

**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS**

RAFAEL MOREIRA NEVES

**AS CIDADES PEQUENAS NAS REGIÕES IMEDIATAS DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES E MACAÉ-RIO DAS OSTRAS: INTEGRAÇÃO REGIONAL,
DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
URBANO**

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2023

RAFAEL MOREIRA NEVES

AS CIDADES PEQUENAS NAS REGIÕES IMEDIATAS DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES E MACAÉ-RIO DAS OSTRAS: INTEGRAÇÃO REGIONAL,
DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO
URBANO

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais.

Área de concentração: regulação e participação.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade, Meio Ambiente e Território.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Teresa de Jesus Peixoto Faria.

CAMPOS DOS GOYTACAZES/RJ

2023

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

N518

Neves, Rafael Moreira.

AS CIDADES PEQUENAS NAS REGIÕES IMEDIATAS DE CAMPOS DOS
GOYTACAZES EMACAÉ-RIO DAS OSTRAS: INTEGRAÇÃO REGIONAL,
DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E
INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO / Rafael Moreira Neves. - Campos dos
Goytacazes, RJ, 2023.

207 f. : il.

Bibliografia: 176 - 187.

Tese (Doutorado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro,
Centro de Ciências do Homem, 2023.

Orientadora: Teresa de Jesus Peixoto Faria.

1. Cidades pequenas. 2. Política urbana. 3. Indústria do petróleo. 4. Desenvolvimento regional. 5.
Planejamento urbano. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

RAFAEL MOREIRA NEVES

AS CIDADES PEQUENAS NAS REGIÕES IMEDIATAS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ-RIO DAS OSTRAS: INTEGRAÇÃO REGIONAL, DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO

Tese submetida ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial à obtenção do título de Doutor em Políticas Sociais.

Área de concentração: regulação e participação.

Linha de pesquisa: Estado, Sociedade, Meio Ambiente e Território.

Aprovada em 27 de fevereiro de 2023.

BANCA EXAMINADORA



Teresa de Jesus Peixoto Faria (Orientadora)
Doutora em Estudos Urbanos/EHESS
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Documento assinado digitalmente

gov.br

LINOVALDO MIRANDA LEMOS
Data: 25/04/2023 15:39:21-0300
Verifique em <https://validar.ti.gov.br>

Linivaldo Miranda Lemos
Doutor em Geografia/UFRJ
Instituto Federal Fluminense

Documento assinado digitalmente

gov.br

JOSEANE DE SOUZA
Data: 16/05/2023 08:31:24-0300
Verifique em <https://validar.ti.gov.br>



Joseane de Souza
Doutora em Demografia/UFMG
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

Documento assinado digitalmente

gov.br

SANDRA MARIA FONSECA DA COSTA
Data: 15/05/2023 18:09:40-0300
Verifique em <https://validar.ti.gov.br>



Sandra Maria Fonseca da Costa
Doutora em Informação Espacial/USP
Universidade do Vale do Paraíba

Documento assinado digitalmente

gov.br

WILLIAM DOS SANTOS MELO
Data: 10/04/2023 17:50:40-0300
Verifique em <https://validar.ti.gov.br>

William dos Santos Melo
Doutor em Ciência Política/UNICAMP
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho à minha companheira de vida, ao nosso filho e aos meus sogros, pelo apoio incondicional e pelo incentivo no prosseguimento da minha formação acadêmica. Vocês foram e são essenciais nessa caminhada. Obrigado por tudo!

AGRADECIMENTOS

Ao ensino público brasileiro, por viabilizar minha formação da educação básica à pós-graduação. Em meio aos constantes ataques e iniciativas de sucateamento, a educação pública continua promovendo mudança na vida de muitos!

À Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro e ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, pela oportunidade da minha formação como Mestre e Doutor em Políticas Sociais. Para além dos títulos, as experiências ali vivenciadas pavimentaram uma revolução na minha consciência social e minha inserção como cidadão nesta sociedade.

À Prof^ª. Dr^ª. Teresa de Jesus Peixoto Faria, minha orientadora, por todo apoio e incentivo. O seu “aceite” em me orientar no momento mais crítico da minha caminhada na pós-graduação foi fundamental para que os ciclos do mestrado e do doutorado pudessem ser concluídos.

Aos professores que participaram das avaliações as quais o trabalho foi submetido no decorrer do seu desenvolvimento: a Prof^ª. Dr^ª. Denise Cunha Tavares Terra, a Prof^ª. Dr^ª. Joseane de Souza, a Prof^ª. Dr^ª. Sandra Maria Fonseca da Costa, ao Prof. Dr. Eliseu Sposito, ao Prof. Dr. José Luis Vianna da Cruz, ao Prof. Dr. Linovaldo Miranda Lemos, ao Prof. Dr. Roberto Moraes Pessanha e ao Prof. Dr. William dos Santos Melo.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior pela concessão de bolsa por “Demanda Social – DS” durante parte do doutoramento.

Aos meus colegas de pós-graduação, em especial da turma 2018.1, pelas trocas, pelos incentivos e pelas iniciativas em conjunto.

A todas e a todos, meu muito obrigado!

“Eu às vezes fico a pensar
Em outra vida ou lugar
Estou cansado demais
Eu não tenho tempo de ter
O tempo livre de ser
De nada ter que fazer [...]
É quando eu me encontro perdido
Nas coisas que eu criei
E eu não sei
Eu não vejo além da fumaça
O amor e as coisas livres, coloridas
Nada poluídas”

Trecho da música “Capitão da Indústria” gravada pelos Paralamas do Sucesso
Composição: Marcos Valle e Paulo Sergio Kostenbader Valle

RESUMO

Esta tese se propõe a analisar a inserção regional, as dinâmicas socioespaciais e os instrumentos de planejamento urbano nas cidades pequenas das Regiões Geográficas Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. Ambas as regiões observaram nas últimas duas décadas os desdobramentos da “economia dos *royalties*”, resultantes da produção de petróleo na Bacia de Campos, impactando com intensidades diferentes os municípios que compõem essa porção territorial. Destacam-se a ampliação da capacidade orçamentária pelo recebimento das rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) e as novas dinâmicas socioespaciais que levaram a maior pressão da infraestrutura urbana, como principais elementos que atuam simultaneamente como possibilidades/desafios para essas aglomerações. Em um contexto de forte adensamento no espaço urbano e alterações na configuração e integração regional, as cidades, entendidas aqui como as sedes municipais, observam demandas e desafios no planejamento urbano e a articulação intermunicipais. Ademais, é trazido à baila o debate acerca dos mecanismos de governança urbana, das suas arenas institucionais, dos seus dispositivos legais e normativos, considerando a concepção ideal de gestão democrática e integradora no bojo dos governos locais. O recorte temporal estabelecido compreende o período entre os anos de 2000 e 2020, considerando as novas propostas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) dos arranjos populacionais e das regiões imediatas e intermediárias, que no caso em tela, refletem a reorientação dos papéis dos municípios e das novas lógicas de interação regional como repercussão dos marcos estabelecidos na Lei do Petróleo (9.478/97). Nesse cenário, emerge a questão central da pesquisa, a qual procura investigar como as cidades pequenas das Regiões Geográficas Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras atuaram em seus instrumentos de planejamento urbano frente à integração regional e as novas dinâmicas socioespaciais nas últimas duas décadas. Como hipótese, tem-se que as cidades pequenas analisadas, considerando as especificidades de cada realidade, desenvolveram de forma protocolar seus instrumentos de planejamento urbano frente às novas dinâmicas socioespaciais e aos novos equipamentos de logística e produção que ampliaram a integração regional. É utilizada como estratégia de investigação o estudo de caso em escala regional, estruturado por meio do uso da técnica de pesquisa bibliográfica exploratória, da pesquisa descritiva a partir de análise documental, da compilação e análise de dados secundários, análise *in loco* do campo e do mapeamento das informações. A pesquisa é desenvolvida de forma a contribuir com os estudos concernentes ao planejamento urbano de cidades pequenas, que são historicamente preteridas como objeto de pesquisas em detrimento das cidades médias, grandes e aglomerados metropolitanos, tomando como estudo de caso àquelas inseridas em uma das áreas de exploração petrolífera mais relevantes do país, a saber: Carapebus, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

Palavras-chave: cidades pequenas; política urbana; indústria do petróleo; desenvolvimento regional; planejamento urbano.

ABSTRACT

This thesis proposes to analyze the regional insertion, the socio-spatial dynamics and the urban planning instruments in the small towns of the Immediate Geographical Regions of Campos dos Goytacazes and Macaé-Rio das Ostras. Both regions have seen improvements in the “royalty economy” over the last two decades, a result of the oil production in the Campos Basin, which impact the municipalities that belong this territorial portion with different intensities. The expansion of budgetary capacity for receiving oil income (royalties and special participation) and the new socio-spatial dynamics that led to greater pressure on urban infrastructure stand out as elements that simultaneously serve as possibilities/challenges for these agglomerations. In a context of strong densification in the urban space and changes in configuration and regional integration, cities, understood here as municipal headquarters, observe demands and challenges in urban planning and intermunicipal articulation. In addition to this, the debate about urban governance controls, its institutional arenas, legal and normative devices is brought up, considering the ideal conception of democratic and integrated management within local governments. The established temporal cut comprises the period between the years 2000 and 2020, considering the new proposals of the Brazilian Institute of Geography and Statistics (IBGE) of population arrangements and of the immediate and intermediate regions, which in the case in question, reflect the reorientation of roles of the municipalities and the new logic of regional interaction as a repercussion of the milestones established in the Petroleum Law (9,478/97). In this scenario, the issue of the research emerges, which seeks to investigate how the small towns of the Immediate Geographical Regions of Campos dos Goytacazes and Macaé-Rio das Ostras acted in their urban planning instruments in the face of new socio-spatial dynamics, expansion and urban reconfiguration and regional integration in the last two decades. As a hypothesis, it is assumed that the small cities analyzed, considering the specificities of each reality, developed their urban planning instruments in a protocol way in view of the new socio-spatial dynamics and the new logistics and production equipment that expanded regional integration. In an effort to elucidate the guiding question, through the use of exploratory bibliographic research, descriptive research based on document analysis, compilation and analysis of secondary data, on-the-spot analysis of the field and mapping of information. The research is developed in order to contribute to studies concerning the urban planning of small cities, which are historically neglected as a research object to the detriment of medium and large cities and metropolitan agglomerations, taking as a case study those inserted in one of the areas of oil exploration activities in the country, namely: Carapebus, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana and São João da Barra.

Keywords: small towns; urban policy; oil industry; regional development; urban planning.

LISTA DE MAPAS

Mapa I	Mapa das Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	18
Mapa II	Evolução populacional nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras (2000/2020)	21
Mapa III	Histórico de emancipações nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	73
Mapa IV	Localização dos equipamentos de logística e de produção nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	84
Mapa V	Localização municípios integrantes da OMPETRO	104
Mapa VI	Localização municípios integrantes da CIDENNF	111
Mapa VII	Instrumentos de planejamento urbano nos municípios da RIM de Campos dos Goytacazes	146
Mapa VIII	Instrumentos de planejamento urbano nos municípios da RIM de Macaé-Rio das Ostras	148
Mapa IX	Eixos de expansão urbana da sede municipal de Quissamã (2009-2022)	152
Mapa X	Eixos de expansão urbana da sede municipal de Carapebus (2003-2022)	157
Mapa XI	Eixos de expansão urbana da sede municipal de São Joao da Barra e distritos de Açú, Atafona e Grussaí (2003-2022)	164

LISTA DE FIGURAS

Figura I	Linha do tempo dos principais marcos da política urbana na esfera federal (1988-2015)	55
Figura II	Plano Diretor Urbano Integrado, legislações e instrumentos	56
Figura III	Trajetos planejados da RJ-244	28
Figura IV	Circuito especial do petróleo e <i>royalties</i> do Estado do Rio de Janeiro	85
Figura V	Bacias de exploração de petróleo, linhas ortogonais e paralelas no litoral do estado do Rio de Janeiro	92
Figura VI	Divulgação de investimentos da Petrobras na Bacia de Campos em São João da Barra	96
Figura VIII	Evolução dos repasses de <i>royalties</i> e participações especiais (1999-2018)	109
Figura IX	Arranjos Populacionais no estado do Rio de Janeiro	122
Figura X	Área de influência dos APs do estado do Rio de Janeiro .	124
Figura XI	Distribuição das cidades nas hierarquias urbanas (2007/2018)	124
Figura XII	Região de Influência na rede urbana do estado do Rio de Janeiro	126
Figura XIII	Megalópole em formação Rio-São Paulo	129
Figura XIV	Elementos da cadeia do petróleo entre ES-RJ	130
Figura XV	Visão noturna da megaregião RJ-SP	132
Figura XVI	Calendário das reuniões ordinárias Gestão 2016/2018 e reunião ordinária do CONQUISS durante o período de Pandemia COVID-19 (2020)	154
Figura XVII	Espaços urbanos em Carapebus em sentido horário – Caxanga, Praça no Centro, Sapecado e Unidade de Tratamento de Esgoto	159
Figura XVIII	“Estudos Diagnósticos do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado do Município de Carapebus-RJ”	161
Figura XIX	Ponto de espera, ônibus, rodoviária e aplicativo do sistema de transporte público de São João da Barra	166
Figura XX	Barreiras sanitárias COVID-19 e o campo: em sentido horário – Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes e Carapebus	190

LISTA DE TABELAS

Tabela I	Síntese operacional da metodologia, dos capítulos e seus subcapítulos	27
Tabela II	Evolução populacional no Brasil por categorias de cidades (1970-2021*)	30
Tabela III	Evolução do número de municípios no Brasil por categorias de cidades (1970-2021)	30
Tabela IV	Evolução do número de municípios no Brasil por ano e percentual (1940-2013*)	36
Tabela V	Organizações integrantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana	48
Tabela VI	Organizações integrantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana	52
Tabela VII	Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por ano de publicação, por gênero, por tipo de IES e por tipo de produção	62
Tabela VIII	Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por IES	63
Tabela IX	Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por Programa e Área de Avaliação da CAPES	65
Tabela X	Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por abrangência do objeto de pesquisa	66
Tabela XI	Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 sobre o urbano nas cidades pequenas por categorias de análise	67
Tabela XII	Evolução populacional dos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2020)	75
Tabela XIII	Evolução populacional dos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2000-2020)	76
Tabela XIV	Evolução do IDH-M dos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2010)	77
Tabela XV	Evolução do IDH-M dos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2000-2010)	78
Tabela XVI	Dependência orçamentária das rendas petrolíferas nos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2020)	80
Tabela XVII	Dependência orçamentária das rendas petrolíferas nos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2020)	81
Tabela XVIII	Distribuição de <i>royalties</i> sobre a produção na plataforma continental	88

Tabela XIX	Distribuição da participação especial sobre a produção na plataforma continental	88
Tabela XX	Leis e decretos que regulamentam o pagamento de <i>royalties</i> e participações especiais da atividade petrolífera (1953-2018)	89
Tabela XXI	Categorização pelo contingente populacional CNM	102
Tabela XXII	Caracterização socioeconômica municípios OMPETRO ..	106
Tabela XXIII	Caracterização socioeconômica municípios CIDENNF	114
Tabela XXIV	Frequência diária de linhas de ônibus entre as cidades das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	135
Tabela XXV	Operadoras de telefonia e internet móvel nas cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	137
Tabela XXVI	Atuação dos principais bancos tradicionais nas cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	139
Tabela XXVII	Frequência diária de linhas de ônibus entre a sede municipal e os distritos de São João da Barra	166
Tabela XXVIII	Matriz Multidimensional da Economia do Petróleo & Economia dos <i>Royalties</i> no ERJ	188

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade

AI – Ato Inconstitucional n.º 5

ANP – Agência Nacional do Petróleo

APs – Arranjos Populacionais

BNH – Banco Nacional de Habitação

CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior

CIDENNF – Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense

CLIMA – Completo Logístico e Industrial de Macaé

CLIPA – Complexo Logístico Industrial Porto do Açú

CNM – Confederação Nacional de Municípios

ConCidades – Conselho das Cidades

CONQUISS – Conselho Municipal de Urbanismo de Quissamã

CSN – Companhia Siderúrgica Nacional

CTDC – Catálogo de Teses e Dissertações da Capes

E&P – Exploração e Produção

ECO-92 – Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento

EVM – Estudo de Viabilidade Municipal

FPM – Fundo de Participação dos Municípios

GIs – Grandes Investimentos

GNA – Gás Natural Açú

GRU – Aeroporto de Guarulhos

IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IDEB – Índice de Educação Básica

IDH-M – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica

IES – Instituição de Ensino Superior

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPTU – Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana

ISS – Imposto sobre Serviços

ITA – Instituto Tecnológico de Aeronáutica

ITBI – Imposto Sobre Transmissão de Bens Imóveis

ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
MTCI – Meio Técnico-Científico-Informacional
NEA/BC – Núcleo de Educação da Bacia de Campos
OMPETRO – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
OMS – Organização Mundial da Saúde
ONG – Organização Não Governamental
ONU – Organização das Nações Unidas
PEA-BC – Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos
PEC – Proposta de Emenda Constitucional
PIB – Produto Interno Bruto
PIBM – Produto Interno Bruto Municipal
PLC – Projeto de Lei Complementar
PNDR – Plano Nacional de Desenvolvimento Regional
PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
REGIC – Regiões de Influência das Cidades
RIM – Região Imediata
RIN – Região Intermediária
SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
STF – Superior Tribunal Federal
TEPOR – Terminal Portuário de Macaé
TRANSPETRO – Petrobras Transporte S.A
VCP – Aeroporto de Viracopos

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

Contextualização da pesquisa	16
Questão central, hipótese e objetivos	22
Metodologia e estrutura da tese	24

CAPÍTULO 1 – AS CIDADES PEQUENAS NO CONTEXTO DA AGENDA URBANA

1.1. O vislumbrar das cidades pequenas: relevância, caracterização e definição	29
1.2. A construção da agenda urbana e a inserção das cidades pequenas em seus principais marcos legais e normativos	45
1.3. Produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas das regiões imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras	59

CAPÍTULO 2 – ECONOMIA DOS *ROYALTIES* E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA BACIA DE CAMPOS

2.1. Descoberta de petróleo e gás natural em alto mar e o boom da economia dos <i>royalties</i>	72
2.2. Regulamentação das rendas petrolíferas e o iminente arrefecimento da economia dos <i>royalties</i>	87
2.3. Articulações intermunicipais: uma possibilidade de integração e desenvolvimento endógeno?	97

CAPÍTULO 3 – DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO

3.1. Arranjos populacionais e regiões de influência no interior Fluminense	117
3.2. A expansão do “eixo de metropolização” e a inserção das cidades pequenas	127
3.3. Instrumentos de planejamento e expansão urbana nas cidades pequenas	141
3.3.1. A estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano em Quissamã	150
3.3.2 A elaboração e não implementação do Plano Diretor Urbano de Carapebus	155

3.3.3 O funcionamento do sistema de transporte público em São João da Barra	162
CONSIDERAÇÕES FINAIS	168
REFERÊNCIAS	175
APÊNDICES	189
ANEXOS	202

INTRODUÇÃO

Contextualização da pesquisa

As inquietações que motivaram a elaboração da tese se originaram dos desdobramentos da dissertação de Neves (2016), que abordou os impactos da indústria do petróleo e a condição de injustiça ambiental no espaço urbano de Carapebus e Quissamã, cidades pequenas petrorentistas do Norte Fluminense¹, em um esforço de reconhecimento e caracterização do campo de pesquisa. O termo petrorentista foi introduzido na década de 2000 como referência à condição dos municípios localizados no litoral da Bacia de Campos que receberam vultosos repasses de *royalties* e participações especiais como forma de compensação aos impactos da produção petrolífera, ainda que a maior parte das atividades dessa indústria ocorra em alto mar – produção *off-shore* (SERRA; TERRA; PONTES, 2006).

O cenário identificado reportou consequências ligadas aos novos equipamentos de logística e produção, à expansão urbana e à ausência de efetivas políticas urbanas. No que se refere ao desenvolvimento das políticas urbanas pesquisadas, Quissamã apresenta algum grau de organização e continuidade de suas políticas públicas. Se a indústria do petróleo e seus impactos no Norte Fluminense têm sido abordados como tema de pesquisa desde a graduação por Neves (2010), destacam-se no mestrado as cidades pequenas como campo prioritário de suas análises.

Esse interesse se insere na busca por dar maior visibilidade aos estudos sobre esta categoria de cidades no âmbito da academia. Também existe um vínculo particular do autor, que estabeleceu residência por vários anos em Quissamã, determinando laços de convivência e sentimento de pertencimento, vivenciando como munícipe os anos de bonança orçamentária proporcionada pelas rendas petrolíferas e os movimentos de incremento populacional e de expansão urbana.

Reconhecendo os limites da pesquisa desenvolvida durante o mestrado, torna-se imperativo avançar na investigação relacionada à estruturação e funcionamento

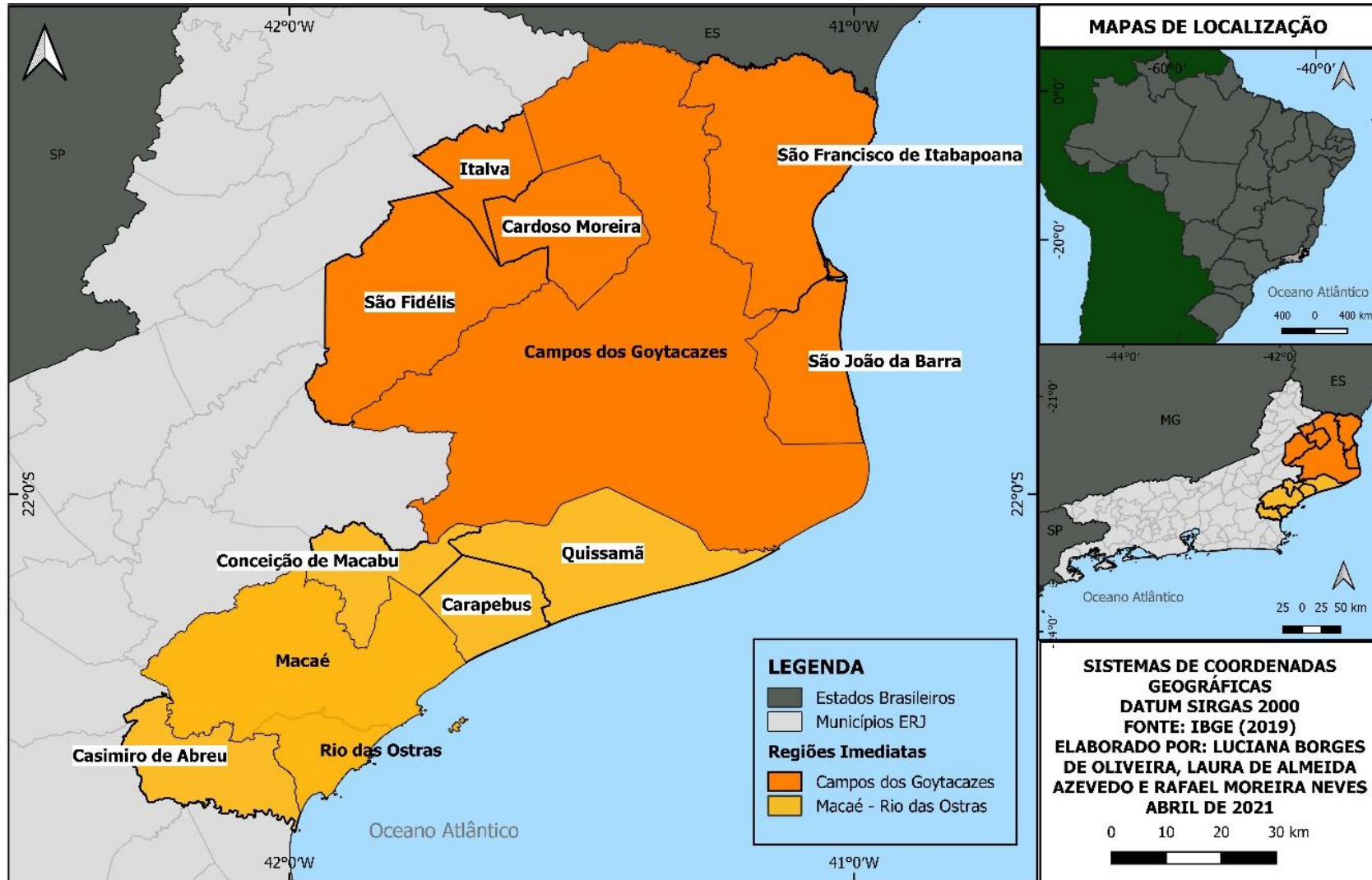
¹ Regionalização instituída pelo IBGE (1990), baseada nas mesorregiões e nas microrregiões geográficas. Ao longo do trabalho, essa nomenclatura deve continuar a ser utilizada quando seu uso for feito originalmente pelo(s) autor(es) e trabalho citados ou em contextos que se julga pertinente para efeito de comparação ou recomposição histórica.

dos instrumentos de planejamento urbano, identificando seus marcos legais, normativos e institucionais. Agora expandido a abordagem para o âmbito regional, reconhece-se que o espraiamento da dinâmica da indústria do petróleo vai além dos limites territoriais da zona de produção principal. Nesse contexto, contemplam-se as cidades de Carapebus, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra como objeto de estudo. O mapa I Essas nove cidades apresentam população de até 50 mil habitantes que foram impactadas com intensidades diferentes pela dinâmica socioespacial regional e pela economia dos *royalties*².

Toma-se como referência a metodologia utilizada por Motta, Mueller e Torres (1997) que categorizam as cidades brasileiras em seis níveis conforme o quantitativo populacional e que definem e justificam as cidades pequenas como aquelas com população de até 50 mil habitantes, reconhecendo que o quantitativo habitacional seja uma referência importante de classificação, mas não a única, ressaltando a necessidade de observação quanto a posição hierárquica e ao grau de subordinação dentro de sua rede urbana. Entende-se a rede urbana como um sistema onde cidades de diferentes portes – pequenas, médias, grandes até as metrópoles – estabelecem relações culturais, econômicas, políticas e sociais, conforme sua atuação (função), seu nível de influência (centralidade) e sua posição dentro dessa rede (hierarquia) (CORRÊA, 2006).

Considera-se o contingente populacional total do município na composição do corte demográfico, ou seja, não apenas os munícipes que habitam o espaço urbano, foco desta Tese. Assim como ocorre nos cenários nacional e estadual, essas cidades são majoritariamente “urbanas”, no sentido de seus habitantes residirem no perímetro urbano das sedes municipais – as cidades listadas apresentam distrito único, sendo a sede municipal, com exceção de São João da Barra, com divisão administrativa municipal em seis distritos.

² Pessanha (2015) apresenta um quadro com representação matricial onde procura diferenciar os atributos do que chama de “economia do petróleo” e “economia dos *royalties*”. De forma geral o termo “economia dos *royalties*” se refere aos municípios e estados beneficiados que basicamente pelas rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais), não identificados desdobramentos diretos da produção petrolíferas em seus territórios (APÊNDICE I).



Mapa I – Mapa das Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2021).

Destacam-se, ao abordar essa categoria de cidade como objeto de pesquisas acadêmicas, publicações de livros sobre o tema realizadas por Anieres Silva, Rita de Cássia Gomes e Valdelino Silva (2009), Ângela Maria Endlich (2009), Diva Lopes e Wendel Henrique (2010), Paulo Jurado da Silva e Eliseu Sposito (2013) e Paulo Roberto Brandão (2019); atuação de grupos de pesquisa e laboratórios universitários como o Laboratório de Estudo das Cidades, vinculado ao Instituto de Pesquisa e Desenvolvimento da Universidade do Vale do Paraíba (LABCIDADES) – UNIVAP e o Grupo de Pesquisa em Estudos Urbanos e Regionais vinculado ao Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (GPEUR) – UFRN; ou ainda elaboração de artigos, teses e dissertações que, em linhas gerais, discorrerem sobre a importância dessa categoria de cidade na constituição da rede urbana brasileira que abriga mais de 64 milhões de pessoas (IBGE, 2021).

