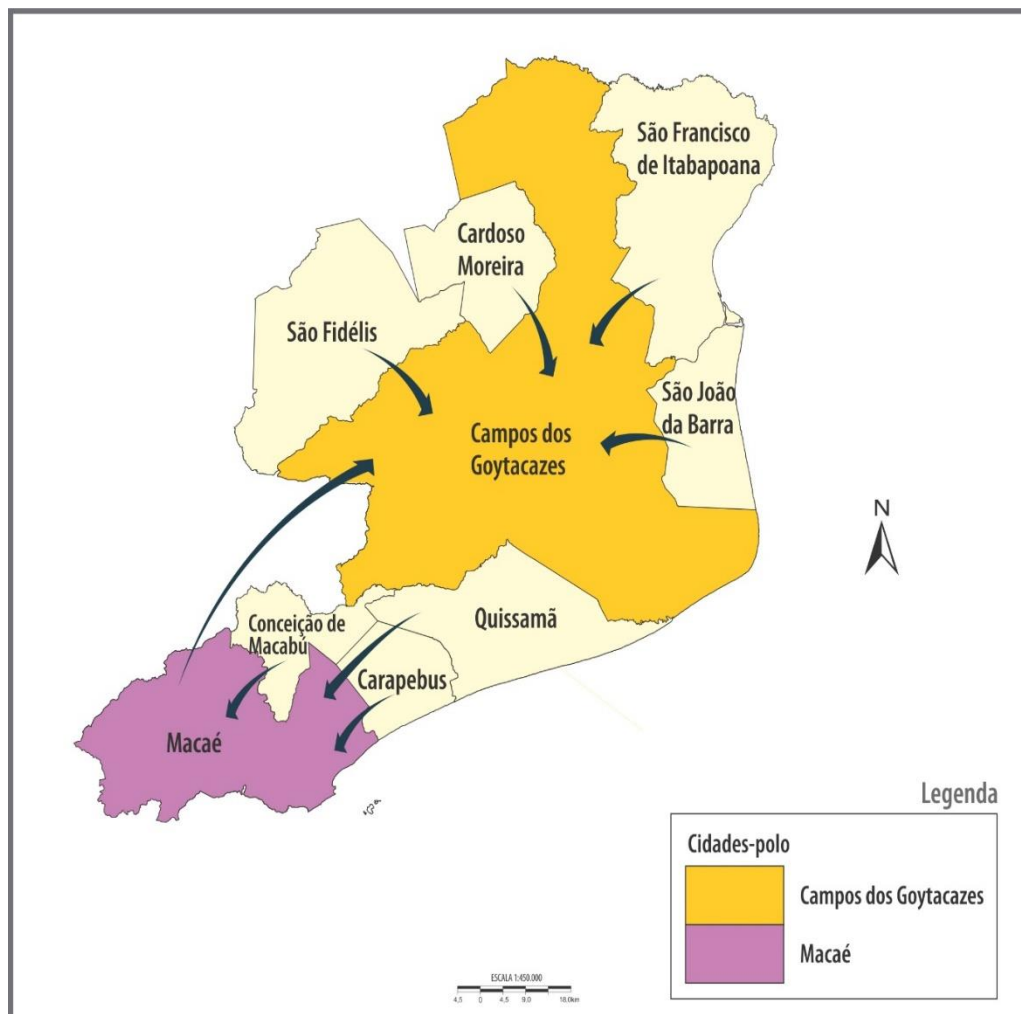
---

<sup>53</sup> “O Proálcool constitui em um programa de estímulo à produção de álcool, fomentado pelo Governo Federal, cujo objetivo era estimular a sua produção e consumo, enquanto combustível alternativo ao petróleo, tendo em vista a minimização dos efeitos negativos produzidos pelos choques do petróleo nos anos de 1973 e 1979” (SILVA; CARVALHO, 2004, p. 65).

<sup>54</sup> Pertencem à região da Baixada Litorânea os seguintes municípios: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Casemiro de Abreu, Iguaba Grande, Rio das Ostras, São Pedro da Aldeia, Saquarema e Silva Jardim.



localizam Carapebus e Quissamã. O cartograma III evidencia a composição desses fluxos:



Cartograma III – Fluxos telefônicos e polarização da região Norte Fluminense (2002).  
Fonte: Adaptação própria a partir de Duarte e Carvalho (2002, p. 12).

Em sua exposição, Duarte e Carvalho (2002, p. 7) consolidam a informação de que Campos dos Goytacazes e Macaé atuam como cidades com maior influência na rede urbana regional, entretanto, em níveis diferentes. Polarizando os fluxos de ligações telefônicas, Campos dos Goytacazes é considerada pelos autores como o principal centro regional, pois abrange as cidades de Cardoso Moreira, São João da Barra, São Francisco de Itabapoana e Macaé. É válido destacar que também polariza boa parte dos fluxos telefônicos com mais três cidades do Noroeste. Já Macaé apresenta a polarização dos fluxos das ligações telefônicas de Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã.

Nessa análise, Carapebus e Quissamã se posicionam como municípios com reduzido fluxo telefônico, por seu quantitativo populacional, relativo dinamismo econômico e pela

dificuldade técnica na oferta de linhas telefônicas para seus municípios. Outra informação relevante é a centralidade exercida por Macaé a partir da influência estabelecida em municípios que foram emancipados a partir do desmembramento do seu território. Podem ser considerados fatores para essa condição, a proximidade geográfica, os laços históricos e a unidade territorial do passado, que estabeleceu as condições de infraestrutura, comunicação e transporte que dão suporte e fomentam os fluxos entre esses distintos municípios.

Um importante instrumento de análise da rede urbana brasileira é o “Relatório de Regiões de Influência” do IBGE, que teve sua primeira edição no ano de 1966 com o título “Divisão do Brasil em Regiões Funcionais Urbanas”. A partir desses relatórios é possível compreender as dinâmicas estabelecidas entre as cidades brasileiras considerando os fluxos de bens, serviços e pessoas. Sua versão mais atual foi publicada no ano de 2007 e se valeu dos seguintes atributos para se classificar o nível de atuação de uma cidade na rede urbana brasileira:

“[...] informações de subordinação administrativa no setor público federal, para definir a gestão federal, e da localização da sedes e filiais de empresas, para estabelecer a gestão empresarial. A oferta de distintos equipamentos e serviços capazes de dotar uma cidade de centralidade – informação de ligações aéreas, de descolamentos para internações hospitalares, das áreas de cobertura das emissoras de televisão, da oferta de ensino superior, da diversidade de atividades comerciais e de serviços, da oferta de serviços bancários, e da presença de domínios de internet [...] (IBGE, 2008, p. 9).

No supracitado relatório, os municípios de Carapebus e Quissamã foram classificados como centros locais, pois sua centralidade não consegue extrapolar os limites da sua própria hinterlândia. Diferente do resultado do trabalho feito por Duarte e Carvalho (2002), Macaé atua como cidade polarizadora apenas de Carapebus, enquanto Campos dos Goytacazes polarizou Quissamã como sua área de influência<sup>55</sup>. De maneira alguma essa divergência de resultados invalida qualquer um dos trabalhos, mas o interesse na exposição desses dados se dá no reconhecimento da inserção e da atuação na rede urbana do Norte Fluminense de Carapebus e Quissamã.

A partir das informações e reflexões expostas, é possível reconhecer as cidades de Carapebus e Quissamã como centros urbanos de menor influência na rede urbana. Esse fato não cria uma relação direta com a categorização dessas cidades como “pequena”, mas considerando

---

<sup>55</sup> No apêndice VI será possível identificar a posição de Carapebus e Quissamã na rede urbana da região de influência do Rio de Janeiro (IBGE, 2008).

outros aspectos, como o demográfico, possibilita que tal relação seja realizada sem que ocorra maiores distorções do sentido do termo. Assim, ambas as cidades podem ser consideradas pequenas, por seu contingente populacional, por sua inserção na rede urbana regional e por sua restrita área de influência.

No próximo capítulo, serão explorados os impactos relacionados à indústria do petróleo em Carapebus e Quissamã. Inicialmente, se realizará a caracterização socioeconômica dessas cidades, sempre considerado os dados dos demais municípios da mesorregião como forma de interpretá-lo em seu contexto regional. Em seguida, serão evidenciados os instrumentos de planejamento urbano e os canais de participação da sociedade disponíveis, ressaltando o entendimento de que tais instrumentos são mecanismos de mitigação dos impactos em perspectiva. E por fim, serão abordados os impactos *in loco* da indústria do petróleo nas cidades, compreendendo-os a partir da percepção obtidas dos gestores públicos e dos munícipes.

### 3. OS IMPACTOS DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NO PROCESSO DE URBANIZAÇÃO RECENTE DE CARAPEBUS E QUISSAMÃ

Nesse capítulo, pretende-se evidenciar os impactos da indústria do petróleo no processo de urbanização de Carapebus e Quissamã *in loco*, ou seja, utilizando os dados coletados no campo, analisando-os por meio do arcabouço teórico-metodológico estabelecido nessa dissertação. Destaca-se a importância das entrevistas realizadas para a construção desse capítulo. Os dados coletados com os munícipes consultados contribuíram sobremaneira para a caracterização e reconhecimento das realidades exploradas. Para tanto, foram definidas quatro categorias de entrevistados: o morador, o líder comunitário, o historiador e o gestor público. Em cada cidade foram entrevistados munícipes que se enquadrassem nessas categorias. O esquema presente na figura I expõe como se organizou essa etapa da pesquisa:

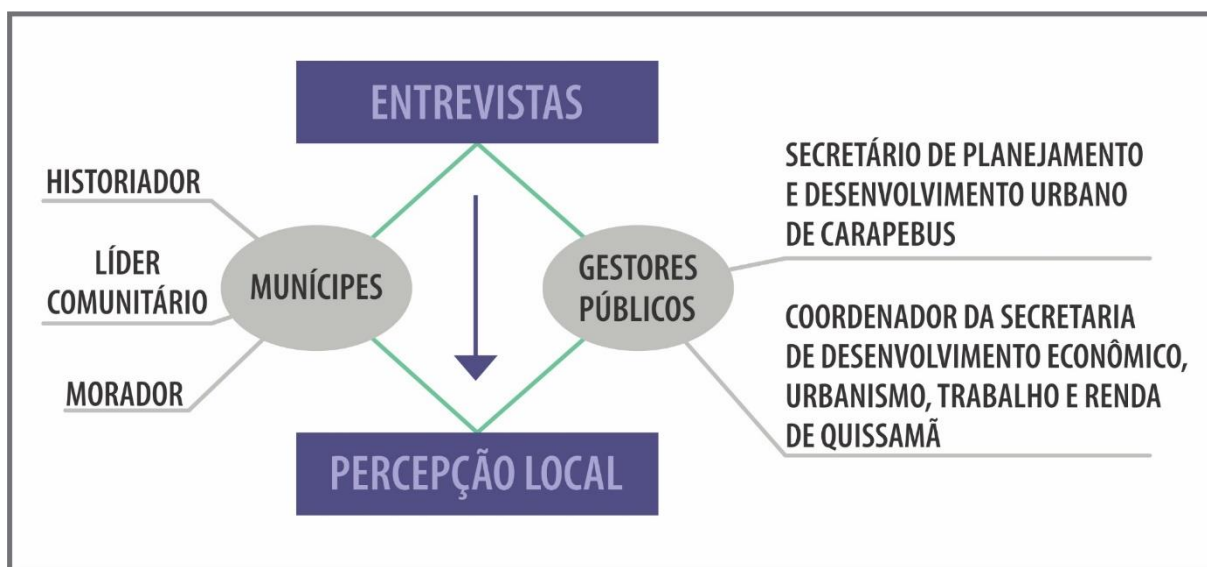


Figura I – Esquema com a organização das entrevistas.  
Fonte: elaboração própria.

No subitem 3.1. será retomado as discussões sobre os macro-impactos norteadores do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos. Tal documento foi tomado como referência para o desenvolvimento dessa pesquisa, que evidencia os principais desdobramentos da indústria do petróleo na Bacia de Campos, a saber: dinâmica demográfica, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços e os *royalties*. É válido ressaltar que nessa pesquisa, o macro-impacto *royalties* será tomado como o principal desdobramento da indústria petrolífera, fator desencadeador dos demais macro-impactos.

No subitem 3.2. faz-se a caracterização da realidade socioeconômica dos municípios petrorentistas do Norte Fluminense localizados na Bacia de Campos. Serão expostos indicadores demográficos, da composição do PIB e do recebimento das rendas petrolíferas. A intenção é criar um parâmetro região de comparação das realidades de Carapebus e Quissamã. Também será apresentado a perspectiva dos munícipes dessas cidades, não só como mais uma fonte de informação, mas também como instrumento de análise do quadro posto. Todo esse debate será norteado considerando a condição desses municípios como recebedores de *royalties* e participações especiais da indústria petrolífera.

No subitem 3.3. o foco será na análise dos instrumentos de planejamento urbano que apresentem no seu bojo canais de participação social. Para tanto, foram destacados os seguintes instrumentos: Plano Diretor, Conselhos Municipais de Urbanismo, ou similar, e do Meio Ambiente, Orçamento Participativo e Agenda 21 Local. A partir das informações coletadas no campo, será reconhecido o funcionamento desses instrumentos e, principalmente, como ocorre a participação social nesses espaços de formulação de políticas públicas.

No subitem 3.4., valendo-se dos registros fotográficos obtidos no campo e do debate estabelecido até aqui, busca-se apresentar a realidade posta, analisada por meio da perspectiva ambiental, que engloba as questões relacionadas aos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano de Carapebus e Quissamã. Serão enfatizados nessa abordagem as áreas consideradas como de expansão urbana recente. Dessa forma, busca-se demonstrar os desdobramentos da indústria petrolífera na sede municipal dessas cidades, permitindo a caracterização da realidade do espaço urbano dessas cidades.

### **3.1. Os macro-impactos identificados no Diagnóstico Participativo PEA-BC**

Uma das exigências dos órgãos que regulamentam a atuação das empresas petrolíferas é que estas elaborem e executem programas de educação ambiental como forma de mitigar os impactos provenientes da atividade de E&P do petróleo. Mitigar, nesse contexto, representa um conjunto de ações que visam reduzir ou evitar os efeitos negativos da atividade em tela. Nesse sentido, o IBAMA instituiu a Nota Técnica nº 01/10, doravante chamada de “NT nº 01/10”, que trata dos programas de educação ambiental a partir da implementação de diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás.

Visando o cumprimento dessa nota técnica, a empresa petrolífera deverá atuar em uma das seis linhas de ações pré-determinadas<sup>56</sup>, cabendo ao IBAMA analisar e aprovar o pedido de uma empresa para atuar em uma dessas linhas de atuação. Essa regra vale para todo empreendimento de E&P de petróleo no litoral do país, adequando sua proposta de atuação as realidades regionais/locais. Nas suas atuações no contexto regional da Bacia de Campos, a Petrobras encomendou em agosto de 2012 à empresa SOMA – Desenvolvimento e Meio Ambiente, a elaboração do “Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos”. É válido destacar que a elaboração de tal relatório é um pré-requisito para a atuação da empresa, não se constituindo em uma ação unilateral da mesma.

O Diagnóstico Participativo PEA-BC teve como área de atuação 14 municípios integrantes das mesorregiões Norte Fluminense, Baixada Litorânea e Metropolitana do estado do Rio de Janeiro<sup>57</sup>. Esse relatório priorizou em sua análise as questões relacionadas as comunidades em estado de vulnerabilidade social à luz dos impactos da indústria do petróleo e gás, que perfazem os seguintes grupos sociais: pescadores marítimos, pescadores de águas interiores, moradores rurais, moradores urbanos, assentados e quilombolas.

A partir do Diagnóstico Participativo PEA-BC a Petrobras elaborou o “Programa Plataformas de Cidadania”, inserido no âmbito das ações do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos<sup>58</sup>, estruturado em quadro projetos, que são: i) Projeto Núcleo de Educação Ambiental da região da Bacia de Campos – NEA/BC; ii) Projeto de Compensação da Atividade Pesqueira – PCAP/BC; iii) Projeto PESCARTE; iv) Projeto Territórios do Petróleo: royalties e

---

<sup>56</sup> Linha de ação A – Organização comunitária para a participação no licenciamento ambiental; linha de ação B – Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural; linha de ação C – Apoio à elaboração, à democratização, à discussão pública e à fiscalização do cumprimento das diretrizes de planos diretores municipais; linha de ação D – A ser proposta pela empresa; linha de ação E – Projetos compensatórios para populações impactadas por empreendimentos de curso prazo; linha de ação F – Apoio à discussão e ao estabelecimento de acordos para a gestão compartilhada das atividades na zona marítima.

<sup>57</sup> São esses os municípios: Maricá, Saquarema, Araruama, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Macaé, Campos dos Goytacazes, Quissamã, São João da Barra e São Francisco de Itabapoana.

<sup>58</sup> “O Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos, PEA-BC, é uma medida mitigadora do licenciamento ambiental federal e foi instituído pelo IBAMA em 2010. Tem como objetivo articular os projetos de Educação Ambiental, de empresas que atuam na indústria marítima de petróleo e gás na Bacia de Campos, voltados para os grupos sociais afetados pelos impactos socioambientais dos empreendimentos licenciados” (PETROBRAS, 2012, p. 6).

vigília cidadã na Bacia de Campos.

O Projeto Territórios do Petróleo, que atua na Linha de Ação B e cujo a presente dissertação é vinculada, busca “apoiar um público diversificado, no acompanhamento, na divulgação e na discussão pública em torno da distribuição e da aplicação dos recursos financeiros das participações governamentais (*royalties* e participações especiais) pelo poder público municipal”. O referido projeto abarca como sua área de atuação dez municípios da Bacia de Campos<sup>59</sup>, dentre eles, Carapebus e Quissamã.

Dos macro-impactos citados<sup>60</sup>, o Projeto Territórios do Petróleo apresenta ênfase na questão dos *royalties*, por reconhecer que os municípios que compõe sua área de atuação são os que mais recebem essa renda petrolífera, se destacando no contexto nacional pela elevada disponibilidade orçamentária. Associado a esse panorama, destaca-se o baixo nível de conhecimento local sobre a natureza, recebimento e uso dos *royalties*, a ausência de uma cultura de mobilização e participação popular de acompanhamento das ações do setor público local e os impactos da indústria do petróleo nessas cidades.

A partir dessas ponderações, e considerando os objetivos da pesquisa que estruturam essa dissertação, busca-se analisar o estudo de caso por meio dos macro-impactos que estão diretamente relacionados ao processo de urbanização. Esses macro-impactos foram identificados como categoria de análise pelo Diagnóstico Participativo PEA-BC. Obviamente, dependendo do grupo social em perspectiva, algum desses macro-impactos não podem ser avaliados, já que não faz parte do ambiente de vivência do determinado grupo. Nesse sentido, o grupo “moradores urbanos” foi aquele que possibilitou um melhor entendimento das questões relacionadas ao processo de urbanização. Não que os demais grupos não possam ter vivenciado esse processo, entretanto, é inegável que o fato de não estarem inseridos cotidianamente nas cidades em perspectiva pode trazer limitações nas análises das questões relacionadas ao estudo em voga.

Direcionando as análises para o chamado “Ciclo do Petróleo” (SILVA; CARVALHO, 2004, p. 66), serão expostos no subitem a seguir os principais indicadores socioeconômicos do

---

<sup>59</sup> Os outros municípios são: Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra.

<sup>60</sup> Dinâmica demográfica, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços e *royalties*

Norte Fluminense, enfatizando a análise dos impactos da indústria petrolífera nas cidades de Carapebus e Quissamã.

### **3.2. A realidade socioeconômica dos municípios petrorentistas**

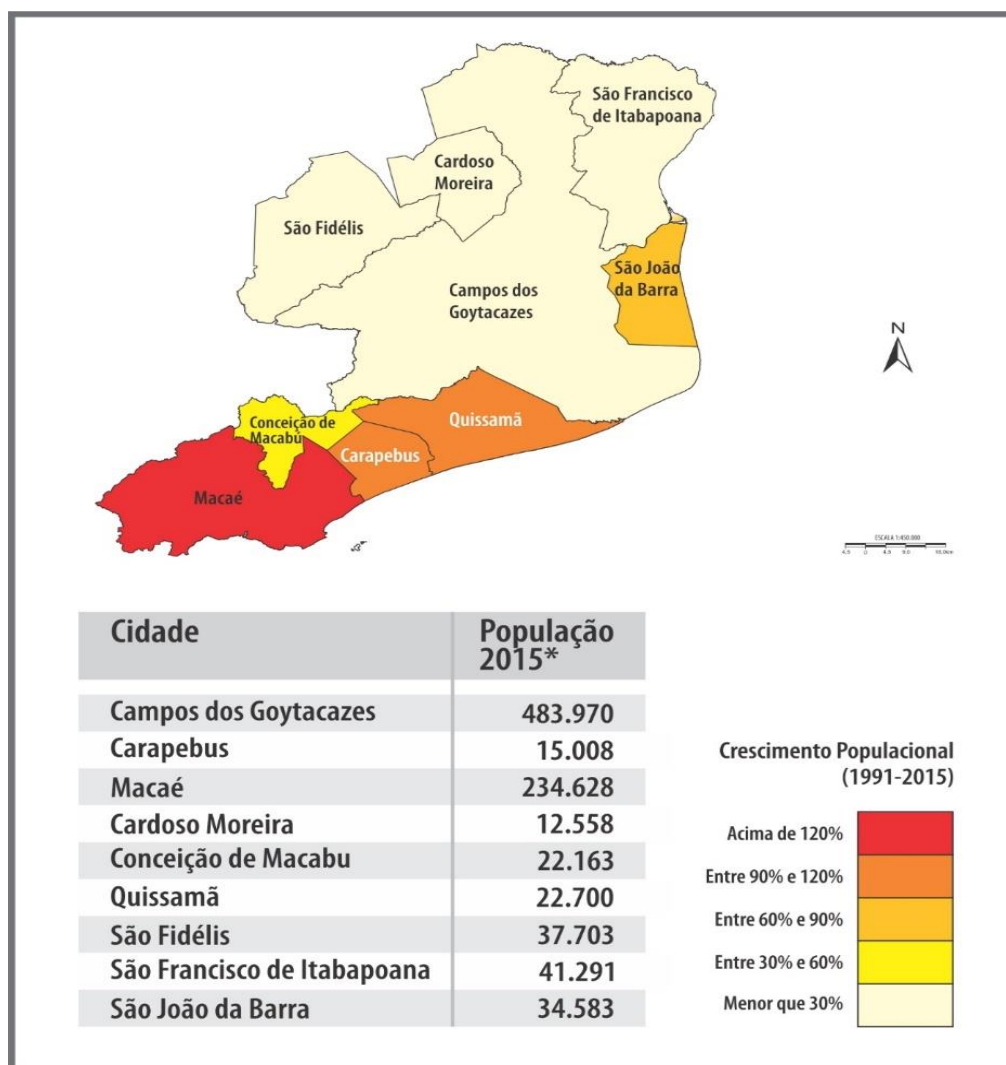
#### **3.2.1. Indicadores demográficos**

Inicialmente, analisa-se o crescimento demográfico dos municípios que compõe o Norte Fluminense entre o período de 1991 a 2015. É importante destacar que o período analisado leva em consideração o último censo demográfico realizado antes da Lei do Petróleo (1997), que ampliou sobremaneira o orçamento público de alguns municípios da mesorregião, e a última projeção populacional divulgada pelo IBGE, em 2015.