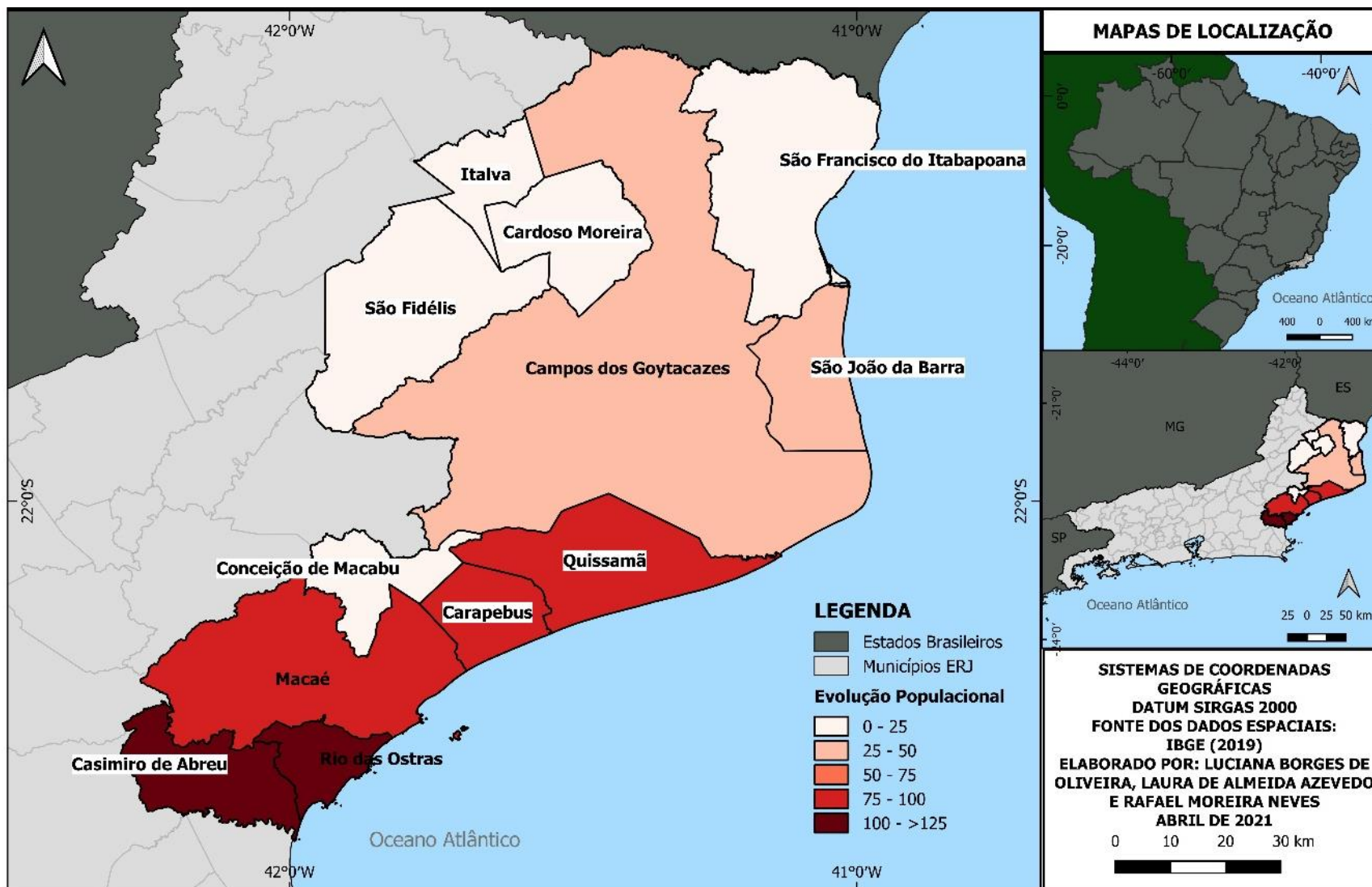
Regionalmente, apresentam-se dois exemplos de pesquisas direcionadas as cidades pequenas. No início dos anos 2000, o Prof. João Rua desenvolveu o Atlas Escolar do Município de Quissamã (RUA; MARAFON, 2002) como desdobramento parcial da sua tese sobre as transformações territoriais e o desenvolvimento local em um contexto de emergência do recebimento das rendas petrolíferas (RUA, 2003). Ao abordar Quissamã a partir da lógica dos impactos da indústria do petróleo, evidencia o pioneirismo dessa escala de análise para a mesorregião do Norte Fluminense. No ano de 2017, o Prof. Hélio Gomes Filho (2017) abordou as alterações regionais proporcionadas pela chamada “economia do petróleo” e a conversão da dinâmica econômica da renda rural para urbana. Como recorte espacial, o autor elege Campos dos Goytacazes, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (CAQUIS) como objetos de estudo, em um extenso trabalho de entrevistas e compilação de dados sobre tais municípios.

Entretanto, considerando as pesquisas já desenvolvidas sobre a rede urbana do Norte Fluminense, sem dúvida, Campos dos Goytacazes e Macaé se destacam como cidades médias e centros regionais, apresentando maior proeminência nos estudos urbanos regional, e em particular, nas reflexões e estudos sobre os impactos da indústria do petróleo. A primeira, por ser historicamente a mais importante cidade da mesorregião, além de emprestar seu nome a uma das maiores bacias produtora de petróleo do Brasil – a Bacia de Campos. A segunda foi a cidade definida pela

Petrobras, na década de 1970, para ser a sede operacional na Bacia de Campos, alterando significativamente a sua realidade com a instalação em seu território de outros empreendimentos relacionados à atividade de apoio *off-shore* (PIQUET, 2012).

Com essa pesquisa, busca-se realçar a importância das cidades pequenas que compõem as regiões imediatas (RIMs) de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras nas reflexões e estudos sobre os impactos da indústria do petróleo no espaço urbano. Como destaca Santos (2017), com o litoral voltado para a Bacia de Campos, a maior parte desses entes federados vivenciaram entre o início dos anos 2000 condição singular no que tange à disponibilidade orçamentária – ainda que, na segunda metade da década de 2010, tivesse ocorrido forte instabilidade nos valores recebidos das rendas petrolíferas, reflexo da queda e da variação do preço do barril do petróleo no mercado internacional. No contexto nacional, observa-se nesse íterim a reorganização da produção nacional agora com foco no Pré-Sal que apresenta seus principais campos petrolíferos na Bacia de Santos.

De forma mais detalhada, apresentam-se os principais fatores que nortearam a abrangência territorial da pesquisa: i) a evolução populacional regional e dos municípios – ilustrado no mapa II; ii) o fato de as cidades apresentarem contingente populacional inferior a 50 mil habitantes e por serem consideradas centros locais e/ou centros subordinados diretamente ao centro regional imediato na estrutura hierárquica da rede urbana; iii) a elegibilidade das cidades em um ou mais critérios para o recebimento das rendas petrolíferas; iv) a proximidade de Macaé e Campos dos Goytacazes, cidades que apresentam a maior parte dos equipamentos de apoio à atividade *off-shore* na Bacia de Campos, atualmente responsável por 25% de petróleo e 11% de gás natural produzidos no país (ANP, 2021), mas que já chegaram a produzir 80% do petróleo e 42% do gás natural nas décadas de 1990 e 2000, (PIQUET, 2012); v) as novas dinâmicas territoriais resultantes da implantação de equipamentos de logística e de produção que ampliaram os fluxos intrarregional.



Mapa II – Evolução populacional nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras (2000/2020).
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2021).

Tem-se como recorte temporal o período que compreende os anos 2000 e 2020, considerando os seguintes fatores: i) período pós-regulamentação da chamada Lei do Petróleo (Lei 9.478/1997), que ampliou o valor repassado das rendas petrolíferas aos entes federados; ii) desdobramentos da agenda urbana destacando a atuação do Fórum Nacional de Reforma Urbana (1987), a Constituição Federal e seus dispositivos relacionados à Política Urbana (1988), o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001) e o Ministério da Cidade (2003-2019) e seus avanços legais e normativos; iii) maior acesso aos dados sobre o recebimento das rendas petrolíferas e orçamento municipal; iv) nova proposta de regionalização do IBGE (2017) em regiões imediatas e intermediárias que, no caso em tela, reflete a reorientação dos papéis dos municípios e das novas lógicas de interação regional; v) disponibilidade de imagens de satélite do Google Maps, que serão utilizadas como base para a representação gráfica das alterações recentes da mancha urbana; vi) anos de 2020 e 2021 como período de reorientação da pesquisa, considerando as dificuldades impostas pela pandemia de COVID-19³ ao trabalho de campo (APÊNDICE II).

Entende-se que tais perguntas poderão lançar luz sobre como as cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras atuaram frente às novas dinâmicas socioespaciais, à expansão e (re)configuração urbana e à integração regional nas últimas duas décadas. Descortinar a inserção regional e as políticas urbanas nessas aglomerações são as principais contribuições deste trabalho, no esforço de compreensão dos desdobramentos da economia dos *royalties* para além das cidades de Campos dos Goytacazes e Macaé.

Questão central, hipótese e objetivos

Considerando os macroimpactos urbanos da indústria do petróleo, analisados a partir de uma abordagem empírica por Neves (2016) e o horizonte de maior intensificação das articulações e dos fluxos econômico e populacional, argumenta-se que o recebimento das rendas petrolíferas, ainda que de forma desigual entre os municípios pesquisados, estabelece condição financeira acima da média dos demais

³ Condição reconhecida como pandemia mundial pela Organização Mundial de Saúde (OMS) no dia 11 de março de 2020. Disponível em: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>.

municípios brasileiros, favorecendo que os governos locais desenvolvam ações frente às demandas sociais, em especial, àquelas relacionadas à expansão urbana.

Nesse cenário, formula-se a **questão central** deste trabalho a qual procura investigar como as cidades pequenas das Regiões Geográficas Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras atuaram em seus instrumentos de planejamento urbano frente à integração regional e às novas dinâmicas socioespaciais nas últimas duas décadas. Nessa compreensão, tem-se como **hipótese** da pesquisa que as cidades pequenas analisadas, considerando as especificidades de cada realidade, desenvolveram de forma protocolar seus instrumentos de planejamento urbano frente às novas dinâmicas socioespaciais e aos novos equipamentos de logística e produção que ampliaram a integração regional.

Como instrumentos de planejamento urbano, a tese abordará os seguintes mecanismos na esfera local: i) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins); ii) Plano Diretor Urbano e suas revisões; iii) Plano de Mobilidade Urbana. É importante salientar que em maio de 2020, o Ministério do Desenvolvimento Regional prorrogou a obrigatoriedade da formulação do Plano de Mobilidade Urbana. As cidades com até 250 mil habitantes terão até o dia 12 de abril de 2023 para elaborar e submeter seus planos. Com isso, a pesquisa terá seu foco nas iniciativas de mobilidade urbana desenvolvidas e não necessariamente no Plano de Mobilidade Urbana.

Em tais mecanismos, a correlação de forças e de interesses dos diversos atores sociais - sociedade civil organizada, burocracias locais, dirigentes políticos - representa aquilo que pode ser entendido como a política do urbano, ou seja, as relações e ações formais e informais que atuam como relevantes fatores de influência na formulação e implementação da ação direta de transformação do espaço urbano pelo Estado, por meio de políticas públicas urbanas. Marques (2017) desenvolve a percepção de que, no geral, as ciências sociais não valorizam em seus estudos sobre o urbano o papel das instituições políticas, seus atores historicamente constituídos, suas ações e relações, além da atuação dos governos locais na formulação e implementação de políticas públicas em meio aos novos arranjos do federalismo estruturado a partir da Constituição Federal de 1988. Especificamente em relação aos geógrafos, diz Marques (2017, p. 2): “o campo dos estudos urbanos, para onde

convergem geógrafos, planejadores e sociólogos, quase sempre privilegiou processos e atores sociais e não se interessou pelas instituições”.

Como forma de estruturar um caminho que leve à compreensão da questão balizadora da pesquisa, tem-se como **objetivo principal** investigar como as cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras estruturaram suas políticas urbanas frente aos impactos da indústria do petróleo nos contextos local e regional. Já como **objetivos específicos** que norteiam a pesquisa, têm-se:

- I) reconhecer como os marcos legais do pós-Constituição Federal de 1988 e as pesquisas acadêmicas e contemplam a perspectiva do urbano para e nas cidades pequenas;
- II) explicitar como a economia dos *royalties* vem impactando as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e sua repercussão para a articulação intermunicipais.
- III) analisar os desdobramentos da integração regional e a inserção das cidades pequenas na rede urbana imediata.
- IV) identificar como as cidades pequenas operacionalizaram seus instrumentos de planejamento urbano frente as novas dinâmicas socioespaciais.

Buscando contribuir com os estudos das RIMs em voga, é possível reconhecer na interface entre as Políticas Sociais e a Geografia a possibilidade de aprofundar a análise multiescalar da pesquisa local/regional/nacional. Assim, busca-se com a tese avançar na pesquisa concernente ao planejamento urbano de cidades pequenas, tomando como estudo de caso aquelas inseridas em uma das áreas de exploração petrolífera mais produtivas do país, a Bacia de Campos. Essa categoria de cidade, por vezes, é preterida como objeto de estudo em favor das cidades médias que, no contexto regional, destacam-se Campos dos Goytacazes e Macaé, das cidades grandes e das regiões metropolitanas, ainda que proporcionalmente impactadas tanto quanto a realidades das cidades mais populosas.

Metodologia e estrutura da tese

O caminho investigativo escolhido tem como perspectiva teórica e metodológica o estudo de caso em escala regional a partir da observação do

fenômeno, considerando a premissa de que um determinado objeto, tratado com maior rigor científico, pode representar outros casos semelhantes e/ou a diferenciação quando comparado com outras realidades. Sua estrutura visa à observação e à análise dos fatores relacionados ao objeto em perspectiva (LAKATOS; MARCONI, 2010). Na exposição e análise dos dados, utilizam-se elementos quali-quantitativos, considerando a potencialidade que essas duas vertentes metodológicas trazem para a compreensão da realidade.

Em relação ao primeiro objetivo específico, recorrem-se às técnicas da pesquisa bibliográfica exploratória e da compilação e análise de dados secundários em dois momentos: no primeiro, ao discorrer sobre a relevância, a caracterização e a definição das cidades pequena para a rede urbana nacional; no segundo, buscando estabelecer o “estado da questão” dos estudos regionais sobre as cidades pequenas, selecionando e analisando teses e dissertações recentes que versem sobre o espaço urbano das nove cidades pequenas abarcadas como campo de pesquisa, por meio do Catálogo de Teses e Dissertações da Capes (CTDC). Utiliza-se a técnica da pesquisa descritiva a partir de análise documental para o reconhecimento dos principais marcos legais e normativos que orientam a estruturação de políticas públicas urbanas, destacando a atuação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana/Fórum Nacional de Reforma Urbana na disputa pela agenda urbana (1987), a Constituição Federal e seus dispositivos relacionados à Política Urbana (1988), o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Ministério da Cidade (2003-2019) e a principais legislações urbanas federais estabelecidas neste íterim.

Quanto ao segundo objetivo específico, aplicam-se as técnicas da pesquisa bibliográfica exploratória ao retomar o histórico da atividade petrolífera na Bacia de Campos e seus efeitos econômicos, sociais e territoriais para os municípios que passaram a ser “produtores” de petróleo. Valendo-se da compilação e análise de dados secundários disponíveis no IBGE, Inforoyalties e Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNDU), são elencadas as legislações vigentes para compreensão das regras de rateio das rendas petrolíferas e aos fatos noticiados – pela contemporaneidade da dinâmica. Recorre-se a pesquisa descritiva a partir de análise documental e aos fatos noticiados para retomada das atribuições e estrutura dos mecanismos de articulação intermunicipais em uma tentativa de se superar o cenário de petrodependência, como a Organização dos Municípios Produtores de

Petróleo (OMPETRO) e o Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense (CIDENNF). São utilizados dados oficiais do Confederação Nacional dos Municípios (CMN), do Tribunal de Contas do Estado (TCE), além do Inforoyalties.

No terceiro objetivo específico, valendo-se das técnicas já trabalhadas nos capítulos anteriores, ocorre a caracterização das implicações socioespaciais dos novos arranjos populacionais (APs). São utilizados estudos dos APs e das Regiões de Influência das Cidades (REGIC) para caracterizar as dinâmicas populacionais e econômicas, a relação hierárquica e a área de influência entre as cidades. É analisado o avanço do processo de urbanização e a formação da megarregião RJ-SP nas RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras a partir de dados do Google Maps, de agências reguladoras de transportes (ANAC e DETRO), de entidade de monitoramento das operadoras de telecomunicações (TELECO) e do sistema bancário (BACEN). A proposta é dar visibilidade as redes de proximidade territorial e as redes de proximidades relativas elementos informacionais.

Somam-se ao contexto apresentado as percepções *in loco* das manchas urbanas e dos dados disponibilizados nos sites oficiais das prefeituras e câmaras municipais, visando o mapeamento das informações para inventariar e compreender a operacionalização dos instrumentos de planejamento urbano, tomados como referência: i) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins); ii) Plano Diretor Urbano e suas revisões; iii) Plano de Mobilidade Urbana. Enfatiza-se a análise desses instrumentos em três das cidades pequenas pesquisada, por considerar a maior disposição de informações: Carapebus, Quissamã e São João da Barra.

A tabela I apresenta a síntese operacional da metodologia, dos capítulos e seus subcapítulos, correlacionando os objetivos específicos, as técnicas e os procedimentos da tese:

Tabela I – Síntese operacional da metodologia, dos capítulos e seus subcapítulos

Objetivos Específicos	Técnicas	Procedimentos	Capítulo	Subcapítulo	Roteiro
Reconhecer como os marcos legais do pós-Constituição Federal de 1988 e as pesquisas acadêmicas e contemplam a perspectiva do urbano para e nas cidades pequenas	Pesquisa bibliográfica exploratória	Estudo dirigido (gabinete)	1	1.1	- Cidades pequenas como objeto de pesquisa - IBGE Cidades e a constituição da rede urbana - Arcabouço de legislações sobre as cidades pequenas
	Pesquisa descritiva a partir de análise documental	Estruturação de texto analítico Banco de Teses e Dissertações da CAPES		1.2	- Constituição Federal/Política Urbana - MNRU/FNRU - Estatuto da Cidade e Ministério das Cidades
	Compilação e análise de dados secundários	Documentos e legislações oficiais		1.3	- Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES - Estado da questão: análises e categorizações dos trabalhos
Explicitar como a economia dos <i>royalties</i> vem impactando as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e sua repercussão para a articulação intermunicipais	Pesquisa bibliográfica exploratória Pesquisa descritiva a partir	Estudo dirigido (gabinete) Caracterização regional/	2	2.1	- Retomada da formação da Bacia de Campos - Caracterização socioeconômica regional (IBGE Cidades/PNDU) - Economia dos <i>royalties</i> e a dependência orçamentária (Inforoyalties/TCE/ANP)

	de análise documental	socioeconômica (dados secundários)			
	Compilação e análise de dados secundários	Desdobramentos atuais (fatos noticiados)		2.2	<ul style="list-style-type: none"> - Arcabouço de legislações sobre a produção petrolífera - Desdobramentos atuais na Bacia de Campos (TCE/Fatos noticiados)
				2.3	<ul style="list-style-type: none"> - Arcabouço de legislações sobre Consórcios Públicos (CMN/TCE) - Desdobramentos atuais para a OMPETRO e o CIDENNF (Inforoyalties)
<p>Analisar os desdobramentos da integração regional e como as cidades pequenas na rede urbana imediata</p> <p>identificar como as cidades pequenas operacionalizaram seus instrumentos de planejamento urbano frente as novas dinâmicas socioespaciais</p>	Compilação e análise de dados secundários	Estudo dirigido (gabinete)	3	3.1	<ul style="list-style-type: none"> - Região e os novos Arranjos Populacionais (IBGE) - Regiões de Influência e os desdobramentos regionais (IBGE 2007/2018)
	Análise <i>in loco</i> do campo	Estruturação de texto analítico		3.2	<ul style="list-style-type: none"> - Megarregião e a expansão do eixo de metropolização - Fluxo aéreo e rodoviário, infraestrutura de telecomunicações e rede bancária (ANAC, DETRO, TELECO e BACEN)
	Mapeamento das informações	Caracterização socioespacial (dados primários e secundários)		3.3	<ul style="list-style-type: none"> - Arcabouço legal e elaboração: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins), Plano Diretor Urbano e o Plano de Mobilidade Urbana - Espacialização da expansão urbana - Carapebus, Quissamã e SJB e a representação <i>in loco</i>
		Inventário de política urbana			

Fonte: organização do autor a partir tomando como referência Lakatos e Marconi (2010, p. 157-197)

CAPÍTULO I – CIDADES PEQUENAS NO CONTEXTO DA AGENDA URBANA

1.1. O vislumbrar das cidades pequenas: relevância, caracterização e definição

A discussão sobre as cidades pequenas 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), muitos desses estudos não ganham destaque, ou ainda, não apresentam o mesmo volume quantitativo que os estudos relacionados às cidades grandes e médias. Corroborando esse entendimento Endlich (2009, p. 30), ao afirmar que as cidades pequenas “[...] são menos estudadas na academia, muitas vezes negligenciadas”. Já Melo (2008) 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 urbanos, relegando as cidades pequenas a um plano secundário, é evidenciado também por Corrêa (2006, 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”.

A categoria de cidades pequenas, ou centros locais para o IBGE, responde pela maioria dos núcleos urbanos da rede urbana nacional. Nesta tese, o recorte utilizado para se definir uma cidade pequena está em consonância com o referencial metodológico abordado por Motta *et al* (1997), que propõe a divisão das cidades brasileiras em seis categorias de análise a partir do quantitativo populacional: a) regiões metropolitanas de 1º ordem (São Paulo e Rio de Janeiro); b) regiões metropolitanas de 2º ordem (mais de 500 mil hab.); c) centros grandes (250 mil a 500 mil hab.), d) centros médios (100 mil a 250 mil hab.), e) centros médios-pequenos (50 mil a 100 mil hab.), f) centros pequenos (até 50 mil hab.).

Dos 5.570 municípios brasileiros, 4.890 apresentam menos de 50 mil habitantes, representando 88% dessas cidades (IBGE, 2021). Demograficamente, tais centros apresentam formas de apropriação mais próximas, não só pela dimensão geográfica, mas também pelos laços sociais que a dimensão espacial proporciona.

Ainda preservam algumas das características do que Santos (2008) classificava como a “cidade dos notáveis”, repercutindo a sociabilidade de proximidade desses pequenos centros urbanos.

Como será possível observar nas tabelas II e III, apesar da limitada capacidade de influência, são nas cidades pequenas onde uma parcela significativa de pessoas vivem no Brasil. Estima-se que a população seja na ordem de 211 milhões. Destes, 65 milhões têm domicílio em cidades com menos de 20 mil habitantes, ou seja, 30% da população brasileira (IBGE, 2021). Mesmo no cenário em que as cidades médias e os grandes centros urbanos permanecem como principais centros de atração populacional e dinamismo econômico, as cidades pequenas ainda mantêm certo protagonismo como lugar onde vive significativa parte da população brasileira. Como já pontuado, há de se considerar que, numericamente, essa é a categoria de cidade com maior número na rede urbana nacional.

Tabela II – Evolução populacional no Brasil por categorias de cidades (1970-2021*)

Cidades por categorias (hab.)	População (por ano)					
	1970	1980	1991	2000	2010	2021*
SP e RJ	10.176.530	13.583.940	15.126.953	16.293.450	17.573.949	19.171.933
> 500 mil	7.553.483	15.442.232	23.710.868	30.681.068	38.297.557	48.851.495
250 mil a 499 mil	4.716.437	8.208.142	13.535.713	18.027.344	20.969.823	23.024.877
100 mil a 249 mil	9.376.193	14.542.928	18.353.507	21.601.329	27.595.348	31.974.207
50 mil a 99 mil	10.381.988	15.627.576	19.232.673	20.984.462	22.314.204	24.498.937
< 50 mil	50.930.215	51.606.234	56.865.761	62.285.201	64.004.918	65.796.190
TOTAL	93.134.846	119.011.052	146.825.475	169.872.854	190.755.799	213.317.639

*Estimativa populacional.

Fonte: organização do autor a partir de dados do IBGE (2021).

Tabela III - Evolução do número de municípios no Brasil por categorias de cidades (1970-2021)

Cidades por categorias (hab.)	População (por ano)					
	1970	1980	1991	2000	2010	2021
SP e RJ	2	2	2	2	2	2
> 500 mil	9	16	23	29	36	47
250 mil a 499 mil	14	24	40	53	61	67
100 mil a 249 mil	66	96	120	140	184	210
50 mil a 99 mil	156	236	281	302	325	354
< 50 mil	3.705	3.617	4.025	4.981	4.957	4.890
TOTAL	3.952	3.991	4.491	5.507	5.565	5.570

Fonte: organização do autor a partir de dados do IBGE (2021).

É válido observar a evolução recente do número de cidades pequenas na rede urbana nacional. Durante as décadas de 1960, 1970 e 1980, a ditadura militar centralizou na esfera federal parte importante da política nacional, inclusive na capacidade de tributação e financiamento do Estado. A descentralização do poder, incluindo a definição das cidades como um novo ente federado, ocorre a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, resultando na intensificação da instalação de municípios pelo país conhecido como “febre emancipatória” (NUNES; GARCIA, 2015, p. 110-111), em um movimento de ampliação da participação política e de angariação das possibilidades de financiamento do poder público local.

Ferrari (2016), ao se debruçar sobre o fenômeno da criação de municípios no Brasil, demonstra que dos 1403 entes federados emancipados após o ano de 1997, 1388 são cidades com menos de 50 mil habitantes. Sem dúvida, existe uma relação sobre a característica própria de distritos que almejam sua autonomia política-administrativa com populações diminutas, mas é um fato relevante observar a dimensão desses novos entes federados por justamente ditar uma das principais preocupações no processo de criação de novos municípios: a viabilidade econômica. Observando essa questão, uma série de iniciativas administrativas e legislativas foram adotadas visando regulamentar e normatizar a criação de novos municípios – essa perspectiva será melhor desenvolvida ainda neste subcapítulo.

Esse breve exercício de análise sobre a composição e a inserção das cidades pequenas na rede urbana nacional busca evidenciar a dimensão que essa categoria de cidade apresenta. Considerando ainda que na amplitude do território brasileiro e as particularidades dos lugares/regiões, as cidades pequenas assumem papéis e funções específicas, sendo estes os pontos analisados pelo IBGE na elaboração da série REGIC, com edições em 1972, 1987, 1993, 2007 e 2018 (IBGE, 2020). Busca-se na categorização das cidades a partir do seu número de habitantes um recorte do objeto de estudos dessa tese no cenário nacional.

Dois autores clássicos da Geografia brasileira contemporânea, os professores Milton Santos e Roberto Lobato Corrêa, trazem contribuições importantes para a análise das cidades pequenas no cenário nacional. Nas obras “Manual de geografia urbana” (1981) [2012], “A urbanização brasileira” (1993) [2008] e “Da totalidade ao lugar” (1996) [2005], Milton Santos apresenta a iniciativa em incluir os “centros locais” - termo usado pelo autor para denominar as cidades de menor capacidade de

influência na rede urbana - em sua análise sobre o processo de urbanização no sul global na perspectiva da globalização e na consolidação do meio técnico-científico-informacional. Santos não desconsidera o constructo do lugar mesmo diante da homogeneização das relações econômicas e sociais inseridas no bojo globalizador, ao demonstrar como os centros locais ainda guardam características do que o autor chama de cidade dos notáveis, valorizando traços de proximidade e de pertencimento da dimensão geográfica.

Já 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), Roberto Lobato Corrêa discorre sobre aspectos da inserção das cidades pequenas na rede urbana e sua caracterização dentro da hierarquia entre cidades. Também busca problematizar as consequências da globalização na forma como os centros locais passam a se integrar de forma não linear aos outros nós da rede urbana, para os casos em que há disponibilidade dos fixos necessários para que a articulação ocorra, rompendo com o tradicional modelo hierárquico representado pela relação do centro maior para os centros menores em suas subdivisões.

Nas últimas décadas uma série de publicações buscaram dar protagonismo ao tema das cidades pequenas, nas mais diferentes abordagens. Na academia, destacam-se três livros estruturados como compilados que tratam de forma prioritária as cidades pequenas: Silva, Gomes e Silva (2009), que organizam uma coletânea de artigos que enfatizam as cidades pequenas como objeto de estudos 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 de Presidente Prudente e do centro pré-urbano de Tarabay.

Apresenta-se agora outras publicações recentes que abordam as cidades pequenas em uma perspectiva conjunta com outros temas, ou ainda, como resultado de pesquisas que enfatizam determinados casos: Silva (2022) e Rocha e Ferraz (2020) são organizadores de trabalhos que tratam a dinâmica urbano-rural e reorganização espacial nas cidades pequenas e médias do interior baiano; Brandão (2019) apresenta uma coletânea de trabalhos que versa sobre as cidades médias e pequenas em uma

abordagem teórico-metodológica-conceitual, além da exposição de casos empíricos na Argentina, no Brasil e no Uruguai; Olanda (2019) se debruça sobre os princípios da centralidade exercida por Sanclerlândia/GO, mostrando as repercussões para o espaço intraurbano das relações com sua rede urbana imediata; e por fim, Soares e Guth (2019) trazem a importância da bicicleta como modal de transporte para as cidades pequenas.

Além dos livros citados nos parágrafos anteriores, observa-se nos últimos anos o crescimento no número de trabalhos de conclusão de curso de mestrado e doutorado que versam sobre as cidades pequenas como tema principal de pesquisa. Neves e Faria (2020) apresentam a sistematização e análise de sessenta e duas publicações indexadas no Catálogo de Teses e Dissertações da CAPES entre o íterim de 2009 e 2018. No total, foram sessenta e duas publicações. No subcapítulo 1.3 desta tese, aborda-se a produção acadêmica recente de teses e dissertações que tratem o urbano e as cidades pequenas com foco nos municípios que constituem as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras.

Uma das explicações para a ampliação do interesse nos estudos relacionados às cidades pequenas está na interiorização universitária e na expansão na oferta de cursos de mestrado e doutorado ao longo das décadas 2000/2010. Reche (2018) e Jurado da Silva (2011) explanam como a dispersão territorial dos campus universitários favoreceu a inserção de discentes que historicamente foram aliados dos espaços acadêmicos, principalmente por limitações econômicas que a distâncias impostas pela concentração acadêmica nas grandes cidades e regiões metropolitanas. Ainda que em um momento anterior, na década de 1990, e no contexto do estado do Rio de Janeiro, a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro é um exemplo desse processo, fomentando pesquisas relacionadas à realidade da então mesorregião do Norte Fluminense e seu entorno – mas não se restringindo a esse recorte territorial.

O fato de serem cidades pequenas, associado ao movimento retratado de interiorização das pesquisas acadêmicas, traz à tona as relações tênues entre o urbano e o rural observado particularmente nas cidades pequenas. O constructo urbano demonstra em sua dinâmica socioespacial características híbridas, com influência das relações próprias do rural, ainda que essa troca seja simultânea e relacional. O núcleo urbano principal, além de ser a cidade de fato, oferta os

elementos urbanos básicos que a caracteriza como sede municipal com o elemento diferenciador do rural e sua influência na vida urbana em suas atividades econômicas, em seus hábitos e costumes e seu tempo próprio – ainda que cada vez mais homogeneizado pelo atual estágio da globalização.

Esse tênue limite entre o urbano e o rural - características de parcela significativa das cidades pequenas - é abordado por Veiga (2002) que abre questionamentos sobre os parâmetros para se definir uma cidade no Brasil, demonstrando que elementos daquilo que pode ser compreendido como rural são desprezados na definição legal (Decreto-Lei 311/1938) e que distorcem o conceito de cidade-urbano. Para o autor, a rede urbana nacional é sobredimensionada, ou seja, menos urbana e mais rural. O decreto em voga estabelece como cidades todas as sedes municipais, sem maiores especificações, o que torna a definição por si só genérica.

Não há uma convenção internacional para a definição política-jurídica do que é uma cidade. Os países adotam seus próprios critérios e há uma diversidade na constituição desses parâmetros. Dentre os principais, destacam-se os critérios demográficos, oferta de infraestrutura urbana ou decisão política-administrativa, não sendo excludentes entre si e por vezes considerados em conjunto. Exemplificando essa diversidade, Melo (2008) destaca países como a Argentina, o Canadá, a França, a Espanha, os Estados Unidos e até mesmo a ONU que se valem do contingente populacional e da oferta equipamentos urbanos; países como a África do Sul, o Equador, o Paraguai, o Reino Unido e o Brasil adotam prioritariamente o critério político-administrativo; ou ainda, citam-se como exemplo países como Itália e Portugal que convergem os três critérios anteriores.

Atendo-se ao caso brasileiro, apresentam-se questionamentos sobre os critérios do Decreto-Lei 311/1938, que como já citado, resume a definição de cidade ao estabelecimento da sede municipal, principalmente nos casos com pequeno contingente populacional, não considerando os elementos próprios do urbano nesses núcleos, como comércio, equipamentos de comunicação e transporte, industriais, serviços e elementos da administração estatal. Outro fator seria o reconhecimento de elementos rurais nesses espaços, como na influência econômica observadas em cidades localizadas em área com forte atuação agrícola. Para além das cidades deste perfil, Endlich (2006) introduz esse questionamento à luz do contraditório do urbano,

como no dilema cidade formal x cidade informal, ou ainda, na cada vez mais frequente autossegregação em torno de condomínios fechados, comumente observado em regiões metropolitanas e cidades médias.

Se a legislação vigente define como cidade a sede municipal - geralmente o maior núcleo populacional do município - são os decretos da autoridade municipal que regulamentam o perímetro urbano. A perspectiva dessa iniciativa é atribuir ao ente federado local, ou seja, aquele com maior proximidade da realidade, a responsabilidade de definir a linha imaginária que separa a cidade do campo. Obviamente que essa definição não abarca elementos da urbanidade e da ruralidade, que não se restringem a recortes territoriais estabelecidos, mas tem como principal função estabelecer parâmetros legais para a definição de normas e políticas públicas com diretrizes específicas para a cidade e para o campo, como a incidência de Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU) e do Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) – este último imposto, de competência federal, o que permite compreender a saga da amplificação das áreas urbanas nos municípios.

Nos municípios que existem outros núcleos populacionais representativos em sua origem apresentam descontinuidade espacial com a sede municipal, sendo elegíveis à categoria de distritos. Sem autonomia econômica e política, essa subdivisão administrativa é mais utilizada como ferramenta de gestão territorial (JURADO DA SILVA; SPOSITO, 2013). As cidades pequenas, até pela sua característica demográfica, geralmente não apresentam a subdivisão em distritos, dispõe unicamente do distrito-sede. Porém, são justamente a presença de distritos em municípios de porte grande e médios onde o movimento de desmembramento territorial são mais presentes, com a reivindicação de emancipação e de autonomia política e resultando na criação de novos e geralmente pequenos municípios (FERRARI, 2016).

A regulamentação, e até em certo ponto a limitação, de emancipação de municípios é uma questão que vem sendo tratada desde a Constituição Federal de 1967, escrita e promulgada sob a égide da ditadura militar (1964-1985. Ainda que a prerrogativa para criação de cidades seja das Assembleias Legislativas Estaduais, a Lei Complementar nº 1/1967 estabelece os requisitos mínimos de população, renda e a forma de consulta prévia às populações locais. Como requisitos estabelecidos e válidos para todo o país, exigem-se: “[...] população 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 estadual de impostos” (LORENZETTI, 2003, p. 3).

A tabela IV demonstra que ao longo das décadas de 1950, 1960 e 1970, ocorreram os maiores índices de criação de municípios no país, em série que vai da década de 1940 até 2010 (FERRARI, 2016). Essa condição pode justificar a iniciativa federal de regular a emancipação de municípios e se mostra necessário apresentar três características do momento: a) crescimento populacional acelerado; b) ampliação e consolidação do êxodo rural; c) expansão das redes de transporte e telecomunicações. Esses elementos devem ser considerados para compreender o crescimento das cidades e até mesmo a formação de novos núcleos urbanos, o que pode explicar, ao menos em partes, o expressivo número de novos municípios.

Ano	Existentes	Criados	
		Absoluto	%
1940	1.574	-	-
1950	1.889	315	20,01%
1960	2.766	877	46,43%
1970	3.952	1.186	42,88%
1980	3.974	22	0,56%
1990	4.263	289	7,27%
2000	5.507	1.244	29,18%
2009	5.560	53	0,96%
2013	5.570	10	0,18%

*Últimos municípios emancipados.

Fonte: elaboração própria a partir de Ferrari (2016).

O processo de redemocratização na década de 1980, culminando na elaboração e promulgação da Constituição Federal de 1988, procurou como contraponto reduzir centralização vivenciada durante a ditadura militar, estabelecendo a descentralização e a participação popular como um dos seus eixos principais. Logo no seu primeiro artigo é possível identificar essa característica, tornando os municípios entes federados: “A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos [...]” (BRASIL, 1988).

A possibilidade de autonomia administrativa-política da municipalidade, pavimentada pela nova Carta Magna, não foi atrelada à análise dos critérios de definição de cidade, tampouco à regulamentação do processo de emancipação. É possível inferir que essa condição favorece a mobilização social em torno do legítimo projeto emancipatório, o que também representa o avanço das agremiações partidárias nos postos e no aparato estatal que se vislumbra no estabelecimento da burocracia pública (NUNES; GARCIA, 2015). Nesse sentido, a criação de municípios suscita o debate sobre a viabilidade econômica, especialmente no estabelecimento de cidades pequenas. Moreira Júnior (2011 e 2014) expõe essa problemática ao discutir o dinamismo econômico endógeno e o papel do Fundo de Participação dos Municípios (FPM) para a exequibilidade orçamentária.

A Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 15/1996 foi a primeira iniciativa na esfera federal pós-Constituição Federal de 1988 para regulamentar o processo de emancipação visando mitigar a inviabilidade econômica de novos entes. O principal ponto da PEC é a obrigatoriedade do Estudo de Viabilidade Municipal (EVM), que somente apresentou regulamentação em 2013, considerando a conclusão com aprovação do trâmite iniciado em 2002 por meio do Projeto de Lei Complementar (PLP) nº98/2002, do Senado Federal, renomeada para o PL nº 416/2008 na Câmara dos Deputados. O legislador apresenta como os principais pontos na definição para o EVM:

Art. 13. O Estudo de Viabilidade Municipal tem por finalidade o exame e a comprovação da existência das condições que permitam a consolidação e desenvolvimento dos Municípios envolvidos, e deverá comprovar, preliminarmente, em relação ao Município a ser criado, se foram atendidos os seguintes requisitos:

I - população igual ou superior a: a) 5.000 (cinco mil) habitantes nas Regiões Norte e Centro-Oeste; b) 7.000 (sete mil) habitantes na Região Nordeste; c) 10.000 (dez mil) habitantes nas Regiões Sul e Sudeste;

II - eleitorado igual ou superior a 50% (cinquenta por cento) de sua população;

III - existência de núcleo urbano já constituído, dotado de infraestrutura, edificações e equipamentos compatíveis com a condição de Município;

IV - número de imóveis, na sede do aglomerado urbano que sediará o novo Município, superior à média de imóveis de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

V - arrecadação estimada superior à média de 10% (dez por cento) dos Municípios do Estado, considerados em ordem decrescente os de menor população;

VI - área urbana não situada em reserva indígena, área de preservação ambiental ou área pertencente à União, suas autarquias

e fundações;
VII - continuidade territorial (BRASIL, 2008).

Ao todo, a PLC nº 416/2008 se desmembra em 33 artigos que especificam a questão, mantendo a cargo dos estados a operacionalização, por meio de lei própria, para o caso de criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios. No íterim entre a PEC nº 15/1996 e a aprovação da PLC nº 416/2008, 58 municípios foram criados sem a regulamentação do dispositivo estabelecido em 1996, abrindo um questionamento quanto a inconstitucionalidade da matéria pelo Superior Tribunal Federal (STF). Em 2007, o STF deu prazo de 18 meses para que o Poder Legislativo atuasse na regulamentação da questão – culminando na iniciativa já mencionada da PLC nº 416/2008 (CIGOLINI, 2009).

Como demonstra Ferrari (2016), suscitando críticas pela forma e pelo conteúdo, a PLC nº 416/2008, aprovada em 2013, foi vetada pela Presidência da República no mesmo ano, não considerando a relevância da questão e as exigências estabelecidas pelo legislador. O argumento utilizado para o veto está na perspectiva de ampliação do gasto público com a estrutura administrativa e representativa estatal e a pulverização dos recursos do FPM, o que segundo o veto, traria prejuízos sobretudo aos pequenos municípios. O Congresso Nacional, por meio da aprovação PLC nº 397/2014, buscou novamente legislar a matéria, endurecendo duas exigências, em especial no aumento do número mínimo de habitantes⁴. Paradoxalmente, o Governo Federal veta a proposta no ano de 2014, evocando a inviabilidade econômica e a responsabilidade fiscal na federação (BRASIL, 2014).

A tentativa do Poder Legislativo mais recente para regulamentar a PEC nº 15/1996 foi aprovada pelo Senado Federal em 2015, sendo a PLC nº 199/2015. No mesmo ano, a matéria foi encaminhada para a Câmara dos Deputados, recebendo a identificação PLP nº 137/2015, com sua última movimentação nesta casa legislativa em agosto/2018, sendo aprovada por unanimidade pela Comissão Parlamentar responsável. Por parte do Poder Judiciário, o STF julgou procedente a Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4711/2012 que contestava leis do Rio Grande do Sul permissivas à criação, incorporação, fusão e desmembramento de municípios no

⁴ A PLC nº 397/2014 estabelece população igual ou superior aos seguintes quantitativos mínimos regionais: a) Regiões Norte e Centro-Oeste: seis mil habitantes; b) Região Nordeste: doze mil habitantes; c) Regiões Sul e Sudeste: vinte mil habitantes.

estado. No entendimento da corte, a PEC n° 15/1996 exige leis federais que regule o EVM para posterior aplicação na esfera estadual. A decisão estabelece uma nova jurisprudência enquanto aguarda a regulamentação legal da questão.

Fica evidente que a demanda pela viabilidade econômica está diretamente ligada ao contingente populacional dos pretensos municípios. Ou seja, o “protagonismo” das cidades pequenas nesta questão está relacionada a algumas características recorrentes nessa categoria de cidade: baixo dinamismo econômico, dependência dos repasses da União e dos estados, precária ou limitada infraestrutura urbana, além do já citado reduzido contingente demográfico. Obviamente que isso não é uma regra, mas pequenas cidades que não apresentam algumas dessas características devem ser tratadas como excepcionalidade.

Uma perspectiva que não é passível de mensuração métrica, como na questão da viabilidade econômica, diz respeito ao caráter descentralizador da política e da proximidade geográfica e social com o cidadão que a estrutura administrativa das novas cidades possibilita. Como sinalização desta condição, é possível identificar a mobilização política que inicia o processo de emancipação e demonstra algum grau de coesão social. França, Costa e Fonseca (2019) e França (2021) demonstram essa dinâmica como estudo de caso em pequenas cidades do Norte do estado de Minas Gerais, evidenciando como a proximidade administrativa pode ser um elemento de fomento da prática cidadã e na participação social nas arenas públicas.

Valendo-se do ponto demográfico, em concordância com Motta *et al* (1997), Olanda (2008) e Fresca (2010) aplicam o limite de 50 mil habitantes para definir uma cidade pequena, apresentando suas críticas quanto a não definição de critérios por parte do IBGE. Já Bacelar (2008) e Maia (2010) adotam o limite de 20 habitantes, juntamente com Corrêa (2011, p. 7) que sinaliza que dificilmente cidades pequenas ultrapassam a marca de “20 mil ou 30 mil habitantes”. Corrêa (2011), assim como Leão (2011), sinalizam que a compreensão da dinâmica urbana é mais complexa e essencial para reconhecer a função da sede municipal e sua inserção na rede urbana imediata, o que efetivamente qualifica e representa uma determinada cidade nas categorias disponíveis.

As cidades-sede de redes metropolitanas exercem centralidade para além de

suas hinterlândias⁵, reduzindo as funções desempenhadas pelos municípios sob sua influência. Centralidade é entendida como o grau de influência econômica e política que uma determinada cidade pode ganhar, pelo menos em seu próprio caso, e pode se estender além dessa escala de análise. Em áreas onde a rede urbana é territorialmente mais pulverizada, com menos densidade demográfica, as cidades de menor contingente populacional conseguem desempenhar funções de apoio a cidades ainda menores que normalmente são desempenhadas por cidades médias ou grandes. Em um país continental como o Brasil, essa condição pode ser observada em especial na região Amazônica, como nas cidades de São Gabriel da Cachoeira/AM ou Alta Floresta/MT, cidades com menos de 50 mil habitantes, classificadas como núcleos de regiões imediatas.

O que se pretende é demonstrar que a inserção das cidades em uma dada rede urbana e as diferentes formações de atuação nela, constituem a condição de hierarquia nas relações estabelecidas entre seus membros, reunindo cidades de diferentes portes, com distinta oferta de serviços e com atuação de funções específicas. Fatores como diferença da densidade demográfica, dimensão territorial, oferta de comércio de serviços, infraestrutura de transporte e comunicação e a própria organização espacial das cidades influenciam no estabelecimento de funções diferenciadas.

Retomando Corrêa (2011) e seu esforço para melhor compreender as cidades pequenas, ou como o autor se refere, pequenas cidades, apresentam-se 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

⁵ “[...] 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).

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).

Com esses cinco itens, o autor demonstra a necessidade de se aprofundar a análise das especificidades que cada núcleo urbano apresenta, particularidades diretamente relacionadas à inserção e função desempenhada na rede urbana, área de influência e integração internas e externas à rede. 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 fator de análise ao assumir papel de reconhecimento do tecido urbano no qual a cidade se insere, permitindo a compreensão de suas dinâmicas, configurações e variações (FRESCA, 2010).

Estruturada como um sistema onde cidades de diferentes categorias – pequenas, médias, grandes e até metrópoles – desenvolvem relações culturais, econômicas, políticas e sociais de acordo com sua probabilidade de atuação (função), seu grau de influência (centralidade) e sua posição nesta rede (hierarquia), as metrópoles apresentam um alcance maior da sua área de influência, mesmo além dos limites territoriais de seu país de origem, devido às funções altamente especializadas desempenhadas por essa categoria de cidade. São sedes de grandes corporações e instituições estatais e abrigam importantes equipamentos urbanos, como aeroportos, portos, eixos rodoviários, ferrovias e redes de telecomunicações. Isso privilegia as metrópoles, especialmente aquelas localizadas em pontos luminosos, na hierarquia da rede global de cidades, demonstrando a integração seletiva imposta pelo atual estágio do processo de globalização (SANTOS, 2011).

Corrêa (2006) descreve a rede urbana como um conjunto de cidades conectadas, formadas em diferentes contextos econômicos e históricos, com características próprias que estruturam suas dinâmicas internas e com outras cidades. Endlich (2006) acrescenta a essa definição a ideia de que a configuração das redes urbanas se relaciona com “[...] a dinâmica econômica, bem como as possibilidades

tecnológicas de interação espacial, existem quando as cidades se constituem como fluxos que se estabelecem posteriormente". Esses autores contemporâneos abordam a rede urbana baseados na intitulada "Teoria dos Lugares Centrais", desenvolvida em 1933 pelo geógrafo e economista Walter Christaller e que aborda originalmente a análise da rede urbana da então Alemanha Meridional.

Christaller 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). Aborda questões quanto a função, centralidade e hierarquia das cidades em uma rede urbana (SILVA; MACÊDO, 2009). Corrêa (2006, p.16) pondera 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. Ademais, 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". Isso demonstra que o autor 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 originalmente como referência.

Analisando a formação das redes urbanas, Sposito (2008) concluiu que existe uma lógica na formação das redes, pois agentes localizados nos "nós" da rede estabelecem fluxos em suas trocas, direcionando para outros pontos da rede movimentações como de pessoas, transportes, mercadorias, disseminação de informações, transferências de dinheiro e outros tipos de fluxos. A direção destes é sobretudo influenciada pelo nexos econômico, que determina o destino e a intensidade desses fluxos de acordo com os interesses próprios. Nessa perspectiva, as cidades se diferenciam uma das outras conforme seu grau de especialização econômica, influência política e localização espacial.

Essa especialização está diretamente relacionada à divisão territorial do trabalho, com cada cidade de uma determinada rede urbana desempenhando funções específicas que lhe conferem um lugar nessa rede. Essa situação cria fluxos desiguais, estabelecendo hierarquias entre os membros da rede de acordo com o nível de centralidade exercido por cada um dos "nós". Discutindo isso, Leão (2011, p. 32)

afirma: “[...] 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 de globalização que se difundiu pelo mundo desde a década de 1970 exige que a análise das redes urbanas considere as transformações econômicas, políticas, culturais e sociais que esse processo abarca. Insere-se o debate promovido por Santos (2013) sobre o Meio Técnico-Científico-Informacional (MTCI) para melhor compreensão do atual estágio do capitalismo: a globalização. Essa fase é caracterizada pelos avanços na ciência, nas modificações tecnologia e propulsão da informação que alteraram a organização espacial e as dinâmicas sociais. O MTCI trouxe consequências diretas para a reorganização do território brasileiro - durante séculos fragmentado - naquilo que o autor ilustrava como ilhas econômicas.

Os avanços da tecnologia e da rede de telecomunicações e a disponibilidade e oferta dos meios de transporte favoreceram a diversificação nas trocas entre as diferentes categorias de cidade, flexibilizando a tradicional e rígida hierarquia entre os municípios, criando relações que não obrigatoriamente seguem um fluxo pré-estabelecido. Em outras palavras, uma cidade pequena pode apresentar condições de troca com metrópoles mundiais, sem necessariamente ter de recorrer a cidade polo da hinterlândia onde se localizam específicos serviços/comércio. Obviamente que ainda prevalece a dimensão da concentração nessas trocas, onde elementos que se fixam no território ainda permanecem como essenciais, como a busca por suporte hospitalar ou na oferta de emprego. O importante é reconhecer como essa dinâmica mais fluida da hierarquia urbana proporciona novas possibilidades de troca sobretudo para as cidades pequenas.

As cidades pequenas tendem a desempenhar um papel mais modesto nas dinâmicas que compõem as redes urbanas, muitas vezes exercendo centralidade limitada aos seus próprios territórios. As funções dessas cidades são limitadas, ligadas sobretudo às atividades agropecuárias, tornando seus núcleos urbanos dependentes de centros maiores quando é necessário recorrer a um serviço ou negócio especializado. O contingente populacional diminuto repercute na menor oferta da infraestrutura de comunicação e transporte, o que geralmente restringe a área de influência destas cidades para dentro da sua própria hinterlândia. A complexidade e intensidade dos bens e serviços oferecidos determinam o grau de

centralização que a cidade passa a exercer, tanto em sua própria hinterlândia quanto para outras cidades do país e até mesmo do exterior (CORRÊA, 2011).

Jurado da Silva e Sposito (2013, p. 31) apontam 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". Endlich (2006) ressalta que a reorganização produtiva impõe demandas adicionais às pequenas cidades em contexto específicos, para além da tradicional e limitada centralidade dessa categoria de cidade, como as cidades pequenas integradas ao complexo agroindustrial da soja ou da laranja no centro oeste paulista. Assim, as pequenas cidades que desempenham novas funções não se limitam a atender às necessidades básicas de bens e serviços na sua própria hinterlândia, como em casos também servem como pontos de interesse para o grande capital.

Santos (2008 e 2013), ao analisar as "cidades locais" e sua inserção na rede urbana, demonstra o papel das cidades pequenas quanto sua inserção limitada na rede urbana, hierarquicamente subordinada e com restrita atuação econômica e demográfica. A cidade local torna-se o centro funcional, mas não o centro dinâmico, da rede urbana a qual integra, como descreve Santos (2008, p. 87): "[...] 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) questiona 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 no seu raio de centralidade. Deve-se considerar que o atual estágio tecnológico que vivemos, associado as novas necessidades de consumo do sistema capitalista, expande para as mais longínquas cidades a complexidade das atividades próprias do espaço urbano, integrando as cidades pequenas na rede urbana não só regional, mas até mesmo mundial, graças aos novos meios de comunicação e transporte.

Complementa esse entendimento, Moreira Júnior (2013) que 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 atividades urbanas que “extrapolam o denominado nível mínimo”, não criando, entretanto, condição para que sejam consideradas cidades intermediárias. Ainda assim, ambos 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, buscou-se demonstrar a relevância, a caracterização e a definição da cidade pequena, reconhecendo sua representação na rede urbana nacional, os parâmetros legais para sua identificação e o debate acadêmico sobre sua conceituação. Esse panorama permite esclarecer o que se compreende como cidade pequena, tema motriz da pesquisa, e situar sua expressividade para parcela significativa da população brasileira. No subcapítulo a seguir, discorre-se sobre a construção da agenda urbana e a inserção das cidades pequenas em seus principais marcos legais e normativos, com o intuito de se reconhecer como essa categoria de cidade é contemplada pelo Estado em suas políticas urbanas.

1.2. A construção da agenda urbana e a inserção das cidades pequenas em seus principais marcos legais e normativos

A política urbana no Brasil contemporâneo, assim como outras agendas relacionadas as políticas públicas e a operação transparente e democrática da política pública, tem como seu principal marco a Constituição Federal de 1988. Não só por ser a Carta Magna vigente no atual ciclo democrático, mas por contemplar pela primeira vez um capítulo específico para a Política Urbana (Cap. II, art. 182 e 183). A inserção desta pauta na lei maior é resultado da mobilização social e políticas nas décadas anteriores, onde os problemas urbanos foram amplificados devido ao intenso êxodo rural vivenciado na sociedade brasileiras a partir da década de 1950 e o inchaço dos grandes centros urbanos brasileiros.

Durante o Governo de João Goulart (1961-1964), em meio às discussões e embates relacionados às reformas de base propostas pelo mandatário, foi realizado em 1963 nas cidades de Petrópolis/RJ e São Paulo/SP o Seminário de Habitação e Reforma Urbana. Dentre outras proposições, destacaram-se iniciativas relacionadas à questão habitacional, gestão integral do solo urbano e a necessidade de políticas urbanas à nível federal. O Seminário de Habitação e Reforma Urbana é o marco para

o arco de iniciativas e de mobilização política e social que compõem o chamado Movimento Nacional pela Reforma Urbana (BONDUKI e KOURY, 2010).

Com a ruptura democrática promovida pelo Golpe Militar de 1964 – bem como outras iniciativas que pudessem ser classificadas como subversivas - mentores e integrantes do Seminário de Habitação e Reforma Urbana passaram a atuar de forma descentralizada e/ou nas brechas do próprio regime (CARTY e COSTA, 2014). Em meio à crescente repressão militar, sobretudo a partir de 1968 com a instalação do Ato Inconstitucional n.º 5 (AI-5), as iniciativas de organização civil ou demais ações vistas como hostis ou de questionamento por parte dos militares eram passivas de cerceamento, e no limite, alvo de prisões e torturas. Nesse contexto, questionar a desigualdade socioespacial das cidades brasileiras, e mais, propor ações que vão de encontro aos interesses e aos privilégios das elites era um ato de insurgência que a repressão militar não toleraria (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010).

Um relevante ator que contribuiu para o movimento foi a Igreja Católica – ainda que historicamente suas ações estivessem mais atreladas ao *mainstream* do Estado. Surgida na década de 1960, a Teologia da Libertação teve forte influência na construção de uma posição mais combativa da Igreja Católica no que diz respeito às questões de desigualdade socioespacial, não se restringindo apenas ao Brasil, mas com forte atuação em outros países de maioria Católica da América Latina. Ainda que se considere como marco inicial a publicação em 1971 da obra “Teologia da Libertação”, do padre peruano Gustavo Gutiérrez, ações anteriores já demonstravam o caminho que essa corrente da Igreja Católica preconizava.

Na então capital do país, no bairro do Leblon – Zona Sul, uma iniciativa de “desfavelização” a partir da construção de conjuntos habitacionais em áreas próximas ao local de origem foi encampada por Dom Helder Câmara, bispo auxiliar local da Arquidiocese do Rio de Janeiro. Assim, a instalação em 1955 da chamada “Cruzada São Sebastião” foi estruturada como uma nova abordagem frente à crescente remoção de favelas e ao deslocamento de seus moradores para áreas das Zonas Norte e Oeste, consequências nefastas da especulação imobiliária, da disputa pelo solo urbano e do preconceito de classe social e de raça. Porém, novas iniciativas não lograram êxito. Ao contrário, intensificaram-se as remoções nas décadas de 1960 e 1970, na esteira autoritária e repressora do regime militar (BRUM, 2018).

O regime militar procurou dar sua própria condução à questão urbana, ainda que os pontos estruturais não fossem efetivamente combatidos: a desigualdade no acesso ao solo urbano e as condições de habitação e de vida. A continuação acelerada do incremento populacional urbano se mantém nas décadas de 1960 e 1970, pressionando a limitada infraestrutura urbana e amplificando problemas já existentes nas grandes cidades. O Brasil urbano nunca experimentara uma crescente como a observada entre o interim 1950-2000: a população urbana salta de 36% para 81%, em um forte movimento de êxodo rural, um crescimento médio de quase 10% a cada década (IBGE, 2021).

De alguma forma, os militares precisavam estabilizar a situação, sob risco de perderem o controle social nas cidades brasileiras. E para tal, sugestões elaboradas no âmbito dos movimentos sociais pela reforma urbana foram incorporadas, ainda que parcialmente, com a contribuição do “verniz” institucional da Igreja Católica, incluindo sua orientação “Ação Pastoral e o Solo Urbano” do ano de 1982. Citam-se como exemplos proposições estabelecidas no Seminário de Habitação e Reforma Urbana: a criação do Banco Nacional de Habitação (BNH) e o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU) (BONDUKI e KOURY, 2010).

Não por uma vontade própria dos militares, mas refletindo o permanente tensionamento das relações socioeconômicas estabelecidas sob a centralização e repressão do Estado, iniciou-se em 1974, no Governo do presidente-ditador Ernesto Geisel, a abertura “lenta, gradual e segura” da política institucional. Naquele momento, o país observava os primeiros sinais de esgotamento do contínuo crescimento econômico vivenciado entre os anos de 1968 e 1973. Esse crescimento sustentou-se a partir de forte endividamento externo, sem que medidas para redução da desigualdade de renda fossem adotadas. A ampliação da concentração de renda é outra marca desse período.