O Norte Fluminense apresentou em 2015 população de 904.604 habitantes. Deste total, 483.970 habitantes, ou seja, mais da metade do contingente total, estão estabelecidos em Campos dos Goytacazes, tradicional núcleo regional. Em seguida vem o município de Macaé, com 234.628 habitantes, cidade que vem crescendo em importância no contexto regional e nacional após a instalação da Petrobras em seu território na década de 1970. Considerando os apenas esses dois municípios, concentram sozinhos quase 80% da população regional. Os outros sete municípios apresentam população de 186.006 habitantes, sendo que em nenhum desses a população local é superior à 50 mil habitantes. Isso demonstra como a distribuição demográfica na mesorregião é irregular, ocorrendo a concentração populacional nos dois núcleos urbanos de maior relevância econômica.

No cartograma IV será possível observar a população estimada em 2015 e o crescimento populacional para o período em análise por município:





Cartograma IV – Evolução demográfica no Norte Fluminense (1991-2015).  
 Fonte: elaboração própria a partir do IBGE Cidades (2015).

Analisando de maneira específica os municípios de Carapebus e Quissamã, esses apresentaram o maior crescimento populacional da região, ficando atrás somente de Macaé. Em pouco mais de 14 anos, a população de Carapebus e Quissamã duplicou. Entretanto, mesmo com esse rápido crescimento demográfico, ambos os municípios ainda figuram como os menos populosos do Norte Fluminense, juntamente com Cardoso Moreira, com 12.558 habitantes, e Conceição de Macabu, com 22.163 habitantes. Ou seja, mesmo com o intenso crescimento populacional vivenciado nos últimos anos, Carapebus e Quissamã ainda seguem como as cidades com os menores contingentes populacionais do Norte Fluminense.

No que tange os indicadores sociais, a tabela V aponta a evolução do Índice de

Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)<sup>61</sup>. É possível constatar que em 2010 apenas Macaé apresentou índice maior que a média dos demais municípios do Estado do Rio de Janeiro, que é de 0,761. Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra apresentaram IDH-M inferior à média estadual.

**TABELA V – EVOLUÇÃO IDH-M DOS MUNICÍPIOS  
DO NORTE FLUMINENSE (1991-2010)**

<b>Cidade</b>	<b>1991</b>	<b>2000</b>	<b>2010</b>
Campos dos Goytacazes	0,505	0,618	0,716
Carapebus	0,412	0,579	0,713
Cardoso Moreira	0,386	0,520	0,648
Conceição de Macabu	0,483	0,615	0,712
Macaé	0,534	0,665	0,764
Quissamã	0,406	0,561	0,704
São Fidélis	0,449	0,590	0,691
São Francisco de Itabapoana	0,344	0,503	0,639
São João da Barra	0,484	0,548	0,671

Fonte: Elaboração própria a partir Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013.

Com o risco de reduzir a questão a dados numéricos, o IDH-M atua como um parâmetro comum a todos os municípios, possibilitando assim análises comparativas que não invalidam o uso desse indicador como fonte de análise. Assim, os resultados concernentes ao IDH-M permitem concluir que mesmo usufruindo da condição de municípios recebedores das rendas petrolíferas, a maior parte dos municípios do Norte Fluminense ainda precisam avançar nos indicadores da saúde, educação e distribuição de renda. No ano de 2010, Quissamã e Carapebus apresentam, respectivamente, o segundo e terceiro pior IDH-M da mesorregião. Porém, se considerado o período de análise, a evolução desse indicador em ambos os municípios foi de 42%,

<sup>61</sup> Este índice foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar o desenvolvimento social e econômicos em escala local. Leva em consideração o índice de alfabetização, a renda per capita e a expectativa de vida dos municípios. O resultado da média aritmética pode variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo ao 1 melhor é o desenvolvimento humano do município. As faixas do IDH-M são: 0 a 0,499 – muito baixo; 0,500 a 0,599 – baixo; 0,600 a 0,699 – médio; 0,700 a 0,799 – alto; 0,800 a 1 – muito alto (PNUD, 2013).

segundo maior do Norte Fluminense, ficando atrás apenas de São Francisco de Itabapoana (46%)<sup>62</sup>.

Durante o íterim entre 2000 e 2010, quando tais municípios passaram a receber de forma mais vultuosa as rendas petrolíferas, o IDH-M de Carapebus e Quissamã evoluíram menos que o indicador que São Francisco de Itabapoana (27%), e no caso de Quissamã (25%), igual ao de Cardoso Moreira (25%). Carapebus apresentou evolução de 23% do seu IDH-M nesse período. É válido destacar que São Francisco de Itabapoana e Cardoso Moreira não estão localizados na zona de produção primária e não apresentam em seu território a instalação de equipamentos de apoio a atividade *off-shore*, portanto, não figurando entre os municípios que mais recebem as rendas petrolíferas.

Apesar desse quadro economicamente favorável, principalmente para os municípios inseridos na zona de produção primária, não é possível afirmar que para além do crescimento houve o desenvolvimento econômico na mesma proporção, ou seja, que a população de fato se beneficiou diretamente dessa condição de sobrefinanciamento orçamentário. O IDH-M evoluiu em todos os municípios, repercutindo a melhoria dos indicadores nos níveis estadual e federal, entretanto, se observa que mesmo com essa condição econômica singular, os índices dos municípios analisados permanecem aquém da média estadual.

### 3.2.2. Composição Produto Interno Bruto

Enfatizando agora aspectos econômicos, destaca-se a composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios em perspectiva. Esse indicador econômico é a soma de todos os bens e serviços produzidos em um dado período, considerando apenas o consumo final dos cidadãos, empresas e governos. Na condição onde o PIB total ou PIB per capita estejam elevados, não significa necessariamente que a população local tenha acesso igualitário a essa riqueza produzida. Porém, esse indicador permite que se tenha a percepção do crescimento econômico de um determinado ente federado em um dado período. A tabela VI evidencia os dados do PIB total, o PIB per capita e a participação do PIB total no contexto estadual, com dados do ano de 2013 – último ano com dados consolidados disponíveis:

---

<sup>62</sup> O apêndice VII traz um quadro comparativo da evolução do IDH-M considerando os anos de 1991 e 2010, incluindo a evolução desse indicador nesse íterim.

**TABELA VI – PIB DO NORTE FLUMINENSE POR MUNICÍPIOS (2013)**

<b>Município</b>	<b>PIB total (em milhões de reais)</b>	<b>PIB per capita (em reais)</b>	<b>Participação (%) no Estado do RJ*</b>
Campos dos Goytacazes	58.249.456	122.063,03	9,3%
Carapebus	859.832	59.555,05	0,14%
Macaé	19.181.481	85.462,97	3,06%
Cardoso Moreira	289.192	22.953,59	0,05%
Conceição de Macabu	262.438	18.067,05	0,04%
Quissamã	4.863.659	223.042,26	0,78%
São Fidélis	604.913	16.038,20	0,10%
São Francisco de Itabapoana	1.381.387	33.369,25	0,22%
São João da Barra	7.230.430	212.966,61	1,15%

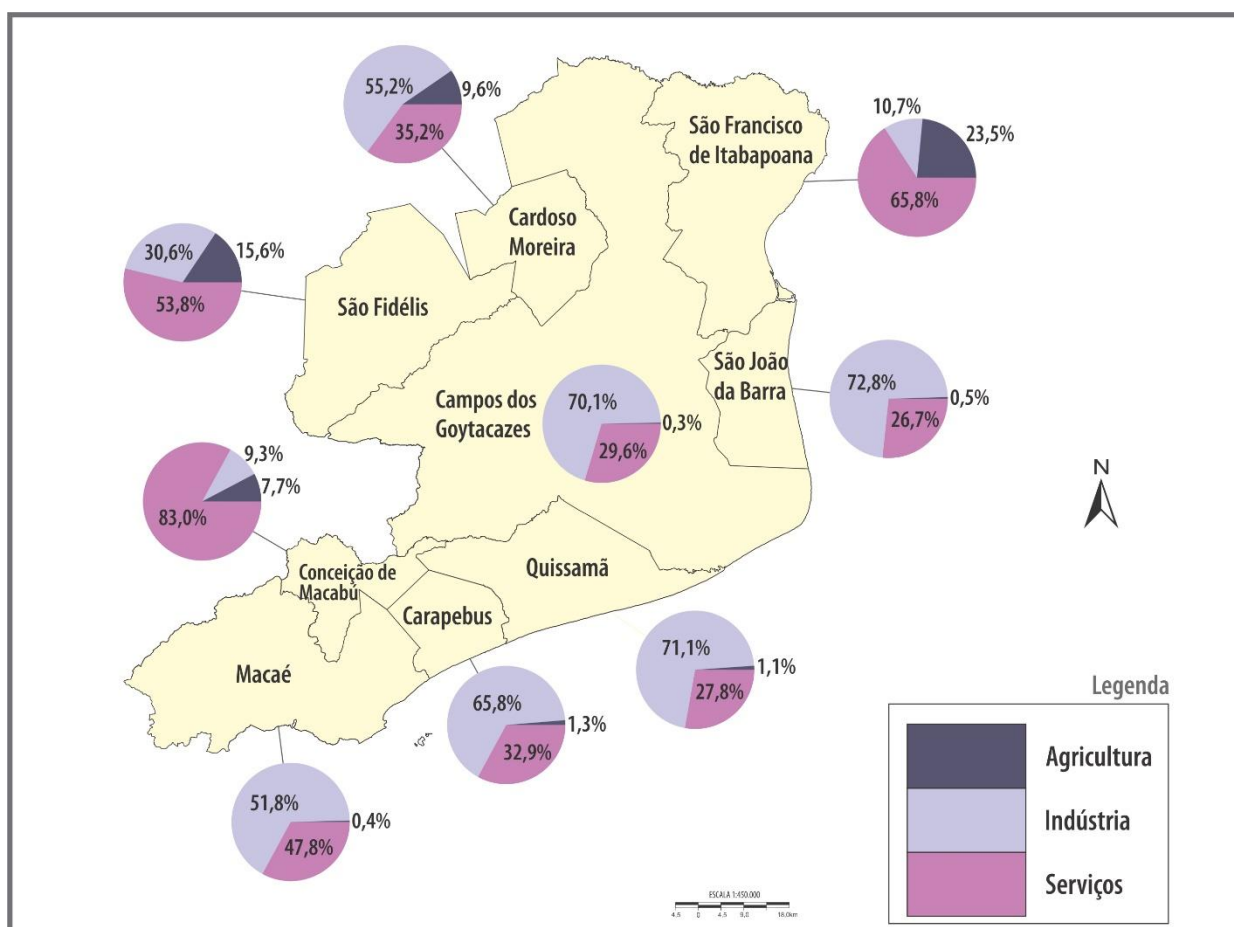
\* O PIB estadual em 2013 foi de R\$ 626.320.000 bilhões de reais.  
Fonte: IBGE Cidades (2015) e CEPERJ (2015)

Com forte contribuição da produção petrolífera, o Norte Fluminense responde por 15% do PIB estadual, sendo Campos dos Goytacazes e Macaé, nessa ordem, os municípios com maior PIB total e maior participação do PIB no estado, com respectivamente R\$ 58 bilhões e 9%, e R\$ 19 bilhões e 3%. Quissamã apresenta o maior PIB per capita do grupo, com R\$ 223 mil, sendo o segundo maior índice do estado, ficando atrás apenas do município de Porto Real<sup>63</sup>. Por outro lado, Conceição de Macabu apresenta o menor PIB total, com R\$ 262 milhões, e São Fidélis o menor PIB per capita, com R\$ 16 mil.

Já Carapebus apresenta o 6º maior PIB total e o 5º maior PIB per capita entre os municípios analisados, representando 0,14% do PIB estadual, colocando-o como o município com os menores indicadores econômicos entre aqueles estabelecidos na zona de produção primária da Bacia de Campos. Por sua vez, Quissamã apresenta o 4º maior PIB total, representando 0,78% do PIB estadual, além do já citado maior PIB per capita entre os municípios analisados.

<sup>63</sup> Localizado na mesorregião do Sul Fluminense, o município de Porto Real apresentou em 2013 PIB per capita de R\$ 255.658,30, sendo o maior entre todos os municípios fluminenses. Destaca-se como principal atividade econômica do município a indústria automobilística (CEPERJ, 2015, p. 3).

É válido recorrer a composição do valor adicionado do PIB, onde ficará evidente os setores econômicos de maior expressão em cada realidade local. Nesse sentido, destaca-se que o elevado PIB da maior parte dos municípios que compõem o Norte Fluminense está diretamente relacionado à extração de petróleo no litoral, já que as rendas provenientes de tal atividade econômica são classificadas no segmento “indústria”. No cartograma V<sup>64</sup> é possível identificar a composição dos valores adicionados do PIB nos setores da agropecuária, indústria e serviços<sup>65</sup>:



Cartograma V – Valor adicionado bruto do PIB por setores econômicos dos municípios do Norte Fluminense (2013). Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE Cidades (2015).

De longe, o setor com maior participação na composição do PIB é o da indústria, respondendo por mais de R\$ 53 bilhões ou 66,3% do valor total. Em seguida vem o setor de

<sup>64</sup> O apêndice X traz tabela com os dados detalhados do PIB por setor em cada município.

<sup>65</sup> O PIB a preços correntes é composto com as seguintes categorias: impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos; administração, saúde e educação públicas e seguridade social; agropecuária; indústria; serviços – exclusive administração, saúde e educação públicas e seguridade social (IBGE, 2015).

serviços com mais de R\$ 26 bilhões, que representa 33% do valor total do PIB. Por fim, vem o setor agropecuário com pouco mais de R\$ 574 milhões, representando modestos 0,7% do PIB regional. Carapebus e Quissamã não fogem à regra dos demais municípios analisados, mas é válido destacar os indicadores do setor agropecuário em Quissamã, o 3º maior do Norte Fluminense<sup>66</sup>. Como já exposto anteriormente, apenas Macaé apresenta concentração de indústrias relacionadas à atividade petrolífera em seu território, incluindo a sede regional da Petrobras. Nos demais municípios não se identifica a instalação de empreendimentos industriais do setor petrolífero (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 66).

Em uma região que já fora no passado um dos maiores centros produtores de açúcar do país, com diversos investimentos em infraestrutura voltados para tal atividade, é relevante observar como o setor agropecuário não apresenta considerável participação na composição do PIB regional. Além disso, o setor de serviços no Norte Fluminense responde por 33% do PIB regional, enquanto no estado do Rio de Janeiro esse mesmo setor representa 69% do PIB, sendo o maior entre os setores que compõe o PIB Estadual (CEPERJ, 2015, p. 2). Isso demonstra como a economia regional é dependente da atividade petrolífera, e ao mesmo tempo, como as demais atividades econômicas, principalmente à agropecuária, tornaram-se incipientes, criando o que podemos chamar de “monocultura do petróleo”.

### 3.2.3. Recebimento das rendas petrolíferas

Avançando na análise dos indicadores econômicos, destaca-se agora os índices referentes ao recebimento das rendas petrolíferas, a mais importante fonte de renda de boa parte dos municípios do Norte Fluminense. Entretanto, os dados concernentes ao ano de 2015 demonstram a queda no preço do barril do petróleo, torando esse ano o de menor arrecadação por parte dos municípios analisados desde o ano de 2005. O gráfico I evidencia a evolução do recebimento das rendas petrolíferas no Norte Fluminense entre o período de 2000 até 2015:

---

<sup>66</sup> Desde a década de 2000 a Prefeitura Municipal de Quissamã implementou diversas políticas públicas voltadas ao setor agropecuário, entre elas, o Programa de Revitalização da Lavoura Canavieira, o Programa de Incentivo à Pecuária e o Programa de Apoio à Cultura de Coco (LEMOS; NEVES, 2011, p. 9).

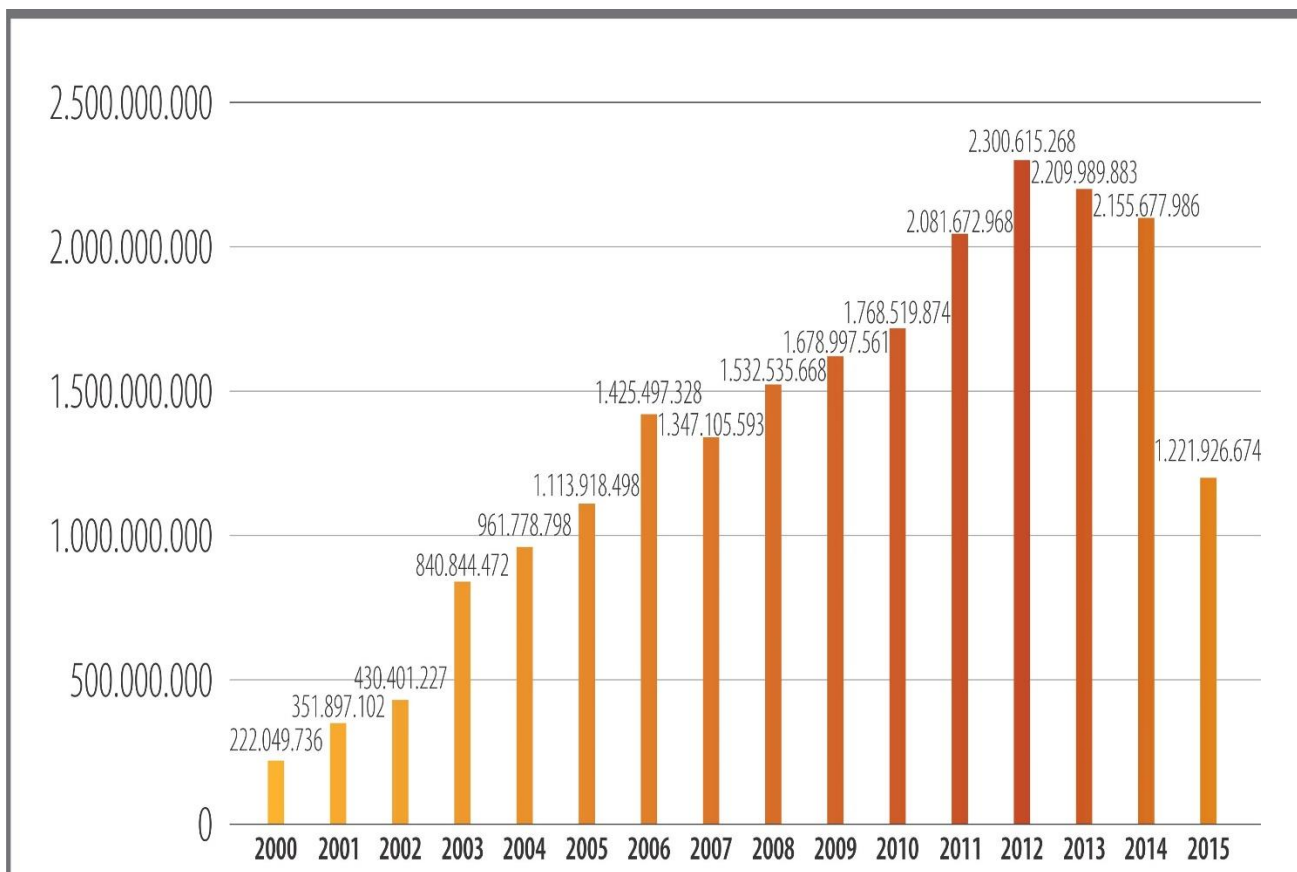
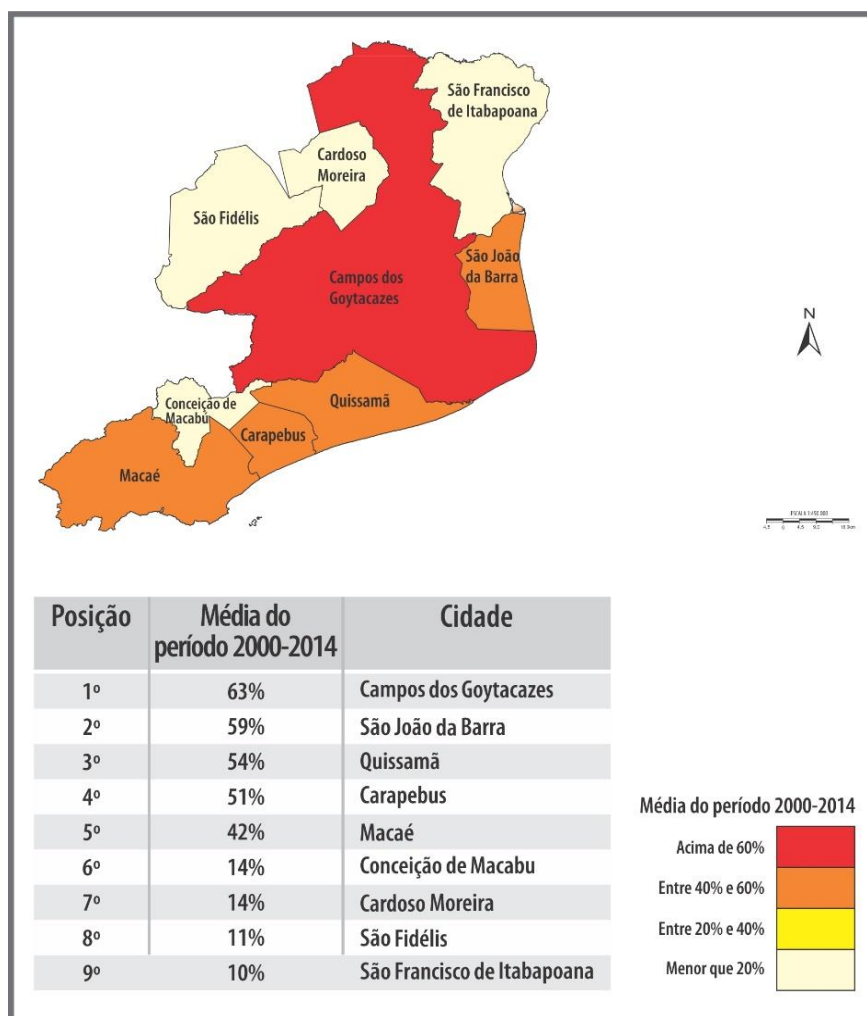


Gráfico I – Evolução do recebimento das rendas petrolíferas nos municípios do Norte Fluminense (2000-2015). Fonte: elaboração própria a partir de dados do Inforoyalties (2015).

Entre os anos de 2014 e 2015 houve uma queda de 43% no valor repassado de *royalties* e participações especiais para os municípios que compõe o Norte Fluminense, representa uma redução de R\$ 933.751.311,41. Se for considerada a média do que foi recebido pelos municípios em análise durante o período de 2004 a 2014, chega-se ao valor de R\$ 1.618.096.158,03, 24% maior que o recebido no ano de 2015, uma diferença de R\$ 396.169.483,94. Esses valores indicam que, de fato, houve uma forte redução dos valores recebidos das rendas petrolíferas entre 2014 e 2015. Entretanto, não se pode ignorar a oportunidade que os municípios recebedores dessas vultosas rendas tiveram, e ainda tem, com sobrefinanciamento das suas receitas.

Mediante o exposto, as análises referentes ao recebimento de *royalties* e participações especiais utilizará como marco o ano inicial de 2000, pois é a partir desse ano que se observa o recebimento de valores mais expressivos das rendas petrolíferas, e como ano final 2014, último ano que apresentou o recebimento de valores próximos ao praticados nos anos anteriores. Os municípios do Norte Fluminense foram privilegiados pelo recebimento das rendas petrolíferas,

recebendo à título de compensação financeira pelas atividades de E&P do petróleo e gás natural mais de 20 bilhões de reais entre os anos 2000 e 2014. Como já mencionado, isso ocorre devido à metodologia estabelecida pelo IBGE para criar as linhas ortogonais e paralelas que são projetadas a partir do litoral em direção aos poços de extração petrolífera. O cartograma VI evidencia o nível médio de dependência orçamentária às rendas petrolíferas nos municípios do Norte Fluminense, no período entre 2000 a 2014<sup>67</sup>.



Cartograma VI – Recebimento das rendas petrolíferas municípios do Norte Fluminense (2000-2014). Fonte: elaboração própria a partir de dados do Inforoyalties (2015).