Com o início da abertura política, são organizadas eleições subnacionais e com a retirada paulatina de censura prévia a jornais, artistas e intelectuais e possibilidade de alguma margem para organização social aos moldes pré-ditadura militar, os movimentos sociais e demais organizações civis voltam a atuar em diferentes frentes, inclusive, na questão urbana. Na esteira do Movimento “Diretas Já”, ocorrido entre 1983 e 1984, que buscava o fim do Regime Militar, a instauração de eleições diretas para a Presidência da República e a elaboração e promulgação de uma nova Carta

Magna, em 1985 é criado formalmente o Movimento Nacional pela Reforma Urbana, com sete organizações integrantes, listadas na tabela V:

Tabela V – Organizações integrantes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana	
Tipo de organização	Membro
Movimento Popular	Movimento de Defesa dos Favelados, Famerj (Federação das Associações de Moradores do Rio de Janeiro)
ONGs	FASE e POLIS
Sindicatos	Federação Nacional dos Engenheiros e Federação Nacional dos Arquitetos
Assoc. Profissionais	ANSUR

Fonte: Brasil, 2004 *apud* Avritzer, 2010, p. 207.

Considerando a efervescência cívica-política do momento e a urgência por respostas à condição de injustiça socioespacial da população vulnerável - em sua maioria negra - nas cidades brasileiras, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana transpõe sua pauta inicial, focada sobretudo na questão habitacional, e passa a atuar de forma holísticas frente às demandas e desafios relacionadas ao espaço urbano, incorporando sobretudo o papel do Estado como agente garantidor do direito à cidade, seja na oferta direta de serviços e infraestrutura, ou ainda como regulador das relações de apropriação do solo urbano por parte do capital e seus agentes (SAULE JÚNIOR e UZZO, 2010).

A organização e força do Movimento foi colocada à prova nos embates travados na Assembleia Nacional Constituinte instalada em 1987. O *lobby* de agentes privados e a disputa política no âmbito na elaboração da nova Constituição Federal exigiu a articulação dos diferentes agentes civis e políticos para o estabelecimento de garantias legais no enfrentamento da desigualdade socioespacial, na apropriação e no uso do solo urbano. Nesse contexto, a elaboração de um capítulo específico que trata da política urbana foi uma vitória de décadas de mobilização, de denúncia e enfrentamento aos interesses de uma elite rentista privada, ainda que em conluio com agentes públicos.

Observa-se como avanços conquistados no texto da lei: i) a Política de Desenvolvimento Urbano a ser executada pelo poder público municipal, destacando a importância do ente público local no desenvolvimento das políticas urbanas; ii) o

Plano Diretor Urbano Municipal e a obrigatoriedade de sua elaboração para cidades a partir de 20 mil habitantes, obrigando o estabelecimento de instrumentos básicos de planejamento urbano; iii) a função social da propriedade urbana e a possibilidade de desapropriação em casos de não exercício da sua finalidade, criando um ponto de inflexão a concentração e especulação da propriedade urbana; iv) a garantia de usucapião para ocupantes de áreas urbanas de até duzentos e cinquenta metros quadrados, por cinco anos interruptos e sem oposição, que a utilizem como moradia e que não tenham outros imóveis (BRASIL, 1988).

Gohn (2002) ressalta o contexto no qual a Constituição Federal de 1988 foi promulgada: crise do Estado do Bem-Estar social, avanço no neoliberalismo e maior pressão para atuação de instituições privadas no que tange à oferta de bens e serviços públicos. Nesse cenário, da mesma forma que a Constituição Federal de 1988 foi fundamental para a consagração de diversos direitos sociais como dever do Estado Brasileiro, também cumpriu o papel de descentralização administrativa via elevação dos municípios à categoria de ente federado. Se esse último ponto favorece a participação social nas estruturas formais de poder, a autora reconhece como face nefasta desse processo o atendimento, por parte dos governos locais, da conveniência de um mercado cada vez mais interessado em assumir posições outrora ocupadas ou reguladas pelo Estado, sobretudo, no espaço urbano.

Uma vez consolidada a inserção dessas pautas na Carta Magna, há de se avançar na implementação do que foi proposto sendo esse é o novo desafio para os agentes do Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Diferente dos planos de urbanização tecnocratas desenvolvidos durante os governos militares (1964-1985), o processo de redemocratização estabeleceu um cenário próprio a planos pautados na participação e transparência da gestão pública. E é compartilhando dessa visão que as primeiras experiências de discussão, de elaboração e implementação de políticas urbanas foram realizadas por municípios no bojo das eleições locais, e sem restrições, em 1988 (MARICATO, 2014).

Os municípios passaram a ser administrativamente e politicamente integrantes da organização do pacto federativo com a Constituição Federal de 1988, em um entendimento de descentralização do aparato estatal e de aproximação da gestão governamental à população. Munidos agora de autonomia fiscal, ainda que se questione a capacidade de financiamento desse ente federado frente suas atribuições

constitucionais, as cidades passam a atuar na elaboração de suas ações, inclusive, nas políticas urbanas. Ademais, reconhece-se nesse ente federado maior possibilidade de catalisação da participação da sociedade nas arenas institucionais. Isso evidencia a importância atribuída à escala local no que tange à formulação ou execução de políticas públicas nesse novo marco institucional e federativo (NUNES, 2014).

Rolnik (2012), Villaça (2012) e Marques (2017) reforçam que as cidades são, por excelência, o local de maior destaque para as políticas públicas, pois no geral, abrigam as arenas e os formuladores de tais políticas. No caso da política do urbano – ainda que no caso brasileiro estejam centralizadas as condições de financiamento na esfera federal – o poder executivo municipal apresenta condições políticas e de mobilização social para conseguir influenciar tanto os marcos regulatórios a nível federal quanto na execução local, evidenciando a dimensão constitutiva e temporal da espacialidade do nosso sistema político.

Maricato (2014) exemplifica essa condição a partir do caso da cidade de São Paulo, com a eleição em 1988 de uma mandatária oriunda dos movimentos sociais e políticas, abarcando o Movimento Nacional pela Reforma Urbana. Outras cidades tomadas como exemplo na incorporação de pautas relacionadas ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana são Porto Alegre e Belo Horizonte. O caso de Porto Alegre ganha relevância por seu histórico na elaboração de planos urbanísticos, datando o seu Plano Diretor Urbano ainda na década de 1950 e a antecipação de questões relacionadas à dinâmica de apropriação do solo urbano nas décadas subsequentes que somente foram discutidas de forma sistematizada pelo aparato estatal no bojo da Assembleia Nacional Constituinte de 1987. Já o caso de Belo Horizonte se destaca pela elaboração do Plano Diretor Urbano que privilegiou o diálogo, inclusive com os grandes proprietários de terras urbanas, mas sem renunciar ao estabelecimento de instrumentos de regulação urbana (AVRITZER, 2010).

Os avanços observados na elaboração de instrumentos de planejamento urbano no pós- promulgação da Constituição Federal de 1988 em algumas cidades brasileiras, com o fomento do debate para a atuação de diferenças forças políticas, movimentos sociais, empresários e sociedade civil organizada, mostraram-se como um dos pontos de maior repercussão prática dos avanços normativos e institucionais conquistado. Ainda que não houvesse a pretensão de resolução automática dos

problemas urbanos com o desenvolvimento de planos urbanos, a promoção da discussão pública traz à luz elementos que historicamente foram negados ou tiveram informações omitidas, como exemplos, a identidade dos agentes envolvidos, seus interesses e a publicização do processo de tomada de decisões, inaugurando uma importante etapa de politização do planejamento urbano (VILLAÇA, 2010).

Se os cenários citados demonstram a prática do exercício da política urbana, na nova configuração sociopolítica, há de se avançar na regulamentação dos marcos estabelecidos na Carta Magna. E esse desafio não é menor, muito pelo contrário. A regulamentação é uma das garantias de que os pontos norteadores que compõem a Política Urbana serão detalhados e normatizados para que sejam colocados em prática. Refletindo o novo momento de disputa parlamentar já na gestação da Constituição Federal de 1988, exigindo uma nova organização e atuação, alargando os agentes envolvidos com o objetivo de aglutinar forças legislativas em prol dos avanços relacionados ao trabalho de regulamentação da lei, o Movimento Nacional pela Reforma Urbana passa ser denominado Fórum Nacional de Reforma Urbana ainda no ano de 1987 (AVRITZER, 2010).

Como se verifica na tabela VI, atualmente o Fórum Nacional de Reforma Urbana congrega vinte e sete entidades das cinco regiões brasileiras, definindo-se como “[...] uma articulação de atores sociais que envolve movimentos populares, ONGs, entidades de ensino e estudantis, associações de classe e instituições de pesquisa que tem o objetivo de lutar por políticas públicas voltadas para a promoção da reforma urbana no Brasil” (FNRU, 2022). Esse conjunto de agentes foram e são relevantes na promoção da discussão da pauta urbana pelos legisladores e governos. Maricato (2014) destaca a participação ativa do Fórum Nacional de Reforma Urbana em frentes como a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (ECO-92) e nas Conferências Habitat/ONU.

Tabela VI – Organizações integrantes do Fórum Nacional de Reforma Urbana

Tipo de organização	Membro
Movimento Popular	Confederação Nacional de Associações de Moradores (CONAM), Movimento Nacional de Luta pela Moradia (MNLM), União Nacional por Moradia Popular (UNMP), Central de Movimentos Populares (CMP), Movimento de Lutas nos Bairros, Vilas e Favelas (MLB), Federação Nacional dos Estudantes de Arquitetura e Urbanismo do Brasil (FENEA), Fórum Nordeste de Reforma Urbana (FNeRU), Fórum Sul de Reforma Urbana, Centro de Assessoria à Autogestão Popular, Fórum Urbano da Amazônia Ocidental (FAOC)
ONGs	Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (PÓLIS), Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional (FASE), Centro Dom Helder Câmara de Estudos e Ação Social (CENDHEC), Terra de Direitos, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (IBASE), Habitat para a Humanidade Brasil (Habitat), Caritas Brasil, Centro de Direitos Econômicos e Sociais (CDES), Cearah Periferia, Act!onaid
Sindicatos	Federação Interestadual dos Sindicatos de Engenharia (FISENGE)
Assoc. Profissionais	Federação Nacional das Associações de Empregados da Caixa Econômica (FENAE), Federação Nacional dos Arquitetos e Urbanistas (FNA), Associação Nacional de Transportes Públicos (ANTP), Associação dos Geógrafos Brasileiros (AGB), Conselho Federal de Serviço Social
Universidades	Observatório das Metrôpoles

Fonte: elaboração própria a partir de FNRU (2022).

Voltando ao aspecto ligado à disputa política-legislativa, outra importante contribuição está no trabalho pela tramitação e elaboração do chamado “Estatuto da Cidade”, lei nº 10.257/2001 que regulamenta os artigos 182 e 183 – Política Urbana, promulgada somente 13 anos após a implantação da Constituição Federal de 1988. Ao longo desse íterim três legislaturas passaram pelo Congresso Nacional, três presidentes pelo Palácio do Planalto, exigindo um contínuo e permanente acompanhamento em razão da pauta urbana. E negociar fez parte desse processo. Carty e Costa (2014) discorrem sobre como o conteúdo do Estatuto da Cidade que foi arrefecido em sua inclinação original de denúncia e combate à condição de injustiça socioespacial, como parte da estratégia de garantir a elaboração e promulgação da lei – e a execução ainda que parcial das diretrizes constitucionais da política urbana.

Inegavelmente o Estatuto da Cidade, que pese suas limitações, é um marco positivo para a política urbana no Brasil. Partindo da premissa de gestão transparente, democrática e que privilegie a função social da propriedade urbana, a lei nº 10.257/2001 apresenta normatizações e diretrizes em consonância com seus pressupostos. Saule Júnior e Uzzo (2010) buscam sintetizar em quatro pontos o que os autores entendem como avanços da lei:

- Dos instrumentos voltados a garantir o cumprimento da função social da propriedade o imposto progressivo no tempo sobre a propriedade urbana e a desapropriação para fins de reforma urbana;
- Dos critérios para a elaboração e execução do Plano Diretor pelos municípios;
- Dos instrumentos de regularização fundiária das áreas urbanas ocupadas por população de baixa renda;
- Dos instrumentos de gestão democrática da cidade: audiências públicas, conselhos e conferências das cidades nas esferas nacional, estadual e municipal. Mais uma das tantas ações praticadas pelo FNRU, sem desmerecer a importância das demais, a aprovação do Estatuto da Cidade foi um passo fundamental para a reforma urbana no Brasil (SAULE JÚNIOR; UZZO, 2010, p. 265).

Tais avanços precisam ser repercutidos nas ações dos agentes sociais que operacionalizarão a política urbana em todo território nacional, o que não é uma tarefa fácil considerando a amplitude e heterogeneidade da rede urbana brasileira. Reconhecendo os municípios como responsáveis pela política urbana, em colaboração com estados e união, os dispositivos de governança nas cidades emergem como ferramenta para o aprimoramento ou desenvolvimento de gestões democráticas e transparentes. E o primeiro desafio para parcela significativa das cidades surge nos anos seguintes: a implantação dos Planos Diretores Urbanos.

Apesar de ser um instrumento de planejamento urbano obrigatório para cidades com mais de 20 mil habitantes desde 1988, o Plano Diretor Urbano passa a ser exigido também em outras circunstâncias. O art. 41 do Estatuto das Cidades discorre sobre cinco pontos de obrigatoriedade, 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).

Considerando o desafio técnico que é difundir as boas práticas de gestão e de governança para o já mencionado mosaico de cidades inseridas na rede urbana nacional, o Governo Federal nos anos subsequentes a promulgação da lei nº 10.257/2001 estabeleceu políticas públicas de suporte normativo e técnico aos agentes públicos locais. Um marco dessas iniciativas está na criação em 2003 do Ministério das Cidades, primeira pasta ministerial dedicada exclusivamente para a questão urbana. Segundo Maricato (2014, p. 35) “[...] o Ministério das Cidades foi fruto de um amplo movimento social progressista e sua criação parecia confirmar, com os avanços, os novos tempos para as cidades no Brasil”.

Reunidos sob o guarda-chuva do novo ministério, novos marcos legais e institucionais foram implementados na esteira da consolidação da política de desenvolvimento urbano e promovendo a discussão e o enfrentamento às questões urbanas como prioridade de Estado. Tomando como referência a década 2000-2010, destacam-se: a Conferência das Cidades (2003), a Política Nacional de Desenvolvimento Urbano (2004), o Conselho das Cidades (2004), a Política Nacional de Habitação (2004), a campanha nacional “Plano Diretor Participativo – Cidade para todos” (2005) e o Programa Minha Casa, Minha Vida (2009) (FAVARÃO; COSTA, 2018).

Dos elementos de gestão e de governança citados, o Plano Diretor Urbano pode ser aquele que trouxe maior repercussão para o local, principalmente para as cidades pequenas, por ser uma iniciativa composta por etapas de diagnósticos, participação e discussão pública, algo não usual nas cidades brasileiras, ainda mais em cidades deste porte. Escala privilegiada para o *locus* da reprodução cotidiana, é na administração municipal onde se dá o exercício da política própria das relações sociais e políticas e o desenvolvimento das políticas setoriais, como a urbana. Diferente das cidades de médio e de grande porte, nas cidades pequenas essas relações se dão de forma mais próxima e personificada, criando laços próprio de um pêndulo entre a solidariedade e a cooptação.

Considerando que quase 70% dos municípios brasileiros apresentam população inferior a 20 mil habitantes, abrigando mais de 31 milhões de pessoas (IBGE, 2021), é possível deduzir que parcela significativa da rede urbana nacional é desprovida de instrumento de governança urbana. Nesse sentido, Jurado da Silva (2011) afirma que a não obrigatoriedade do desenvolvimento de Planos Diretores

Urbanos e a ausência de políticas de desenvolvimento urbano específicas para municípios com menos de 20 mil habitantes demonstram 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.

Em certa medida, os marcos legais e institucionais relatados anteriormente impactaram inclusive essas cidades na composição de suas pautas urbanas. Schmidt, Caccia e Felin (2018) demonstram nas figuras I e II a evolução dos principais marcos da política urbana na esfera federal e a complexidade do Plano Diretor Urbano Integrado, seus instrumentos e as legislações que integram o tema. Ainda que a indicação pelo Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado esteja prevista no “Estatuto da Metrópole”, Lei Federal nº 13.089/2015, vale o reconhecimento de como as cidades pequenas são inseridas nos instrumentos de governança:

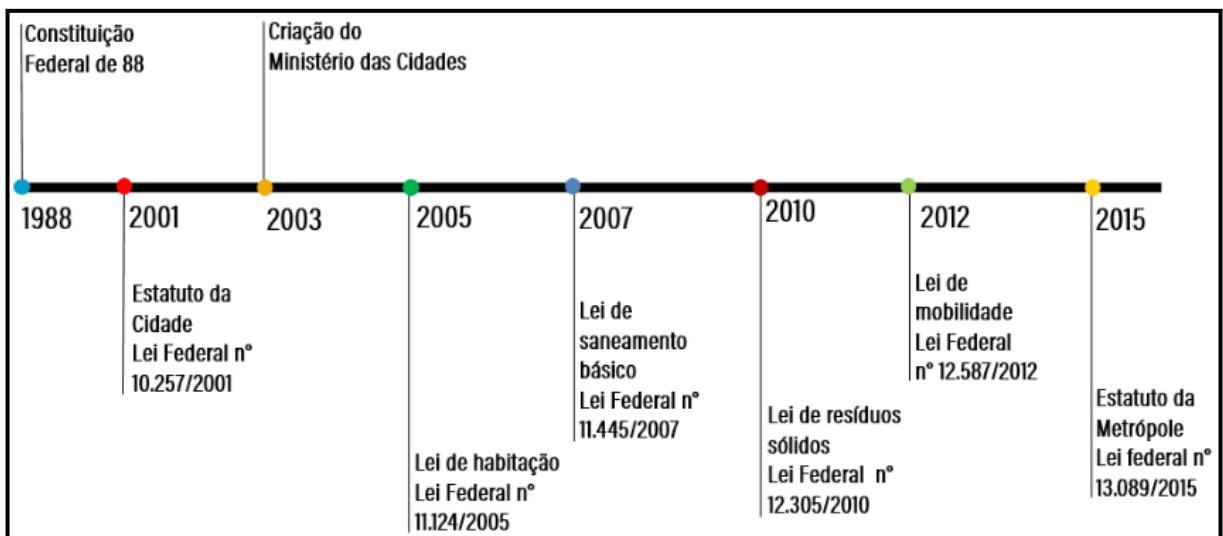


Figura I – Linha do tempo dos principais marcos da política urbana na esfera federal (1988/2015).
Fonte: Schmidt, Caccia e Felin (2018).



Figura II – Plano Diretor Urbano Integrado, legislações e instrumentos.
 Fonte: Schmidt, Caccia e Felin (2018).

Assim como a obrigatoriedade e regulamentação do Plano Diretor Urbano (Estatuto da Cidade), a Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei de Mobilidade) também apresenta como implantação compulsória para cidades a partir de 20 mil habitantes, com algumas exceções: a) integrantes de regiões metropolitanas, regiões integradas de desenvolvimento econômico e aglomerações urbanas com população total superior a 1.000.000 (um milhão) de habitantes; b) integrantes de áreas de interesse turístico, incluídas cidades litorâneas que têm sua dinâmica de mobilidade normalmente alterada nos finais de semana, feriados e períodos de férias, em função do aporte de turistas, conforme critérios a serem estabelecidos pelo Poder Executivo. Já a Política Federal de Saneamento Básico (Lei de Saneamento Básico) e a Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei de Resíduos Sólidos) determinam, respectivamente, a elaboração do Plano de Saneamento Básico e o Plano Gestão Integrada de Resíduos Sólidos para todos os entes federados locais, facultando aos municípios com população inferior a 20 mil habitantes a apresentação de planos simplificados, com menor nível de detalhamento.

O Plano de Desenvolvimento Urbano Integrado (Estatuto da Metrópole) e o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (Lei de Habitação) não contemplam ou citam, de forma específica, cidades pequenas em suas orientações. No primeiro instrumento - ainda que o objetivo seja o planejamento, gestão e execução das funções públicas de interesse comum em regiões metropolitanas e em aglomerações urbanas - a não contemplação das diretrizes destinadas às cidades pequenas evidenciam como essa categoria de cidade não é considerada em suas especificidades no contexto metropolitano (MOREIRA JÚNIOR, 2014). No segundo instrumento, a questão da habitação como política de Estado só teve ajustes visando a realidade orçamentária, técnica e social das cidades pequenas em 2011⁶ (FRANÇA, 2015).

Como foi possível observar, a maior parte das legislações recentes relacionadas às políticas urbanas recentes não incluem orientações específicas para as cidades pequenas. Essa aparente ausência evidencia aquilo que Dye (1984) afirma ser uma forma de fazer política (no sentido *policy*): não incluir também pode ser uma decisão consciente. Argumenta-se que, em parte, os centros locais não apresentam a complexidade dos centros maiores; ou ainda, que cidades pequenas não dispõem de recursos financeiros ou mão de obra capacitada para a execução de ações e planos a serem contemplados em legislações. Tais alegações podem ter alguma validade, considerando a quantidade e a dispersão geográfica das cidades pequenas no território nacional. Porém, há de se pensar em formas para viabilizar a implantação de políticas urbanas nas suas diferentes frentes.

O Estado brasileiro vem buscando formas de se limitar a já citada “febre emancipatória”, que resultou na criação de novos e majoritariamente pequenos municípios, sobretudo a partir da década de 1980. Observa-se uma sequência de leis e interpretações visando regulamentar os pontos estabelecidos na Constituição Federal de 1988, que trata o município como mais um ente federado. Ferrari (2016) traz um levantamento sobre os principais eventos relacionados à regulamentação da criação, incorporação, fusão e desdobramentos de municípios, tanto no âmbito federal

⁶ O Ministério das Cidades elaborou a Instrução Normativa n° 15 no ano de 2011, que possibilitou aos pequenos municípios optarem pela modalidade PLHIS-Simplificado.

quando no âmbito estadual, por meio de Lei Complementares, com este último passando a determinar os requisitos práticos em cada unidade da federação.

O entendimento de que é preciso limitar a existência das cidades também chega por proposta do Poder Executivo. Com publicização no mês de fevereiro de 2020, o Governo Jair Bolsonaro (2019-2022), por meio do Ministério da Economia, apresentou o denominado “Plano Mais Brasil”. A iniciativa é definida como uma “[...] ampla e decisiva agenda de transformação do Estado [...] criar condições para impedir novas crises das contas públicas, como a que país atravessou nos últimos anos, e oferecer estabilidade fiscal à União e aos entes subnacionais” (BRASIL, 2020). Operacionalizado por meio de três PECs, na prática o Plano Mais Brasil não foi apresentado ao Congresso Nacional. É importante ressaltar que no mês de março de 2020 foi declarada pela Organização Mundial de Saúde a pandemia do novo Coronavírus.

Dentre outras ações, destaca-se a proposta de incorporação por municípios vizinhos dos entes federados locais com população menor de 5 mil habitantes e arrecadação própria menos que 10% da receita total. Em uma eventual implementação da proposta, aproximadamente 770 municípios seriam incorporados, ou seja, 14% dos 5.570 municípios deixariam de existir (PODER360, 2019). De certo, a proposta tem a capacidade de redução da máquina pública, com absolvição de cargos do funcionalismo público e na otimização da estrutura física e material estatal – ainda que tal discurso esteja enviesado pela visão neoliberal. Entretanto, a simples extinção de cidades e seus poderes representativos pode penalizar os cidadãos que residem nesses centros urbanos, indo de encontro com os preceitos de participação social e descentralização política propostos pela Constituição Federal de 1988.

Ainda que não seja uma política setorial específica, o Plano Mais Brasil e sua proposta para as cidades pequenas com menos de 5 mil habitantes podem ser compreendidos como o último capítulo de um acelerado processo de desmonte da agenda urbana no país. Como já foi sinalizado, o marco deste processo pode ser simbolizado na extinção do Ministério das Cidades em 1 de janeiro de 2019, também no Governo Jair Bolsonaro (2019-2022), e seus desdobramentos mais diretos, como destaque para o decreto 9.759/19 - encerramento de conselhos consultivos, dentre eles, do Conselho das Cidades; a interrupção do ciclo de Conferências das Cidades;

e a descontinuidade do Programa Minha Casa Minha Vida (SANTOS JÚNIOR; DINIZ; SAULE JÚNIOR, 2020).

Esse cenário que foi brevemente caracterizado é uma alerta para que as forças progressistas relacionadas à agenda urbana, como o Fórum Nacional da Reforma Urbana, não se desmobilizem e atuem na reversão dos retrocessos nos marcos legais e normativos relacionados à política urbana. O desmonte da agenda urbana está diretamente ligada a perspectiva privatista, individualista e patronal que norteia os governos de orientação neoliberal que conduzem o Estado brasileiro a partir do ano de 2016, sob o Governo Michel Temer (2016-2018). As eleições gerais do ano de 2022 elegeu por uma pequena margem de diferença Luís Inácio Lula da Silva, em uma opção de não continuidade ao modelo posto (ou imposto), o que não necessariamente significa uma ruptura completa pelo caráter reformista e conciliador que caracterizou as gestões federais do PT (2003-2016).

As cidades pequenas seguem à margem dessa discussão, considerando que a maioria dos principais marcos legais e legislativos não contempla ou contemplam de forma periférica as dinâmicas urbanas próprias dessa categoria de cidade. A existência de um movimento de base acadêmica que busca dar maior visibilidade às cidades pequenas na pauta do urbanismo brasileiro é uma forma de subsidiar a análise e a problematização das ações governamentais para as cidades pequenas. E essa tese se inclui nesse esforço. Visando o recorte territorial da pesquisa, avança-se no próximo subcapítulo no levantamento, na sistematização e análise da produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras.

1.3. Produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras⁷

Na busca por reconhecer, organizar e publicizar os estudos relacionados às cidades pequenas, toma-se como referência as teses e dissertações⁸ disponíveis no

⁷ O texto deste subcapítulo foi adaptado para artigo e submetido à revista "Geografia, Ensino e Pesquisa", sendo aprovado e publicado no volume 24 (fevereiro/2020).

⁸ A definição de dissertações e teses como fonte bibliográfica se deu pelo reconhecimento que tais publicações gozam de relativo ineditismo, rigor científico e diversidade dos seus objetos de estudo considerando a dispersão territorial das IES (FERREIRA, 2002, p. 261).

CTDC⁹ produzidas no período entre 2001 e 2020¹⁰, constituindo o “estado da questão” sobre a produção recente acerca do urbano nas cidades pequenas que integram as RIMs de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras. Nóbrega-Therrien e Therrien (2004) ressaltam o caráter intencionalmente delimitado dessa abordagem, uma vez que, diferente do que entendem ser estudos do tipo “estado da arte”, no “estado da questão” privilegia-se como parâmetro determinado interesse delimitado, vislumbrando práticas exitosas, assim como identificar possíveis lacunas naquilo que pode ser entendido como a base de um determinado conhecimento.

O “estado da questão” amplia o escopo de uma abordagem do tipo revisão de literatura, pois concede ao pesquisador, via identificação e categorização teórico-metodológica da produção acadêmica selecionada, maior clareza da problemática de pesquisa, direcionando esforços para o avanço em direção à novas contribuições científicas. Complementando essa perspectiva, Pintassilgo e Beato (2015, p. 216) afirmam que “[...] o mapeamento e questionamento da produção, no seu todo ou em parcelas temáticas, é uma atividade fundamental para avaliar a qualidade e o sentido do trabalho que vai sendo realizado e, também, para delimitar os percursos futuros da pesquisa”.

Foram identificadas 40 produções acadêmicas que tratam do urbano nas cidades pequenas, a partir das palavras-chave utilizadas como busca no CTDC: “urbano” AND “*cidade*” – o termo cidade é utilizado aqui como um parâmetro demonstrativo, sendo substituído na consulta pelo nome das cidades abordadas na tese como objeto de estudo, totalizando 10 consultas para a composição final dos dados. Foram evitados termos mais específicos, com “expansão urbana”, “segregação urbana” ou “ordenamento territorial urbano”, pois o seu uso restringiu os resultados obtidos, repercutindo em número menor de publicações selecionadas.

Três trabalhos merecem atenção especial. Destes, dois trabalhos apresentaram “duplicidade” por constarem no resultado da consulta de mais de uma cidade: Neves (2016) aborda os impactos da indústria do petróleo no espaço urbano

⁹ Optou-se pelo uso do CTDC por ser é um banco de dados integrado à Plataforma Sucupira, ferramenta eletrônica do Ministério da Educação de coleta de informações, análise e avaliações, integrante do Sistema Nacional de Pós-Graduação e vinculada à CAPES. É uma das prerrogativas dos Cursos de Pós-Graduação inserir informações sobre suas produções acadêmicas, o que confere ao CTDC atualização permanente.

¹⁰ Dos doze filtros disponíveis para busca, apenas o item “ano” foi inserido, com o ano inicial de 2001 e o ano final de 2020.

das cidades de Carapebus e de Quissamã/RJ; Lacerda (2008) trata da poluição na Bacia do Rio Paraíba do Sul e propõe a construção de um indicador de sustentabilidade ambiental nos municípios da sua foz, entre eles, São Fidélis e São João da Barra. Ambos os trabalhos foram considerados uma única vez na tabulação, com exceção da tabela X – Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por abrangência do objeto de pesquisa (p. 66). A dissertação de Prates (2017), apesar de constar na relação de trabalhos relacionados à São João da Barra, não aborda questões relacionadas ao urbano, constando no resumo o seu nome da cidade como forma de contextualização do foco principal do seu trabalho: o mineroduto Minas-Rio e o município de Mato Dentro/MG. Esse trabalho não é considerado na composição dos dados aqui apresentados.

É importante ressaltar que alguns trabalhos não apresentaram abordagem teórico-empírica relacionada à perspectiva urbana nas cidades pequenas. Possivelmente, o CTDC indicou esse trabalho no resultado da busca por constar no resumo o termo “cidades pequenas”. Considerando a manutenção da integridade dos resultados apresentados, optou-se por manter tais trabalhos na tabulação e análise dos dados, pois todos apresentam como objeto ou campo de estudo cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras. Estes são os dez trabalhos que se enquadram na condição apresentada:

- 1) Uema (2005): aborda a memória da constituição do assentamento São Domingos em Conceição de Macabu;
- 2) Daumas (2010): trata do desafio da readequação do trabalho para os ex-funcionários da Usina Víctor Sense em Conceição de Macabu;
- 3) Machado (2006): estuda a memória, a identidade e as tradições culturais da Fazenda Machadinho em Quissamã;
- 4) Romero (2004): investiga as consequências do uso de agrotóxicos em crianças e adolescentes da Fazenda Machadinho em Quissamã;
- 5) Sangenis (2013): aborda as formas de exposição a *Trypanosoma cruzi* nos pacientes portadores de doença de Chagas, com amostragem em São Fidélis;
- 6) Alexandre (2003): trata da política territorial e gestão ambiental em unidades de conservação, incluindo o Parque Estadual do Desengano no trecho de São Fidélis;
- 7) Gomes Júnior (2015): estuda a organização e mobilização sociopolítica no Projeto de Assentamento Zumbi dos Palmares em São Francisco de Itabapoana;
- 8) Andrade (2011): busca inventariar e monitorar anfíbios anuros da Restinga de Iquipará em São João da Barra;
- 9) Morado (2008): avalia a qualidade

ambiental da bacia do Rio Paraíba do Sul e reservatório do Funil utilizando biomarcadores e bioindicadores em peixes, incluindo São João da Barra; 10) Maia (2016): analisa o conteúdo das notícias sobre o Porto do Açú, observando como o tema é tratado em diferentes mídias durante o processo de implantação do empreendimento.

A tabela VII relaciona os dados obtidos por ano de publicação, por gênero da autoria, por IES privado ou público e pelo somatório de teses e dissertações.

Tabela VII - Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por ano de publicação, por gênero, por tipo de IES e por tipo de produção						
Ano de publicação	Gênero		Tipo de IES		Tipo de produção	
	Feminino	Masculino	Privado	Público	Dissertações	Teses
2001	0	0	0	0	0	0
2002	0	0	0	0	0	0
2003	1	2	2	1	3	0
2004	2	1	2	1	3	0
2005	1	1	0	2	1	1
2006	1	2	2	1	3	0
2007	0	0	0	0	0	0
2008	1	4	2	3	5	0
2009	1	2	0	3	3	0
2010	1	0	1	0	1	0
2011	1	1	1	1	2	0
2012	1	2	3	0	3	0
2013	2	2	0	4	3	1
2014	3	1	1	3	4	0
2015	1	1	1	1	2	0
2016	1	1	1	1	2	0
2017	1	0	0	1	1	0
2018	0	0	0	0	0	0
2019	0	0	0	0	0	0
2020	1	0	0	1	1	0
Total Específico	19	20	16	23	37	2
%	49%	51%	41%	59%	95%	5%
	TOTAL	39	TOTAL	39	TOTAL	39

Fonte: organização do autor a partir de dados de dissertações e tese disponíveis no CTDC.

É possível observar uma ligeira predominância de autores do gênero masculino, indo de encontro aos resultados mais recentes disponibilizados pela CAPES sobre

matrículas em cursos de Pós-Graduação *stricto sensu*, que indicam a predominância do gênero feminino¹¹. Em relação ao tipo de IES, a preponderância da produção está na universidade pública, com 59% do total dos trabalhos. Quanto ao tipo da produção acadêmica, prevalecem as dissertações. Como não foi identificado trabalho do tipo Mestrado Profissional, essa variável foi retirada, ainda que tenha sido utilizado como filtro de busca. Outro ponto de destaque é a ausência de produções nos anos de 2001, 2002, 2007, 2018 e 2019.

Três professores atuaram como orientadores em mais de um trabalho e de maneira geral, há a dispersão na orientação. As outras produções acadêmicas foram conduzidas por orientadores específicos. É possível reconhecer a inexistência de atuação mais sistematizada em pesquisas sobre o tema, como acontece em iniciativas de se compreender realidades metropolitanas ou de cidades grandes e médias. Como exemplo, cita-se o Observatório da Metrópole¹² e a Rede Brasileira de Estudos sobre Cidades Médias¹³. Também é possível observar esse aspecto a partir dos dados que demonstram a produção dos trabalhos por IES, estruturados na tabela VIII:

Tabela VIII - Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por IES						
Instituição	Dissertações	%	Teses	%	Total/ instituições	%
UCAM	15	41%	0	0%	15	38%
UFRJ	5	14%	0	0%	5	13%
IFF	4	11%	0	0%	4	10%
UFF	3	8%	1	50%	4	10%
UENF	4	11%	0	0%	4	10%
UFRRJ	2	5%	0	0%	2	5%
ENCE	1	3%	0	0%	1	3%
FGV	1	3%	0	0%	1	3%
FIOCRUZ	0	0%	1	50%	1	3%
UERJ	1	3%	0	0%	1	3%
UFJF	1	3%	0	0%	1	3%
TOTAL	37	100%	2	100%	39	100%

Fonte: organização do autor a partir de dados de dissertações e tese disponíveis no CTDC.

¹¹ “Mulheres permanecem como maioria na pós-graduação brasileira” (CAPES - 08/03/2018) – Disponível em: <https://www.capes.gov.br/pt/sala-de-imprensa/noticias/8787-mulheres-permanecem-como-maioria-na-pos-graduacao-brasileira>. Acesso em junho de 2020.

¹² Disponível em: <http://observatoriodasmetrosoles.net.br/wp/>

¹³ Disponível em: <http://www.redbcm.com.br/>

A Universidade Candido Mendes, de caráter privado, desponta como a IES que mais contribuiu com as dissertações e as teses, seguida pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, pelo Instituto Federal Fluminense, pela Universidade Federal Fluminense e pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Essas cinco IES apresentam presença de campus ou campis nas RIMs de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras, aspecto que corrobora com Henrique (2010) que demonstra como a interiorização das IES observada nas últimas décadas contribui com a inserção de novas realidades de pesquisa no campo do ensino superior.

Ao aprofundar a análise sobre a origem desses trabalhos, a tabela IX busca demonstrar a distribuição por programa de Pós-Graduação e por área de avaliação da CAPES. É possível observar a produção acadêmica pulverizada em diferentes áreas do conhecimento, com maior repercussão dos programas da área de avaliação de Geografia e Planejamento Urbano e Regional/Demografia.

Tabela IX – Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por Programa e Área de Avaliação da CAPES

Área de avaliação CAPES	Nome do programa	Dissertações	Teses	Total/ programa	Total/ área de avaliação	%
Arquitetura, Urbanismo e Design	Ambiente Construído	1	0	1	3	8%
	Arquitetura e Urbanismo	1	0	1		
	Urbanismo	1	0	1		
Biodiversidade	Biologia Animal	1	0	1	2	5%
	Ciências Biológicas (Zoologia)	1	0	1		
Engenharias I	Engenharia Ambiental	4	0	4	5	13%
	Engenharia Civil	1	0	1		
Geografia	Geografia	3	1	4	4	10%
História	Bens Culturais e Projetos Sociais	1	0	1	1	3%
Interdisciplinar	Memória Social	1	0	1	3	8%
	Políticas Sociais	2	0	2		
Medicina II	Medicina Tropical	0	1	1	1	3%
Planejamento Urbano e Regional / Demografia	Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas	1	0	1	18	46%
	Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais	1	0	1		
	Planejamento Regional e Gestão da Cidade	15	0	15		
	Planejamento Urbano e Regional	1	0	1		
Saúde Coletiva	Saúde Coletiva	1	0	1	1	3%
Sociologia	Sociologia Política	1	0	1	1	3%
TOTAL		37	2	39	39	100%

Fonte: organização do autor a partir de dados de dissertações e tese disponíveis no CTDC.

O programa de Planejamento Regional e Gestão da Cidade da UCAM, que se insere na área de avaliação Planejamento Urbano e Regional/Demografia, apresenta quinze dos quarenta trabalhos analisados, destacando-se como o programa que mais produziu sobre o tema. Os demais trabalhos estão pulverizados em dezenove programas, sendo os cursos de Engenharia Ambiental, Geografia e Políticas Sociais àqueles que apresentaram mais de uma produção. É notório o intercâmbio de saberes entre os quatro programas citados, que compartilham entre si não só conceitos e

teorias afins, mas também temas de estudos convergentes, como as dinâmicas urbanas.

Para além do programa e área de avaliação, é interessante reconhecer a abrangência do objeto de pesquisa tomado como interesse de estudo, ou seja, as realidades abordadas e analisadas por cada trabalho. A tabela X busca demonstrar a distribuição das dissertações e teses considerando o recorte espacial do objeto de pesquisa, especificando por cidades. Como já exposto anteriormente, os trabalhos de Neves (2016) e Lacerda (2008) são abordados em duplicidade, pois abordam simultaneamente duas cidades dentre as listadas como objeto de pesquisa.

Tabela X – Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 por abrangência do objeto de pesquisa

Delimitação espacial	Dissertações	%	Teses	%	Total	%
Carapebus	2	5%	0	0%	2	5%
Cardoso Moreira	0	0%	0	0%	0	0%
Casimiro de Abreu	1	3%	0	0%	1	2%
Conceição de Macabu	2	5%	0	0%	2	5%
Italva	1	3%	0	0%	1	2%
Quissamã	10	26%	0	0%	10	24%
São Fidélis	2	5%	1	50%	3	7%
São Francisco de Itabapoana	5	13%	0	0%	5	12%
São João da Barra	16	41%	1	50%	17	41%
TOTAL	39	100%	2	100%	41	100%

Fonte: organização do autor a partir de dados de dissertações e tese disponíveis no CTDC.

Quando analisado o recorte espacial do objeto de pesquisa, é possível reconhecer a concentração de trabalhos em São João da Barra, com dezessete publicações. Destas, ao menos oito tem relação direta com os desdobramentos do Complexo Logístico Portuário do Açúcar – CLIPA: Coutinho (2008), Teixeira (2012), Rangel (2012), Martins (2013), Rangel (2013), Prado (2014), Gomes (2015) e Maia (2016). Quissamã vem em seguida com dez trabalhos. É interessante observar que ambas as cidades figuram entre as maiores beneficiadas pelas rendas petrolíferas e apresentam as maiores rendas per capita. Para além do recebimento de *royalties* e participações especiais, em Quissamã, o incremento demográfico de 81% no íterim de vinte anos (2001-2020) parece ser o ponto de maior repercussão. Cinco trabalhos abordam direta ou indiretamente a questão da expansão/planejamento urbano na

cidade: Pinto (2006), Barbosa (2008), Vieira (2011), Neves (2016) e Lima (2020). Com um pouco mais de 12 mil habitantes (2021) e a menor população entre as cidades-objeto de estudo, Cardoso Moreira é a única cidade que não apresentou trabalhos.

A tabela XI apresenta a última análise de dados das teses e dissertações, onde se elaborou um quadro-síntese de categorias de análise, com o intuito de facilitar o reconhecimento das abordagens prioritárias de cada trabalho. Correndo o risco de limitar o potencial das dissertações e teses, a proposta de construção desse quadro vem como forma de explorar possíveis aproximações e distanciamentos de cada produção. Ademais, permitirá a observação de recorrências de uma determinada abordagem, mesmo que sejam trabalhos autônomos, com orientações diversas e dispersos por universidades, como foi possível reconhecer no material analisado.

Ainda que tal abordagem carregue algum grau de subjetividade, foram criadas dez categorias de análises após a leitura dos títulos, sumários, resumos e conclusões e, eventualmente, de partes específicas do corpo do trabalho, em um esforço de verificação para buscar concatenar abordagens específicas em grupos mais generalizantes. Mitigando possíveis limitações dessa verificação, cada trabalho recebeu duas categorizações, o que justifica os números de oitenta categorias. Visando a otimizar o desenvolvimento textual, foram selecionados alguns trabalhos para subsidiar a análises de cada categoria. O apêndice III apresenta a relação com todas as produções acadêmicas utilizadas, juntamente com a categorização atribuída.

Tabela XI – Distribuição das dissertações e teses publicadas entre 2001 e 2020 sobre o urbano nas cidades pequenas por categorias de análise

Categorias	Trabalhos
Cidade pequena	2
Desenvolvimento local/regional	14
Dinâmica ambiental	10
Dinâmica econômica	3
Dinâmica social	7
Gestão urbana	9
Outros	20
Produção e configuração do espaço urbano	11
Proposta metodológica	1
Rede e hierarquia urbana	1
TOTAL	78

Fonte: organização do autor a partir de dados de dissertações e tese disponíveis no CTDC.

A categoria “cidade pequena” procurou contemplar as produções que discutiram esse tipo de cidade como premissa base da pesquisa, ou seja, não somente como um objeto, mas como o tema em si do trabalho, dentro da perspectiva de valorização e ampliação das discussões sobre as cidades pequenas. Nessa perspectiva, dois trabalhos receberam essa classificação: Macedo (2003), que aborda a lógica do desenvolvimento endógeno nas cidades pequenas a partir da realidade de São João da Barra; Neves (2016), trata o impacto da indústria do petróleo em Carapebus e Quissamã, com ênfase na implementação dos instrumentos de planejamento urbano em cidades pequenas.

A segunda categoria com maior número de trabalhos foi a “desenvolvimento local/regional”, onde congregam quatorze categorizações que apresentavam discussões e análises sobre cidades ou regiões. Destacam-se os trabalhos de Coutinho (2009), Teixeira (2012), Rangel (2012), Martins (2013), Carneiro Rangel (2013), Prado (2014) e Pessanha (2015), que abordam como objeto de pesquisa o Complexo Logístico Industrial Portuário do Açú dentro da lógica de desenvolvimento local/regional, evidenciando a complexidade e a dimensão territorial da instalação deste equipamento.

Já nas categorias “dinâmica ambiental” foram agrupados dez categorizações que abordavam como pano de fundo essas diferentes perspectivas, como as produções de Nunes (2004) sobre o instrumentos urbanísticos e a Restinga de Jurubatiba; Barbosa (2008) com o desenvolvimento urbano-ambiental em Quissamã; Lacerda (2008) abordando a condição ambiental do baixo Paraíba do Sul; Coelho (2008) propondo um diagnóstico ambiental de São Francisco de Itabapoana; Silva (2013) com o mapeamento da qualidade de poções também em São Francisco de Itabapoana; Retameiro (2014) evidenciando a espacialidade de pessoas com deficiência no acesso à praia em São João da Barra; Ferreira (2017) sobre o planejamento urbano e a qualidade ambiental em São João da Barra; Lima (2020) com a análise da paisagem hídrica e o planejamento urbano em Quissamã; e por fim, a tese de Ribeiro (2005) e o uso do geoprocessamento na análise do ambiente costeiro em São João da Barra.

A categoria “dinâmica econômica” reuniu três categorizações, sendo duas delas abordando a questão das rendas petrolíferas: Matos (2004) e Silva (2012) que tratam

a perspectiva dos *royalties*, da dependência orçamentária e do desenvolvimento regional. Já Pessanha (2015) lança luz à complexidade das relações comerciais do Complexo Logístico Industrial do Açú em suas diversas escalas – do local ao global.

Na categoria “dinâmica social”, que reuniu sete categorizações, são alocados trabalhos que tratam de questões relacionadas aos conflitos, disputas e políticas sociais. No bojo dos trabalhos dessa linha, Pacheco (2003) trata da inclusão social em Quissamã; Pinto (2006) apresenta um panorama das políticas sociais também em Quissamã; Boldrini (2008) aborda a democratização da informação em Macaé e Quissamã; Vieira (2011) analisa a implantação do Pacto pela Saúde em Quissamã; Teixeira (2012) cartografa os conflitos sociais na implantação do Completo Logístico Industrial do Açú; Martins (2013) também analisa as disputas sociais na esteira da implantação do Porto do Açú; e Ferreira (2014) aborda a ocupação da Ilha dos Mineiros em São Francisco de Itabapoana.

As nove produções que foram categorizadas como “gestão urbana” abordam de alguma maneira práticas relacionadas às políticas urbanas, como a abordagem de Cesário (2014) e o planejamento urbano a partir do Plano Diretor Urbano em São João da Barra. Os demais trabalhos categorizados são Pacheco (2003), Nunes (2004), Ribeiro (2005), Boldrini (2008), Lacerda (2008), Coelho (2008), Vieira (2011) e Retameiro (2014).

A categoria “outros” reuniu os dez trabalhos listados nas páginas 75-76 que não apresentaram abordagem teórico-empírica relacionada à perspectiva urbana nas cidades pequenas. Como são trabalhos que contemplam as cidades abarcadas, eles foram mantidos na análise e na tabulação dos dados. Reforçando que cada trabalho recebeu duas classificações por categorias de análise, logo, foram considerados vinte registros para a categoria.

Na categoria “produção e configuração do espaço urbano”, que congregou onze categorizações, as quais trouxeram análises empíricas ou reflexões teóricas sobre a apropriação e as dinâmicas de produção espacial. Os trabalhos relacionados são Barbosa (2008), Mattos (2009), Coutinho (2009), Rangel (2012), Silva (2013), Ferreira (2014), Prado (2014), Cezário (2014), Neves (2016) e Ferreira (2017). Destaca-se Lima (2020) com uma produção recente que aborda o planejamento urbano municipal

em Quissamã e suas intervenções considerando os corpos d'água inseridos na área consolidada da sede do município.

Duas categorias apresentaram apenas um único trabalho cada. O trabalho de Biazzo (2009) foi categorizado como “proposta metodológica” por procurar se aprofundar na abordagem da ruralidade e urbanidade nas relações campo-cidade no Norte Fluminense, provavelmente como um contínuo dos trabalhos já desenvolvidos pelos Professores João Rua e Glauco Marafon. Já o trabalho de Braga (2006) discute a inserção, dentre outras cidades, de Italva na cadeia de produção regional da empresa de laticínio Parmalat, com sede no Noroeste Fluminense em Itaperuna. A discussão promovida perpassa na retomada e análise da inserção da cidade na rede urbana regional.

O exercício desenvolvido em reunir as dissertações e teses que abarcaram as cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, seja como objeto de estudo ou como tema de pesquisa, e que tratem da perspectiva do urbano, vai ao encontro do que pesquisadores seniores registram desde a década de 1970: a importância de se pesquisar essa categoria de cidade. Os trabalhos e os autores listados, ainda que não tenha sido a pretensão original, contribuíram com essa agenda de investigação.

Como observado, os estudos sobre as cidades pequenas apresentam uma crescente perspectiva de interesse de pesquisa nas universidades, mas que pode ser ampliado considerando a expressiva participação que as cidades pequenas representam na rede urbana nacional e como cidade que abriga mais de sessenta e dois milhões de brasileiros. Na perspectiva regional, essa abordagem tem potencial para ser ampliada, como no caso de Cardoso Moreira, cidade que não foi pesquisada como campo prioritário em nenhum dos trabalhos analisados.

Avançando na compreensão dos desdobramentos socioespaciais que alteraram as RIMs de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras, no Capítulo 2 são apresentadas reflexões sobre como a produção de petróleo no litoral do norte do estado do Rio de Janeiro a partir da década de 1970 e o surgimento da economia dos *royalties* do petróleo na década de 1990. Ademais, a chamada economia dos *royalties*, para o bem ou para o mal, estabeleceu na década de 2000 novas formas de organização da atuação política dos municípios produtores de

petróleo, como a OMPETRO ou mais recentemente o CIDENNF, que demonstram a evolução das iniciativas de integração regional. Esse movimento tem se intensificado com a iminência da alteração das regras de rateio das rendas petrolíferas, que poderão impactar significativamente as economias dos municípios petrorentistas.

CAPÍTULO 2 – ECONOMIA DOS *ROYALTIES* E INTEGRAÇÃO REGIONAL NA BACIA DE CAMPOS ¹⁴

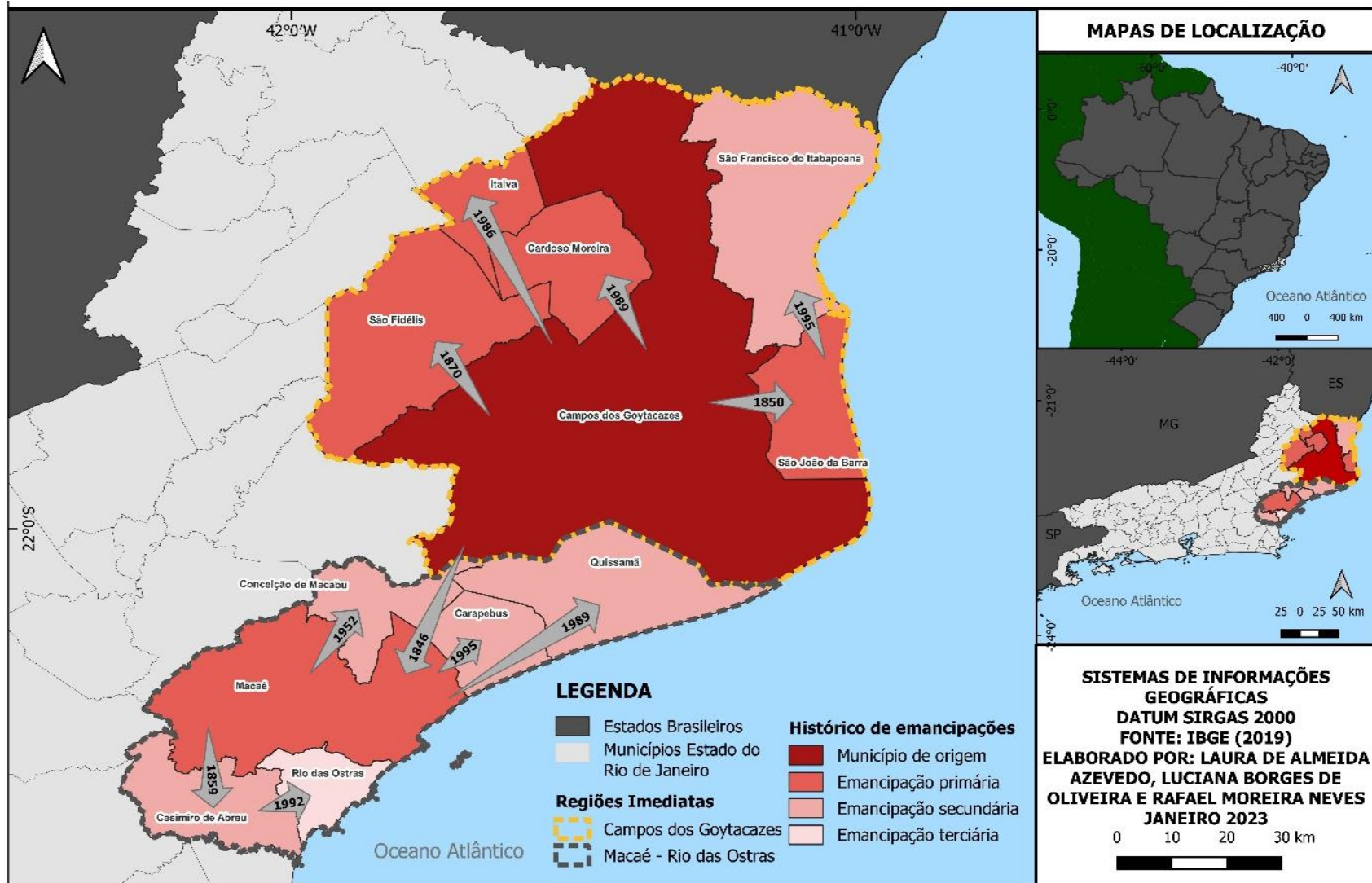
2.1. Descoberta de petróleo e gás natural em alto mar e o *boom* da economia dos *royalties*

O início da exploração de petróleo na Bacia de Campos na década de 1970 inaugurou uma nova etapa econômica para o Estado do Rio de Janeiro, e em especial, para a mesorregião do Norte Fluminense e para partes da Baixada Litorânea e Noroeste Fluminense. Macaé foi a cidade escolhida pela Petrobras como base de suas operações na Bacia de Campos e o dinamismo econômico da indústria petrolífera foi uma alternativa não prevista, mas bem-vinda, à estagnação do complexo agroaçucareiro e ao baixo dinamismo econômico que historicamente marcaram essas mesorregiões (BERNARDES, 2014).

Nas décadas subsequentes (1980-1990) ocorreu o avanço da produção na Bacia de Campos, gerando a ampliação de *royalties* aos entes federados, e a abertura política no pós-ditadura militar (1965-1985), que buscou a desconcentração de poder na esfera federal e a criação de mecanismos para levar a política e os políticos para mais próximo dos cidadãos. A Constituição Federal de 1988 define o município como novo ente federado como forma de viabilizar a administração pública local. Nesse contexto, diversos municípios são emancipados por todo território brasileiro (TABELA IV, p. 36), não sendo diferente no Estado do Rio de Janeiro.

Ao analisar as cidades abordadas nesta tese a partir das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, localizados na zona de produção principal na Bacia de Campos, Piquet (2002) *apud* Cruz; Pinto (2007, p. 322) observa que a “febre emancipatória” regional apresentou relação direta com a possibilidade de autonomia do orçamento público/*royalties* por parte de munícipes e de dirigentes políticos locais com emancipação de novos entes. O mapa III apresenta os desdobramentos territorial das RIMs em tela:

¹⁴ O texto deste subcapítulo foi adaptado para artigo e submetido à revista “Geografia e Ordenamento do Território”, sendo aprovado e publicado na edição nº. 18 (dezembro/2019).



Mapa III – Histórico de emancipações nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras.
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2023).

Campos dos Goytacazes pode ser entendida como o embrião territorial da porção Norte do Estado do Rio de Janeiro, pois foi a partir do seu desmembramento espacial que os demais municípios foram instalados de forma direta ou indireta. Também se observa o papel de Macaé nesta dinâmica, com quatro emancipações oriundas da fragmentação do seu território original. Mesmo não sendo possível estabelecer uma relação direta, a condição destas duas cidades como “municípios-mãe” dos demais entes da região é mais uma evidência da centralidade histórica nesta porção territorial. Metade dos municípios de ambas RIMs foi criada a partir da década de 1980. Buscando compreender a dinâmica demográfica regional, analisa-se a evolução populacional entre o período de 2000 a 2020. É importante destacar que o período analisado leva em consideração o primeiro censo demográfico realizado após a promulgação e regulamentação da Lei do Petróleo (9.478/1997), que ampliou sobremaneira o orçamento público de alguns municípios das regiões, e a projeção populacional divulgada pelo IBGE para o ano de 2020.

A RIM de Campos dos Goytacazes tem população estimada em 2020 de 656.631 habitantes (IBGE, 2021). Destes, 511.168 habitantes, ou 78% do total, estão estabelecidos em Campos dos Goytacazes, tradicional núcleo regional. As demais cidades, todas classificadas nesta tese como pequenas, somam pouco mais de 145 mil habitantes, como é possível verificar a partir da tabela XII. O aspecto populacional em tela evidencia a histórica centralidade de Campos dos Goytacazes no que é compreendido como Norte e Noroeste Fluminense. Se existem pesquisas que buscam identificar um incipiente processo de metropolização “polinucleada em torno de aglomerações não conurbadas” (PASSOS, 2020), é possível inferir por meio da distribuição populacional uma já presente macrocefalia urbana (CORRÊA, 2004).

Tabela XII – Evolução populacional dos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2020)

Cidades	População			Variação (%)
	2000	2010	2020	
Campos dos Goytacazes	407.168	463.731	511.168	26%
Cardoso Moreira	12.595	12.600	12.821	2%
Italva	12.621	14.063	15.299	21%
São Fidélis	36.789	37.543	38.710	5%
São Francisco de Itabapoana	41.475	41.354	42.210	2%
São João da Barra	27.682	32.747	36.423	32%
TOTAL	538.330	602.038	656.631	15%

Fonte: organização do autor a partir do IBGE (2021).