Quissamã e Carapebus são, respectivamente, o terceiro e quarto municípios mais dependentes das rendas petrolíferas, atrás de Campos dos Goytacazes e São João da Barra. Seguem como dependentes das rendas petrolíferas, em ordem decrescente, os municípios de Macaé, Conceição de Macabu, Cardoso Moreira, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana. Já

<sup>67</sup> O apêndice VIII traz um quadro com o recebimento acumulado das rendas petrolíferas no período entre o ano 2000 até o ano de 2014.



no que diz respeito ao recebimento das rendas petrolíferas acumuladas nesse período, Campos dos Goytacazes figura na primeira posição, com mais de 12 bilhões de reais recebidos, muito distante de Macaé, com mais de 4 bilhões de reais. Quissamã e Carapebus são, respectivamente, quarto e quinto municípios que mais receberam as rendas, sendo que Quissamã recebeu quatro vezes mais que Carapebus nesse período.

É válido ressaltar que Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra, estão localizados na zona de produção primária de petróleo da Bacia de Campos, e por esse motivo, recebem valores maiores das rendas petrolíferas. A exceção é o município de São Francisco de Itabapoana, que mesmo sendo um município litorâneo, está inserido na zona de produção secundária da Bacia de Campos.

Essa condição reflete uma das piores consequências da atividade petrolífera, uma vez que fatores como a condição finita desse recurso mineral, ou a mudança das regras de distribuição das rendas petrolíferas, e ainda, a queda do preço do petróleo, podem influenciar diretamente no valor recebido pelos municípios produtores de petróleo, criando uma condição de dificuldade econômica como a que é possível observar com a recente queda no preço do barril do petróleo<sup>68</sup>.

Outro indicador que auxilia na compreensão da importância das rendas petrolíferas para esses municípios é a relação entre a receita orçamentária e o quantitativo populacional. Assim, é possível depreender como as rendas petrolíferas, que compõe boa parte da receita orçamentária desses entes federados, afetaram proporcionalmente a capacidade orçamentária municipal a partir da observação da “receita per capita”, como é possível observar na Tabela VI:

---

<sup>68</sup>Diversas reportagens relatam os desdobramentos da queda do valor do barril do petróleo nas econômicas dos municípios petrorentistas do Norte Fluminense. Como exemplo, cita-se a reportagem de janeiro de 2015, com o título “*Royalties*: com preços do petróleo em baixa, arrecadação deve cair até 40%” e reportagem de fevereiro de 2016, com o título “Queda nos *royalties* do petróleo gera crise nas cidades do Rio”. A seguir, estão os links das versões digitais das reportagens citadas:

<http://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/royalties-com-precos-do-petroleo-em-baixa-arrecadacao-deve-cair-ate-40-15021521> (ORDOÑÉZ; ROSA, 2015).

<http://oglobo.globo.com/economia/queda-nos-royalties-do-petroleo-gera-crise-nas-cidades-do-rio-18766686> (ROSA, 2016).

**TABELA VII – RELAÇÃO RECEITA ORÇAMENTÁRIA X POPULAÇÃO X  
RECEITA PER CAPITA DOS MUNICÍPIOS DO NORTE FLUMINENSE (2014)**

<b>Cidade</b>	<b>Receita (R\$ milhões)</b>	<b>População*</b>	<b>Receita per capita</b>
Campos dos Goytacazes	2.404.903.227	463.545	5.188,07
Carapebus	95.403.126	13.348	7.147,37
Cardoso Moreira	46.754.025	12.540	3.728,39
Conceição de Macabu	60.281.236	21.200	2.843,45
Macaé	2.072.550.011	206.748	10.024,52
Quissamã	245.444.194	20.244	12.124,29
São Fidélis	74.407.843	37.553	1.981,41
São Francisco de Itabapoana	102.826.974	41.357	2.486,33
São João da Barra	381.594.996	32.767	11.645,71

\* População estimada segundo IBGE.

Fonte: Elaboração própria a partir do Inforoyalties e IBGE Cidades.

Considerando essa relação, Quissamã apresenta a maior receita per capita do Norte Fluminense, reforçando sua condição privilegiada. Os demais municípios petrorentistas também se destacam, estando São João da Barra, Macaé e Carapebus na sequência dos municípios com a melhor relação receita orçamentária x população. Quando comparado esse indicador à média dos municípios do estado do Rio de Janeiro, que é de R\$ 3.243,43, observa-se que apenas Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana estão abaixo da média estadual. É importante lembrar que esses municípios não estão inseridos na zona primária de produção do petróleo da Bacia de Campos.

Diferente da maioria dos municípios brasileiros, que apresentam restrições orçamentárias para aplicação de políticas públicas, Carapebus e Quissamã apresentam situação econômica favorável devido ao recebimento de *royalties* e participações especiais. Ao menos em tese, esse sobrefinanciamento orçamentário possibilitaria a implantação de políticas públicas visando o atendimento das demandas da sociedade. Nesse contexto Teixeira (2002, p. 10), destaca que nem sempre há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. Evidentemente que com mais recursos financeiros, a necessidade de controle e

fiscalização na aplicação de tais recursos devem ser ampliadas, incluindo o fomento à participação da população.

Outro ponto que deve ser destacado nos dados analisados diz respeito a crescente dependência orçamentária dos municípios às rendas petrolíferas, evidenciando que o sobrefinanciamento dos municípios recebedores de *royalties* e participações especiais pode criar a condição de “preguiça fiscal”, ou seja, a elevada disponibilidade de recursos financeiros desestimularia um maior esforço na ampliação do recebimento de recursos provenientes da arrecadação própria, como no caso dos municípios, o IPTU e ISS, ou ainda, a diversificação da economia local, visando a não dependência aos *royalties* do petróleo. A recente queda no preço do barril do petróleo fez com que Carapebus e Quissamã, assim como os demais municípios da região, recorressem a empréstimos para suprir o déficit orçamentário<sup>69</sup>.

#### 3.2.4. As rendas petrolíferas na percepção dos agentes locais

A partir das informações obtidas por meio das entrevistas realizadas aos munícipes e gestores públicos de Carapebus e Quissamã, se buscou reconhecer a importância do recebimento das rendas petrolíferas para a cidade e como tais rendas impactaram o espaço urbano local. Primeiro serão expostos os resultados das entrevistas realizadas em Carapebus, e em seguida, os resultados das entrevistas realizadas em Quissamã.

##### ➤ O caso de Carapebus

A primeira pergunta realizada aos munícipes diz respeito à relação entre o crescimento das cidades com a indústria do petróleo. Todos os três entrevistados afirmaram que é possível fazer tal relação, entretanto, houve a ponderação de que mesmo sem a existência de empresas do setor instaladas no município, fatores como a tranquilidade, a proximidade com as cidades de Macaé e Campos dos Goytacazes e o menor custo de vida fez com que muitas pessoas buscassem morar na cidade. O líder comunitário também destaca que a oferta de programas sociais também contribuiu para a atração de novos moradores, a saber:

“Muita gente veio morar em Carapebus depois que a cidade começou a receber os *royalties*. Um exemplo são as pessoas que vieram morar aqui por conta das bolsas de estudo. Mas tem gente que também veio para cá para trabalhar em Macaé. Aqui em Ubás tem gente do Rio de Janeiro, de Itaboraí e de outros municípios daqui de perto. Mas tem gente até do Nordeste, principalmente

---

<sup>69</sup> Título da reportagem: “Cidades da OMPETRO fazem acordo para empréstimos de até R\$ 3 bilhões” (G1, 2016).

baiano. O grande problema é que muitos vieram para cá sem nenhuma qualificação, aí fica difícil. Isso é um grande problema também, a cidade não consegue dar conta de tudo”.

A pergunta seguinte procurou identificar a percepção sobre a importância dos *royalties* do petróleo para o financiamento das ações do poder público local e para a cidade como um todo. Os três entrevistados citam a dependência da capacidade orçamentária da Prefeitura ao recebimento dos *royalties* do petróleo, ressaltando que essa relação está em maior destaque atualmente, devido à queda do recebimento dessa renda que vem causando dificuldades para que o poder público local possa custear suas despesas. Já no que se refere a cidade, a opinião é oposta, sendo evidenciado que no geral os gastos no comércio e na contratação de serviços ocorrem em Macaé e o principal empregador da cidade é a Prefeitura.

Questionados se reconhecem alguma ação do poder público relacionada ao processo de urbanização e a oferta de infraestrutura urbana financiada com os *royalties* do petróleo, o historiador e o morador apontam que não fazem esse reconhecimento, mas ponderam que existe pouca informação sobre como é gasto efetivamente essa renda. Já o líder comunitário apresenta opinião divergente, afirmando que é divulgada que as obras implementadas pela Prefeitura são financiadas com as rendas dos *royalties*. A percepção de que essa renda não é bem aplicada na cidade é unânime, sendo registrada queixas na não destinação desses recursos para áreas como educação e saúde, ou ainda, a falta de clareza em como é utilizado.

Na perspectiva do poder público, representada pelo Secretário Jorge Augusto Junior, é possível relacionar o crescimento da cidade com o crescimento da indústria do petróleo em Macaé. A proximidade com esse município fez com que muitas pessoas viessem a morar em Carapebus, já que poderiam usufruir de um menor custo de vida e de uma maior tranquilidade em relação à Macaé, porém, esse crescimento populacional vem causando maior pressão imobiliária e maior demanda aos serviços públicos.

Sobre a importância do recebimento dos *royalties* para o financiamento das ações governamentais e para a cidade é destacado pelo gestor público que as ações da Prefeitura são, em boa medida, financiadas pelas rendas do petróleo. A queda do valor recebido de *royalties* inviabilizaria ações da Prefeitura, e conseqüentemente, a dinâmica econômica da cidade como um todo. Na sua visão, a dependência às rendas petrolíferas não é somente da Prefeitura, mas de toda a cidade. Não se implementou outras possibilidades econômicas para diminuir essa

dependência. Uma sugestão apresentada pelo secretário para se reverter esse quadro está na valorização das vocações locais e na atração de novas indústrias. Sobre esse último ponto, cita como exemplo a Zona Especial de Negócios, que visa “atrair mais indústrias para a cidade, dinamizando a economia local, que hoje é muito dependente dos *royalties*”.

➤ O caso de Quissamã

Todos os três munícipes entrevistados reconhecem a relação entre o crescimento da cidade com as atividades da indústria do petróleo. A percepção é que Quissamã se transformou com o recebimento dos *royalties*, inclusive, atraindo novos habitantes para a cidade. O morador, por exemplo, afirma que as possibilidades proporcionadas pelas rendas do petróleo foi um dos motivos para que viesse a morar na cidade. O historiador ressaltou ainda que as dificuldades econômicas que a população vem enfrentando atualmente é o reflexo da falta de planejamento no uso dos *royalties*.

Na percepção dos munícipes entrevistados, os *royalties* apresentam importância para o financiamento das ações do poder público local, assim como para a cidade como um todo. Foi exposto o entendimento que as ações da Prefeitura vêm diminuindo juntamente devido à queda do recebimento dessa renda. O reflexo dessa queda da capacidade orçamentária repercute no dia a dia da cidade, no comércio e nos empregos, que segundo o historiador, “dependem muito da Prefeitura”.

Questionados se reconhecem alguma ação do poder público relacionada ao processo de urbanização e a oferta de infraestrutura urbana financiada com os *royalties* do petróleo, os entrevistados apontam que sim, destacando as intervenções nas ruas e calçadas, saneamento básico, construção de equipamentos urbanos, oferta de transporte público municipal gratuito e construção de casas populares. Em seguida, chamados a avaliar se os *royalties* são bem aplicados na cidade, também foi consenso entre os três munícipes que está sendo bem aplicado, mas foi ponderado pelo líder comunitário e pelo morador que as ações devem ser mantidas, já que está ocorrendo a diminuição dessas intervenções nos últimos anos.

Já na perspectiva do gestor público, o Sr. Carlos Eduardo Ferreira Maia, há relação entre o crescimento da cidade com a indústria do petróleo. Para ele, a cidade passou a atrair moradores de outras localidades, resultando no aumento populacional, devido as iniciativas do

poder público que visaram a melhoria da qualidade de vida dos moradores, como na maior oferta da infraestrutura da cidade.

Sobre a importância do recebimento dos *royalties* para o financiamento das ações governamentais e para a cidade, o gestor reconhece que os serviços públicos na cidade dependem do recebimento dessa renda, não sendo possível manter esses serviços com a queda dos valores repassados. Sobre a importância dos *royalties* para a cidade, entende que as dificuldades enfrentadas pela Prefeitura repercutem em toda a cidade, pois para o entrevistado, a economia local é dependente dos investimentos do poder público local. Ainda sobre as possibilidades dos *royalties* para o desenvolvimento da cidade, o gestor público faz a seguinte análise:

“Quissamã perdeu uma grande oportunidade de promover o desenvolvimento da cidade com o recebimento dos *royalties* do petróleo. A Zona Especial de Negócios e a Envasadora de Água de Coco foram investimentos sem retorno. Existem potencialidades no município que não foram aproveitadas. A visão eleitoreira e a corrupção de governos fizeram com que boa parte dos *royalties* fossem mal utilizadas”.

➤ Análise das informações

É possível constatar que esses municípios apresentaram intensas transformações nos últimos anos, principalmente àquelas voltadas para o sobrefinanciamento orçamentário e no crescimento demográfico. Foi possível observar que: a população dobrou nessas cidades; o PIB desses municípios é altamente dependente da indústria petrolífera (leia-se aos *royalties* e participações especiais); as rendas petrolíferas respondem por mais da metade do orçamento público local em 14 anos; a relação entre o sobrefinanciamento orçamentário e o contingente populacional estabelece uma das maiores receitas orçamentária por morador da mesorregião; e, apesar de ainda estarem entre os piores índices do Norte Fluminense, houve relevante incremento do IDH, principalmente no decênio 2000-2010.

Houve avanços nos indicadores qualidade de vida dos munícipes desses municípios, mesmo com o importante incremento demográfico, o que é por si só um grande desafio para qualquer gestor público. Mas essa condição de melhorias nas condições de vida deve ser compreendida em juntamente com a evolução vivenciada no país durante esse período. O mesmo não pode ser aplicado com a evolução da capacidade orçamentária dessas cidades, que diferente de maior parte dos municípios brasileiros, não deveriam encontrar dificuldades para

o financiamento de suas políticas públicas. O sobrefinanciamento orçamentário representa uma oportunidade única para os municípios em tela pois, ao menos em teoria, possibilitaria a implantação de políticas públicas que vissem garantir a melhoria nas condições de vida em meio aos impactos da indústria do petróleo (LEAL, SERRA, 2013, p. 312).

A concepção dos munícipes e dos gestores públicos complementam a análise dessas informações. Tanto em Carapebus quanto em Quissamã existe o entendimento que o crescimento da cidade está relacionado à indústria do petróleo. Como não existem indústrias desse setor instaladas em tais cidades, entende-se que as rendas petrolíferas é o principal fator para a dinâmica em perspectiva. Também é consenso da maioria dos entrevistados que tanto o poder público local quanto a cidade como um todo são dependentes economicamente das rendas petrolíferas. O entendimento predominante é que a Prefeitura desempenha um papel relevante nessas cidades, desde na contratação de pessoal até mesmo como consumidora dos serviços e comércio dos municípios. A visão dos gestores públicos vai ao encontro dessa condição, pois evidencia a condição de dependência econômica que o poder público apresenta às rendas petrolíferas.

Um ponto de diferenciação entre Carapebus e Quissamã está na percepção sobre o uso das rendas petrolíferas pelos munícipes entrevistados. No primeiro caso, é citada a falta de informações quanto ao uso desses recursos. Ainda assim, predomina o entendimento de que a sua aplicação não é bem realizada. No segundo caso, é consenso o entendimento de que há informações sobre a destinação dos *royalties* e participações especiais. Também é notório a concepção de que tais rendas são bem aplicadas pelo poder público local.

A exposição e análise dos dados expostos nesse subitem procuram auxiliar no reconhecimento das condições socioeconômicas desses entes federados, contribuindo para a compreensão de como a indústria do petróleo impactou Carapebus e Quissamã nesses últimos 14 anos. Assim, no próximo subitem, serão observadas e analisadas as informações concernentes aos instrumentos de planejamento urbano e os canais participativos desenvolvidos em cada realidade, sempre ressaltando o quadro de sobrefinanciamento orçamentário e de crescimento demográfico exposto até aqui. Serão considerados na elaboração dessa questão quatro iniciativas: o Plano Diretor Urbano; Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e do Meio Ambiente, Orçamento Participativo e a Agenda 21 Local.

### **3.3. Instrumentos de planejamento urbano e canais participativos**

Com o intuito de ampliar a discussão sobre a importância da participação da sociedade na formulação e acompanhamento de políticas públicas, busca-se nesse momento consolidar o entendimento do que seria uma política pública. Lemos (2008, p. 66) define políticas públicas como um conjunto de ações desenvolvidas pelo poder público - nas suas diferentes escalas de atuação (local, regional e nacional) - visando à implementação de programas por meio da ação do Estado, promovendo alterações econômicas, geográficas e sociais. Contribuindo com o debate, Souza (2006) expõe sua definição de política pública:

Pode-se, então, resumir política pública como o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente). A formulação de políticas públicas constitui-se no estágio em que os governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real (SOUZA, 2006, p. 26).

As políticas públicas são ferramentas que permitem ao Estado desenvolver medidas sociais, políticas e administrativas a partir do reconhecimento das demandas da sociedade. A formulação das políticas públicas passa necessariamente pela disputa de diversos interesses, econômicos, sociais, políticos, entidades de classe, minorias, grupos marginalizados etc. É fundamental assegurar espaços onde a participação popular seja garantida, uma vez que, a criação de políticas públicas é, antes de mais nada, um ato político em resposta a um conflito, onde o poder econômico e político, ou o status social, podem “desequilibrar” essa disputa. Desta forma, não se pode analisar as ações governamentais apenas como iniciativa do poder público, mas também, como forma de atender aos mais diferentes e divergentes interesses (FRAGA; LEMOS, 2006, p. 12).

Inserir as demandas populares no âmbito da agenda governamental é a forma pela qual a política pública pode, de fato, alterar a realidade local, em especial para os grupos sociais em situação de vulnerabilidade. Parente (2006) ressalta a importância da participação cidadã na formulação de programas de compensação social:

Essa participação cidadã se transforma em ampliação das possibilidades de acesso dos setores populares aos atos de gestão, segundo uma perspectiva de desenvolvimento da sociedade civil e de fortalecimento dos mecanismos democráticos, e contribui para garantir a execução eficiente dos programas de compensação social (PARENTE, 2006, p. 11).



A participação da sociedade na formulação e na implementação das políticas públicas pode ocorrer de diversas formas, dentre elas, por meio de projetos de lei de iniciativa popular, criação e participação de conselhos setoriais de gestão de políticas públicas, ou ainda, por meio de instrumentos jurídicos, como a Ação Civil Pública, a Ação Popular e o Mandato de Segurança Coletivo.

Com o intuito de reconhecer os canais de participação social das ações do poder público, serão analisados a existência e o funcionamento do Plano Diretor Urbano, dos Conselhos Municipais relacionados ao desenvolvimento urbano e ao meio ambiente, da Agenda 21 Local e do Orçamento Participativo em Carapebus e Quissamã. Tais ações são, por excelência, mecanismos de formulação e acompanhamento das políticas públicas por parte dos cidadãos. A escolha dos instrumentos citados se deu a partir da análise de Soares (2008, p. 44-63) que se utiliza desses para identificar os canais de participação social alusivos à questão urbana nos municípios do Norte Fluminense.

Nesse sentido, a exposição desse levantamento procurou explorar três pontos: i) discutir a importância desses instrumentos para o desenvolvimento urbano; ii) analisar como se estruturam e funcionam; iii) identificar a percepção dos gestores públicos e dos munícipes sobre esses instrumentos. Com a exposição e análise dessas informações, espera-se compreender como o poder público local atua na mitigação dos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano local. Os dados que serão apresentados a seguir foram obtidos por meio das entrevistas realizadas aos gestores públicos e aos munícipes de cada cidade.

### 3.3.1. O Plano Diretor

A Constituição Federal de 1988 contempla, nos artigos 182 e 183, a Política Urbana. No artigo 182, é possível reconhecer o papel do poder público local na execução de tal política, assim como o seu objetivo, a saber: “A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes” (BRASILa, 1988, p. 110). Outro dispositivo relevante está na determinação da elaboração do Plano Diretor para cidades com mais de vinte mil habitantes, classificando esse instrumento como item básico para a política de desenvolvimento e expansão urbana.

O contexto político e histórico no qual a Constituição Federal de 1988 foi elaborada

favoreceu a instituição de mecanismo que, ao menos em tese, estimulam a participação popular na formulação de políticas públicas. Também é reconhecida como a Constituição que empoderou as ações do poder público local, inclusive reconhecendo o município como um ente da federação. Nesse sentido, os governos municipais passam a desempenhar relevante papel no que diz respeito a implantação de políticas públicas, inclusive, às relacionadas ao desenvolvimento urbano.

Apesar da contemplação da Política Urbana na Constituição Federal de 1988, sua regulamentação somente correu no ano de 2001, com a promulgação da Lei 10.257/2001, denominada como “O Estatuto da Cidade”. Essa dispõe em sua estrutura cinquenta e cinco artigos que detalham ações e responsabilidades no que tange a questão urbana. Indiscutivelmente, é um importante instrumento para ao desenvolvimento de políticas públicas, como ressalta Rolnik (2001) ao discorrer que:

As inovações contidas no Estatuto situam-se em três campos: um conjunto de novos instrumentos de natureza urbanística voltados para induzir – mais do que normatizar – as formas de uso ocupação do solo; uma nova estratégia de gestão que incorpora a ideia de participação direta do cidadão em processos decisórios sobre o destino da cidade e a ampliação das possibilidades de regularização das posses urbanas, até hoje situadas na ambígua fronteira entre o legal e o ilegal (ROLNIK, 2001, p. 5).

Não diminuindo o mérito do Estatuto da Cidade, mas procurando fazer alguns contrapontos sobre a sua estrutura, Villaça (2012b) questiona a burocratização legal que pouco contribui para o efetivo avanço das políticas públicas que, de fato, poderão atender as demandas da sociedade. Na visão desse autor, a elaboração de leis para esclarecer pontos de dúvida de outras leis, no geral, não atinge de maneira satisfatória esse objetivo. Pelo contrário, essa abordagem pode incorrer no risco de “esgotar” o tema; de tornar o dispositivo obsoleto ao forçar o seu detalhamento; e de ampliar as dúvidas ao invés de diminuí-las. Como alternativa do quadro posto, sugere a implantação de princípios gerais, que poderão ser aplicados seguindo uma normatização padrão, respeitando as especificidades de cada lugar.

O Plano Diretor Urbano é um dos pontos de destaque no Estatuto da Cidade. Como já exposto anteriormente, apesar já ter constado sua obrigatoriedade para cidades com mais de 20 mil habitantes desde 1988, o Plano Diretor Urbano passa a ser obrigatório também em outras circunstâncias. O art. 41 discorre sobre esses cinco pontos, a saber: i) cidades com mais de 20 mil habitantes; ii) integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas; iii) onde o

poder público municipal pretenda utilizar o instrumento previsto no 4º do artigo 182 da Constituição Federal; iv) integrantes de áreas de especial interesse turístico; v) inseridas nas áreas de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional (BRASIL, 2002, p. 33).

Enfatizando a condição das cidades pequenas nessa circunstância, Jurado da Silva (2011, p. 47) afirma que a não obrigatoriedade do desenvolvimento de Planos Diretores Urbanos e a ausência de políticas públicas de desenvolvimento econômico específicas para municípios com menos de 20 mil habitantes demonstra que, de alguma forma, o Estado relega a um segundo plano à questão urbana nessas cidades, ao não determinar a obrigatoriedade da implantação desses importantes instrumentos de gestão do espaço urbano. Na verdade, a adoção de tais medidas em cidades desse porte poderia ser entendida como uma espécie de ação preventiva ao crescimento desordenado.

Relacionando os determinantes de obrigatoriedade da implementação do Plano Diretor Municipal nas cidades contempladas nessa pesquisa, serão analisadas as cinco prerrogativas que constam no Estatuto da Cidade. Considerando a primeira prerrogativa, apenas Quissamã apresenta população superior a 22 mil habitantes, enquanto Carapebus apresenta 15 mil habitantes. Já a segunda não cabe ao caso em perspectiva, pois não integram região metropolitana. A terceira prerrogativa é de caráter facultativo, cabendo sua decisão ao gestor público municipal. A quarta prerrogativa deve ser relacionada a localização do Parque Nacional de Jurubatiba, que perpassa o território dos municípios em voga, sendo uma importante atração de turismo ecológico (CASTRO, 2015). Por fim, a quinta prerrogativa, está na inserção desses municípios na zona de produção primária da Bacia de Campos – área de maior produção de petróleo do país.

Dessa forma, se reconhece que das cinco prerrogativas, Carapebus se enquadra em pelo menos duas: a quarta e a quinta. Já Quissamã se enquadra em três: a primeira, a quarta e a quinta. Ainda assim, somente Quissamã apresenta a elaboração e implementação do Plano Diretor Urbano, datado do ano de 2006, ocasião em que o município detinha 16 mil habitantes, ou seja, número menor do que o exigido na primeira prerrogativa. A Prefeitura de Carapebus chegou a elaborar o Plano Diretor Urbano no ano de 2006 pela Fundação Dom Cintra, mesma empresa que atuou em Quissamã, entretanto, seu conteúdo não chegou sequer a ser apreciado pela Câmara Municipal.

É importante frisar que em Carapebus foi desenvolvido no ano de 2001, mas implementado somente no ano de 2005, a Política de Desenvolvimento Urbano de Carapebus, que não substitui e nem apresenta a mesma complexidade do Plano Diretor Urbano, mas que contemplam algumas questões deste ao estabelecer “as normas para o uso e a ocupação e parcelamento do solo urbano, sistema viário e transporte, o sistema municipal de planejamento e dá outras providências” (CARAPEBUS, 2001).

Na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus, foi indagado sobre o motivo pelo qual não ocorreu a implantação do Plano Diretor Urbano. Como resposta, se justificou o desconhecimento dos motivos devido a alternância da gestão municipal. Não houve continuidade da ação por parte dos governos que sucederam àquele que elaborou o Plano Diretor Urbano. Isso também ocorreu com os membros do poder legislativo. Dessa forma, apesar de pronto, foi “engavetado” e a cidade continua sem esse instrumento de planejamento urbano.

Destaca-se também o reconhecimento por parte do atual governo quanto a obrigatoriedade do Plano Diretor Urbano para a cidade, mesmo não apresentado os 20 mil habitantes. Por isso, segundo o gestor público de Carapebus, está em processo de captação de recursos para a elaboração de um novo Plano Diretor Urbano que utilizará como base o plano anterior. Nesse ínterim, ainda segundo o gestor público, a Política de Desenvolvimento Urbano de Carapebus é utilizada como principal instrumento de planejamento urbano, sendo realizado ajustes pontuais desde 2005, quando foi implementada. Tal política é reconhecida pelo entrevistado como um instrumento que ainda precisa ser desenvolvido.

Ao ser questionado sobre demais instrumentos de planejamento urbano existentes no município, o gestor público citou a existência e uso do Código de Obras, Código de Posturas, Código Ambiental e a Legislação Tributária.

Abordando a entrevista realizada com os três munícipes de Carapebus (historiador, líder comunitário e morador), estes não reconhecem a existência de instrumentos de planejamento urbano. Há ainda a percepção de que a inexistência de tais instrumentos resulta no atual quadro de deficiência na infraestrutura da cidade. O Plano Diretor Urbano foi citado pelo historiador e pelo morador, que participaram de algumas audiências públicas de sua elaboração.

Questionados sobre o motivo pelo qual o plano não foi implementado, a historiador não soube informar o motivo, mas o morador citou uma possível divergência política para o não avanço do Plano Diretor Urbano.

Já na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, quando indagado sobre a utilização do Plano Diretor Urbano, o entrevistado explicou que, na prática, é usado como norma construtiva e base para autorização de obras, porém, menos utilizado como instrumento de planejamento urbano. O que prevalece são as ações de acompanhamento e fiscalização da secretaria, constituída por rotinas administrativas, tais como a fiscalização de obras ou acompanhamento do crescimento da mancha urbano por meio do departamento de geoprocessamento.

Ao ser questionado sobre demais instrumentos de planejamento urbano existentes no município, o gestor público citou a existência do Código de Obras e da Lei de Uso e Ocupação do Solo, entretanto, ambos estão em revisão desde 2015.

Ao abordar agora a entrevista com os três munícipes de Quissamã (historiador, líder comunitário e morador) estes reconhecem a existência de instrumentos de planejamento urbano, inclusive citando nominalmente o Plano Diretor Urbano. Há ainda a percepção de que existe algum nível de organização no ordenamento urbano e na oferta de bens e serviços públicos na cidade, entretanto, também se reconhece algumas deficiências.

O morador-historiador aponta que participou do núcleo articulador do Plano Diretor Urbano, e durante as audiências públicas e reuniões com os representantes do núcleo, havia pouca participação popular e desorganização das atividades. Na sua opinião, isso favoreceu para que o Plano Diretor Urbano não fosse elaborado contemplando as demandas que, de fato, estão presentes no dia a dia do munícipe. O líder comunitário chegou a participar das reuniões públicas de elaboração, ponderou que essa iniciativa ocorreu quando a cidade não apresentava população superior a 20 mil habitantes e atribuiu a crise econômica o fato do Plano Diretor Urbano não estar sendo implementado na cidade. Já o morador também reconhece a existência do Plano Diretor Urbano, mas não soube dar maiores informações sobre o mesmo.

Não se pode concluir que a simples existência de um Plano Diretor Urbano corresponde a resolução dos problemas urbanos. O plano é um relevante mecanismo para o desenvolvimento

de políticas públicas urbanas, mas sua utilização depende sobremaneira da vontade política dos dirigentes eleitos e da participação popular. Sem esses elementos, o Plano Diretor Urbano pode se tornar mais uma lei sem utilização (VILLAÇA, 2012a). Ainda assim, algumas conclusões podem ser feitas a partir das informações expostas.

Inicialmente, chama a atenção do não cumprimento de uma norma constitucional com a não implantação do Plano Diretor Urbano em Carapebus. Além disso, o mau uso do dinheiro público é outro fator grave, pois existe um plano elaborado que simplesmente deixou de ser implementado. Ao relacionar essa condição com a percepção dos munícipes sobre o uso de instrumentos de planejamento urbano e a atuação dos canais participativos, é possível inferir que a ausência de tais mecanismos contribui para o quadro de deficiência na infraestrutura urbana, o que é possível constatar a partir das questões levantadas na entrevista.

Já Quissamã implementou o seu Plano Diretor Urbano antes de atingir população de 20 mil habitantes, ou seja, se adequando as novas exigências estabelecidas no Estatuto da Cidade. Como já foi ponderado, a simples existência do plano não isenta a cidade de problemas urbanos. Inicia-se com questões levantadas sobre a organização e o nível de envolvimento popular na própria elaboração do Plano Diretor Urbano. Também se reconhece que a continuidade das políticas públicas é fundamental para manter as conquistas e avançar na solução de outras dificuldades. Entretanto, como o próprio gestor público admite, não se mantem o uso cotidiano desse instrumento.

Em ambas as cidades, a partir das informações obtidas com os munícipes sobre os Planos Diretores Urbanos é possível inferir que existe um positivo envolvimento popular pelo debate sobre as políticas públicas, nessa pesquisa, ligadas ao espaço urbano. Algumas falas que demonstram a participação nas audiências públicas durante a formulação do Plano Diretor Urbano, ou ainda, o entendimento que esse instrumento pode representar o desenvolvimento de ações de melhorias nas cidades evidenciam o interesse da população por esse tema.

No item a seguir, serão expostas e analisadas as informações concernentes aos Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Meio Ambiente, por entender que são espaços de debate entre os atores da sociedade que potencializam o uso dos instrumentos de planejamento urbano e dos próprios canais participativos.

### 3.3.2. Conselhos Municipais

A Constituição Federal de 1988, conhecida também como a Constituição Cidadã, estimula a participação popular em diversos setores da administração pública, a partir do princípio de gestão democrática. Como exemplo, o artigo 29, que trata dos municípios, em seu inciso XII, orienta para a “cooperação das associações representativas no planejamento municipal”. Ou seja, traz à baila a atuação da sociedade nas decisões governamentais, entretanto, surge a questão: como deve ser operacionalizado esse dispositivo constitucional? Entre outros mecanismos existentes, os conselhos municipais atuam no atendimento dessa questão.

Segundo o Portal de Transparência do Governo Federal, os conselhos municipais, que também recebem a nomenclatura de conselhos gestores de políticas públicas, são arenas de participação da sociedade cujo o exercício da cidadania ocorre de maneira efetiva, pois são assegurados os mecanismos de controle social e de participação democrática de qualquer cidadão. O empoderamento das pessoas por meio da gestão democrática e participativa e a colaboração na formulação de políticas públicas são alguns dos papéis mais relevantes exercidos pelos conselhos municipais.

Soares (2008, p. 54) entende que os conselhos municipais são canais de debate da ação governamental que reúne em sua composição representantes de diferentes setores da sociedade. As discussões realizadas nessas arenas servem como subsídios para a correção ou adoção de políticas públicas que vão ao encontro dos interesses da comunidade. Existem medidas por parte do Governo Federal de estímulo e de apoio na organização de alguns Conselhos Municipais, como é o caso do Conselho de Desenvolvimento Urbano e do Conselho de Meio Ambiente. Em algumas situações, a instalação de um determinado conselho é exigida por lei, como o caso dos conselhos mencionados anteriormente.

A opção pela escolha desses dois conselhos para análise justifica-se pela natureza de cada um, que está relacionada ao tema dessa pesquisa. Isso não significa dizer que os conselhos de outras áreas não atuem nas questões urbanas e ambientais, pelo contrário, tais questões só podem ser compreendidas em sua totalidade na junção de todas as arenas de discussão da sociedade disponíveis. Porém, considerando a operacionalização da pesquisa, se optou pela definição dos Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

Um Conselho Municipal é uma arena de debate que agrega membros da sociedade civil organizada e do poder público. Nesses organismos, a comunicação é o caminho por excelência que irá contribuir para a busca de um consenso entre as diferentes forças e interesses dos segmentos da sociedade que ali estão representados. Instituído por meio de lei municipal, um conselho municipal deve ser estruturado e mantido financeiramente pelo poder público local, mas operacionalizado pelos seus integrantes de maneira autônoma, democrática e transparente (CYMBALISTA, 1999, p. 1).

No que tange a instalação dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano, o Decreto nº 5.790 de 2006 é um marco na difusão dessa estrutura pelo país. Essa determinação dispõe sobre a composição, estrutura, competências e funcionamento do Conselho das Cidades, integrando a estrutura do Ministério das Cidades e, entre outras atribuições, compete o “incentivo a criação, a estruturação e o fortalecimento institucional dos conselhos afetos à política de desenvolvimento urbano nos níveis municipais, regionais, estaduais e do distrito federal” (BRASIL, 2006, art. 6). Assim, fica à cargo do poder público local a implementação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, cabendo ao governo federal exercer o papel suporte as ações desenvolvidas.

No que se refere ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, a Lei nº 6.938 de 1981, que dispõe a Política Nacional do Meio Ambiente, em seu artigo 6º, institui o denominado Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), que desempenha a função de coordenar as ações das instituições que promovem a gestão ambiental, nas esferas federal, estadual e municipal. O caráter descentralizador da Constituição de 1988 fez com que as políticas públicas desenvolvidas pelo Ministério do Meio Ambiente passassem a estimular os municípios a assumirem posição mais participativa no SISNAMA, inclusive, com o incentivo a instalação de conselhos locais (LEME, 2010, p. 28-29).

Evidenciando essa questão, destaca-se a posição do Ministério do Meio Ambiente sobre a criação dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, a saber:

“A criação de um conselho ativo e de composição democrática atende a esse enunciado constitucional. Da mesma forma, a crescente descentralização administrativa tem chamado os municípios a assumirem suas responsabilidades na gestão do meio ambiente. Isso exige que os seus políticos, técnicos e cidadãos conheçam mais sobre as questões ambientais. E o conselho [municipal do meio ambiente] é, por excelência, um fórum de debates e de construção de conhecimento sobre o meio ambiente local”



(BRASIL, 2016a).

A implantação por si só de um conselho municipal não significa, necessariamente, que o mesmo desempenhará suas funções adequadamente. Questões que perpassam desde a estrutura física e o financiamento das suas atividades; estabelecimento de regras claras, democráticas e transparentes; o envolvimento comunitário efetivo, que por sua vez, depende do empoderamento de cada cidadão de seus direitos e deveres; e uma atitude proativa do poder público local no direcionamento das demandas estabelecidas, devem ser consideradas para que as ações desenvolvidas pelos conselhos municipais possam ser potencializadas. Nesse sentido, as entrevistas se constituem válidas para o reconhecimento de como funcionam os conselhos municipais em perspectiva nos municípios de Carapebus e Quissamã.

Na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus, foi questionado sobre a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. O entrevistado informou que não há registros da implantação desse conselho na cidade, incluindo as administrações anteriores. Porém, destacou que há o interesse da secretaria na implantação do conselho, mas com a queda no recebimento dos *royalties* do petróleo, esse projeto não poderá ser viabilizado devido às restrições orçamentárias.

Sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente, o gestor público confirmou sua existência, mas indicou o representante da Secretaria do Meio Ambiente, Sr. Sebastião Baptista Netto, para a obtenção de maiores informações sobre o funcionamento do conselho. Apesar das diversas tentativas de contato com a pasta, não se obteve retorno<sup>70</sup>.

Abordando a entrevista realizada com os três munícipes de Carapebus, corroborando a informação obtida junto ao gestor público, todos desconhecem a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. O inverso ocorre quando questionado sobre a existência do Conselho Municipal do Meio Ambiente. Todos reconhecem a sua existência, mas cada entrevistado apresentou um nível de conhecimento diferenciado. O historiador não soube dizer como funciona o referido conselho. O morador afirmou que a última reunião do conselho que tem notícia ocorreu em 2014 e quem o presidia era o Secretário de Meio Ambiente. Já o líder comunitário relatou que teve conhecimento do conselho por meio das atividades do Núcleo

---

<sup>70</sup> Foram feitos contatos por telefone por três vezes e visitas à Secretaria de Meio Ambiente por duas vezes, a última, no mês de abril de 2016.

de Educação Ambiental da Bacia de Campos em Carapebus (NEA-BC) e que desde 2013 não ocorrem atividades alusivas ao conselho. Questionou ainda fato do próprio Secretário de Meio Ambiente ser o presidente do conselho, fazendo com que, no entendimento do entrevistado, o conselho existisse de “fachada”.

Já na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, ao ser questionado sobre a existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o gestor público informou que até o ano de 2015 existia um conselho único, que reunia diversos outros conselhos, inclusive o do meio ambiente. De caráter consultivo, a estrutura desse conselho se baseava na reunião de secretários municipais, que se revezavam na presidência do mesmo, com servidores de outras secretarias. A comunidade era representada por membros da sociedade civil organizada, convidados pelos membros do conselho.

Em dezembro de 2015 foi aprovado, pela Câmara de Vereadores, o projeto que dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (Lei municipal nº 1549/2015). Segundo o entrevistado, essa alteração será necessária para adequar juridicamente o referido conselho as diretrizes estabelecidas pelo Governo Federal, através do Ministério das Cidades, entre elas, a definição de um contingente de participantes da sociedade civil organizada maior que os representantes do poder público local e a vedação da eleição de secretário municipal para a presidência do conselho (QUISSAMA, 2015).

Ao entrar em contato com a Secretaria de Meio Ambiente para obter informações sobre o Conselho Municipal de Meio Ambiente, a Sra. Michelle Ferreira, informou que foi elaborada lei com os dispositivos para a criação do conselho. Após aprovação da mesma em dezembro de 2015, foi realizada a posse da direção em fevereiro de 2016. Ainda segundo a entrevistada, nesse momento ocorre a fase regulamentação do conselho, onde está sendo debatido para posterior votação do regimento interno.

Dos três munícipes entrevistados, somente o morador afirmou não ter conhecimento da existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano. O historiador se mostrou bastante atuante, afirmando que já participou de diversos conselhos no município: saúde, turismo e até o de desenvolvimento urbano. Entretanto, alegou a ausência de mecanismos que garantam a participação democrática e livre de interferências nesses conselhos, o que segundo

o entrevistado, não ocorria. O líder comunitário afirmou que um novo conselho está sendo criado, já que antes era desorganizado. Alegou ainda que o fato de um secretário municipal ser também o presidente do conselho não é uma atitude democrática.

Já sobre o Conselho Municipal do Meio Ambiente, somente o historiador afirmou ter conhecimento da sua existência, mas ponderou não ter condições de manifestar maior entendimento do funcionamento desse conselho, já que por falta de tempo, não participava do mesmo.

É possível observar em ambas as realidades um certo descomprometimento do poder público local com a instalação e manutenção desse espaço de controle e participação social nas decisões governamentais. Apesar de reconhecerem a importância desse organismo, tanto Carapebus quanto Quissamã apresentam dificuldades na operacionalização dos Conselhos Municipais de Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente. Antes de avançar na análise de cada caso, é válido destacar seu ponto em comum: a ausência de parâmetros democráticos na estrutura dos conselhos existentes, com destaque para o fato da presidência ser exercida pelos secretários municipais e com a ausência de mecanismos de divulgação das ações desses conselhos.

No caso específico de Carapebus, a questão se torna mais urgente, pois não se obteve registro da existência do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano em nenhum governo desde sua emancipação, em 1997. Ainda que o atual governo manifeste interesse em implementá-lo, o simples fato de não haver previsão para essa ação já é um indicativo negativo, considerando o histórico do município. Já no que se refere ao Conselho Municipal de Meio Ambiente, apesar de existir, o entendimento unânime dos munícipes entrevistados é de que tal conselho não funciona de maneira adequada, também carecendo de maior democracia e publicidade em seus atos.

Quissamã apresentou registro da existência de um conselho único, reunindo diversos temas, dentre eles, o desenvolvimento urbano e ambiental. Segundo a estrutura relatada pelos gestores públicos, tal conselho se configurava em um instrumento de debate interno, ou seja, restrito aos membros integrantes do poder público local. Nesse sentido, o controle e participação social não eram assegurados, esvaziando o potencial desse conselho no que tange à representatividade popular.

Na reversão desse quadro, a iniciativa do poder público local em adequar a estrutura desse conselho aos parâmetros estabelecidos na legislação federal deve ser entendida como um importante avanço. Se for levado a cabo essas mudanças, tal conselho deverá atender os critérios de composição do quadro de membros (podendo ser bipartite – poder público e segmentos da sociedade; ou tripartite - poder público, setor produtivo e entidades sociais), de democracia (vetado a eleição de membros do poder público para a presidência) e de publicidade das informações (BRASIL, 2016a).

No item a seguir, serão expostas e analisadas as informações concernentes as finanças municipais, mais precisamente se existem iniciativas de orçamento participativo. Deve ser ressaltado, que essa iniciativa não tem caráter obrigatório, mas sua implementação tem a capacidade de demonstrar o nível de interesse do poder público criar espaços para o controle e participação social nas decisões de um setor sensível para qualquer ente federado, as finanças públicas.

### 3.3.3. Orçamento Participativo

Conforme consta no Portal de Transparência do Governo Federal, o orçamento participativo é uma modalidade de controle social, se constituindo em uma ferramenta democrática que possibilita ao cidadão opinar sobre as decisões do poder público. O empoderamento da população por meio desse instrumento é fundamental para que suas demandas sejam consideradas na formulação das políticas públicas, pois as obras e serviços públicos desenvolvidos levarão em consideração as decisões estabelecidas em conjunto com a sociedade. Esse incentivo ao exercício da cidadania reverbera no comprometimento da população com a coisa pública, pois ao se sentirem participantes da gestão governamental, isso influenciará no acompanhamento e na conservação das ações implementadas.

O orçamento participativo constitui em uma modalidade de participação popular na tomada de decisões de ordem orçamentária, sem que seja um instrumento de aplicação obrigatória por parte do ente público. Na verdade, a implementação desse instrumento pode ser entendida como reflexo do comprometimento do gestor público em estabelecer arenas de participação da comunidade em uma área muito sensível: o orçamento público. As deliberações estabelecidas nessas arenas devem considerar a elaboração da Lei Orçamentária Anual (LOA), que compreende a previsão das receitas e despesas de um determinado ano (SOARES, 2008, p. 50).

Lemos (2008, p. 167-168) entende que o orçamento participativo é uma política pública, já que se trata de ações implementadas por um ente público, seja pelos servidores ou representantes dos conselhos que atuam sob autorização governamental. Além disso, o fato do orçamento participativo ser um mecanismo catalisador das demandas da sociedade, que confere condições de impactar a vida das pessoas, ainda mais quando consegue estabelecer a priorização dos investimentos aos grupos mais vulneráveis socioeconomicamente. Se essa política pública for pautada pela objetividade, impessoalidade e universalidade de suas ações, potencializará sua atuação como instrumento de promoção da justiça ambiental e social.

O primeiro registro da prática do orçamento participativo no Brasil ocorreu na cidade de Porto Alegre, no ano de 1989, sob a gestão do prefeito Olívio Dutra (Partido dos Trabalhadores – PT). Considerado bem-sucedido, esse caso serviu como incentivo para outras cidades que também passaram a adotar tal prática em suas realidades. Avritzer (2007, p. 2-3) ressalta que o orçamento participativo não deve se restringir apenas as esferas locais, sendo sua aplicação nas esferas estadual e nacional importantes para sua consolidação. Também destaca que sua constituição deve ser pautada por uma percepção suprapartidária e como instrumento de estado, não de governo.

Apesar do caso de Porto Alegre ser emblemático para a experiência do orçamento participativo, Pires (2001) *apud* Lemos (2008, p. 163) destaca que experiências anteriores, não necessariamente com a nomenclatura em questão, desenvolvida por movimento sociais que atuaram no sentido de ampliar a participação popular e a democracia durante o regime militar (1964-1985). Grupos políticos organizados também atuaram nesse sentido, como foi o caso do Movimento Democrático Brasileiro (MDB), durante a década de 1980. Ambas as iniciativas ilustram essa fase de “formação” do que se tornaria o orçamento participativo.

Souza (2001) faz uma correlação ao desenvolvimento da experiência do orçamento participativo no final da década de 1980 com as diretrizes que constam na Constituição Federal de 1988, que ampliou não só o *status* político do ente municipal, mas permitiu maior autonomia financeira a esses. Dessa forma, a implementação de políticas públicas de cunho participativo, como é o caso do orçamento participativo, foi favorecida pelos desdobramentos desse momento histórico.