Considerando os 973.730 habitantes da Região Intermediária de Campos dos Goytacazes, que abarca como centros regionais as cidades de Campos dos Goytacazes, Itaperuna e Santo Antônio de Pádua, 67% vivem na RIM de Campos dos Goytacazes. Isso evidencia a concentração populacional desta região, que para além de fatores históricos, recentemente observa nos desdobramentos da indústria do petróleo da Bacia de Campos como um fator de dinamismo populacional.

Já a RIM de Macaé-Rio das Ostras tem população estimada em 2020 de 526.845 habitantes (IBGE, 2021). Deste, 416.694 habitantes, ou 79% do total, estão estabelecidos em Macaé e Rio das Ostras. Macaé, outrora subordinada a Campos dos Goytacazes, se consolidou nas últimas décadas como um centro regional. Por sua vez, Rio das Ostras cresceu em importância devido a sua expressiva evolução populacional observado na esteira da indústria do petróleo. As demais cidades, todas com população inferior a 50 mil habitantes, abrigam 110 mil habitantes, como se demonstra na tabela XIII.

É possível observar que os municípios da região localizados na faixa litorânea compõem um contínuo de adensamento populacional de maior expressividade no estado do Rio de Janeiro, que se inicia em Niterói, na Região Metropolitana, até Quissamã, com trechos conurbados, como no eixo Saquarema-Rio das Ostras.

Tabela XIII – Evolução populacional dos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2000-2020)

Cidades	População			Variação (%)
	2000	2010	2020	
Carapebus	8.666	13.359	16.586	91%
Casimiro de Abreu	22.152	35.347	45.041	103%
Conceição de Macabu	18.782	21.211	23.398	25%
Macaé	132.461	206.728	261.501	97%
Quissamã	13.674	20.242	25.126	84%
Rio das Ostras	36.419	105.676	155.193	326%
TOTAL	232.154	402.563	526.845	121%

Fonte: organização do autor a partir do IBGE (2021).

Ampliando a análise, a Região Intermediária de Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio, abriga 1.082.775 pessoas, sendo que 49% destes habitam na RIM de Macaé-Rio das Ostras. É importante destacar que o ritmo de crescimento populacional nas últimas duas décadas nas cidades que compõem a hinterlândia de Macaé e Rio das Ostras foi 48% maior que as cidades que estão no agrupamento liderado por Cabo Frio. Destacam-se nesse cenário as cidades pequenas de Carapebus, Casimiro de Abreu e Quissamã, que figuram entre os municípios fluminenses com as maiores proporções na evolução populacional dos últimos 20 anos.

No que tange os indicadores sociais, toma-se como análise a evolução do IDH-M. Este índice foi criado pela ONU para avaliar o desenvolvimento social e econômicos em escala local. Leva em consideração os o índice de alfabetização, a renda per capita e a expectativa de vida dos munícipes. 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, 2020). A última atualização do indicador foi em 2010, considerando dados provenientes do Censo Demográfico de 2010, com a perspectiva de atualização com os dados do Censo Demográfico de 2022.

Todas as cidades apresentam IDH menor que o índice estadual, que é de 0,761 (PNUD, 2020). No íterim da análise, São Francisco de Itabapoana apresentou a maior evolução entre os municípios, com 27% de crescimento no IDH-M. É importante salientar que São Francisco de Itabapoana não está localizada na zona de produção principal da Bacia de Campos e não apresenta em seu território a instalação de equipamentos de apoio a atividade *off-shore*, ou seja, não figura entre os municípios que mais recebem as rendas petrolíferas. A tabela XIV apresenta a evolução do IDH-M dos municípios que integram a RIM de Campos dos Goytacazes:

Tabela XIV – Evolução do IDH-M dos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2010)			
Cidade	2000	2010	Varição (%)
Campos dos Goytacazes	0,618	0,716	16%
Cardoso Moreira	0,520	0,648	25%
Italva	0,561	0,688	23%
São Fidélis	0,590	0,691	17%
São Francisco de Itabapoana	0,503	0,639	27%
São João da Barra	0,548	0,671	22%

Fonte: organização do autor a partir do PNUD (2020).

Na RIM de Macaé-Rio das Ostras todas as cidades apresentam indicadores superiores a 0,700, sendo Rio das Ostras a cidade com maior índice, em 0,773. Todos os demais municípios não superam o indicador estadual. Quissamã e Rio das Ostras apresentaram as maiores evoluções do índice para o período, com 25% de crescimento. Ambos os municípios estão inseridos na zona de produção principal da Bacia de Campos, sendo um dos entes que mais receberam *royalties* e participações especiais e apresentam a característica em comum de serem um dos “novos” municípios criados na onda emancipatória do Pós-Constituição Federal de 1988. A tabela XV apresenta a evolução do IDH-M dos municípios que integram a RIM de Macaé- Rio das Ostras:

Tabela XV – Evolução do IDH-M dos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2000-2010)

Cidade	2000	2010	Variação (%)
Carapebus	0,579	0,713	23%
Casimiro de Abreu	0,619	0,726	17%
Conceição de Macabu	0,615	0,712	16%
Macaé	0,665	0,764	15%
Quissamã	0,561	0,704	25%
Rio das Ostras	0,620	0,773	25%

Fonte: organização do autor a partir do PNUD (2020).

Apesar do quadro relativamente favorável proporcionado pelo recebimento das rendas petrolíferas, não é possível afirmar que para além do crescimento houve o desenvolvimento socioeconômico na mesma proporção, ou seja, que a população mais vulnerável se beneficiou diretamente da condição de sobrefinanciamento orçamentário. O IDH-M evoluiu em todos os municípios, repercutindo a melhoria dos indicadores nos níveis estadual e federal. Entretanto, observa-se, que mesmo com a condição fiscal favorável, os índices dos municípios analisados permanecem aquém da média estadual.

Avançando na análise, agora com os indicadores econômicos, destacam-se os índices referentes ao recebimento das rendas petrolíferas, importante fonte de renda de parte dos municípios de ambas as regiões estudadas. Entre os anos de 2014 e 2018 houve uma queda de 64% no valor repassado de *royalties* e participações especiais para os municípios abarcados pelo estudo, representando uma redução de mais de 1 bilhão e 500 milhões de reais na arrecadação. Se for considerada a média do que foi recebido por esses municípios durante o período de 2000 a 2014, chega-se ao valor de 1 bilhão 361 milhões de reais, o que corresponde uma redução de 42% em relação ao valor repassado no ano de 2018. Esses valores indicam que, de fato, houve uma forte redução dos valores recebidos das rendas petrolíferas entre 2015 e 2018. Entretanto, dois fatores devem ser sinalizados: i) não se pode ignorar a oportunidade que os municípios recebedores dessas vultuosas rendas tiveram, e ainda tem, com sobrefinanciamento das suas receitas orçamentárias; ii) os municípios que na série histórica menos receberam as rendas petrolíferas observaram nos últimos três anos (2017-2020) repasses acima da média, a saber: Cardoso Moreira,

Conceição de Macabu, Italva, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana. Todos esses municípios estão inseridos na zona de produção secundária e não apresentam em seus territórios a instalação de equipamentos de apoio a atividade *off-shore*.

Mediante o exposto, as análises referentes ao recebimento de *royalties* e participações especiais utilizarão como marco inicial o ano de 2000, pois foi a partir desse momento que se observa o recebimento de valores mais expressivos das rendas petrolíferas, e 2020 como ano final. Tais rendas se configuram em compensação financeira pelas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, totalizando mais de 34 bilhões de reais entre os anos 2000 e 2020.

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 servem 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, essas linhas imaginárias são 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).

A metodologia utilizada pelo IBGE acaba por privilegiar os municípios e estados que estão geograficamente mais próximos das áreas de produção 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 este é um recurso mineral finito e que após a exaustão dos campos de exploração, o complexo industrial é automaticamente desmobilizado.

Essa capacidade de desterritorialização da produção do petróleo tem repercussão direta no rateio dos *royalties* e das participações especiais: *royalties* até 5% – i) Municípios Integrantes da zona de produção principal da Área Geoeconômica; ii) Municípios Integrantes da zona secundária de produção da Área Geoeconômica; iii) Municípios Limítrofes à zona de produção principal; iv) Municípios com Instalações de Embarque/Desembarque de Petróleo ou Gás Natural. *Royalties* acima de 5% - i)

Municípios Confrontantes com Campos de Produção; ii) Municípios Afetados pelas Instalações de Embarque/Desembarque de Petróleo ou Gás Natural. Participações especiais – Municípios Confrontantes com Campos de Produção.

Para cidades pequenas da zona de produção principal, tais rendas representam percentual significativa do orçamento público disponível. Como forma de evidenciar essa condição, é demonstrado na tabela XVI a dependência orçamentária das rendas petrolíferas, começando pelos municípios da RIM de Campos dos Goytacazes:

Tabela XVI – Dependência orçamentária das rendas petrolíferas nos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2020)			
Cidade	2000-2009	2010-2020	2000-2020
Campos dos Goytacazes	65%	44%	54%
Cardoso Moreira	18%	13%	15%
Italva	20%	14%	17%
São Fidélis	14%	11%	13%
São Francisco de Itabapoana	13%	10%	11%
São João da Barra	56%	52%	54%

Fonte: organização do autor a partir do Inforoyalties e TCE/RJ (2021).

Como consequência da queda dos valores de *royalties* e participações especiais a partir do ano de 2015, que afetaram principalmente os grandes recebedores dessas rendas, é possível observar que de forma geral, as cidades da RIM de Campos dos Goytacazes apresentaram redução desta dependência, não necessariamente planejada. A cidade pequena de São João da Barra figura em 2020 como o município com maior dependência às rendas petrolíferas. Destaca-se também a diferença de valores recebidos entre os municípios integrantes da zona de produção principal (Campos dos Goytacazes e São João da Barra) e dos valores mais “modestos” para os municípios inseridos na zona secundária de produção (Cardoso Moreira, Italva, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana). Na média regional, a dependência dos municípios ficou em 13% da receita orçamentária.

A partir da tabela XVII é possível observar realidades de maior dependência orçamentária em relação ao recebimento de *royalties* e participações especiais na

RIM de Macaé-Rio das Ostras. Destacando-se nesse diagnóstico, têm-se as cidades pequenas de Quissamã e Carapebus. Inclusive, o percentual de ambas as cidades são os maiores entre as cidades pesquisadas nas duas regiões em tela. Macaé tem percentual de dependência maior que Carapebus, porém é válido destacar a baixa variação nos valores recebidos na série dos últimos 20 anos, reflexo da condição de município que abriga a maior parte dos equipamentos de apoio a atividade *off-shore*. Conceição de Macabu e Casimiro de Abreu, únicas cidades da região não inseridas na zona de produção principal da Bacia de Campos, receberam os menos valores das rendas petrolíferas. Casimiro de Abreu ainda se destaca como o município de menor dependência orçamentária, e aquele que menos recebe *royalties* (não recebe participações especiais).

Tabela XVII – Dependência orçamentária das rendas petrolíferas nos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2020)

Cidade	2000-2009	2010-2020	2000-2020
Carapebus	55%	40%	48%
Casimiro de Abreu	50%	36%	43%
Conceição de Macabu	17%	13%	15%
Macaé	50%	25%	37%
Quissamã	59%	40%	49%
Rio das Ostras	69%	38%	53%

Fonte: organização do autor a partir do Inforoyalties e TCE/RJ (2021).

É válido ressaltar que entre as cidades pequenas, Carapebus, Quissamã e São João da Barra são os municípios localizados na zona de produção principal de petróleo da Bacia de Campos, e por esse motivo, recebem valores maiores das rendas petrolíferas, diferente dos demais municípios da região, que se localizam na zona secundária de produção – a exceção é o município de São Francisco de Itabapoana, que mesmo sendo um município litorâneo, não está inserido na zona de produção principal.

Tomando como referência Franks (2012), como consequência das atividades da indústria petrolífera na Bacia de Campos, reconhece-se a condição de sobrefinanciamento orçamentário de parte dessas cidades, especialmente aquelas localizadas na zona de produção principal. Ao menos em teoria, tal condição

possibilitaria a implementação de políticas públicas de mitigação aos impactos considerados negativos da indústria do petróleo, assim como preparar esses entes federados para o período de esgotamento dos recursos petrolíferos e/ou alterações na legislação de rateio das rendas petrolíferas (LEAL; SERRA, 2013).

Por outro lado, como outro desdobramento da atividade petrolífera, é enfatizada a pressão da infraestrutura relacionada à expansão urbana, refletindo o crescimento populacional vivenciado nos últimos anos por tais cidades. Toma-se como referência os macroimpactos da atividade petrolífera apontados no Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC), a saber: dinâmica populacional, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços e *royalties*. O PEA-BC é uma medida mitigadora do licenciamento ambiental federal e foi instituído pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 2010. Tem como objetivo “[...] articular os projetos de Educação Ambiental, de empresas que atuam na indústria de petróleo e gás na Bacia de Campos, voltados para os grupos sociais afetados pelos impactos socioambientais dos empreendimentos licenciados” (PETROBRAS, 2012, p. 2).

Ademais, o início parcial das operações de Complexo Logístico Industrial Porto do Açú (CLIPA) em 2014, significou em sua esteira a implantação de novos equipamentos de logística e de produção na região. Esse empreendimento se estruturou a partir do conceito porto-indústria, abarcando tanto a dinâmica de apoio *off-shore* na Bacia de Campos e a instalação de indústrias como siderúrgica e termoelétrica, quanto as atividades do setor de minérios oriundos do estado de Minas Gerais, por meio da operação também em 2014 do mineroduto Minas-Rio. A implantação do CLIPA e do mineroduto Minas-Rio faz desses dois empreendimentos logísticos os maiores de cada setor no mundo (PESSANHA *et al*, 2014).

O CLIPA apresenta localização estratégica como ponto de apoio *off-shore* para a produção de petróleo, que até então só dispunha do Porto de Imbetiba em Macaé, e como ponto de escoamento e exportação para o minério produzido em Minas Gerais. Extrapolando os limites territoriais do estado do Rio de Janeiro, o CLIPA também passou a ser uma alternativa como ponto de suporte à crescente produção de petróleo no litoral do estado do Espírito Santo e ampliando as articulações com o sul capixaba (ZANOTELLI; DOTA; FERREIRA, 2017). Observa-se o avanço da

construção da segunda termelétrica no interior do complexo, por meio do empreendimento Gás Natural Açú (GNA) que, juntas, ampliarão em mais de 30% a produção de energia elétrica do estado do Rio de Janeiro (OLIVEIRA; CASTRO; CRUZ, 2019).

Considerados como desdobramentos da indústria do petróleo, o mapa IV reúne os novos equipamentos de logística e de produção voltados à atividade de apoio *off-shore* ampliaram o interesse nas pesquisas relacionadas ao desenvolvimento regional. Destacam-se, nesse sentido, além do já citado CLIPA, a construção do Completo Logístico e Industrial de Macaé (CLIMA) e a expansão de empreendimentos de apoio *off-shore* nos eixos de Lagomar, Cabiúnas e Parque dos Tubos, em conexão com a implantação do novo Terminal Portuário de Macaé (TEPOR).

Também é válido citar, no campo da logística de transportes, a duplicação prioritária da BR-101 no trecho entre Campos dos Goytacazes e Macaé, a construção do mineroduto Minas-Rio, a ampliação das atividades de apoio *off-shore* e dos voos comerciais no Aeroporto Bartolomeu Lizandro e no Aeroporto de Macaé, a retomada, ainda que atualmente com obras paralisadas, da “Ponte da Integração” que ligará São Francisco de Itabapoana e São João da Barra transpondo o Rio Paraíba do Sul no entroncamento da rodovia que leva até o CLIPA; a construção do novo traçado da ferrovia EF-118 Rio/Vitória e, via concessão ao setor privado, da RJ-244 a qual ligará a BR-101 ao CLIPA, como é possível observar na figura III:

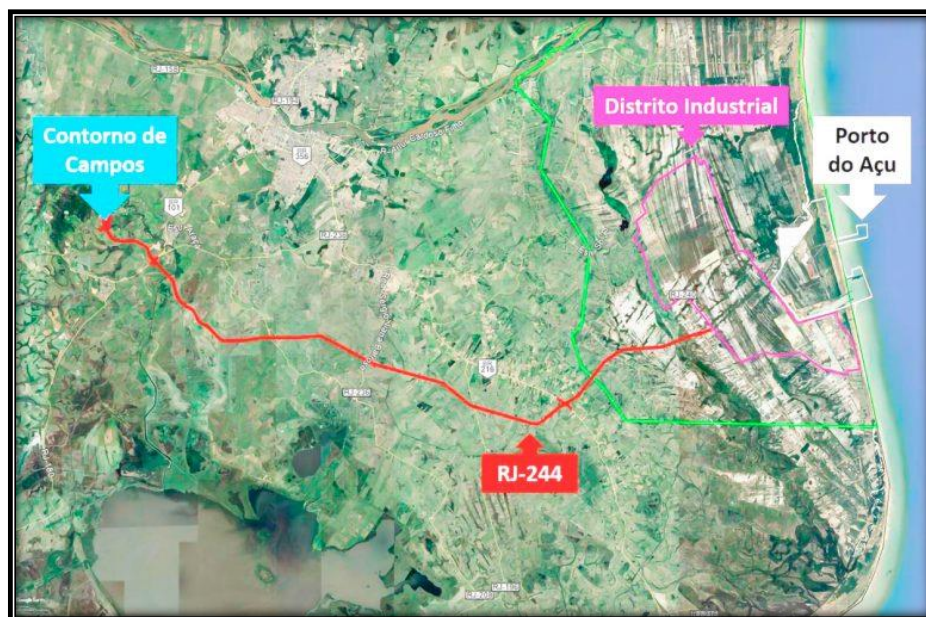
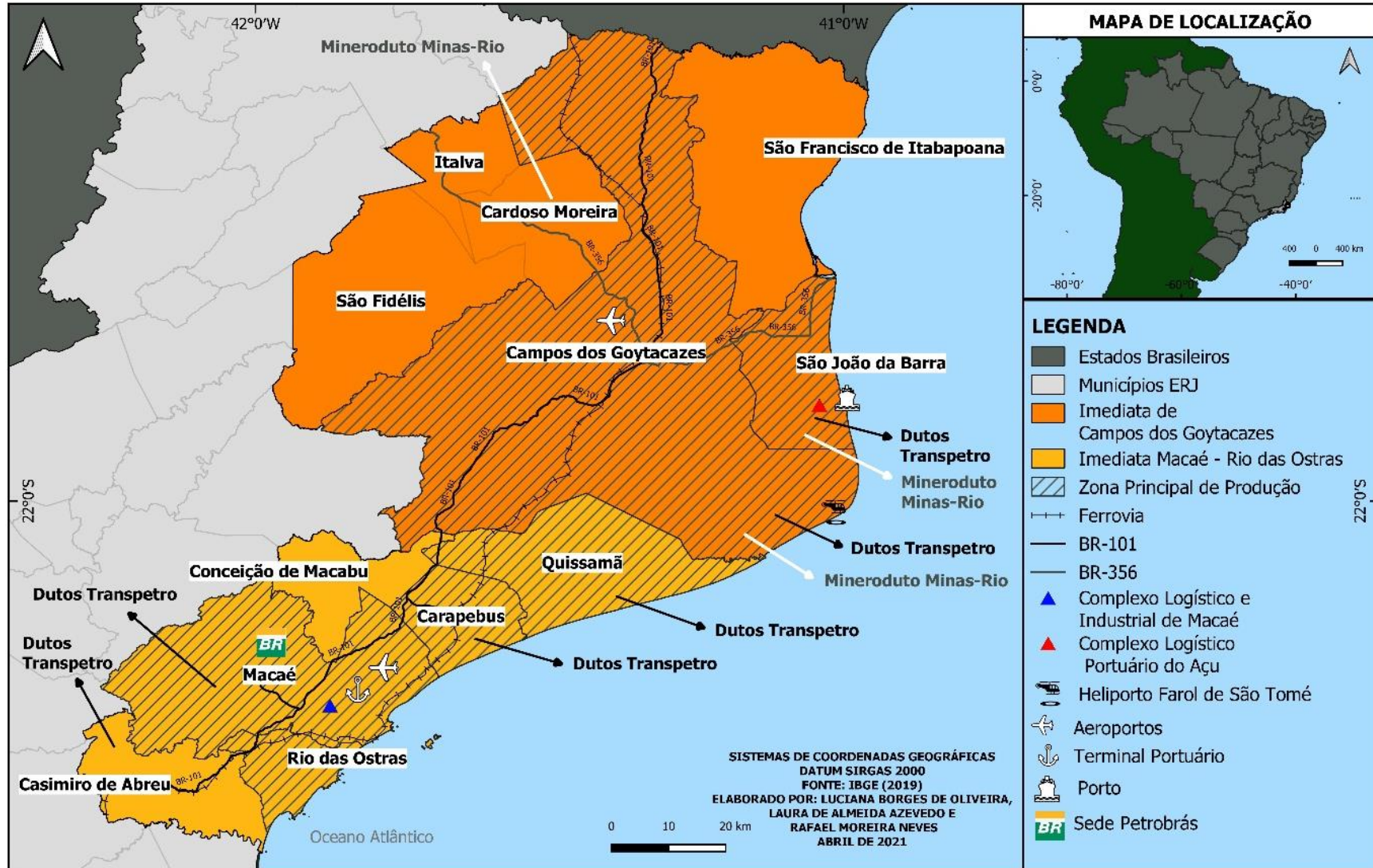


Figura III – Trajeto planejado da RJ-244.
Fonte: Jornal Terceira Via (2019).



Mapa IV – Localização dos equipamentos de logística e de produção nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras.
Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2021).

Segundo Pessanha (2015), essa nova configuração regional, baseada na implantação de novos fixos a qual busca garantir a fluidez da crescente demanda de articulação em torno da indústria do petróleo, vem sendo analisada como um território cada vez mais complexo e interdependente, em um contínuo na zona de produção principal, que se estabelece de Rio das Ostras até São João da Barra, perpassando por Carapebus, Quissamã e Campos dos Goytacazes. Em outro trabalho, Pessanha (2017) observa que o eixo Região Metropolitana/Norte Fluminense via Baixada Litorânea é um relevante vetor de integração econômica e expansão populacional, sendo São João da Barra o final de um contínuo que se estabelece desde Niterói, passando por cidades como São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã e Campos dos Goytacazes, denominado pelo autor como “Circuito Espacial do Petróleo e dos *Royalties* do estado do Rio de Janeiro”, demonstrado na figura IV:

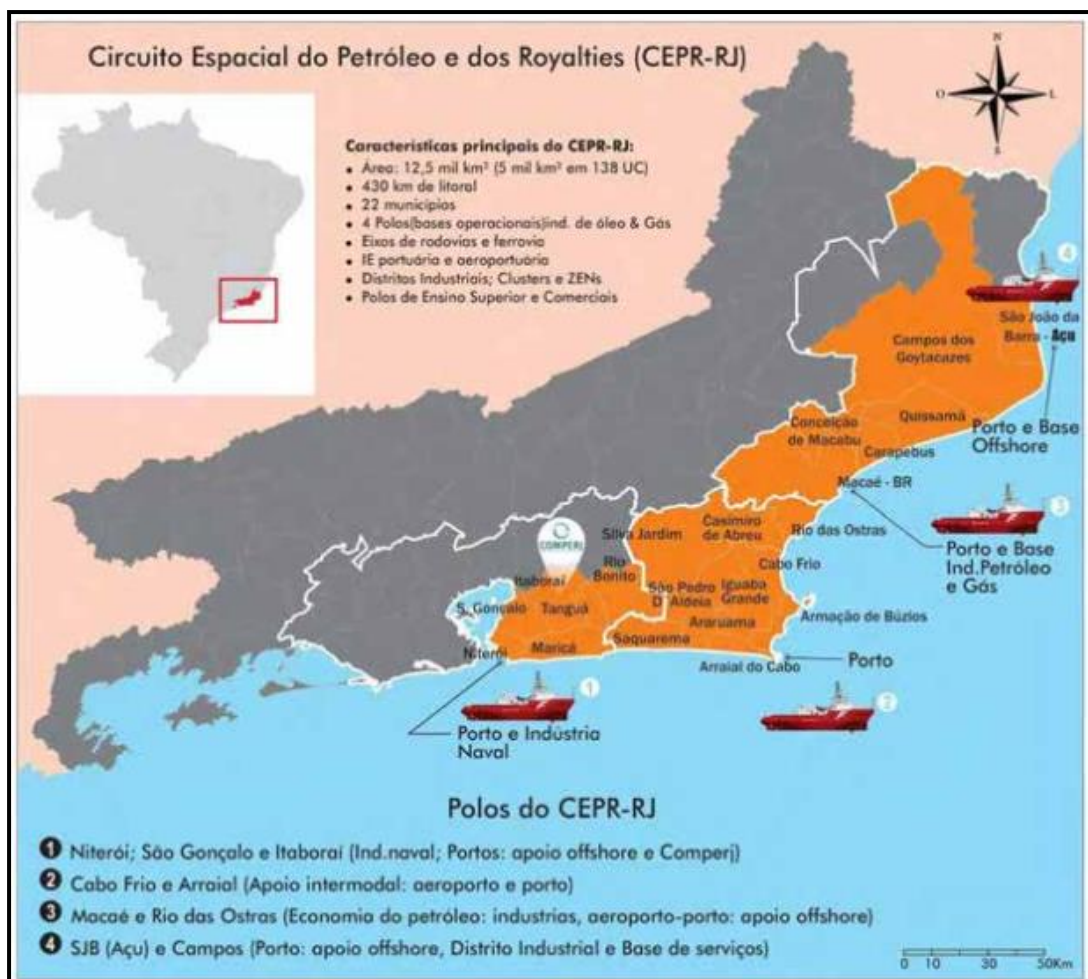


Figura IV – Circuito especial do petróleo e *royalties* do Estado do Rio de Janeiro.
Fonte: Pessanha (2017).

Em sua tese de doutoramento em Políticas Públicas e Formação Humana, Pessanha (2017) faz um detalhado da dinâmica petrolífera no estado do Rio de Janeiro por meio da tríade petróleo-porto-indústria naval e sua interação transescalar mundo-região. Tal abordagem se torna indispensável quando se procura abarcar a perspectiva da globalizada cadeia produtiva do petróleo e suas atividades de exploração, produção e circulação, onde o papel do modal portuário configura-se em peça-chave. No caso do Norte Fluminense, o autor apresenta e debate elementos econômicos e sociais que conferiram novas configurações territoriais à mesorregião, com interesse particular neste trabalho pelas informações relacionadas ao contínuo de municípios litorâneos compreendidos entre Macaé e São João da Barra. Como destaca o autor, o fator CLIPA associado aos equipamentos de logística e de produção de hidrocarbonetos no contínuo Macaé-São João da Barra, criam condições de adensamento dos fluxos relacionados ao Circuito Espacial do Petróleo e dos *Royalties* para os municípios localizados entre essa faixa contínua litorânea.

Para além da já citada condição finita das reservas petrolíferas e de gás natural, a mudança das regras de distribuição das rendas petrolíferas, ou ainda, a queda do preço do petróleo, podem influenciar diretamente no valor recebido pelos municípios produtores, criando uma condição de dificuldade econômica como a que foi possível observar durante a recente queda no preço do barril. Registra-se a análise a ser feita pelo Superior Tribunal Federal da liminar que suspende as novas regras de distribuição dos *royalties* e participações especiais, retirando dos atuais estados e municípios produtores a maior parte do recebimento de tais rendas e rateando para os demais estados e municípios do país, inclusive os que não produzem os hidrocarbonetos.

Como já mencionado, o sobrefinanciamento orçamentário de parte das cidades pequenas analisadas possibilitaria a implantação de políticas públicas visando o atendimento das demandas da sociedade. Nesse contexto, destaca-se 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 social. A participação da sociedade nesses espaços se mostra fundamental.

O subcapítulo a seguir traz à baila aspectos relacionados aos novos arranjos da produção petrolífera no Brasil, considerando aspectos legais de normatização da atividade exploratória e de distribuição dos *royalties* e participações espaciais. Os novos marcos na legislação petrolífera são analisados, com destaque para as modulações propiciadas pelas Leis 12.351/2010 (regime de partilha da produção), 12.734/2012 (novas regras de distribuição entre os entes da federação dos *royalties* e da participação especial) e 13.365/2016 (revoga a obrigatoriedade da participação da Petrobras na exploração do Pré-Sal). Também é analisado a forma com que a Bacia de Santos se tornou o novo epicentro na produção de hidrocarbonetos na área denominada de Pré-Sal. Todos esses fatores demonstram o iminente arrefecimento da economia dos *royalties* para os municípios das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e como tal cenário configura-se em um desafio no que tange à dinâmica socioespacial das regiões.

2.2. Regulamentação das rendas petrolíferas e o iminente arrefecimento da economia dos *royalties*

A exploração petrolífera no Brasil se confunde com o surgimento da Petrobras – Petróleo Brasileiro S.A., monopolizadora em sua origem 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 geoconômicas, 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 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, 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 às legislações sobre a indústria petrolífera no Brasil.