Analisando as experiências de implementação do orçamento participativo, Endlich

(2006) ressalta que nem todos os casos tiveram êxito. Todavia, destaca a importância desse instrumento para o combate às desigualdades sociais. Nesse sentido, a autora afirma que:

No Brasil, todavia, as experiências de orçamento participativo representam processos animadores que contêm certo *enfrentamento* e conformam o despontar de uma nova tendência política. As experiências são bastante variadas. Em alguns municípios os avanços políticos foram maiores e em outros o mesmo rótulo pode estar designando mais uma forma de cooptação política do que de participação efetiva. Esse processo deve ser valorizado pelo aprendizado político que pode estar trazendo, tendo em vista os fóruns de debate que cria. Enfim, o processo de participação é um requisito fundamental para que o espaço possa se produzir com atributos mais humanos, atenuando a tão acentuada desigualdade social (ENDLICH, 2006, p. 346-347).

Nos casos específicos de Carapebus e Quissamã, municípios que se destacam por serem petrorentistas, a implantação do orçamento participativo significaria partilhar a prerrogativa do direcionamento desses recursos com toda a sociedade. Considerando a renda *per capita* desses municípios, há que se ressaltar a potencialidade desse instrumento nessas realidades. A iniciativa de se implementar, ou não, o orçamento participativo deve levar em consideração esse contexto, o que, sem dúvida, intensificará a disputa entre diferentes grupos da sociedade nessa arena.

Na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus, foi questionado sobre a implementação do orçamento participativo por parte do poder público local. O entrevistado informou que nunca houve discussões no atual governo para a implantação desse instrumento, mas com a atual dificuldade orçamentaria, causada pela queda do recebimento dos *royalties*, qualquer ação nesse sentido é inviável. Ainda segundo o gestor público, o orçamento da Prefeitura de Carapebus está no seu limite, com comprometimento inclusive do custeio das questões básicas da máquina pública, o que não daria margem para ações que representassem gastos fora do que é considerado prioritário.

Abordando a entrevista realizada com os três munícipes de Carapebus, o líder comunitário e o historiador corroboram com a informação obtida junto ao gestor público, pois desconhecem iniciativas de se implementar o orçamento participativo, inclusive, em governos passados. Já o morador cita que a única tentativa de desenvolver o orçamento participativo na cidade ocorreu na gestão 2001/2004, com encontros e palestras sobre o tema. Porém, essa iniciativa não foi adiante, não reconhecendo o efeito prático das ações realizadas.

Já na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, ao ser questionado sobre a implementação do orçamento participativo, informou que mediante a queda da arrecadação, está sendo discutida a adoção dessa ação como forma de melhor direcionar os investimentos públicos durante esse período. Na visão do entrevistado, seria uma forma de atender as principais demandas da sociedade em época de pouca disponibilidade orçamentária, além de criar um consenso sobre a nova realidade do município. Porém, não há prazo para a sua implantação efetiva.

Os três municípios entrevistados afirmaram desconhecer a implantação do orçamento participativo em Quissamã. Somente o líder comunitário citou uma experiência de se implantar o orçamento participativo no ano de 2007. Porém, segundo o entrevistado, a proposta mais parecia uma medida “eleitoreira”, sendo pouco debatida e divulgada, cerceando a participação da população. Como justificativa para a não implantação efetiva do orçamento participativo, se alegou que erros no desenvolvimento das etapas impediram a implantação do mesmo, sendo que não foram tomadas medidas de correção. Assim, a iniciativa do orçamento participativo foi suprimida.

Pelas informações expostas, é possível reconhecer que em ambas as cidades há poucos canais de participação efetiva da comunidade no que tange a elaboração do orçamento municipal. O canal de construção que o orçamento participativo estabelece poderia ser um caminho para que esse quadro fosse revertido, entretanto, não é identificada nenhuma iniciativa, ou até mesmo boa vontade do ente público, em implementá-la. Vale ressaltar que a condição de municípios petrorentistas conferidas a Carapebus e Quissamã potencializa a necessidade dos canais participação social sobre a ação pública, principalmente aquelas que dizem respeito as finanças do município.

Também chama a atenção a visão oposta dos gestores públicos de cada cidade quando na adoção do orçamento participativo. Em Carapebus a visão do ente público local é que, com a queda da renda, qualquer iniciativa de delegar parte do orçamento para investimento segundo orientação da comunidade é descartada, centralizando a prerrogativa de decisão ao próprio gestor. Em Quissamã a mentalidade é justamente a oposta. Enquanto o recebimento das rendas petrolíferas permanecia em alta, o poder de decisão na aplicação orçamentária continuava sob o poder público local. Somente com a queda do valor recebido, que levaram a restrições

orçamentárias, o gestor público para a considerar a adoção do orçamento participativo, com o intuito de “potencializar” o uso do valor disponível para investimentos na cidade.

Independente do quadro, é possível constatar que nas duas realidades em voga a prática do orçamento participativo, que é entendido como uma forma de controle social, não é reconhecido como instrumento permanente no trato dos recursos financeiros públicos. A forma como os gestores discutem sua aplicação ou não, demonstra o descaso e a superficialidade que entendem a aplicação do orçamento participativo, perdendo uma oportunidade única de se construir uma gestão mais participativa, democrática e transparente do uso das rendas petrolíferas.

Por fim, mas não menos importante, será exposto no subitem a seguir a existência e o funcionamento da Agenda 21 Local. Também se buscará reconhecer o nível de entendimento dos munícipes sobre esse fórum e a visão que os gestores públicos têm sobre essa iniciativa sem obrigatoriedade legal.

#### 3.3.4. Agenda 21 Local

A Agenda 21 Global é reconhecida como um dos principais avanços obtidos na realização da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como a Rio 92. Poder ser entendido como um instrumento elaborado coletivamente, estruturado a partir de diretrizes para voltadas para a construção de sociedades sustentáveis, valoriza o respeito as diferentes realidades geográficas e a conciliação das ações que tratam da proteção ao meio ambiente, da reivindicação por justiça social e do desenvolvimento econômico.

A Rio 92 conseguiu reunir 179 países que, entre outros instrumentos, elaboraram a Agenda 21 Global, que dispunha de orientações para se avançar na substituição do atual padrão desenvolvimento para outro que entenda tal desenvolvimento como sustentável<sup>71</sup> em seus aspectos ambiental, econômico e social. Essa mudança de paradigma se dará por meio da atuação conjunta dos diferentes setores da sociedade, que poderão dirimir seus conflitos e tensões sociais enfatizando os pontos de convergência e, principalmente, de conscientização da atual emergência ambiental (FONSECA, 2009, p. 91-92).

---

<sup>71</sup> Desenvolvimento sustentável é entendido como “capaz de atender às necessidades das atuais gerações sem comprometer os direitos das futuras gerações” (BRASIL,2000, p. 5).



BRASIL (2000, p. 5) destaca o papel da Agenda 21 como processo, não como receituário, para formulação de propostas que busquem combater os problemas ambientais e sociais vivenciados pelas pessoas. A participação da sociedade, dos governos, dos agentes econômicos nessa arena é fundamental para o êxito dos objetivos propostos. Nesses espaços, o diálogo é a principal ferramenta para a solução dos conflitos, pois a partir dela será possível “entender os conflitos envolvidos e pactuar formas de resolvê-los, de modo a construir o que tem sido chamado de sustentabilidade ampliada e progressiva”.

Segundo Fonseca (2009, p. 96), a Agenda 21 Local se propõe a atuar como instrumento de alteração de práticas e valores sócias sem prazo determinado para esse fim seu objetivo final está relacionado com a mudança de paradigmas, superando o atual sistema econômico e social pautado na injustiça, da predação ambiental e na insustentabilidade econômica de longo prazo e avançando em prol do desenvolvimento econômico sustentável, justiça social e preservação ambiental.

Com objetivo de se adequar às realidades de cada país, é elaborado um instrumento auxiliar à Agenda 21 Mundial, a Agenda 21 Nacional. Essa agenda nacional é estabelecida considerando as diretrizes que constam na agenda mundial. No Brasil, a elaboração de tal instrumento foi concluída no ano de 2002, após trabalho desenvolvido pela Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e Agenda 21. Por sua vez, a Agenda 21 Nacional subsidia a construção da Agenda 21 Local, a cargo das Prefeituras Municipais, com maior enfoque nas questões locais de cada realidade. Segundo definição do Ministério do Meio Ambiente, a Agenda 21 Local é entendida como:

[...] um instrumento de planejamento de políticas públicas que envolve tanto a sociedade civil e o governo em um processo amplo e participativo de consulta sobre os problemas ambientais, sociais e econômicos locais e o debate sobre soluções para esses problemas através da identificação e implementação de ações concretas que visem o desenvolvimento sustentável local (BRASIL, 2016b).

A Agenda 21 Local é mais uma arena onde se reúnem os diferentes setores da sociedade para discutirem e proporem ações de cunho local voltadas para os problemas ambientais, por meio de ações que agreguem a formulação, execução e acompanhamento de políticas públicas, constituindo-se em mais um instrumento de participação social nas ações governamentais.

É importante ressaltar que o desenvolvimento da Agenda 21 Local não é uma prerrogativa única do poder público. Como já exposto anteriormente, não se trata também de uma obrigação legal. Organizações não governamentais (ONGs), movimentos sociais, associações locais, empresas, sindicatos, entre outras agentes da sociedade, podem tomar a iniciativa de implementar esse fórum, desde que atuem para que na sua composição estejam envolvidos os diferentes agentes que compõe a sociedade, incluindo os representantes do poder público. Mesmo com essa condição, a maior parte desses fóruns instalados no Brasil é desenvolvida pelas Prefeituras, cerca de 74% do total (BRASIL, 2011, p. 23).

A Agenda 21 Local se mostra como uma relevante ferramenta de formulação de políticas públicas a partir da participação social. Esse debate é importante para que os interesses de cada classe social possam ser direcionados para um consenso que considere os problemas ambientais da sociedade como um todo. É válido destacar que, como já exposto anteriormente, o ambiente aqui também é entendido em seu âmbito natural, social, econômico, político e cultural, abarcando tanto o espaço urbano quanto o espaço rural.

Na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano de Carapebus, foi questionado sobre a implementação da Fórum da Agenda 21 Local. Como resposta, o gestor público informou que não existe essa iniciativa em Carapebus, mas que seria do interesse do poder público local sua implantação assim que as questões orçamentárias fossem regularizadas – qualquer nova despesa não está sendo admitida. Citou ainda uma tentativa de implementá-la na gestão 2001/2004, entretanto, essa iniciativa também não se consolidou.

Dos munícipes entrevistados, os três afirmaram que não existe no município a Agenda 21 Local. É válido destacar que o historiador desconhecia o que se tratava esse instrumento, enquanto o morador e o líder comunitário detinham algum conhecimento sobre o assunto. O líder comunitário relatou que, no ano de 2013, houve maior contato com a iniciativa da Agenda 21 Local em Macaé por meio das ações do NEA-BC. Houve a tentativa de articulação de alguns moradores da cidade como forma de se organizarem visando o desenvolvimento desse fórum no município, entretanto, o grupo não conseguiu se consolidar. Na visão do entrevistado, o pouco interesse dos outros moradores e a falta de apoio da Prefeitura auxiliaram para a desarticulação do grupo formador.

Em Quissamã, na entrevista realizada com o gestor público representante da Secretaria de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda de Quissamã, também foi questionado a existência da Agenda 21 Local. O gestor público informou que esse fórum não existe na cidade e que não há planos para a instalação do mesmo, mas ponderou que essa ação poderá ser debatida pelo Conselho de Desenvolvimento Urbano juntamente com a Secretaria de Meio Ambiente, pois na visão do entrevistado, é no bojo do conselho que essas iniciativas ganhariam corpo.

Dos três municípios entrevistados, todos asseguraram que não existe esse fórum no município, mas somente o historiador consegue apresentar as principais ideias da Agenda 21 Local, adquiridos no contato que teve com a fórum de Macaé. Isso evidencia como esse instrumento de fomento de políticas públicas, pautado fundamentalmente na participação da sociedade, é pouco difundido no município.

Os dados obtidos demonstram que tanto em Carapebus quanto em Quissamã não houve interesse por parte do poder público local em viabilizar o Fórum da Agenda 21 Local em seus municípios. Não se pode afirmar que isso ocorreu de maneira a restringir a atuação da população na formulação e acompanhamento das políticas públicas, mas de alguma forma, isso demonstra o baixo interesse dessas Prefeituras em implementar esse mecanismo, mesmo com a relevante disponibilidade de estudos e apoio técnico ofertado pela Ministério de Meio Ambiente.

Sintetizando os dados obtidos, a figura II evidencia a situação dos quatro instrumentos de planejamento urbano pesquisado em Carapebus e Quissamã:

PLANO DIRETOR		CONSELHOS MUNICIPAIS	
ORÇAMENTO PARTICIPATIVO		AGENDA 21 LOCAL	
Município	Carapebus	Quissamã	
Plano Diretor	Não	Sim	
Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano	Não	Sim	
Conselho Municipal Meio Ambiente	Sim	Sim	
Orçamento Participativo	Não	Não	
Agenda 21 Local	Não	Não	

Figura II – Instrumentos de planejamento urbano e canais de participação.  
Fonte: elaboração própria.

Reiterando a condição desses municípios como petrorentistas, a participação da sociedade nesses espaços se mostra fundamental, pois a contribuição que poderiam fornecer, sem dúvidas, ampliariam o poder de atuação do poder público frente aos impactos da indústria do petróleo nessas localidades, que vão desde questões relacionadas à preservação da fauna e flora até as questões sobre o crescimento urbano das cidades.

No subitem a seguir, se propõe analisar a evolução da expansão urbana nessas cidades. Utilizando mapas e imagens, se pretende localizar espacialmente a realidade identificada pelos municípios e gestores públicos entrevistados, reconhecendo as ações de ordenamento urbano implementadas (ou não) em Carapebus e Quissamã. Nesse contexto, busca-se compreender os aspectos de promoção de justiça ambiental, destacando as semelhanças e diferenças entre ambas as realidades.

### 3.4. Os impactos da indústria do petróleo no espaço urbano local

O reconhecimento dos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano de Carapebus e Quissamã pautou-se nos dados obtidos durante a exploração do campo, registrados por meio do diário de campo e de fotografias, nas informações obtidas com os moradores, por meio dos contatos estabelecidas nas atividades do Projeto Territórios do Petróleo, nas visitas aos bairros e nas entrevistas realizadas aos gestores públicos e municipais. Com base nessas informações,

se buscou construir um panorama *in loco* dos impactos da indústria do petróleo a partir do seu principal macro-impacto: os *royalties*.

Como forma de melhor organizar a exposição dos dados, optou-se por fazer sua disposição por cidade, começando por Carapebus e em seguida Quissamã. Essas informações contribuíram para ilustrar as demandas locais, colocando em voga a realidade, ou o mais próximo disso, vivenciada pelos agentes locais, suas visões e reivindicações, evidenciando os conflitos em potencial.

Após essa etapa, serão abordados os impactos diretos e indiretos da indústria do petróleo em uma análise que explorará as semelhanças e diferenças de cada cidade. Para tanto, a disposição dos dados ocorrerá de maneira conjunta, ou seja, as questões relacionadas à Carapebus e Quissamã serão expostas e analisadas concomitantemente. O objetivo dessa abordagem está na otimização da análise do estudo de caso, aprofundando as reflexões sobre os impactos nessas cidades pequenas.

Também serão analisados os impactos “diretos” da indústria do petróleo, não se restringindo aos impactos localizados apenas no perímetro urbano das sedes municipais, mas abarcando também aqueles observados para além desse recorte espacial. Tais impactos são compreendidos como as construções e empreendimentos de apoio a atividade *off-shore* instalados no território desses municípios, como dutos, fábricas, portos, galpões, refinarias, entre outros. Em seguida serão analisados os impactos “indiretos” da indústria do petróleo, evidenciando a configuração do espaço urbano em perspectiva. Tais impactos serão compreendidos a partir dos novos eixos de expansão da cidade e da infraestrutura urbana ofertada.

Considerando que o recebimento das rendas petrolíferas por esses entes federados estimulou o forte crescimento demográfico nos últimos anos, assim como ampliou a capacidade orçamentária do poder público local, Carapebus e Quissamã teriam condições de desenvolver políticas públicas visando a resolução dos problemas urbanos decorrentes do crescimento dos últimos anos. As dificuldades identificadas no espaço urbano dessas cidades devem ser reconhecidas como um quadro de (in)justiça ambiental, pois o poder público local, dentro daquilo que é de sua competência, apresenta condições econômicas para a reversão desse quadro.

As informações já trabalhadas nessa dissertação, como as informações sobre as rendas

petrolíferas, os instrumentos de planejamento urbano e os canais de participação, juntamente com as informações a serem expostas, contribuirão para a compreensão dos impactos da indústria do petróleo na configuração urbana das cidades pequenas em perspectiva.

#### 3.4.1. O caso de Carapebus

##### ➤ O espaço urbano na percepção dos munícipes

As questões abordadas nesse tópico foram estruturadas a partir de perguntas que explorassem a percepção dos munícipes e do poder público local sobre as mudanças no espaço urbano de Carapebus, considerando a evolução demográfica dos últimos anos. Inicialmente serão exploradas as entrevistas realizadas ao líder comunitário, historiador e morador, e em seguida, a entrevista realizada com o titular da Secretaria de Planejamento Urbano, Sr. Jorge Augusto Junior.

A primeira pergunta procurou reconhecer a percepção dos munícipes sobre as principais mudanças do espaço urbano da cidade e o há quanto tempo tais mudanças são verificadas. Nas respostas obtidas, foi possível identificar o crescimento da cidade como a principal mudança do espaço urbano, com destaque para a expansão dos bairros do Centro, Caxanga Alta e Baixa, Ubás, Sapecado, Oscar Brito, São Domingos, Loteamento APCC e Barreiros.

Em geral, tais mudanças são reconhecidas desde o final da década de 1990 e início dos anos 2000. Um dado importante nas respostas obtidas foi que em todas houve algum tipo de destaque para os problemas urbanos decorrentes do crescimento da cidade, citados como “crescimento desordenado”, “falta de infraestrutura” ou ainda “sem organização e estrutura”. A fala do líder comunitário expõe essa questão:

“A cidade cresceu bastante. Aqui no meu bairro, por exemplo, quando vim morar aqui [1991], praticamente não tinha nada do que tem hoje. Em outras partes da cidade também houve esse crescimento (Ubás, Caxanga Alta e Baixa, Loteamento APCC e o Sapecado). Infelizmente esse crescimento ocorreu de maneira desordenada, sem organização, sem estrutura”.

Outro ponto questionado junto aos munícipes está relacionado a percepção dos pontos negativos e positivos do crescimento da cidade. Essa pergunta gerou mais respostas sobre os pontos negativos do que os pontos positivos. Houve por parte do líder comunitário e do historiador o reconhecimento que a chegada de pessoas de outras localidades, que além do intercâmbio de culturas, proporcionou a construção de uma postura de maior reivindicação por

seus direitos, constituindo-se em um ponto positivo. Já o morador não identifica pontos positivos no crescimento da cidade.

Como pontos negativos, foram apontados problemas no fornecimento de água, aumento do custo de vida, despreparo da comunidade em reivindicar seus direitos, ocupação política de cargos da administração pública, problemas no recolhimento de lixo, novos bairros sem infraestrutura, diminuição da área verde, ocupação das margens dos córregos e maior recorrência de enchentes. O morador apresentou uma fala mais descritiva do seu ponto de vista, que acaba abarcando questões levantadas pelos demais entrevistados, a saber:

“Só consigo enxergar os pontos negativos. Devido ao número de habitantes que tínhamos na cidade, percebemos que com o crescimento os serviços públicos só pioraram. Ao meu ver, o poder público pegou essa brecha do crescimento desordenado para justificar a ingerência deles. Se eles não têm esse planejamento, se eles não têm condição de gerenciar o recurso financeiro que eles têm, acredito que pegaram essa ‘deixa’ do crescimento desordenado para justificar a incompetência deles. Isso não é só do governo atual, isso é algo de todas as gestões desde a emancipação. Sem pontos positivos, a cidade está abandonada”.

Explorando agora a percepção sobre a diferenciação do espaço urbano, questionou-se quais seriam os bairros de maior e menor qualidade de vida na cidade e o que os diferenciavam. Para o historiador e para o líder comunitário o centro é o bairro com melhor qualidade de vida, devido a oferta de infraestrutura e de serviços públicos e privados. O morador ressaltou que mesmo sem a oferta de uma boa infraestrutura, as localidades rurais apresentam melhores condições de vida do que a sede municipal, pois questões como a oferta de água não dependem do fornecimento, geralmente deficitário, da Companhia Estadual de Águas e Esgotos do Rio de Janeiro – CEDAE.

Entre os bairros de menor qualidade de vida foram apontados Caxanga, Oscar Brito e Ubás, que apresentam problemas no recolhimento do lixo, crescimento desordenado e ausência de pavimentação. Entretanto, destacam-se os casos de Caxanga, que foi citado pelos entrevistados como um bairro violento com forte presença do tráfico de drogas; e o caso Ubás, bairro com pouco mais de 3 mil habitantes que apresenta a instalação física da rede de água e esgoto, porém, os serviços não são ofertados, fazendo com que os moradores recorram ao uso de poços artesanais e fossas sépticas.

A partir das dificuldades vivenciadas, foi indagado sobre os canais disponíveis para que os munícipes possam informar suas demandas ao poder público local. Segundo o historiador, as demandas são repassadas por meio de contato informal via ligações telefônicas ou idas à Prefeitura, mas no geral, sem respostas. O líder comunitário é participante do NEA-BC e do Territórios do Petróleo e cita que as atividades desempenhas nesses grupos auxiliam na articulação dos moradores para reivindicar melhorias junto ao poder público local. Pondera ainda que as atividades das associações de moradores, muitas vezes, não conseguem avançar devido a pressões externas, que o entrevistado classifica como “ameaças para que a associação não funcione”. O morador indica que muitas das demandas só são atendidas quando são encaminhadas diretamente ao Prefeito, Vice-Prefeito ou Secretário Municipal, que “ajuda na base da camaradagem”.

Por fim, foi perguntado aos munícipes a percepção sobre como a indústria do petróleo impactou a cidade de Carapebus. Na percepção do historiador, os *royalties* são os principais impactos, entretanto, sua utilização não contribuiu para a construção de uma cidade que poderia se tornar um exemplo para outras localidades. O morador fez referência a expectativa da população de que teriam maior acesso à empregos, entretanto, isso não ocorreu. Também citou a presença dos dutos que cortam a cidade e, quando é necessária sua ampliação, acaba por criar transtornos como o descolamento de famílias. O líder comunitário destacou que a má gestão dos recursos públicos e a ganância dos políticos locais são os principais impactos, pois tudo isso passou a ficar mais evidente após o recebimento dos *royalties*.

➤ O espaço urbano na percepção do poder público local

Evidenciando agora a percepção do poder público local sobre o crescimento da cidade, foi questionado ao Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano quais seriam os principais problemas urbanos identificados pela pasta. Em sua resposta, destacou as edificações fora do padrão oficial, o uso indevido dos espaços públicos, dimensão irregular das vias mais antigas, falhas na sinalização da cidade, fracionamento dos lotes, aumento da taxa de ocupação do solo. Quando questionado de maneira específica sobre a situação dos bairros reconhecidos como de expansão recente, tanto em sua questão fundiária quanto nos problemas reconhecidos pelo próprio gestor público, esse trouxe um panorama da situação dessas áreas, como é possível observar na fala a seguir:

“Barreiros não possui loteamento aprovado; Caxanga é um bairro de ocupação



antiga da cidade, sendo o embrião da atual sede do município; Loteamento APCC, que na verdade está inserido no bairro do Sapecado, possui aprovação da prefeitura; Oscar Brito também tem uma ocupação antiga, semelhante ao bairro do Caxanga; Sapecado tem uma área urbana e rural, mas o único loteamento aprovado é o APCC; Ubás tem três loteamentos, todos aprovados pela prefeitura. É válido destacar uma grande maioria dos lotes, com construção ou não, só existe o recibo de ‘compra e venda’, sem a escritura de aquisição do imóvel [...]em alguns deles, como o loteamento APCC, como o responsável pelo loteamento não cumpriu com suas obrigações, a prefeitura se comprometeu junto ao MP, por meio de um TAC, que irá implementar as obras necessárias de urbanização da área”.

Diferente da questão anterior, que ao não definir um escopo específico possibilitou a resposta mais “aberta” por parte do entrevistado, foi indagada a atuação do poder público frente aos problemas citados pelos munícipes, destacando as questões relacionadas ao recolhimento e destinação do lixo, urbanização e aos serviços de água e esgoto.

Como resposta, o gestor público afirmou que o serviço de recolhimento e destinação do lixo é desenvolvido por empresa terceirizada, sendo responsável também pela limpeza das vias e espaços públicos. O material recolhido é encaminhado para aterro sanitário na localidade de Santa Maria Madalena (distante 65 km de Carapebus). Sobre as obras de urbanização, ressaltou que parte dos problemas identificados ocorrem devido à não realização das intervenções por parte do ente particular, no caso dos loteamentos, e que nas situações onde a Prefeitura é convocada para intervir, como por meio de Termos de Ajustes de Conduta, se recorre ao apoio do Governo do Estado para o financiamento das intervenções.

Sobre a oferta do serviço de água, apesar de sua competência ficar a cargo da CEDAE, a Prefeitura de Carapebus auxiliava a população com o fornecimento de caminhos-pipas com água potável em momentos de maior deficiência da oferta de água ou nos bairros e localidades sem acesso a esse serviço, que é o caso de Ubás. No que se refere ao serviço de esgoto, que é de responsabilidade do poder público local, está em fase de licitação a contratação de empresa que irá elaborar estudo sobre a demanda desse serviço.

É válido destacar o reconhecimento do próprio gestor público de que atualmente o serviço de coleta e tratamento do esgoto é realizado de forma precária, inclusive com o funcionamento deficitário da unidade de tratamento de esgoto da cidade. Essa unidade está localizada no centro da cidade, em uma área com predomínio de residências, a poucos metros de uma escola municipal e ao lado de um córrego, que na verdade é um braço da Lagoa de Carapebus, onde são lançados os resíduos da referida unidade de tratamento. Indagado sobre se

essa localização seria adequada, o gestor público afirmou que:

“[...] sua localização é propositiva, pois foi entendido que serviria como uma forma de mostrar à comunidade como é valorizado o meio ambiente. O problema é que com a inadequada operacionalização da unidade de tratamento de esgoto, a localização passou a ser um problema, pois o mau cheiro e a poluição dos córregos tornam o ambiente próximo insalubre, indesejável”

Mediante a exposição dessas questões, se indagou sobre os canais disponíveis à população local para manifestar suas demandas, participar e acompanhar as decisões do poder público local. O gestor público afirmou que a população tem na Assembleia Legislativa o principal canal de manifestação e acompanhamento dos trabalhos da Prefeitura de Carapebus. Também podem recorrer aos Conselhos Municipais, as Associações de Moradores e outros canais mais específicos, como a ouvidoria da Secretaria Municipal de Saúde.

Finalizando a entrevista, buscou-se reconhecer os principais impactos da indústria do petróleo na visão do poder público. Para o Secretário de Planejamento e Desenvolvimento Urbano, a dependência as rendas petrolíferas é o maior impacto, afetando a Prefeitura e a cidade como um todo. Ainda segundo o gestor público, não houve o desenvolvimento de outras atividades econômicas que diminuíssem essa dependência, como a valorização das vocações agropecuárias locais.

A partir das informações obtidas, foi construído o cartograma VII, com a identificação dos eixos de expansão urbana em Carapebus:

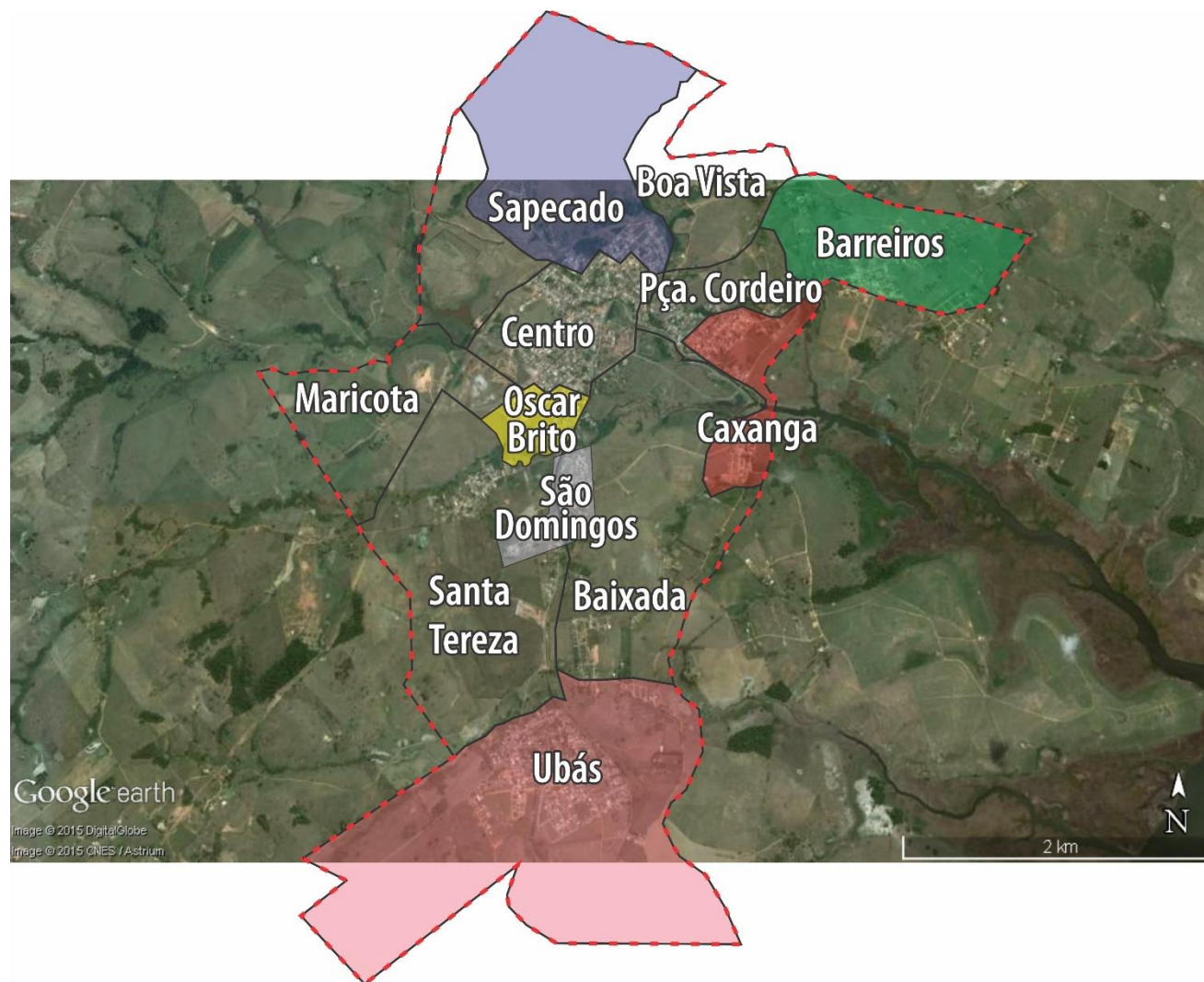


Figura III – Áreas de expansão urbana recente em Carapebus.  
Fonte: elaboração própria a partir de dados do Google, imagens do campo e entrevistas realizadas.

### 3.4.2. O caso de Quissamã

#### ➤ O espaço urbano na percepção dos munícipes

Os munícipes entrevistados reconhecem como áreas de expansão recente na cidade os bairros de Caxias, Ribeira, Alto Alegre, Sítio Quissamã, Vivendas do Canal (Mato de Pipa) e Mathias. Tanto o líder comunitário quanto o morador apresentam em suas respostas a valorização dos aspectos positivos desse crescimento, com destaque para ampliação da oferta e organização de infraestrutura viária e novos equipamentos urbanos. O historiador abordou de uma forma mais crítica alguns pontos levantados, apontando que em muitos desses casos houve o crescimento sem estrutura urbanística nessas áreas, como ruas e calçadas sem o dimensionamento adequado, loteamentos sem infraestrutura básica e falhas nos serviços de água e esgoto.

Ainda de acordo com os entrevistados, essas mudanças vêm ocorrendo desde a década de 1990, sendo que se intensificou o crescimento nos últimos anos, especialmente após o ano 2000. O líder comunitário fez menção que esse processo se ampliou no terceiro governo do Prefeito Otávio Carneiro que ocorreu de forma paralela a ampliação do recebimento das rendas petrolíferas.

Em seguida, os munícipes entrevistados foram indagados sobre como avaliam o crescimento da cidade, explorando os pontos positivos e negativos dessa questão. Como ponto positivo, foi citado a maior oferta de serviços públicos devido ao *status* adquirido de autonomia administrativa-política, como na instalação das sedes administrativa e legislativa do município e a implementação do Fórum da Comarca de Quissamã/Carapebus na cidade, maior oferta dos serviços de educação e saúde, maior oferta de serviços privados, como bancos e novos estabelecimentos comerciais.

Como ponto negativo foi apontado problemas de urbanização nos novos eixos de expansão, como favelização, em especial nos bairros de Caxias e Ribeira, problemas na oferta de infraestrutura urbana em Mathias e no Sítio Quissamã e aumento da criminalidade, principalmente nos bairros de Caxias e Sítio Quissamã.

Outro ponto abordado foi o da diferenciação entre os espaços urbanos na cidade, a partir do entendimento do bairro com maior e menor qualidade de vida. Na visão dos munícipes entrevistados, o centro é o bairro que apresenta a melhor qualidade de vida devido a oferta dos

equipamentos urbanos ali instalados (Prefeitura, praça central, bancos, comércio, escolas) e a disponibilidade e conservação da infraestrutura. Já como menor qualidade de vida foram apontados os bairros do Sítio Quissamã, Caxias e Ribeira. Em comum, esses bairros foram apontados por serem mais distantes do centro, por apresentarem pior conservação dos serviços públicos ofertados e pela deficiência na oferta da infraestrutura viária.

Sobre os problemas urbanos explicitados, se buscou reconhecer como essas demandas são encaminhadas ao poder público local, e no geral, qual é a resposta obtida. Foram apontados como canais para manifestar tais demandas as Associações de Moradores, as rádios comunitárias ou por meio do contato diretamente com servidores da Prefeitura. A maior parte dos questionamentos não foi formalizada, mas independente do procedimento adotado, os entrevistados alegaram que geralmente suas demandas não são respondidas.

➤ O espaço urbano na percepção do poder público local

Indagado sobre os bairros que vem apresentando crescimento nos últimos anos, o gestor público aponta que os bairros de Alto Alegre, Mathias, Sítio Quissamã, Caxias, Ribeira e Piteiras. Desses bairros, pondera que em Mathias parte do crescimento vem ocorrendo de forma irregular, com a ocupação de áreas não legalizadas pela Prefeitura. Já em Caxias e Ribeira não apresentam um crescimento em áreas, mas sim no adensamento populacional. Nesses bairros, foi construído pista de contenção, como forma de limitar o crescimento em direção à Lagoa da Ribeira.

Questionado sobre os problemas urbanos identificados pelo poder público, o entrevistado aponta como principais dificuldades da cidade o transporte público coletivo intramunicipal, a segurança pública e o fornecimento de água. Em específico, destaca os bairros do Sítio Quissamã e Mathias, com deficiência na oferta de pavimentação, passeio público e não implementação do sistema de água e esgoto. Entretanto, pondera que essas questões ocorrem em pontos específicos desses bairros, sendo uma falha reconhecida pelo poder público, como destaca o gestor público:

“O loteador é responsável por fornecer a infraestrutura básica nas novas áreas de loteamento. Entretanto, nos novos loteamentos do Sítio Quissamã e Mathias, a Prefeitura se comprometeu a fornecer essa infraestrutura e em contrapartida, o valor dos lotes deveria ser reduzido. Porém, com a crise do petróleo, com a queda da arrecadação, a Prefeitura não está conseguindo implementar a infraestrutura necessária nesses novos loteamentos”.

O entrevistado salienta que no município ainda não existe Lei de Abairramento, por esse motivo não existe oficialmente essa divisão de bairros. Porém, a Prefeitura utiliza como parâmetro divisão feita a partir do trabalho do setor de geoprocessamento. Também ressalta que a maior parte das lotes e edificações da cidade não conta com escritura, apenas recibo de compra e venda.

Em seguida, buscou-se reconhecer quais são os canais estabelecidos de participação que a população dispõe para manifestar suas demandas. O entrevistado informou que quando existe alguma demanda, os moradores procuram diretamente as secretarias. O protocolo da Prefeitura também está disponível, mas é pouco utilizado. Outra forma recorrente de expor as suas demandas é por meio das Associações dos Moradores.

Por fim, como forma de reconhecer a percepção do poder público, foi indagado quais seriam os principais impactos da indústria do petróleo na cidade. O entrevistado ponderou que não existem empresas do setor instaladas na cidade, inclusive na Zona Especial de Negócio do município. Para além disso, citou os dutos que passam pela cidade, que inclusive separam a mancha urbana da sede municipal nos bairros de Caxias e Ribeira. Na visão do gestor público, não existem outros pontos relacionados a atividade petrolífera na cidade.

A partir das informações obtidas, foi construído o cartograma VIII, com a identificação dos eixos de expansão urbana em Quissamã:

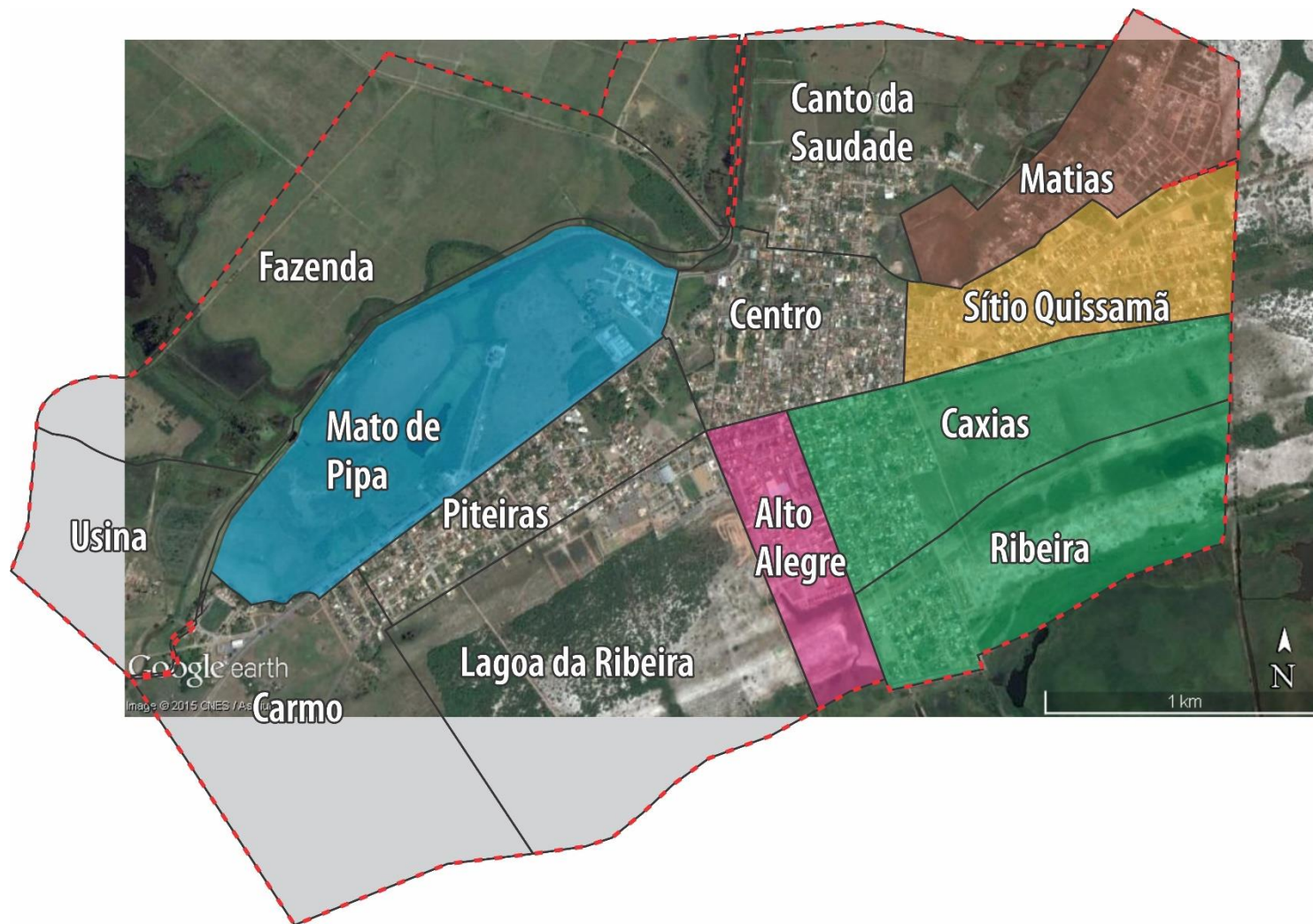


Figura IV – Áreas de expansão urbana recente em Quissamã.  
Fonte: elaboração própria a partir de dados do Google, PMQ e imagens do campo.

### 3.4.3. Reconhecimento do campo: semelhanças e diferenças entre Carapebus e Quissamã

A partir dos dados coletados nas entrevistas e na exploração do campo, foi possível relacionar as informações com o que poderia ser visto empiricamente nos bairros da cidade. Essa questão será analisada a partir dos pressupostos teóricos que embasam essa dissertação, evidenciando os contrastes da cidade, os problemas urbanos e as situações de (in)justiça ambiental. Como forma de melhor compreensão, serão utilizadas as imagens do campo como instrumento de apoio às análises a serem realizadas. Já a abordagem de ambos os municípios dar-se-á de forma concomitante, buscando facilitar a identificação das semelhanças e diferenças de cada realidade.

Inicialmente, buscou-se reconhecer os impactos considerados diretos instalados tanto na cidade como no restante do território do município<sup>72</sup>. Como já exposto anteriormente, utilizando-se de referencial teórico já produzido sobre o tema e as informações obtidas nas entrevistas realizadas, não existem indústrias do setor petrolífero efetivamente instaladas no município, apesar da política de atração de indústrias para as Zonas Especiais de Negócios (ZEN) de cada município.

Localizada às margens da Rodovia Mário Covas (BR-101 Norte), a ZEN de Carapebus apresenta três unidades fabris, sendo que apenas uma está em funcionamento. Trata-se de um galpão para contêineres, pertencente a empresa que atua no ramo de transporte e logística, que presta serviços de apoio as atividades de apoio *off-shore* da indústria do petróleo. Já na sede municipal, o principal impacto direto da indústria do petróleo são os dutos da Petrobras Transporte S.A. – Transpetro, que fazem o transporte de parte do petróleo e gás natural extraído da Bacia de Campos em direção as refinarias de Cabiúnas, em Macaé, e REDUC, no município de Duque de Caxias.

---

<sup>72</sup> Tomando como base a discussão de Piquet (2012) mencionada na página 49.



Já em Quissamã é possível constar como principais impactos diretos da indústria do petróleo o Complexo Portuário de Barra do Furado e de Farol de São Tomé, localizado à 40 km da sede municipal, que está em fase de implantação, e os dutos da Transpetro que cortam a mancha urbana da sede municipal entre os bairros de Caxias e da Ribeira. Apesar de contar com uma Zona Especial de Negócio, localizada à 16 km do centro da cidade, não há registros da instalação de empresas relacionadas ao setor petrolífero. Os cartogramas IX e X representam a localização dos impactos diretos da indústria do petróleo em ambos os municípios:



Figura V – Impactos diretos da indústria do petróleo em Carapebus.  
Fonte: Google Maps e imagens do trabalho de campo (2015)



## Dutos Transpetro

Figura VI – Impactos diretos da indústria do petróleo em Quissamã.  
 Fonte: Google Maps, Prefeitura Municipal de Quissamã e imagens do trabalho de campo (2015).

Os dutos da Transpetro atravessam as sedes municipais de Carapebus e Quissamã, estabelecendo uma ruptura na continuidade da mancha urbana nessas cidades. As informações obtidas pelos moradores demonstram que tanto na implementação quanto nas intervenções de ampliação das faixas de dutos ocorreram desapropriações de residências. O que chama mais atenção nessa ruptura da mancha urbana é a ausência aparente de maiores intervenções públicas no perímetro “desconectado” do restante da cidade.

No caso de Carapebus, é possível identificar que muitas ruas não contam com pavimentação e algumas residências não apresentam serviços de água e esgoto. Em Quissamã, o bairro da Ribeira apresenta toda área territorial separada da cidade, mas conta com todas as ruas pavimentadas e a oferta de saneamento básico. Chama atenção a pista de contenção criada pelo poder público local para limitar o crescimento do bairro. Nos dois casos em análise foi possível observar a ausência de equipamentos urbanos instalados.

Analisando agora o que se considera como impactos “indiretos”, especialmente aqueles relacionados ao crescimento dessas cidades, procura-se fazer um panorama geral para em

seguida avançar para a análise de casos de maior representatividade desse contexto. Tanto em Carapebus quanto em Quissamã, foram identificadas áreas ocupadas irregularmente, concentração de submoradias, diversas ruas e calçadas com calçamento irregular ou sua ausência por completo, deficiências no sistema de transporte público, no recolhimento de lixo, na oferta de água e no recolhimento e tratamento de esgoto, despejo de dejetos em rios e lagoas e precariedade na oferta de equipamentos urbanos.

Carapebus, apesar de apresentar população menor que a de Quissamã, houve maior número de áreas reconhecidas como de expansão recente, ou seja, maior fragmentação das novas áreas urbanizadas na sede municipal. Em geral, essas novas áreas apresentam déficit de infraestrutura urbana, como foi possível registrar nas visitas ao campo. O único serviço público oferecido nos novos eixos de expansão urbana é a coleta regular de lixo. Já nos bairros de Barreiros, Loteamento APCC, São Domingos e Ubás, não há a oferta de fornecimento de água e recolhimento de esgoto. Também foi possível constatar a ausência parcial, e em alguns bairros total, de pavimentação e passeios públicos, assim como a concentração da oferta dos equipamentos urbanos, no centro da cidade. Com exceção dos bairros de Caxanga e Oscar Brito, os demais são bairros distantes do centro, ainda assim, não há oferta de linhas regulares de transporte público.

Tomando como referência os bairros mais populosos da cidade após o Centro, são abordadas as condições ambientais disponíveis em Caxanga e Ubás. O primeiro bairro se subdivide em Caxanga Baixa e Alta, sendo reconhecido como uma área em processo de favelização. A partir da observação visual das edificações é possível identificar que o padrão econômico dos seus moradores não é tão elevado, devido a maioria das edificações apresentarem aparentemente condições inacabadas, muitas construídas em dimensões pequenas, gerando um maior adensamento populacional, inclusive com pontos de verticalização. O Secretário de Planejamento Urbano de Carapebus citou essa condição do bairro de Caxanga, assim como os munícipes entrevistados, esses salientando os casos de violência relacionados ao tráfico de drogas existentes no bairro.

Em Caxanga Baixa também é possível observar a ocupação de áreas próximas dos cursos hídricos que compõe a Lagoa de Carapebus, parte integrante do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. De conhecimento dos munícipes, essas áreas ocupadas são passíveis de alagamento, como já ocorrido em anos anteriores, com um complicador: o esgoto coletado na

região central de Carapebus é despejado nesse curso hídrico, sem o tratamento adequado, como alertado pelo Secretário de Planejamento Urbano e também denunciado pelos munícipes.