As tabelas XVIII e XIX sintetizam os sistemas de distribuição dos *royalties* sobre a produção na plataforma continental conforme legislação competente e a distribuição das participações especiais sobre a produção petrolífera:

Tabela XVIII – Distribuição de *royalties* sobre a produção na plataforma continental

Distribuição da parcela de 5% Lei 7.453/85, Lei. 7.990/89, Lei. 9.478/97	Distribuição da parcela acima de 5% Lei 9.478/97
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.

Tabela XIX – Distribuição da participação especial sobre a produção na plataforma continental

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

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

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).

De forma a organizar a legislação que regula a produção petrolífera no Brasil, são retomados na tabela XX os principais marcos legais e normativos que tratam a definição das regras de E&P e de distribuição dos *royalties* e participações especiais. Atualmente está suspensa a divisão proposta em 2012 que pulveriza as rendas petrolíferas pelos entes federados dos demais estados, para além do Rio de Janeiro, Espírito Santo e São Paulo, maiores recebedores das indenizações dos *royalties*.

Tabela XX – Leis e decretos que regulamentam o pagamento de *royalties* e participações especiais da atividade petrolífera (1953-2018)

Ano'	LEI/DECRETOS	O QUE DIZ:
1953	Lei 2.004	Institui o monopólio da exploração e produção de petróleo e gás natural pela União, sendo criada a Petrobrás - Petróleo Brasileiro S.A.). Define-se o pagamento de compensação financeira a atividades de E&P terrestre na ordem de 4% aos estados e 1 % aos municípios com essas atividades em seu território.
1985	Lei 7.453	Estabelece os pagamentos de compensação financeira de 5% para petróleo e gás natural extraídos dos campos marítimos, distribuídos da seguinte forma: 1,5% aos estados confrontantes aos poços do petróleo, 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para o Fundo Especial.
1986	Lei 7.525	Introduz os conceitos de região geoeconômica e da extensão dos limites territoriais dos estados e dos municípios litorâneos na plataforma continental, ambos da competência do IBGE.
1986	Decreto 93.189	Dispõe sobre o traçado de linhas de projeto dos limites territoriais dos estados e municípios a ser utilizado pelo IBGE para a definição de poços confrontantes.

1989	Lei 7.990	Modifica a distribuição dos <i>royalties</i> , adjudicando 0,5% aos municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural, com redução de 4% para 3,5% do percentual dos estados quando a atividade de E&P ocorrer em terra e reduzindo de 1% para 0,5% do percentual do Fundo Especial quando a atividade de E&P ocorrer em plataforma continental.
1997	Lei 9.478	Conhecida como Lei do Petróleo, revoga a Lei 2.004/53 e cria a Agência Nacional do Petróleo (ANP). Estabelece em 10% a alíquota básica dos <i>royalties</i> , mantendo os critérios de distribuição dos <i>royalties</i> para a parcela de 5% adotados na Lei 7.990/89 e introduzindo uma forma diferenciada para a parcela acima de 5%.
1998	Decreto 2.705	Define os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais.
2010	Lei 12.351	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.
2012*	Lei 12.734	Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos <i>royalties</i> e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.
2013	Lei 12.858	Determina a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, na ordem de 75% dos <i>royalties</i> do petróleo para a educação e 25% para a saúde. Além disso, o texto prevê que 50% de todos os recursos do Fundo Social do pré-sal sejam destinados para os dois setores.
2015	PL 131	Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que estabelece a participação mínima da Petrobras no consórcio de exploração do pré-sal e a obrigatoriedade de que ela seja responsável pela “condução e execução, direta ou indireta, de todas as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento, produção e desativação das instalações de exploração e produção”.
2018	Lei 13.679	Dispõe sobre a política de comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos.

*Aguardando análise do Supremo Tribunal Federal que questionam a sua constitucionalidade. Atualmente (2023) a relatora, Ministra Carmem Lúcia, estabelece prazo para que as partes envolvidas possam criar uma solução “consensual” para a questão.
Fonte: elaboração própria a partir de GUTMAN; LEITE, 2003, p. 128-130 e Senado Federal.

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 principal (60% da alíquota total); ii) zona de produção secundária (10% da alíquota total); iii) zona limítrofe (30% da alíquota total).

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) se coloca contra a redistribuição das rendas petrolíferas, mas sugere o aprimoramento dos mecanismos de controle social e institucional no uso dessas rendas.

Na figura V 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.

Manoel (2013) 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).

Parlamentares que não concordam com as regras atuais de distribuição das rendas petrolíferas vêm buscando alterá-las desde o ano de 2009¹⁵. 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 STF suspendendo os dispositivos da Lei 12.734/2012. Até o presente momento, não foi analisado e julgado o mérito da questão.

¹⁵ 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.

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 Fluminense¹⁶. Essa dinâmica afetou a organização interna desses municípios, refletindo conseqüentemente nas relações intermunicipais dos entes que compõe a mesorregião. Evidenciando essas mudanças, Cruz (2015) 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, o autor 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 que abrigam “grandes investimentos (GIs)”¹⁷, 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, 2015, 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

¹⁶ As análises promovidas pelos autores citados nesta etapa baseiam-se na divisão regional do IBGE em mesorregião e microrregião (1990). Por isso, será mantida nesta seção os termos relacionados a essa proposta de regionalização.

¹⁷ 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*.

ao monopólio e polarização das relações socioeconômicas na mesorregião (CRUZ, 2015).

Piquet (2012) também destaca as mudanças que a indústria do petróleo promoveu na mesorregião, destacando a predominância de dois tipos de impactos no território: aqueles 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 prestadores 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), chamam a atenção os novos campos de petróleo descobertos na camada do Pré-Sal, sobretudo na Bacia de Santos, o que reforça a importância de se estabelecer alternativas à atividade petrolífera para o Norte Fluminense. 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 e comprometidas com a dinamização econômica e com o progresso social, poderiam elevar região a um outro patamar de desenvolvimento socioeconômico, criando as bases para a ruptura do ciclo de dependência às rendas petrolíferas – o que não ocorreu, nem mesmo em Macaé. Na esteira desse processo, observa-se da parte das esferas governamentais e da Petrobras iniciativas para revitalizar economicamente o território que contemplada pela Bacia de Campos, como demonstrado na figura VI:



Figura VI – Divulgação de investimentos da Petrobras na Bacia de Campos em São João da Barra.
Fonte: imagens do campo (2022).

Com forte contribuição da produção petrolífera, as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras respondem por 10% do PIB estadual, sendo Campos dos Goytacazes e Macaé, nessa ordem, os municípios com maior PIB total e maior participação do PIB da região no estado, com respectivamente R\$ 24 bilhões e R\$ 15 bilhões. São João da Barra apresenta o maior PIB per capita do grupo, com R\$ 177 mil, sendo o segundo maior índice do estado, ficando atrás apenas do município de Maricá – ambos inseridos na zona de produção principal das Bacias de Campos e Santos. Por outro lado, Conceição de Macabu apresenta o menor PIB total e per capita, com respectivamente R\$ 304 milhões e R\$ 14 mil (TCE, 2021).

É válido recorrer à 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 PIB da maior parte dos municípios que compõe as RIMs analisadas está diretamente relacionado à extração de petróleo no litoral, já que as rendas provenientes de tal atividade econômica são classificadas no segmento “indústria”. Este é o setor com maior participação na composição do PIB, respondendo por mais de R\$ 53 bilhões ou 66,3% do valor total. Em seguida desponta o setor de 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 (TCE, 2021). Como já mencionado, apenas Macaé pode ser compreendida como inserida na economia do petróleo (MORAES, 2015).

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 RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras 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. 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”.

No subcapítulo a seguir, é abordado como a dependência aos *royalties* e participações especiais se tornaram uma realidade para os municípios petrorentistas. Fatores já discutidos, como a queda do preço do barril do petróleo, o descolamento dos investimentos na produção para a Bacia de Santos/Pré-Sal, ou ainda, a iminente alteração das regras de rateio das rendas petrolíferas, tornam urgentes novas formas de reversão da dependência às rendas petrolíferas. Nesse sentido, iniciativas de integração regional como a OMPETRO e a CIDENNF são reconhecidas como tentativas de cooperação e desenvolvimento entre os municípios integrantes.

2.3. Articulações intermunicipais: uma possibilidade de integração e desenvolvimento endógeno?

Desde o fim do Brasil Império (1889), o Estado constitui-se em uma República Federativa, como forma de garantir unidade política a partir da representação de cada ente estadual considerando a dimensão territorial e a fragmentação em unidades subnacionais do país. A periodização política e histórica demonstrou como os elementos constituintes do federalismo, tais como autonomia e interdependência, se mostraram limitados em relação a estrutura de cooptação e apropriação do Estado brasileiro. Barbosa (2022) demonstra como o federalismo foi exercido no período Republicano, apresentando variações conforme interesses das elites e governos de plantão.

Na República Velha (1889-1930) o federalismo foi marcado por forte influência dos estados sobre o governo central; na Era Vargas (1930-1945) a centralidade na esfera federal foi a marca do momento político; na República Populista (1946-1964) a retomada da democracia favoreceu o protagonismo do Congresso Nacional e por consequência dos estados ali representados; na Ditadura Militar (1964-1985) ampliou-se o domínio da União especialmente no aparato de arrecadação estatal; já na Nova República (1985-atualmente) inaugurou-se um novo momento de descentralização política-administrativa, cenário que foi referencial para a elevação de municípios como ente federado (BARBOSA, 2022).

A Constituição Federal de 1988 tornou-se um marco neste contexto, por trazer avanços no estabelecimento de marcos legais e administrativos que reforçaram o pacto federativo e descentralização do poder. O momento político que gestou a nova constituição emergiu da centralização observada ao longo da Ditadura Militar, onde a ingerência se deu na esfera política, como na nomeação de mandatários estaduais e municipais; na esfera administrativa e judicial, como na implantação do Ato Institucional nº 5 em 1968; e na esfera financeira, como na centralização do orçamento público na União. A descentralização neste contexto era uma espécie de prevenção a regimes autoritários que pudessem se viabilizar no futuro (PONTES, 2014).

Arretche (1996) discorre sobre o histórico de centralização e autoritarismo que marcou os governos instalados ao longo do Brasil Republicano. Os legisladores da Constituinte de 1987 - balizados pela descentralização política-administrativa - buscaram promover formas de promoção da democracia, de ampliação de direitos e serviços sociais e de difusão dos mecanismos de controle social. O empoderamento do cidadão na sua esfera local, ou seja, a municipalidade, é o principal movimento para operacionalizar esse entendimento. Dotar o município de autonomia a partir da auto-organização, autogoverno, autolegislação e autoadministração são as bases desse processo, mas que não garantem de forma automática o exercício da participação cidadã.

Os municípios passaram a ser constitucionalmente operadores de políticas públicas, em especial, aquelas que mais impactam o dia a dia de seus cidadãos. Apresentam-se como exemplos o papel dos entes locais na oferta de saúde de nível básico por meio do Sistema Único de Saúde; no desenvolvimento dos instrumentos básicos que norteiam a Política Urbana; ou ainda na disponibilidade da rede

educacional de educação infantil e ensino fundamental, entre outras atribuições da burocracia em nível de rua. Como resultado, ao longo do íterim 1989-2018 e governos democraticamente eleitos e alinhados aos preceitos constitucionais, verifica-se a ampliação de arenas institucionais de participação social e de exercício de *accountability* (GOHN, 2002).

O ganho quantitativo de autonomia municipal também demonstrou os limites da descentralização administrativa, reivindicando avanços qualitativos no intuito de superar as desigualdades regionais que evidenciam as dificuldades encontradas pelos municípios, em sua maioria com pequeno contingente populacional e dispersos pelo território brasileiro, na obtenção aparato técnico e financeiro para a readequação da administração pública local. Ademais, práticas que perpassam a formação e existência do Estado em todas as suas esferas, como o clientelismo, a cooptação e o patrimonialismo se tornam mais um obstáculo especialmente para os municípios, onde as instituições ainda frágeis acabam sendo mais suscetíveis a tais práticas (MELO, 1996).

Um outro limitador do processo de empoderamento dos entes federados locais está na capacidade de financiamento destas ações. Ainda que a Constituição Federal de 1988 tenha definido tributos próprios voltados para o custeio e investimento municipal: o IPTU, o Imposto Sobre Serviços (ISS) e o Imposto de Transmissão de Bens Imóveis (ITBI). Porém, de forma incompatível com as atribuições que os municípios passaram a se responsabilizar, esses três tributos correspondem a 6% do total da arrecadação anual do governo Federal, Estados e municípios (IBPT, 2021). Há de se reconhecer que outras formas de financiamento da esfera local são implementadas, como transferências diretas, emendas parlamentares ou fundos de financiamento, mas todos de iniciativa governamental ou legislativa.

No contexto de dificuldades para os municípios implementarem o desenho institucional descentralizado estabelecido na Constituição Federal de 1988, o art. 241 presente na Carta Magna permite a articulação e atuação conjunta na forma de consórcios públicos entre os entes federados:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de

encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos (BRASIL, 1988).

Ao longo da década de 1990 observou-se a necessidade de avançar nos marcos legais e normativos relacionados ao consorciamento de entes federados. A já citada limitação orçamentária dos municípios associada ao avanço da agenda neoliberal que marcou o decênio, com redução investimento público e baixo crescimento econômico, estabeleceu o desafio de se financiar suas políticas públicas em um contexto de crescente demanda social. No Governo Lula 1 (2003-2006) foi elaborada e promulgada a Lei nº 11.107/2005 (Marco Regulatório dos Consórcios Públicos), com posterior regulamentação via Decreto Presidencial nº 6.017/2007 (SILVA, 2007).

Na letra do Decreto Presidencial, define-se o consórcio público como “[...] pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica [...]” (BRASIL, 2007). A segurança jurídica e o detalhamento da estrutura legal que a legislação estabelece contribuiu com a expansão e o reconhecimento do potencial que a ação conjunta entre entes federados poderia trazer, e em especial para os municípios pequenos, tais como: otimização dos recursos públicos; maior intercâmbio técnico-operacional; potencialização da articulação regional; mitigação de lógicas competitivas/guerra fiscal entre entes federados (LEVIN, 2022).

Por outro lado, há de se reconhecer a dificuldade de superar a lógica do federalismo compartimentalizado que o processo de descentralização política implementou. Arretche (2005) demonstra como a autonomia conquistada pelos entes federados subnacionais, a regulamentação ao longo das décadas posteriores dos marcos que estruturam a Constituição Federal de 1988 e a dinâmica própria de cada realidade municipal, regional e estadual fragmentaram ações sem uma coordenação entre as partes, inclusive com sobreposição de ações e competências. Interesses políticos locais também se estruturam nesta lógica, reconhecendo que a atuação consorciada com outros entes federados corresponde também ao compartilhamento e maior publicização do seu poder decisório, algo nem sempre desejado.

Prosseguindo nessa perspectiva de análise, Farinós (2008) salienta que governos democráticos e participação social são convertidos em duas ações essenciais para o desenvolvimento dos processos de controle social. Entendida como prática e processo das relações dos diferentes atores e seus interesses particulares, o autor sustenta que a valorização do que ele entende como “capital territorial” é condição para a coesão territorial, ou seja, capacidade que os atores sociais têm de se organizarem entorno de uma pauta compartilhada e consensual.

Ferrão (2011), ao analisar o ordenamento territorial como política pública em Portugal, ressalta as condições sociais de mobilização e participação nas ações de planejamento do território, como reflexo daquilo que pode ser entendido como cultura de ação compartilhada entre os diferentes atores sociais (cidadãos, instituições públicas e privadas, comunidade científica). Essa perspectiva se estabelece por meio de um plano ideal de planejamento espacial participativo, colaborativo e de maior amplitude – *spatial planning*, como destaca o autor na passagem a seguir:

É este novo entendimento da função do planeamento, em que mais do que actuar de uma ordem e de um projecto predefinidos de natureza política e socioeconómica se procura promover, no contexto de uma visão partilhada e através de metodologias colaborativas, compromissos em torno de determinados valores, mobilizando para as soluções a adoptar os diversos tipos de actores e entidades que melhor garantirão a sua concretização, que tende hoje a contaminar culturas e sistemas de ordenamento do território (ou de ausência do ordenamento do território...) tradicionalmente contrastantes entre si (FERRÃO, 2011, p. 52).

Essa dinâmica pode ocorrer em arenas institucionais públicas ou privadas. Entretanto, na realidade das cidades pequenas, tomam-se os governos locais os principais promotores do planejamento urbano, visto que, para além da sua capacidade orçamentária, também dispõem da legitimidade política e aparato técnico, material e humano para dar suporte aos processos que caracterizam essa iniciativa, baseada na participação e na tomada de decisões na esfera pública, no caso em tela, de forma consorciada.

A Confederação Nacional de Municípios – CNM (2021) apresenta estudo técnico sobre o mapeamento dos consórcios públicos no Brasil. A iniciativa está integrada com o Observatório Municipalista de Consórcios Públicos e dispõe de plataforma online com dados relacionados aos consórcios públicos intermunicipais. Dos 5.570 municípios, ao menos 4.723 integram ao menos um consórcio. A média

nacional de participação é de 85% dos municípios, com destaque para as regiões Sudeste e Sul que apresentam, respectivamente, médias de 97% e 95% de adesão a consórcios públicos.

Em relação à categorização pelo contingente populacional dos municípios consorciados, há prevalência das aglomerações com menos de 50 mil habitantes, representando 87% do total – 4.723 municípios (CNM, 2021, p. 10). Novamente, tomam-se as limitações orçamentárias e a dificuldade de acesso aparato técnico-operacional especializado por esses entes federados como maior incentivo na cooperação intermunicipal via consórcio público, como se verifica na tabela XXI:

Tabela XXI – Categorização pelo contingente populacional CNM			
Porte dos municípios	Faixa populacional	Quantidade	%
Pequeno	Abaixo de 50 mil	4.119	87%
Médio	50 mil a 299 mil	518	11%
Grande	Acima de 300 mil	86	2%
Total		4.723	100%

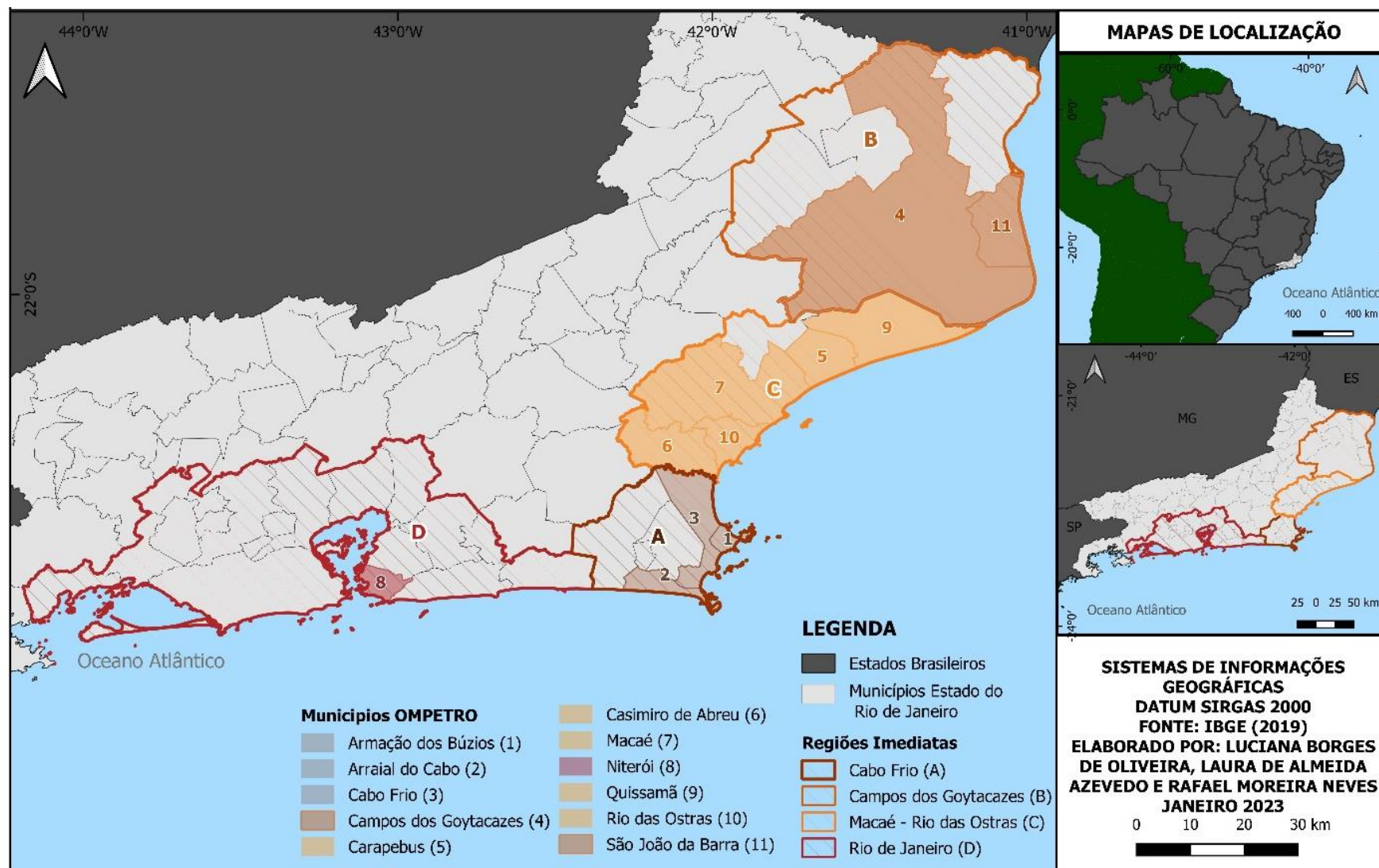
Fonte: adaptação do autor a partir de CNM (2021).

Em relação às áreas de atuações dos consórcios públicos, observa-se um predomínio de consórcios na área de saúde, resíduos sólidos e meio ambiente, mas destacam-se também iniciativas na área de infraestrutura, saneamento básico, planejamento urbano, iluminação pública, mobilidade, habitação e planejamento regional. Com atuações que podem ser finalísticos – única área; e multifinalísticos – mais de uma área; prevalecem os consórcios finalísticos, reunindo 325 iniciativas. Os multifinalísticos reúnem 271 consórcios públicos (CNM, 2021).

Trazendo a discussão para a realidade das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, duas modalidades de associação entre municípios são trazidas à baila no esforço de articulação intermunicipal na região: a OMPETRO e o CIDENNF. Antes, apresentam-se duas ressalvas: i) a OMPETRO não é uma modalidade de consórcio público, como rege a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto Presidencial nº 6.017/2007. Porém, justifica-se sua abordagem pelo pioneirismo da iniciativa de alguma integração entre municípios inseridos nas zonas de produção de petróleo da Bacia de Campos; ii) O CIDENNF é um consórcio público multifinalístico

que abrange municípios das mesorregiões do Norte e Noroeste Fluminense. Ainda que nesta tese se utilize a metodologia e nomenclatura da nova proposta de regionalização do Brasil em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias pelo IBGE (2017), serão mantidas as bases da regionalização mesorregional que estrutura a abrangência territorial do CIDENNF.

A OMPETRO foi formada em 2001 por nove municípios localizados nas mesorregiões da Baixada Litorânea e no Norte Fluminense: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra. Posteriormente passam a integrar o grupo Niterói (2005) e Arraial do Cabo (2011). O mapa V reúne a localização dos municípios integrantes. Em comum, esses municípios são beneficiados pelas rendas petrolíferas da área de produção da Bacia de Campos. O início da década dos anos 2000 foi marcada pela repercussão dos efeitos da Lei do Petróleo (9.478/97): ampliação dos repasses de *royalties* e participações especiais, maior atuação de empresas estrangeiras, da valorização do preço internacional do barril do petróleo e das novas regras de rateio das rendas petrolíferas.



Mapa V – Localização municípios integrantes da OMPETRO.
 Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2023).

Sem histórico regional de atuação conjunta entre os municípios integrantes, a OMPETRO pode ser compreendida como uma iniciativa pioneira para ações de articulação intermunicipal com o objetivo de acompanhar o repasse das rendas petrolíferas, uma vez que não se observa nos parâmetros de criação da organização diretrizes que buscassem uma atuação de cooperação nos moldes legais de um consórcio público (DIEGUEZ, 2011). A estrutura de distribuição de *royalties* e participações especiais da atividade petrolífera forma o ponto basilar na união destes entes, que usualmente se estrutura a partir de arranjos econômicos, identidade regional e/ou formação histórica.

Ainda que o petróleo e o gás natural sejam recursos minerais finitos e que esta condição deve ser considerada na aplicação das rendas petrolíferas, a possibilidade mais iminente de se perder as receitas da exploração de tais recursos está em uma eventual alteração nas regras de rateio dos *royalties* e participações especiais. A unidade destes municípios busca potencializar sua capacidade de influência em relação ao legislativo e aos crescentes questionamentos sobre justiça na distribuição, a concentração e a aplicação dessas rendas. Essa discussão toma volume ao longo da década de 2000, quando os repasses se ampliaram e a destinação dada pelas prefeituras passam a ser alvo de questionamentos. É deste contexto que se alinha o termo “petrorentistas” para esses entes (SERRA; TERRA; PONTES, 2006).

Em um cenário em que a abundância de recursos orçamentários possibilitaria, ao menos em tese, a superação de um dos problemas mais recorrentes quando se discute a implantação de políticas públicas pelos entes municipais no Brasil, que é a restrição orçamentária, a discussão promovida por Amin (1998) sobre o desenvolvimento sustentável a partir do potencial de cada região, lança luz sobre a atuação dos atores na elaboração daquilo que o autor discute como potencial endógeno de desenvolvimento.

Os municípios integrantes da OMPETRO estão localizados geograficamente no território fluminense abrangendo as RINs de Campos dos Goytacazes, Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio e do Rio de Janeiro e apresentam diferenciações relevantes nas suas características socioeconômicas, como é possível observar na tabela XXII:

Tabela XXII – Caracterização socioeconômica municípios OMPETRO

Municípios	RIN	RIM	População Estimada (2021)	Densidade Demográfica km ² (2021)	PIB per capita (2019)	IDEB Anos Finais EF (2019)	Mortalidade Infantil (2020)
Armação de Búzios	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Cabo Frio	35.060	501	R\$ 77.577,13	4,3	14,04
Arraial do Cabo	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Cabo Frio	30.827	203	R\$ 84.241,59	4,7	6,99
Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Cabo Frio	234.077	567	R\$ 50.871,17	3,6	9,95
Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	514.643	128	R\$ 57.329,81	3,6	18,1
Carapebus	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	16.859	55	R\$ 27.798,02	5,1	s/d
Casimiro de Abreu	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	45.864	99	R\$ 46.662,46	4,2	6,44
Macaé	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	266.136	219	R\$ 58.803,47	4,8	8,99
Niterói	Rio de Janeiro	Rio de Janeiro	516.981	3.865	R\$ 90.643,80	3,8	11,02
Quissamã	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	25.535	35	R\$ 154.726,99	5,2	9,93
Rio das Ostras	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	159.529	700	R\$ 51.379,20	5,4	9,53
São João da Barra	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	36.731	81	R\$ 220.707,37	4,3	10,54

Fonte: IBGE (2022).

Distribuídos por três regiões intermediárias do estado do Rio de Janeiro, observa-se a participação majoritária de municípios da RINs de Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio. A RIN Campos dos Goytacazes apresenta dois municípios de sua abrangência e a RIN do Rio de Janeiro integra a OMPETRO por meio de Niterói. Retomando novamente a categorização das cidades por seu contingente populacional proposta por Motta *et al* (1997), as cidades pequenas são maioria, mas com atuação importante das cidades de porte médio que concentram mais de 1 milhão e 500 mil habitantes. Associando agora o contingente populacional com a dimensão territorial e o PIB local, destacam-se Niterói como a maior densidade demográfica e São João da Barra e Quissamã como os municípios com maiores PIBs per capita. Campos dos Goytacazes apresenta os piores índices de educação e saúde.

Considerando a diversidade socioeconômica que caracteriza os integrantes da organização, estabelecer propostas para atuação em conjunto frente aos desafios de cada realidade se torna, ao mesmo tempo, potencializada pelas rendas petrolíferas e um desafio por sua heterogeneidade no que tange os desafios a serem superados. Crespo *et al* (2019) apresentam os principais objetivos e finalidades da OMPETRO, a partir da análise de seu Estatuto Social (2011):

[...] integrar a instituição ao Governo Federal e ao Governo do estado do Rio de Janeiro nas discussões relativas à exploração e produção de petróleo e gás; promover articulação entre os municípios membros para desenvolvimento de projetos voltados para a sustentabilidade da região; desenvolver entendimentos e estudos em defesa da implantação de indústrias que processem o petróleo e o gás natural na própria região como forma de agregar novos valores à economia regional; viabilizar a articulação com organizações nacionais e internacionais para obtenção de recursos financeiros, técnicos e tecnológicos, visando o desenvolvimento regional; criar câmaras temáticas especiais para desenvolver trabalhos, estudos, pesquisas e investigações para ações conjuntas com o objetivo de encontrar a solução de problemas da área de atuação da entidade; defender os interesses dos municípios integrantes da entidade em relação à produção de petróleo e gás natural, assim como em relação ao desenvolvimento econômico, estrutural e social da área de abrangência dos municípios membros (CRESPO *et al*, 2019, p. 191).