Já em Quissamã, município emancipado seis anos antes, com um contingente populacional superior em 7 mil habitantes e com uma maior receita orçamentária *per capita* do que Carapebus, foi possível observar que os novos eixos de expansão estão mais concentrados, seguindo um padrão de crescimento em forma de loteamentos. No geral, essas novas áreas apresentam infraestrutura urbana implementada, como foi possível registrar na exploração do campo. Todos os bairros reconhecidos apresentaram a oferta de serviços de recolhimento de lixo. Em algumas ruas do bairro Mathias e Sítio Quissamã não há pavimentação e calçadas e fornecimento do serviço de água e esgoto. Já nos demais bairros, foi registrado a presença desses melhoramentos urbanos.

A dispersão dos equipamentos urbanos em Quissamã inclusive em bairros identificados como de expansão recente contribui para a não aglomeração desses em uma determinada área, geralmente a central. O centro do município ainda mantém sua hegemonia na oferta de serviços e na disponibilidade de equipamentos urbanos, com destaque para as atividades comerciais estabelecidas na chamada “Rua do Comércio”, a presença da sede da Prefeitura Municipal, bancos, correios, igreja matriz, praça central, posto de combustível, entre outros equipamentos.

No bairro de Alto Alegre se localiza o Parque Aquático Municipal, assim como uma escola municipal e o Centro Municipal de Especialidade Médica. No bairro de Caxias foi possível identificar praça de recreação, escola municipal, posto de saúde além da rodoviária municipal. Já no bairro do Sítio Quissamã, é possível observar a disponibilidade de escola municipal e do conselho tutelar. No bairro do Mato de Pipa está estabelecido o Hospital Municipal e no bairro Mathias estão instalados uma praça com quadra esportiva e posto de saúde. Apenas no bairro Ribeira não se identifica nenhum equipamento urbano instalado.

Nos bairros de Caxias e Sítio Quissamã, como também foi citado pelos munícipes entrevistados e pelo gestor público, foi possível reconhecer um maior adensamento populacional, com novas edificações construídas em lotes ocupados. Em Caxias já é possível observar alguns pontos onde esse processo ocorre de maneira vertical. No Sítio Quissamã, algumas unidades habitacionais construídas pela Empresa Pública Municipal de Habitações de Quissamã apresentam alterações na sua configuração original, com alterações na sua estrutura.

Esses bairros também foram apontados como os mais violentos da cidade, com o registro de ações do tráfico de drogas.

Em ambas as cidades, o cenário identificado é parecido, a percepção que as rendas petrolíferas são importantes para a atuação do poder público local e que, apesar da disponibilidade de tais rendas, a implementação de ações direcionadas ao crescimento demográfico dessas cidades não correspondeu à demanda posta. O papel do Estado, nessa perspectiva, do governo municipal estabelece tanto a diferenciação do espaço urbano, com áreas providas de serviços e equipamentos urbanos, em detrimento de outras, desprovido total ou parcialmente dessas benfeitorias. Obviamente que não se deve descartar

Quando se reconhece a ausência de elementos básicos, necessários para a garantia de condições básicas de vida, como a deficiência na oferta do fornecimento regular de água e o recolhimento e tratamento do esgoto, fica evidente que a simples disponibilidade orçamentária não representa a adequada oferta dos serviços e equipamentos urbanos indispensáveis. Esse quadro pode ser interpretado à luz do debate sobre justiça ambiental, retratando justamente o quadro contrário, de (in)justiça ambiental. Deve-se relacionar que, assim como ocorrer em cidades de maior porte, a maior parte dos impactos negativos estão localizados em bairros que apresentam características de vulnerabilidade socioeconômica, como foi possível constatar no reconhecimento da paisagem.

Nas imagens V e VI será possível observar imagens dos bairros identificados como de expansão recente em Carapebus e Quissamã, ilustrando a realidade que buscou-se reconhecer nas informações desse subitem.

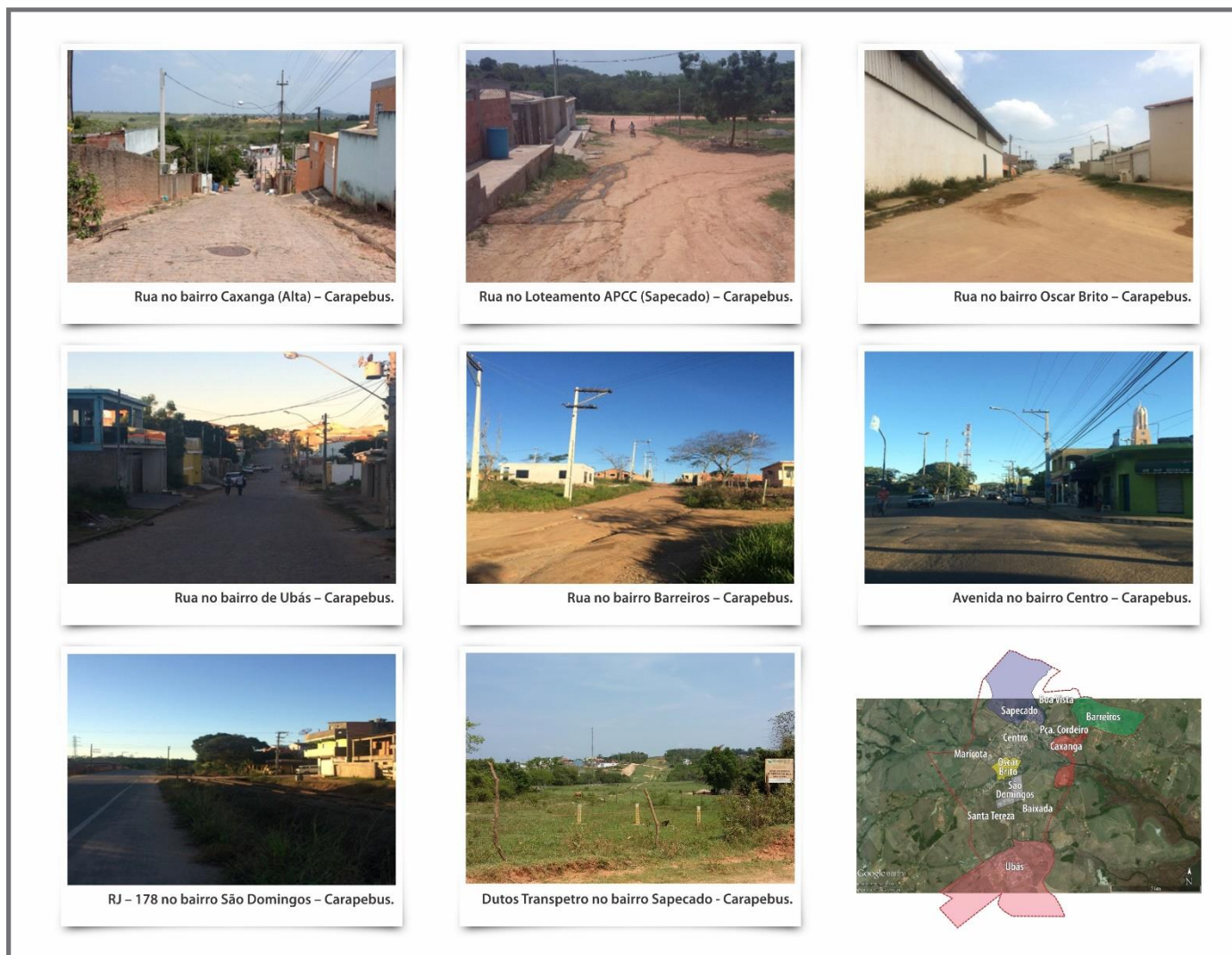


Figura VII – Bairros que apresentam expansão urbana recente/Carapebus.

Fonte: imagens obtidas no campo (2015).

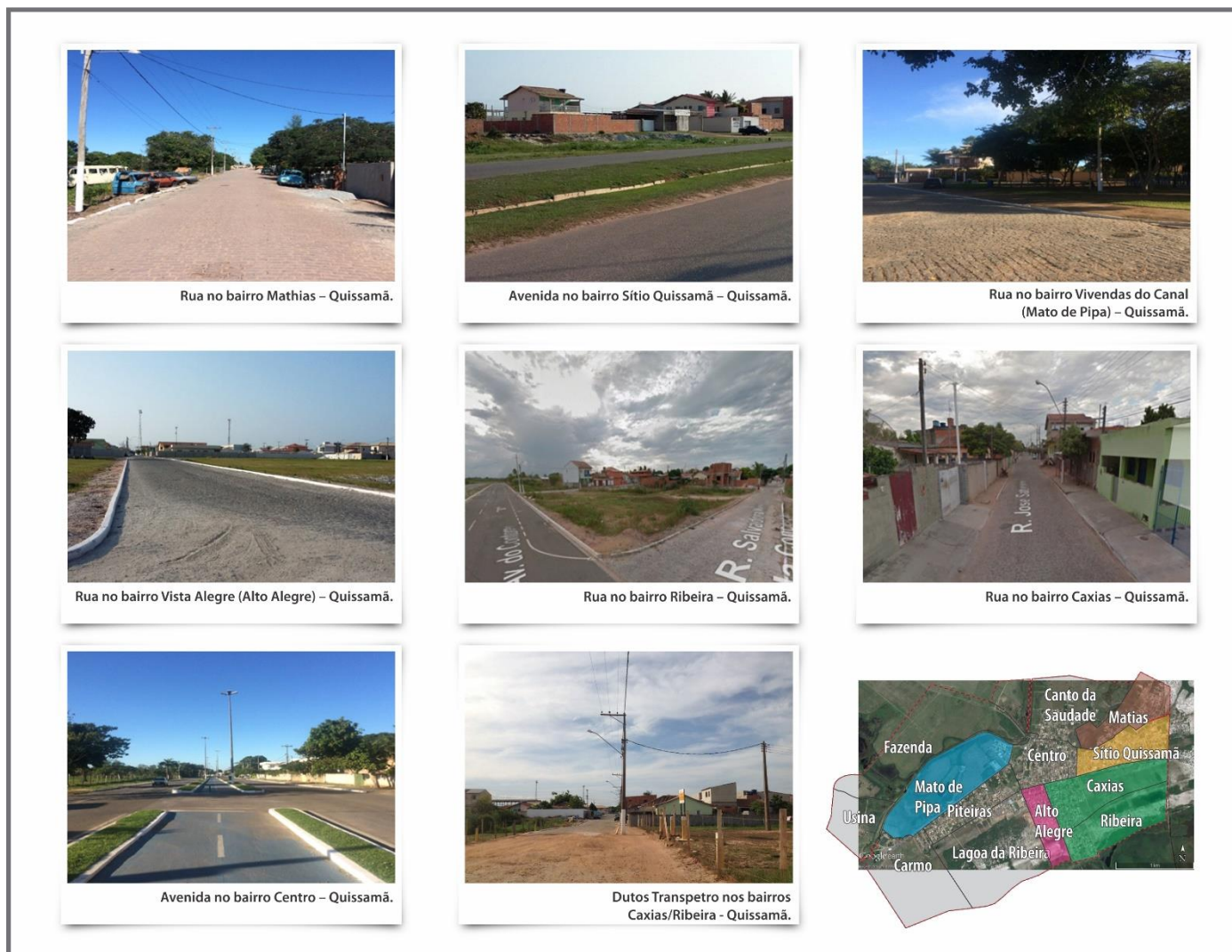


Figura VIII – Bairros que apresentam expansão urbana recente/Quissamã.  
 Fonte: imagens obtidas no campo e Google Maps (2015).

## CONCLUSÕES FINAIS

Esta dissertação buscou alcançar o seu objetivo principal, que foi o de analisar como a indústria petrolífera impactou o processo de urbanização e a configuração do espaço urbano das cidades pequenas de Carapebus e Quissamã. Como objetivos específicos, se procurou identificar as transformações socioeconômicas desses municípios com o advento da indústria petrolífera, ampliando o debate acerca da aplicação das rendas petrolíferas; reconhecer como o poder público local atua na mitigação dos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano, enfatizando o papel dos canais participativos da sociedade em suas iniciativas; e compreender à luz do debate sobre cidades pequenas e justiça ambiental, os impactos indústria do petróleo na configuração urbana das cidades em perspectiva.

Inicialmente, procurou-se demonstrar as razões pelas quais Carapebus e Quissamã podem ser compreendidas como cidades pequenas. Como demonstrou Mota *et al* (1997), o contingente populacional é um dos fatores para essa classificação, que no caso dos municípios em voga, apresentam, respectivamente, a segunda e a quarta menor população da mesorregião – com 15 mil e 22 mil habitantes cada – mesmo com o relevante incremento demográfico corrido a partir da década de 1990. Entretanto, como evidenciou Corrêa (2011), mesmo que o fator populacional seja aquele utilizado de maneira mais recorrente para se estabelecer a categorização de uma cidade, por si só não é suficiente, onde se deve recorrer a análise da sua inserção na rede urbana regional. Para tanto, foi retomando a formação geohistórica do Norte Fluminense.

Por meio dessa retomada foi possível reconhecer a importância da atividade açucareira para a dinâmica socioeconômica regional, evidenciando o papel de Campos dos Goytacazes como seu polo. Nesse contexto, os núcleos populacionais de Carapebus e Quissamã se estabelecem como pontos que integram essa rede, a partir da sua produção local, principalmente relacionada à cana de açúcar. Como foi demonstrando por Faria (2006), Marchiori (1987) e Almeida (2013), tais núcleos populacionais apresentavam área de influência restrita à sua hinterlândia, ou seja, atuando como cidades locais segundo a perspectiva de Santos (2011) ou como centros locais na abordagem do IBGE (2008).

A atividade petrolífera na Bacia de Campos, desenvolvida desde a década de 1970, alterou significativamente a estrutura econômica regional. É possível concluir que desde o processo de colonização do Norte Fluminense, no século XVI, até o período em voga, a



indústria açucareira predominou como principal atividade econômica da região. Nos anos subsequentes, a indústria petrolífera alterou a configuração econômica, social e territorial da mesorregião, com reflexos diretos na sua rede urbana. Macaé, sede das atividades da Petrobras na Bacia de Campos, passa a exercer uma maior influência sob os demais municípios do seu entorno. Carapebus e Quissamã, localizados territorialmente entre Campos dos Goytacazes e Macaé, os dois principais “nós” da rede urbana regional, apresentam relação de subordinação direta a esses núcleos regionais, como evidenciou Duarte e Carvalho (2002) e IBGE (2008).

A partir dessas informações e reflexões, é possível reconhecer que Carapebus e Quissamã atuam de maneira periférica na rede urbana regional, posição essa que se origina desde o estabelecimento dos seus núcleos populacionais no período colonial até os dias atuais. Isso demonstra a reduzida centralidade exercida, ou seja, tais cidades apresentam funções com alcance limitado no contexto regional. Associado a essa condição, se deve ressaltar o passado histórico ligado as atividades agropecuárias, que marcou a formação econômica e sociais dessas localidades, que apesar de serem oficialmente cidades, apresentam características do universo rural.

O fato de serem cidades pequenas não significa que os impactos da atividade petrolífera foram menos relevantes. Toma-se como referência a análise de Franks (2012) sobre a condição desses impactos como positivos e negativos e a perspectiva de Piquet (2012) sobre impactos diretos e indiretos da indústria petrolífera. Quanto aos impactos diretos e indiretos, pouco se identifica nessas cidades como impacto direto. Nas sedes municipais o que prevalece é a presença de dutos da Transpetro, que estabelecem uma ruptura na mancha urbana e limitam a expansão urbana para essas áreas. É válido destacar a condição dos bairros que foram separados da área central, que em Quissamã e, especialmente, em Carapebus, apresentam características precárias, com a reduzida ação do poder público local na oferta de seus serviços e intervenções.

Já no que tange os impactos indiretos, assim como os demais municípios inseridos na zona de produção primária da Bacia de Campos, o mais relevante impacto vivenciado por Carapebus e Quissamã foi o recebimento das vultosas rendas petrolíferas. Como reconhecido no Relatório Final do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC), tais rendas são consideradas por si só como impactos positivos para esses municípios. Ao observar os dados sobre o recebimento dessas rendas, a capacidade orçamentária que o poder público local passou a dispor a partir da regulamentação da chamada

Lei do Petróleo proporcionou condições econômicas favoráveis para a implementação de políticas públicas nas diversas frentes.

Porém, os impactos negativos já se tornam evidentes na própria relação desses municípios com o recebimento de *royalties* e participações especiais. A dependência orçamentária às rendas petrolíferas demonstra que pouco se fez para dinamizar as fontes de rendas pelo poder público local. Não sendo uma característica única de Carapebus e Quissamã, mas sim das cidades pequenas em geral, a economia local é dependente das ações da Prefeitura Municipal, repercutindo para a cidade como um todos as consequências dessa dependência orçamentária. Os dados apresentados sobre a composição do PIB municipal demonstram essa condição.

Outro impacto negativo evidente está no crescimento desordenado dessas cidades. No período que compreende o pós-emancipação desses municípios, a população de Carapebus e Quissamã dobrou em um período de 20 anos, sendo superado apenas por Macaé, que apresentou um crescimento populacional proporcional maior nesse mesmo íterim. Esse crescimento demográfico reflete na expansão urbana dessas cidades, como foi possível identificar também por meio da percepção dos munícipes e dos gestores públicos. A correlação entre a atividade petrolífera na região, o aumento populacional e os problemas urbanos foi uma constante nas respostas dos entrevistados.

Nas análises realizadas nas sedes municipais foram identificados os novos eixos de expansão recente. A partir das informações coletadas, foi possível identificar impactos “indiretos” na infraestrutura urbana decorrentes desse crescimento demográfico, que demonstram, de alguma forma, que as rendas petrolíferas estão sendo aplicadas de maneira deficitária nesse contexto. Problemas relacionados com a ocupação de áreas irregulares, submoradias, oferta os serviços de água e esgoto, pavimentação, transporte e distribuição dos equipamentos urbanos foram encontrados, destoando sobremaneira da condição orçamentária favorável dos municípios em análise.

Na cidade capitalista, os problemas urbanos e as ações do poder público destinadas a mitigá-los segue uma lógica perversa, na qual os grupos mais vulneráveis economicamente sofrem a maior parte dessas consequências, como apontou Carlos (2013). Como foi possível reconhecer por meio da análise dos elementos da paisagem, por meio do padrão das edificações, os bairros mais carentes apresentam uma maior deficiência na atuação do poder público no

atendimento das demandas. Em Carapebus essa condição se mostrou mais latente, com dificuldades na oferta de serviços básicos em todos os eixos de expansão identificados.

Em meio reconhecimento do campo, foi lançado mão do debate acerca da justiça ambiental. Ao abordar essa questão no Brasil, Acsehrad (2009) relaciona a exposição das condições degradantes ambientalmente ao público mais vulnerável socioeconomicamente. Foi possível reconhecer condições de (in)justiça ambiental em ambas as cidades, reverberando em condições ambientais inadequadas, principalmente nos bairros desses novos eixos de expansão. No contraste entre os novos eixos de expansão e a área central das cidades, é possível observar o que se entende por periferização – mesmo que esse conceito apresente resistências quanto seu uso em cidades de pequeno porte.

Nesse contexto, como forma de mitigar os impactos negativos do espaço urbano, o funcionamento de canais participativos poderia contribuir para o empoderamento da sociedade, possibilitando o exercício de maior controle sobre a aplicação e fiscalização do orçamento público municipal. Fica evidente nas informações obtidas que a população reconhece a importância desses canais para a melhoria das condições de vida, entretanto, pouco se observa na prática. Com exceção do Conselho Municipal do Meio Ambiente, que também apresenta vícios em seu funcionamento, a ausência de canais como o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, o Orçamento Participativo e a Agenda 21 Local demonstra como o poder público local desconsidera a importância desses instrumentos para otimizar, publicizar e democratizar sua gestão.

Um ponto que chamou a atenção foi a não implantação do Plano Diretor Urbano em Carapebus, mesmo sendo um instrumento obrigatório para a cidade. Apesar de conferir críticas a respeito das suas limitações de influenciar à realidade, Villaça (2012b) destaca a importância do PDU como política pública de ordenamento urbano. Nessa condição, não há como não se estabelecer a relação entre a ausência desse instrumento de planejamento urbano com a deficiência da estrutura urbana observada.

Em Quissamã, que conta com Plano Diretor Urbano desde 2006 e que já apresentou Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano, também é possível reconhecer problemas urbanos nos novos eixos de expansão, entretanto, de maneira menos acentuada que em Carapebus. Esta visão está alicerçada na própria percepção dos munícipes acerca das ações desenvolvidas pelo poder público local e no uso das rendas petrolíferas.

Sem dúvida, a simples existência desses mecanismos não significa que são autossuficientes para a resolução dos impactos urbanos do expressivo crescimento vivenciado por essas cidades. Porém, reconhece-se que existe alguma diferenciação entre ambas as cidades analisadas, com maior percepção dos próprios munícipes entrevistados do uso mais adequado das rendas petrolíferas em Quissamã, o que pode ser reflexo de uma maior participação da comunidade na aplicação de tais rendas (em relação à Carapebus). Nesse sentido, os canais participativos são fundamentais para que o controle social sobre a ação do poder público possa ocorrer. Nessa condição, a associação ao controle das rendas petrolíferas é direta, sendo esse mecanismo uma possibilidade de reversão desses impactos negativos para impactos positivos.

No decorrer da pesquisa que gerou essa dissertação outras questões não contempladas originalmente surgiram, que pelo tempo e escopo da pesquisa acabaram por não serem trabalhadas, a saber: i) qual montante das rendas petrolíferas são direcionadas efetivamente para políticas públicas relacionadas ao ordenamento e estruturação do espaço urbano? ii) até que ponto a ausência de canais de participação da sociedade não é um reflexo do cooptação política do poder público local à própria comunidade, inibindo a adoção de uma postura de maior reivindicação? iii) como a ausência e/ou existência de capital social em cada cidade reflete na configuração do espaço urbano de cada localidade? iv) o fato de serem cidades pequenas dificultam ou facilitam a mobilização social no que tange o controle das ações desenvolvidas pelo poder público local devido a maior proximidade entre os indivíduos?

Reconhecendo as limitações próprias de uma dissertação, ponderou-se algumas sugestões visando potencializar o alcance das informações e, conseqüentemente, conferir maior empoderamento da população por meio das seguintes iniciativas: i) implementação de banco de dados público com informações relacionadas às atividades do poder público local; ii) desenvolvimento e consolidação dos canais de participação e controle social, de forma assegurar a atuação da população nas ações governamentais; iii) maior transparência e publicização dos gastos públicos, principalmente aqueles relacionados às rendas petrolíferas; iv) formulação, atualização e execução dos instrumentos de planejamento urbano e dos canais participativos.

Longe de se esgotar o assunto posto, espera-se que as informações e reflexões expostas nessa dissertação possam contribuir com o debate sobre os impactos da indústria do petróleo nas cidades pequenas, que como observado, carecem de estudos e iniciativas que busquem

maximizar as políticas públicas desenvolvidas nesse contexto de sobrefinanciamento orçamentário das Prefeituras Municipais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVAY, Ricardo. *Funções e medidas de ruralidade no desenvolvimento contemporâneo*. Texto para discussão nº 702. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.

ACSELRAD, Henri; MELLO; Cecília Campello do A.; BEZERRA, Gustavo das Neves. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2009.

\_\_\_\_\_. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Revista Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 24 nº. 68, 2010.

ALMEIDA, Anna Maria Vasconcellos. *Carapebus nas páginas do passado*. Niterói: Ed. Muiraquitã, 2013.

ANP – Agência Nacional do Petróleo. *Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural*. Fevereiro 2014. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=6970>>. Acesso em 01 dez. 2015.

AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo e a teoria democrática: um balanço crítico. Conferência “Os orçamentos participativos na Europa”. *Anais...* Coimbra/Portugal: CES, 2007.

BACELAR, Winston Kleiber de Almeida. Pequena cidade: uma caracterização. V Encontro de Grupo de Pesquisa Agricultura, desenvolvimento regional e transformação socioespacial. *Anais...* Santa Maria: UFSM, 2009.

BARROS, Joana da Silva; SILVA, Evanildo Barbosa da. *Juventude na cidade e justiça ambiental: que papo é esse?* Rio de Janeiro: Fase, 2012.

BERNARDELLI, Mara Lúcia Falconi da Hora. *Pequenas cidades na região de Catanduva – SP: papéis urbanos, reprodução social e produção de moradias*. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, 2004.

BEZERRA, Josué Alencar; LIMA, Keliane Queiroz de. Desigualdades socioespaciais em pequenas cidades: a segregação residencial na cidade de Pau dos Ferros/RN. *Revista GeoTemas*. Natal, v. 1, p. 43-54, 2011.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. *Caderno de debate Agenda 21 e sustentabilidade*. Brasília: Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável – MMA, 2000.

\_\_\_\_\_. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. *Estatuto da Cidade e legislação correlata*. 2ª ed. Brasília, Senado Federal, 2002.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 5.790, de 25 de maio de 2006. *Dispõe sobre a composição, estruturação, competências e funcionamento do Conselho das Cidades*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Decreto/D5790.htm)>. Acesso em 21 abril 2016.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional nº 57, de 18 de dezembro de 2008. *Acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para convalidar os atos de criação, fusão, incorporação e desmembramento de Municípios*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc57.htm)>. Acesso em: 17 jan. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21 Local: resultados selecionados*. Brasília:

Secretaria de Articulação Institucional e Cidadania Ambiental – MMA, 2011.

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. *O que você precisa saber sobre as transferências constitucionais e legais*. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional, 2012. Disponível em: <[http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados\\_municipios/download/CartilhaFPM.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/estados_municipios/download/CartilhaFPM.pdf)>. Acesso em: 10 fev. 2016.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Conselhos de Meio Ambiente do Brasil: Conselho Municipal de Meio Ambiente*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos.cfm>>. Acesso: 21 de abril de 2016a.

\_\_\_\_\_. Ministério do Meio Ambiente. *Agenda 21*. Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21>>. Acesso em 25 de abril de 2016b.

CARAPEBUS. Lei complementar nº 7 de 2001. *Política de Desenvolvimento Urbano*. Carapebus/RJ, Câmara de Vereadores, 2001.

CARLOS, Ana Fani Alessandri. *O espaço urbano: novos escritos sobre a cidade*. São Paulo: FFLCH, 2007.

\_\_\_\_\_. *A cidade*. 2º ed., 1º reimpressão. São Paulo: Ed. Contexto, 2013.

CARVALHO, Ailton Mota de; SILVA, Roberto Cezar Rosendo Saraiva da. Formação econômica da região Norte Fluminense. In: PESSANHA, Roberto Moraes; NETO, Romeu e Silva (orgs.). *Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes: Ed. WTC Editora, 2004.

CASTELLS, Manuel. *A questão urbana*. 6ª ed. São Paulo: Ed. Paz e Terra, 2014.

CASTRO, Juliana. Com cinco novos municípios, Brasil agora tem 5.570 cidades. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, janeiro de 2013. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/brasil/com-5-novos-municipios-brasil-agora-tem-5570-cidades-7235803>>. Acesso em: 12 dez. 2015.

CASTRO, Camila Cabral de. *Análise sobre as potencialidades turísticas de Carapebus/RJ*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). UENF, Campos dos Goytacazes, 2015

CEPERJ – Centro Estadual de Estatística, Pesquisas e Formação de Servidores Públicos do Estado do Rio de Janeiro. *Produto interno bruto dos municípios – 2013*. Dezembro de 2015. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em 22 fev. 2016.

CORRÊA, Roberto Lobato. *A rede urbana*. 3ª ed. São Paulo: Ed. Ática, 1994.

\_\_\_\_\_. *O espaço urbano*. 4º ed. São Paulo: Ed. Autêntica, 2000.

\_\_\_\_\_. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2006.

\_\_\_\_\_. As pequenas cidades da confluência do urbano e do rural. *Revista GEOUSP – Espaço e Tempo*. São Paulo, nº. 30, p. 05-12, 2011.

\_\_\_\_\_. Sobre agentes sociais, escala e produção do espaço: um texto para discussão. In: CARLOS, Ana Fani Alessandri; SOUZA, Marcelo Lopes de; SPOSITO, Maria Encarnação Beltrão. *A produção do espaço urbano: agentes e processos, escalas e desafios*. 1º ed., 3º

reimpressão. São Paulo: Ed. Contexto, 2014a.

\_\_\_\_\_. Espaço: um conceito-chave da Geografia. In: CASTRO, Iná Elias de; GOMES, Cesar da Costa; CORRÊA, Roberto Lobato. *Geografia: conceitos e temas*. 16ª ed. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2014b.

CRUZ, José Luiz Vianna da; PINTO, Ana Beatriz Manhães Pinto. Quissamã: um município petrorentista. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil*. O desafio da abundância. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

\_\_\_\_\_, José Luiz Vianna da. Integração de “espaços atrasados” brasileiros na economia internacional: o caso da antiga região açucareira do norte do Estado do Rio de Janeiro. XI Seminário Internacional Rede Iberoamericana. *Anais...* Mendoza/Argentina: UNC, 2010.

CYMBALISTA, Renato. *Conselhos de Desenvolvimento Urbano*. DU nº 137. Instituto Pólis, 1999.

DIAS, Franciele Miranda Ferreira; LIMA, Diana Aparecida de. Diferenciação socioespacial em pequenas cidades: o caso da cidade de Farol/PR. *Revista Boletim de Geografia (Online)*. v. 30, p. 127-139, 2012.

DUARTE, Daniela Barros; CARVALHO, Ailton Mota de. Hierarquia urbana das regiões norte e noroeste fluminense analisada através dos fluxos telefônicos. In: FAPERJ – Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro, Projeto E-26/171/159/2000. *Projeto de pesquisa integrado: estrutura, dinâmica espacial e qualidade de vida na rede urbana das regiões Norte e Noroeste Fluminense*. Campos dos Goytacazes, UENF, 2002.

ENDLICH, Ângela Maria. *Pensando os papéis e significados das pequenas cidades no Noroeste do Paraná*. Tese (Doutorado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, 2006.

\_\_\_\_\_. *Pensando os papéis e significados das pequenas cidades*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

FARIA, Teresa Peixoto de Jesus. Gênese da rede urbana das regiões norte e noroeste fluminense à luz do relatório do engenheiro Henrique Luiz de Niemeyer Bellegarde. X Encontro Nacional da ANPUR. *Anais...* Belo Horizonte: UFMG, 2003.

\_\_\_\_\_. Gênese da rede urbana no Norte e Noroeste Fluminenses. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugenia Ferreira (orgs.). *Formação história e econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2006.

\_\_\_\_\_. TOUGEIRO, Jailse Vasconcelos. Conflitos socioambientais motivados por ocupação de manguezais e restingas para fins habitacionais no espaço urbano de Macaé/RJ. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*. v. 07, nº 1, jan/jun. Florianópolis: UFSC, 2010.

\_\_\_\_\_.; SILVIA, Scheila Ribeiro de Abreu e. O mapa da migração em Macaé: impactos da industrialização no processo de urbanização. I Seminário Nacional de Pós-Graduação em Ciências Sociais. *Anais...* Vitória: UFES, 2011.

FONSECA, Igor Ferraz. *Entre o discurso e a prática: boa governança e Agendas 21 Locais na Amazônia*. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Sustentável). UNB, 2009.



FRAGA, Renata de Oliveira. LEMOS, Linovaldo Miranda. Migração cidade-campo e o capital social: estratégias para a revitalização do rural no município de Nova Friburgo. III SIDR - Seminário Internacional Sobre Desenvolvimento Regional. *Anais...* Santa Cruz do Sul/RS: UNISC, 2006.

FRANKS, Daniel. *Avaliação do impacto social de projetos de exploração de recursos*. Perth, Austrália: International Mining for Development Centre, 2012. Disponível em: <<http://www.im4dc.org>>. Acesso em: 10 ago. 2015.

FRESCA, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. *Revista Mercator*. Fortaleza, v. 9, nº. 20, p. 75-81. Fortaleza: 2010. Disponível em: <<http://www.http://www.mercator.ufc.br/index.php/mercator/article/view/398>>. Acesso em 02 maio 2015.

G1, Região dos Lagos. Cidades da OMPETRO fazem acordo para empréstimos de até R\$ 3 bilhões. *G1*. Março de 2016. Disponível em: <<http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2016/03/cidades-da-ompetro-fazem-acordo-para-emprestimos-de-ate-r-3-bilhoes.html>>. Acesso em: 24 março 2016.

GICOLINI, Adilar Antônio. *Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço*. Tese (Doutorado em Geografia). Centro de Filosofia e Ciências Humanas – UFSC, Florianópolis, 2009.

GOMES, Marcelo Abreu. *História Regional: vilas e freguesia até a criação da Vila de São João de Macahé*. Apresentação SlideShare, 2011. Disponível em: <http://pt.slideshare.net/marcelo1500/histria-regional-cidades-vilas-freguesias-curatos>. Acesso em 10 mar. 2016.

GUTMAN, José. Participações governamentais: passado, presente e futuro. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil*. O desafio da abundância. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

HERCULANO, Selene. Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*. Curitiba, nº 5, p. 143-149, 2002.

HONORATO, Filipe de Freitas. Riqueza e exclusão: o impacto dos royalties do petróleo na expansão da miséria na Região Norte Fluminense. In: CIMADAMORE, Alberto (org.). *La economía política de la pobreza*. Buenos Aires: Ed. CLACSO, 2008.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de Influência das Cidades*. Rio de Janeiro, 2008

\_\_\_\_\_. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 25 nov. 2015.

INFOROYALTEIS – Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades. *Inforoyalties: petróleo, royalties e região*. Campos dos Goytacazes: UCAM. Disponível em: <<http://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em 05 dez. 2015.

JURADO DA SILVA, Paulo Fernando. *Cidades pequenas e indústria: contribuição para a análise da dinâmica econômica na região de Presidente Prudente/SP*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, 2011.

\_\_\_\_\_.; SPOSITO, Eliseu Savério. *Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais*. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2013.

LAEMMERT, Eduardo; LAEMMERT, Henrique. *Almanak administrativo, mercantil e industrial da corte e província do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Laemmert, 1880. Disponível em: <[http://objdigital.bn.br/acervo\\_digital/div\\_periodicos/almanak/almanak.htm](http://objdigital.bn.br/acervo_digital/div_periodicos/almanak/almanak.htm)>. Acesso em: 20 fev. 2016.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 7º ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.

LEÃO, Carla de Souza. *A inserção das pequenas cidades na rede urbana: o caso das cidades da região de governo de Dracena-SP*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, 2011.

LEAL, José Augustinho; SERRA, Rodrigo. Petróleo, royalties e região. In: PIQUET, Rosélia; CRUZ, José Luiz Vianna da; VILANI, Rodrigo Machado. *O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2013.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. 5º ed., 4ª reimpressão. São Paulo: Ed. Centauro, 2013.

LEITE, Getúlio; GUTMAN, José. Aspectos legais a distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (Org.) *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003.

LEME, Taciana Neto. Os municípios e a Política Nacional do Meio Ambiente. *Revista Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília, nº 35, p. 25-52, jul./dez. 2010.

LE MOS, Linivaldo Miranda. *O Papel das políticas públicas na formação de capital social em municípios “novos ricos” fluminenses: o programa “saúde da família” de Quissamã e o orçamento participativo de Rio das Ostras*. Tese (Doutorado em Geografia). Instituto de Geociências da UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

\_\_\_\_\_.; PINTO, Ana Beatriz Manhães. Entre o rural e o urbano: os dilemas na implementação de políticas públicas no município de Quissamã em face dos royalties do petróleo. II Simpósio Nacional o Rural e o Urbano no Brasil. *Anais...* Rio de Janeiro: UERJ, 2009.

\_\_\_\_\_.; NEVES, Rafael Moreira. Royalties do petróleo e políticas públicas de fomento agropecuário: uma interpretação à luz da “doença holandesa”. *Revista Geográfica da América Central*. Costa Rica, 2011, p. 1-16.

LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (orgs.). *Cidades médias e pequenas: teoria, conceitos e estudos de caso*. Salvador, SEI, 2010.

LORENZETTI, Maria Silvia Barros. *Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramentos de Municípios*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.

MAIA, Doralice Sátyro. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, Diva Maria Ferlin; HENRIQUE, Wendel (orgs.). *Cidades médias e pequenas: teoria, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010.

MANOEL, Cácio Oliveira. A quem pertencem os royalties de petróleo e gás natural no Brasil? In: PIQUET, Rosélia; CRUZ, José Luiz Vianna da; VILANI, Rodrigo Machado. *O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond,

2013.

MARCHIORI, Maria Emília Prado. A transformação técnica da economia açucareira no Norte Fluminense e a importância de Quissamã nesse contexto, 1875/1910. MARCHIORI, Maria Amélia Prado (org.). *Quissamã*. Rio de Janeiro: SPHAN, Fundação Nacional Pró-Memória, 6ª Diretoria Regional, 1987.

MARICATO, Ermínia. LOCONTE, Wanderley (orgs.). *Habitação e cidade*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Atual, 2004.

MELO, Nágela Aparecida de. *Pequenas cidades da microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFU, Uberlândia, 2008.

MOREIRA JUNIOR, Orlando. Segregação urbana em cidades pequenas: algumas considerações a partir das escalas intra e interurbana. *Revista Raega*. Curitiba: UFPR, v. 20, p. 133-142, 2010.

\_\_\_\_\_. Produção do espaço urbano em cidades pequenas: alguns apontamentos a partir de um estudo de caso. XIV Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. *Anais...* Rio de Janeiro: UFRJ, 2011.

\_\_\_\_\_. As cidades pequenas na geografia brasileira: a construção de uma agenda de pesquisa. *Revista GEOUSP – Espaço e Tempo*. São Paulo, nº 35, 2013.

MOTA, Ailton; PONTES, Carla; TAVARES, Érica; CARVALHO, Leonardo; TOTTI, Maria Eugênia. Impactos socioeconômicos da instalação do polo petrolífero de Macaé/RJ. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (orgs.). *Petróleo e região no Brasil*. O desafio da abundância. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

MOTTA, Diana Meirelles; MUELLER, Charles Curt; TORRES, Marcelo de Oliveira. *A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro*. Texto para discussão nº. 530. Brasília: IPEA, 1997.

NUNES, Marcos Antônio; GARCIA, Ricardo Alexandrino. Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados. *Revista GEOgrafias*. Belo Horizonte, vol. 11, nº 1, 2015.

OLANDA, Elson Rodrigues. As pequenas cidades e o vislumbrar do urbano pouco conhecido pela geografia. *Revista Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 2, nº. 4, p. 183-191, agosto/2008.

ORDOÑEZ, Ramona; ROSA, Bruno. Royalties: com preços do petróleo em baixa, arrecadação deve cair até 40%. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, janeiro de 2015. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/petroleo-e-energia/royalties-com-precos-do-petroleo-em-baixa-arrecadacao-deve-cair-ate-40-15021521>>. Acesso em 05 março 2016.

PAGANOTO, Faber. *Mobilidade e transporte em Macaé/RJ: a “capital do petróleo”*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

PARENTE, Lygia Bandeira de Mello. *Participação social como instrumento para a construção da democracia: a intervenção social na administração pública brasileira*. Brasília: Universidade de Brasília, 2006. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal>>

/pls/portal/docs/2054994.PDF>. Acesso em 21 mar. 2015.

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório Final do Diagnóstico Participativo do PEA-BC*. Rio de Janeiro: Petrobras, 2012.

PINA, José; LIMA; Osmar; SILVA, Vicente. Município e distrito: um estudo teórico. *Revista de Geografia Agrária*. Uberlândia, v. 3, nº 6, p. 125-142, 2008.

PINTO, Jorge Renato Pereira. *O ciclo do açúcar em Campos*. Campos dos Goytacazes: Ed. Erca, 1995.

PIQUET; Rosélia. O lugar do regional na indústria do petróleo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, v. 14, nº 1, 2002.

\_\_\_\_\_.; GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. A nova centralidade de Campos de Goytacazes: o velho e o novo no contexto original. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, v. 20-21, p. 39-58, 2006.

\_\_\_\_\_, Rosélia. O lugar do regional na indústria do petróleo. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*. Recife, v. 14, nº. 1, p. 51-63, 2012.

PITA, Denise Giancoli Cardoso; SALLES, Ignez Helena Fabiano. *Conceitos de geografia física*. São Paulo: Ed. Ícone, 1997.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso em 22 dez. 2015.

QUINTAS, José Silva. *Introdução à gestão ambiental pública*. 2º ed. revista. Brasília: IBAMA, 2006.

QUISSAMÃ. Lei nº 1549 de 11 de dezembro de 2015. *Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Urbanismo de Quissamã – CONQUISS*. Quissamã/RJ, Câmara de Vereadores, 2015.

RAMIRES, Júlio César de Lima; PESSÔA, Vera Lúcia Salazar. Pesquisas qualitativas: referência para pesquisa em geografia. In: MARAFON, Glaucio José *et al* (orgs.). *Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013.

RIBEIRO, Miguel Ângelo Ribeiro. Transformações sócio-econômicas e mudanças na rede de localidades centrais no Rio de Janeiro: o papel de Campos dos Goytacazes, Macaé e Itaperuna (1966-2007). *Revista Espaço e Economia (online)*. v. 1, 2012.

ROLNIK, Raquel. Estatuto da Cidade – Instrumento para as cidades que sonham crescer com justiça e beleza. In: SAULE JUNIOR, Nelson; ROLNIK, Raquel. *Estatuto da Cidade: novos horizontes para a reforma urbana*. São Paulo, Caderno Pólis 4, 2001.

\_\_\_\_\_. *O que é cidade*. 4º ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2012.

ROMA, Cláudia Marques. *Segregação socioespacial em cidades pequenas*. Dissertação (Mestrado em Geografia). Faculdade de Ciências e Tecnologia – UNESP, Presidente Prudente, 2008.

ROSA, Bruno. Queda nos royalties do petróleo gera crise nas cidades do Rio. *Jornal O Globo*. Rio de Janeiro, fevereiro de 2016. Disponível em: <<http://oglobo.globo.com/economia/quedanos-royalties-do-petroleo-gera-crise-nas-cidades-do-rio-18766686>>. Acesso em: 05 mar. 2016.

RUA, João. Implicações territoriais do processo de modernização no município de Quissamã (RJ). In: RUA, João (org.). *Quissamã em busca de novos caminhos*. Rio de Janeiro: UERJ, Departamento de Geografia, 2000.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. 1º ed., 1ª reimpressão. São Paulo: EdUSP, 2008a.

\_\_\_\_\_. *Metamorfoses do espaço habitado*. 6ª ed. São Paulo: EdUSP, 2008b.

\_\_\_\_\_. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. BestBolso, 2011.

\_\_\_\_\_. *A urbanização brasileira*. 5ª ed., 3ª reimpressão. São Paulo: EdUSP, 2013.

\_\_\_\_\_. *A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção*. 4ª ed., 8ª reimpressão. São Paulo: EdUSP, 2014.

SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminense: gênese e ameaças. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, nº. 18-19, jan-dez., 2006.

\_\_\_\_\_. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (orgs.). *Petróleo e região no Brasil. O desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

\_\_\_\_\_. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: PIQUET, Rosélia (org.). *Mar de riqueza, terra de contrastes: o petróleo no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Mauad X, 2011.

SILVA, Anieres Barbosa da; GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Valdenildo Pedro. Por uma concepção conceptual: as cidades pequenas em tela. In: SILVA, Anieres Barbosa da; GOMES, Rita de Cássia da Conceição; SILVA, Valdenildo Pedro. *Pequenas cidades: uma abordagem geográfica*. Natal: EDUFRN, 2009.

SILVA, Cátia Antonia; RAINHA, Felipe Andrade. A produção social do espaço e do tempo da modernização: desafios analíticos para a compreensão do município de Campos dos Goytacazes. In: BERNARDES, Júlia Adão; SILVA, Cátia Andrade. *Entre o passado e o presente do Norte Fluminense: modernização e território*. 1º ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2014.

SILVA, Marco Polo Teixeira Dutra Phene. *Genealogia Fluminense: esboço histórico e genealógico de Macaé*. Disponível em: <[http://www.marcopolo.pro.br/genealogia/paginas/fam\\_macaee\\_cap.htm](http://www.marcopolo.pro.br/genealogia/paginas/fam_macaee_cap.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2016.

SILVA, Regina Celly Nogueira da; MACÊDO, Celênia de Souto. A rede urbana. *Disciplina Geografia Urbana*. Natal/João Pessoa: Secretaria de Educação a Distância – UFRN/UEPB, 2009.

SOARES, Beatriz Ribeiro; MELO, Nágela Aparecida de. Revisando o tema de pequena cidade: uma busca de caminhos metodológicos. In: SILVA, Anieres Barbosa da; GOMES, Rita de

Cássia da Conceição; SILVA, Valdenildo Pedro. *Pequenas cidades: uma abordagem geográfica*. Natal: EDUFRN, 2009.

SOARES, Eduardo Machado. *Participação e oposição: um estudo da ação sócio-política de ONGS em canais participativos municipais no Norte Fluminense – 2005/2007*. (Dissertação de Mestrado). UENF, Campos dos Goytacazes, 2008.

SOUZA, Ângela Fagna Gomes de. Saberes dinâmicos: o uso da etnografia nas pesquisas geográficas qualitativas. In: MARAFON, Glauco José *et al* (orgs.). *Pesquisa qualitativa em geografia: reflexões teórico-conceituais e aplicadas*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2013.

SOUZA, Celina. Construção e consolidação de instituições democráticas: papel do orçamento participativo. *Revista São Paulo em Perspectiva*. São Paulo, nº 15, 2001.

\_\_\_\_\_, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*. Porto Alegre, v. 8, nº 16, p. 20-45, jul/dez 2006.

SOUZA JUNIOR, Geraldo Lopes de. Doença holandesa: o Brasil corre esse risco? *Jornal Eletrônico da Faculdade de Economia das Faculdades Integradas Vianna Junior*. Juiz de Fora, 2º Semestre 2008.

SPOSITO, Eliseu Savério. *Redes e cidades*. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.

TEIXEIRA, Elenaldo Celso. *O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na transformação da realidade*. Salvador: 2002. Disponível em: <[http://www.aatr.org.br/site/textos\\_publicacoes/index.asp](http://www.aatr.org.br/site/textos_publicacoes/index.asp)>. Acesso em: 04 dez. 2015.

TESSARI, Leandro M; BRAGA, Roberto. Segregação e periferização urbana em cidades pequenas: o caso de Gavião Peixoto/SP. *Revista Geoambiente (Online)*. v. 01, p. 214-231, 2008.

TRINDADE, Tiago Aparecido. Direito e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Revista Lua Nova (online)*. nº 87, p. 139-165, 2012.

ONU – Organização das Nações Unidas. *World Urbanization Highlights: the 2014 Revision*. New York: ONU, 2014. Disponível em: <[http://https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf](https://esa.un.org/unpd/wup/Publications/Files/WUP2014-Highlights.pdf)>. Acesso em: 02 jul. 2016.

VEIGA, José Eli da. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Ed. Studio Nobel, 2012a.

\_\_\_\_\_. Estatuto da Cidade: para que serve? *Revista Carta Maior*. Outubro 2012b. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Estatuto-da-cidade-para-que-serve-%0d%0a/4/26206>>. Acesso em: 18 abr. 2016.