Ao menos em teoria, a organização foi estruturada de tal maneira a articular os municípios integrantes para além da questão das rendas petrolíferas. Porém, na prática, as ações implementadas pela OMPETRO passam à margem dessa ambiciosa carta de intenções, sobressaindo a atuação visando a articulação e pressão política

frente aos marcos legais e normativos na distribuição dos *royalties* e participações especiais, o *lobby* nas ações que influenciam a produção de petróleo e gás natural e o “[...] impedimento de qualquer atuação em defesa da desconcentração das rendas petrolíferas” (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 79).

O estado do Rio de Janeiro, e conseqüentemente alguns de seus municípios, respondem por, respectivamente, 77% e 60% das produções nacional de petróleo e gás natural (ANP, 2022). É de se reconhecer que existem interesses políticos e econômicos de outros estados e municípios no quinhão das rendas petrolíferas. Ainda que se questione a justiça federativa das regras de divisão das rendas petrolíferas e a concentração desses recursos, é legítimo que os municípios inseridos na zona de produção principal da Bacia de Campos criem estratégias para potencializar seus interesses e, principalmente, defendê-los frente a propostas para alterar as regras de rateio e aplicação de *royalties* e participações especiais.

Há de se demonstrar que conflitos entre seus integrantes também estão presentes no bojo das relações da organização. O caráter de cooperação também abre espaço para ações de competição quando se refere à disputa pelo poder e o rateio de receitas e demais benesses econômicas. Lemos (2008, p. 44) traz reportagens da década de 2000 que demonstram as tensões relacionadas à possibilidade de adesão de Angra dos Reis e Duque de Caxias, já que isso implicaria a “[...] além de divisão do bolo, vai reduzir os repasses e inviabilizar alguns investimentos das prefeituras”. Mais recentemente, Almeida (2021) apresenta divergência entre as lideranças políticas das duas cidades polo das regiões, Campos dos Goytacazes e Macaé, entorno de uma campanha que tenha como tema a retomada dos investimentos na região.

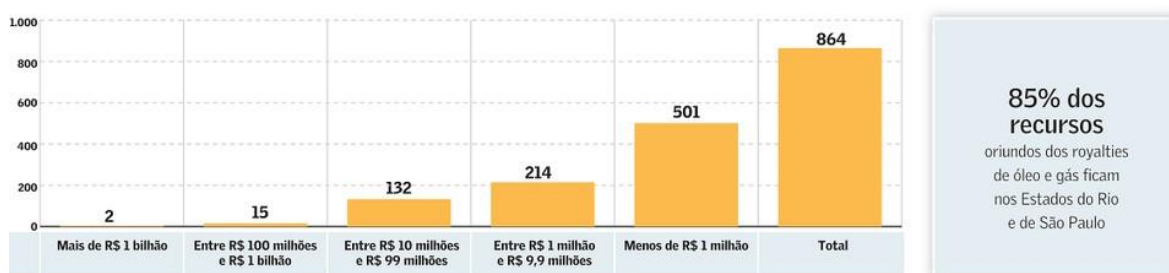
Reconhece-se pelo histórico das ações implementadas no âmbito da OMPETRO que o ponto de convergência entre seus integrantes tem maior relação com a defesa do recebimento das rendas petrolíferas do que com aquelas voltadas ao desenvolvimento regional, inclusive, com disputas internas, como na definição de cotas para o custeio da organização ou no estabelecimento de consenso nas ações de questionamento do rateio das rendas petrolíferas (LEMOS, 2008) (CRESPO *et al*, 2019). E essa condição não diminui a relevância e o pioneirismo da iniciativa, sendo a primeira experiência endógena de articulação institucional entre municípios

fluminenses inseridos em zonas de produção petrolífera das Bacias de Campos e Santos.

A década de 2000 e a primeira metade da década de 2010 se mostraram especialmente favoráveis aos entes federados beneficiados pelas rendas petrolíferas, na esteira do *boom* mundial das *commodities*. O aumento da produção e o valor do barril do petróleo no mercado internacional estabeleceram um cenário de crescimento e estabilização em elevado patamar nos montantes repassados como *royalties* e participações especiais. O ano de 2015 marca a mudança dessa trajetória, com reduções drásticas no recebimento dessas rendas como consequência da alteração dos elementos listados anteriormente como fatores para o período de bonança, ilustrado na figura VIII:

Mais cidades pobres do que ricas

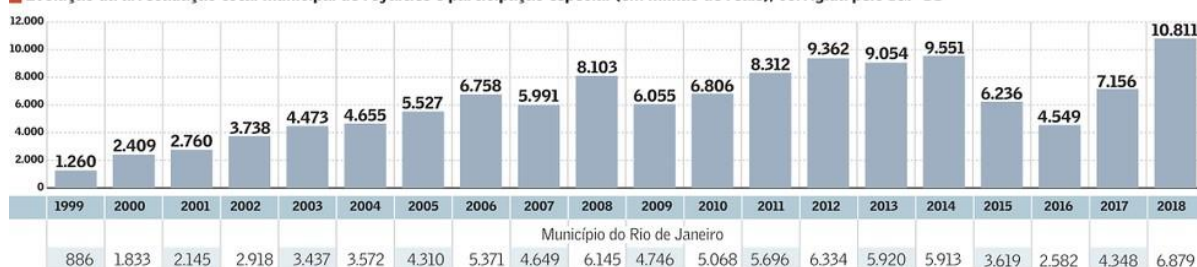
Número de municípios por faixa de arrecadação de royalties e participações especiais em 2018



■ Evolução da arrecadação estadual de royalties e participação especial (em milhão de reais), corrigida pelo IGP-DI

	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AL	22	35	40	42	56	65	76	91	76	73	49	49	45	41	42	47	33	22	23	32
BA	144	221	242	231	281	299	318	352	303	363	242	270	300	331	347	346	221	145	163	215
CE	18	25	29	27	34	30	29	29	26	29	19	19	20	20	26	22	13	9	10	21
ES	31	52	83	99	164	138	143	230	326	746	541	848	1.766	2.204	2.058	1.904	1.472	1.078	1.443	1.745
PR	4	8	5	2	7	16	18	13	9	9	0,1	0	0	0	9	10	6	4	5	7
RJ	864	2.873	3.373	4.960	6.205	6.457	7.802	9.784	7.981	11.032	8.893	8.849	10.376	11.404	10.605	10.248	5.793	4.085	8.149	11.514
RN	210	320	309	306	367	410	430	410	340	410	258	274	329	380	392	374	215	130	150	194
SP	8	6	7	7	9	8	8	9	8	7	6	29	89	119	271	749	1.078	777	1.609	2.097
SE	69	108	108	117	135	143	173	207	201	331	166	187	216	238	225	226	11	69	75	95

■ Evolução da arrecadação total municipal de royalties e participação especial (em milhão de reais), corrigida pelo IGP-DI



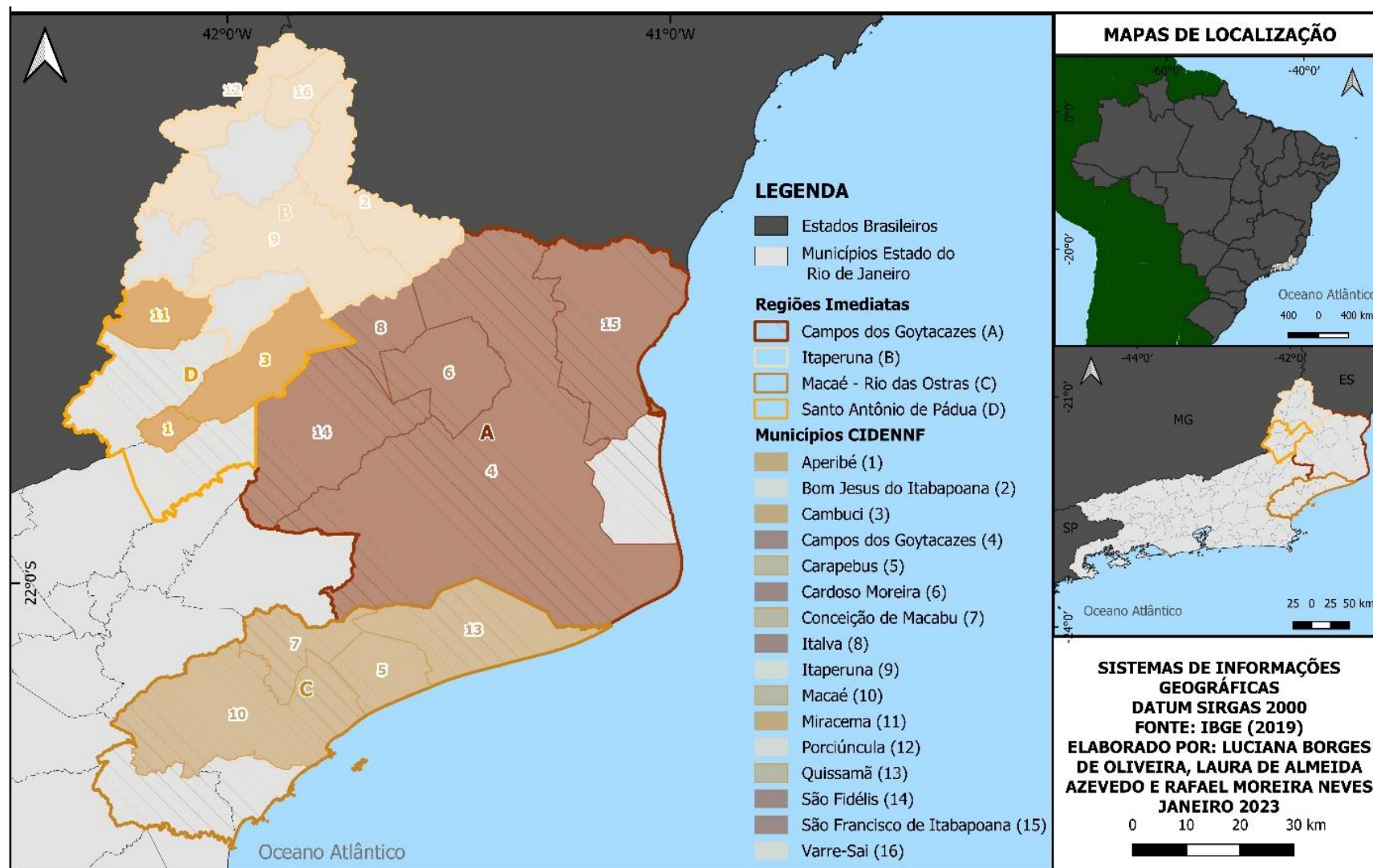
Fonte: InfoRoyalties, da Universidade Cândido Mendes

Figura VIII – Evolução dos repasses de *royalties* e participações especiais (1999-2018).

Fonte: Valor Econômico (2019).

Nesse cenário, capitaneado por Campos dos Goytacazes - um dos municípios mais impactados pela redução das receitas oriundas do petróleo - foi formado em

2018 juntamente com Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e Italva o CIDENNF. No ano de 2019 passam a integrar o consórcio Italva, São Francisco de Itabapoana e Quissamã. Em 2021 ingressam Bom Jesus do Itabapoana, Carapebus, Macaé, Miracema e Porciúncula. Mais recentemente, no ano de 2022, Aperibé, Cambuci, Itaperuna e Varre-Sai também confirmaram suas adesões. Na temporalidade desta tese, totalizam dezesseis integrantes o CIDENNF, todos localizados nas mesorregiões Norte e Noroeste Fluminense. O mapa VI apresenta a localização dos municípios consorciados:



Mapa VI – Localização municípios integrantes da CIDENNF.
 Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2023).

Diferente da OMPETRO, o CIDENNF é organizado conforme a Lei nº 11.107/2005 e o Decreto Presidencial nº 6.017/2007, constituindo personalidade jurídica de direito público, do tipo multifinalístico, com sede na cidade de Campos dos Goytacazes e com área de atuação que corresponde ao território dos municípios integrantes. Segundo o texto de apresentação, o Consórcio, “[...] atua com o objetivo de agrupar diversas demandas dos entes consorciados com intuito de otimizar as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para melhor gestão de programas e de serviços públicos, garantindo o respeito aos princípios da transparência, economicidade e eficiência” (CIDENNF, 2022).

Ainda em cumprimento da supracitada legislação, o consórcio apresenta como órgãos fixos assembleia geral, presidência, secretaria executiva e conselho fiscal. Os recursos humanos que operam a burocracia do CIDENNF são constituídos por servidores cedidos, contratações de celetistas ou ainda indicações a cargos comissionados. O financiamento do consórcio é feito por meio de cotas estabelecidas aos municípios integrantes. É observada ainda ampla divulgação de suas atividades por meio da imprensa regional, sites das prefeituras consorciadas e do próprio CIDENNF – condição que não foi identificada na análise da OMPETRO, o que também sinaliza a ausências de mecanismos de transparência.

Na sua carta de apresentação disponível no portal do consórcio¹⁸, é atribuído como seu objetivo o de “[...] agrupar diversas demandas dos entes consorciados com intuito de otimizar as estruturas de pessoal, equipamentos, materiais e instalações para melhor gestão de programas e de serviços públicos, garantindo o respeito aos princípios da transparência, economicidade e eficiência” (CIDENNF, 2022). Essa iniciativa de atuação ampla e multifinalístico repercute na estrutura funcional do consórcio e sua atuação ocorre a partir de câmaras temáticas setoriais. Atuam nesses fóruns os secretários municipais de cada cidade, com a finalidade de promoverem ações conjuntas em áreas específicas. São nove os eixos de atuação, a saber: 1) Agricultura; 2) Ambiental, Saneamento e Recursos Naturais; 3) Desenvolvimento Econômico; 4) Turismo; 5) Saúde; 6) Desenvolvimento Humano e Social; 7) Educação, Cultura, Esporte e Lazer; 8) Finanças e Controle; 9) Infraestrutura, Transporte e Mobilidade. Porém, como explicita Almeida (2021), observa-se registros

¹⁸ Disponível em: <<https://cidennf.com.br/site/pagina/cidennf/8/2>>.

de atuações por meio de atas e resolução no site do CIDENNF apenas das cinco primeiras câmaras temáticas citadas.

Uma das características mais importantes do consórcio é a sua tipologia cooperativa do tipo horizontal, por reunir apenas entes federados da mesma “instância”, no caso, os municípios (GRANATO, 2015). Refletindo a atuação e inserção dos municípios integrantes na hierarquia urbana regional, cada municipalidade desempenha capacidade própria de influenciar os demais entes. Nesse sentido, fica evidente que a forma de organização a atuação dos integrantes no CIDENNF prioriza a gestão do poder de forma a equiparar os municípios, independentemente de sua capacidade de influência econômica e política. Dispersos geograficamente pelas RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, também apresentam diferenciações relevantes nas suas características socioeconômicas, como é possível observar na tabela XXIII:

Tabela XXIII – Caracterização socioeconômica municípios CIDENNF

Municípios	RIN	RIM	População Estimada (2021)	Densidade Demográfica km ² (2021)	PIB per capita (2019)	IDEB Anos Finais EF (2019)	Mortalidade Infantil (2020)
Aperibé	Campos dos Goytacazes	Santo Antônio de Pádua	12.036	127	R\$ 16.603,31	4,9	s/d
Bom Jesus do Itabapoana	Campos dos Goytacazes	Itaperuna	37.306	63	R\$ 19.644,43	4,7	10,64
Cambuci	Campos dos Goytacazes	Santo Antônio de Pádua	15.521	28	R\$ 22.802,39	4,6	26,55
Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	514.643	128	R\$ 57.329,81	3,6	18,1
Carapebus	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	16.859	55	R\$ 27.798,02	5,1	s/d
Cardoso Moreira	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	12.818	25	R\$ 22.923,99	4,9	24,59
Conceição de Macabu	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	23.561	70	R\$ 16.185,92	4,1	15,44
Italva	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	15.387	53	R\$ 21.791,11	5,2	s/d
Itaperuna	Campos dos Goytacazes	Itaperuna	104.354	94	R\$ 30.000,24	5,2	12,25
Macaé	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	266.136	219	R\$ 58.803,47	4,8	8,99
Miracema	Campos dos Goytacazes	Santo Antônio de Pádua	27.134	89	R\$ 20.973,65	5,5	s/d
Porciúncula	Campos dos Goytacazes	Itaperuna	19.068	65	R\$ 18.484,49	4,7	4,48
Quissamã	Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio	Macaé-Rio das Ostras	25.535	35	R\$ 154.726,99	5,2	9,93
São Fidélis	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	38.749	37	R\$ 19.002,34	4,5	11,71
São Francisco de Itabapoana	Campos dos Goytacazes	Campos dos Goytacazes	37.306	63	R\$ 19.644,43	4,7	10,64
Varre-Sai	Campos dos Goytacazes	Itaperuna	11.208	56	R\$ 17.872,64	4,3	12,2

Fonte: IBGE (2022).

Dos dezesseis integrantes, treze são classificadas como cidades pequenas, sendo Campos dos Goytacazes, Macaé e Itaperuna cidades de porte médio e que concentram 80% da população que integram do consórcio. Em relação ao PIB per capita, Aperibé e Conceição de Macabu, localizados fora da zona de produção principal de petróleo, apresentam a menor relação do PIB x população, oito vezes menor do que o índice observado em Quissamã, um município da zona de produção principal na Bacia de Campos.

No que se refere aos indicadores sociais, Miracema apresenta o melhor índice na educação, mesmo não contando com vultosos repasses das rendas petrolíferas. Assim como no grupo que compõe a OMPETRO, Campos dos Goytacazes novamente apresenta o menor IDEB por anos finais para o ensino fundamental. Em relação a mortalidade infantil, quatro cidades não disponibilizaram índices atualizados: Aperibé, Carapebus, Italva e Miracema. Entre os dados disponíveis, duas cidades não petrorentistas apresentam os melhores indicadores: no IDEB, Miracema, e na mortalidade infantil, Porciúncula.

Outros pontos importantes que se destacam positivamente em relação à atuação da CIDENNF e não identificado na OMPETRO é a disponibilidade de informações oficiais em site atualizado, a maior abrangência territorial e o aparato burocrático e regimental para operacionalização das atividades do consórcio (ARAÚJO, 2020). Não é possível afirmar que as ações estabelecidas criaram um ambiente de desenvolvimento endógeno entre os municípios, uma vez que tal processo demanda tempo e consolidação de suas práticas. Destacam-se as diferentes realidades socioeconômicas e os interesses de cada municipalidade que definem as suas ações dentro dos grupos estabelecidos. Sendo um processo dinâmico e evolutivo, há de se reconhecer o pioneirismo da constituição da OMPETRO e a evolução institucional, assim como o espraiamento dos eixos de atuação do CIDENNF como principais marcos de ambas as iniciativas.

O Capítulo 3 vai aprofundar a análise e compreensão dos arranjos populacionais e seus desdobramentos para a rede urbana dos municípios nas RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. O cenário apresentado tem relação com os equipamentos de logística e produção que ampliaram a integração regional, incluindo a intensificação de fluxos que perpassam o território em voga. Como sinalizado nos marcos que balizam essa tese, os efeitos deste panorama para

e nas cidades pequenas serão trazidos à baila a partir do reconhecimento dos instrumentos de planejamento urbano desenvolvidos, destacando: i) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins); ii) Plano Diretor Urbano e suas revisões; iii) Plano de Mobilidade Urbana. É demonstrado de forma geral como o conjunto das cidades-campo estruturam (ou não) esses instrumentos em suas realidades, permitindo observar onde se dá maior ou menor fomento na oferta das políticas urbanas da amostragem.

CAPÍTULO 3 – DINÂMICAS SOCIOESPACIAIS E INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO URBANO

3.1. Arranjos populacionais e regiões de influência no interior Fluminense

A integração regional em áreas não metropolitanas ocorre a partir da disponibilidade dos fixos de logística - em especial de transporte - que viabilizam o trânsito entre as cidades, considerando as distâncias entre as sedes municipais de áreas não conurbadas. No caso dos municípios das cidades pequenas, a busca por serviços e demais atividades econômicas nos centros regionais é a realidade que marca o aspecto subordinado destes centros locais ao centro regional imediato. Nesse sentido, reconhecer o papel da região na constituição territorial e as dinâmicas internas que constituem os arranjos populacionais auxiliam no entendimento dos fluxos, redes e hierárquicas entre as cidades, especialmente as pequenas, das RIMs em destaque.

O conceito de região é um dos mais usados de forma “livre”, ou no *mainstream*, para se referir a uma porção territorial com alguma coesão interna entre as partes. Para a Geografia - em especial a Clássica - esse conceito é um dos mais tradicionais e relevantes para a sua constituição científica com projeção para os desdobramentos no espaço. Gomes (2014) apresenta como “domínios da noção de região” da discussão contemporânea os autores La Blache, Hettner e Hartshorne, que apresentam como elemento de convergência na compreensão do conceito na Geografia a análise empírica, dinâmica, observação, descrição e diferenciação de áreas, assim como a implementação de correlações de similaridades ou diferenciações entre as porções espaciais analisadas, a partir dos elementos que caracterizam suas respectivas correntes geográficas.

A visão possibilista de La Blache (1903) *apud* Gomes (2014) reconhece que os elementos naturais e culturais em simbiose, a valorização da descrição das características geomorfológica, a ocupação e as atividades antropocêntricas e a relação humanos e natureza seriam elementos que a Geografia deve analisar em conjunto para melhor compreensão da unidade regional. Outro aspecto destacado por La Blache é a ideia de interdependência entre regiões a partir das trocas, do crescimento e da divisão territorial do trabalho, que constituem demandas entre as regiões e o estabelecimento de cidades/regiões nodais, o que pode ser compreendido como a base das relações que constituem uma rede e a hierarquia entre as cidades.

Na perspectiva de Hartshorne, expoente da Escola Estadunidense, fortemente influenciado por Hettner e um dos principais defensores da geografia regional na escola alemã, a constituição da região é um exercício essencialmente intelectual. Para Hartshorne (1939) *apud* Dutra-Gomes e Vitte (2019, p. 12), entende-se a região por meio da sua elaboração conceitual, sendo um dos principais elementos da ciência geográfica, “[...] representando uma individualidade definida analiticamente pela generalização a partir das irreduzíveis particularidades que constituem as áreas”.

Para além das definições clássicas, aqui brevemente exemplificadas com La Blache, Hettner e Hartshorne, Gomes (2014) discorre sobre a discussão do conceito de região para as correntes Quantitativas – e a ideia de uma abordagem mais teórica, com dados estatísticos; Radical – com críticas à proposta da abordagem da corrente Quantitativa, sendo a região para esta corrente uma construção histórica, portanto passível dos efeitos das relações de trabalho e produção desiguais e combinadas (LENCIONI, 2014). É válido reforçar que, independentemente da corrente e seus pressupostos teóricos e metodológicos, os estudos sobre região e as propostas de regionalização são influenciados por ideários políticos e ideológicos.

No atual estágio do sistema-mundo capitalista, a globalização tem conseguido levar seu caráter homogeneizante a níveis e lugares em uma escala nunca observada antes, o que traz elementos para os defensores da ideia de dissolução das regiões por considerar que os elementos identitários se diluíram. Em contraposição a essa perspectiva, Haesbaert (2014) discorre sobre a abordagem regional a partir dos territórios-rede, que ainda que possam oferecer espaços descontínuos, apresentam infraestrutura e/ou fluxos intensos entre as partes integrantes. Evidentemente que os elementos econômicos - em especial os mais dinâmicos - apresentam novas e múltiplas possibilidades de regionalização considerando a intensificação dos fluxos estabelecidos.

Trazendo a discussão para os cenários nacional e subnacional no Brasil, o IBGE dispõe desde a década de 1960 de estudos que buscam identificar e reconhecer a hierarquia urbana e as regiões de influências entre as cidades. Uma das principais publicações é a série REGIC e seus estudos: Esboço preliminar da divisão do Brasil em espaços homogêneos e espaços polarizados (1967), Divisão do Brasil em regiões

funcionais urbanas (1966), Regiões de Influência das Cidades (1972, 1987, 1993, 2007 e 2018). Teoricamente estruturada a partir das discussões promovidas por Christaller (1933 *apud Corrêa, 2006*) em sua obra “Teoria dos Lugares Centrais”, que traz reflexões sobre a dinâmica entre as cidades a partir de conceitos como centralidade, localidade central, região de influência das cidades e polarização¹⁹, as publicações do IBGE buscam “[...] conhecer a organização da rede urbana, as regiões de influência das cidades e os reescalamentos em sua hierarquia é imprescindível para a formulação de políticas públicas com incidência no território” (MOURA; NAGAMINE; FERREIRA, 2021, p. 8).

Nesse sentido, o IBGE (2020) reconhece na REGIC:

[...] o propósito de identificar e analisar a rede urbana brasileira, estabelecendo a hierarquia dos centros urbanos e as regiões de influência das Cidades. O estudo constitui uma abordagem fundamental para a compreensão da geografia do País, uma vez que estabelece critérios para a qualificação das Cidades e das relações entre elas, revelando eixos de integração no território e padrões diferenciados de distribuição de centralidades urbanas. Por dar visibilidade às centralidades e à dinâmica dos fluxos que as conectam, essa pesquisa constitui um instrumento importante para as decisões locais e aplicações práticas, tanto do planejamento estatal quanto da sociedade em geral (IBGE, 2020, p. 9).

Esse conjunto de estudos relacionados a rede e à hierarquia urbana e as regiões de influência são relevantes para se captar as demandas por serviços e demais atividades entre os centros urbanos, possibilitando reconhecer em múltiplas escalas níveis de integração e interdependência entre as partes. Os possíveis cenários apresentados permitem a elaboração de políticas públicas multisetoriais, ampliando as possibilidades de atuação conjuntas e combinadas entre os polos inseridos em uma rede urbana imediata, com predominância das abordagens de cunho regional. Um exemplo desta abordagem é a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), originalmente instituída pelo decreto nº 6.047/2007 e atualizada pelo decreto nº 9.810/2019, que busca, ao menos em tese, a “[...] mobilização planejada e articulada da ação federal, estadual, distrital e municipal, pública e privada, por meio da qual programas e investimentos da União e dos entes

¹⁹ “Christaller 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 hinterlândias, envolvendo o tamanho, o número e a distância entre as localidades” (SILVA; MACÊDO, 2009, p. 10).

federativos, associadamente, estimulem e apoiem processos de desenvolvimento” (BRASIL, 2019).

Moura, Nagamine e Ferreira (2021) ressaltam que na transição das propostas da PNDR de 2007 para 2019 houve o esvaziamento da abordagem relacionada à rede urbana como foco para ações de descentralização e interiorização de equipamentos de logística e de serviços públicos, onde o Estado atuaria como elemento fomentador dessas novas configurações. Ainda na PNDR de 2007, no bojo das ações colegiadas via conselhos que marcaram os governos Lula 1 e 2 (2003-2010), reconhecem-se como pontos de aprimoramento o chamamento para colaboração de agente públicos e sociedade civil organizada com atuação na temática e a elaboração de planos de metas e desenvolvimento para as redes urbanas. O PNDR de 2019 reduz no seu escopo os elementos apresentados e a perspectiva de atenuação das desigualdades regionais.

Retomando o histórico de publicações do IBGE, o REGIC 2018 (IBGE, 2020) apresenta como importante alteração nos seus princípios metodológicos a inclusão dos Arranjos Populacionais (APs). Reconhece-se os APs a partir da “[...] noção de integração, medida pelos movimentos pendulares para trabalho e estudo ou a contiguidade urbana, que assim sintetizam os vários processos envolvidos [...] do transbordamento de elementos estruturadores das grandes concentrações urbanas” (IBGE, 2016, p. 19). Com foco no contingente e fluxos populacionais entre as cidades e na articulação regional, a noção de integração das APs é mensurada pelo IBGE (2016) utilizando:

[...] um índice de intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, para cada município, onde a intensidade deve ser igual ou superior a 0,17, denominado índice de integração; ou um valor de intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo, entre dois municípios, igual ou superior a 10 000 pessoas; ou uma contiguidade das manchas urbanizadas quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas principais de dois municípios é de até 3 km (IBGE, 2016, p. 8).

O IBGE estrutura as escolhas destes critérios considerando a integração entre os municípios e a necessidade cotidiana, por diferentes demandas, de trânsito da população entre os entes federados locais. No cenário nacional, são identificados 294 arranjos populacionais, abrangendo 953 municípios, correspondendo 56% da

população nacional. Ressalta-se que na maioria dos APs, 90%, são formados por cinco ou menos municípios, o que pode levar à compreensão da maior integração por meio da oferta de infraestrutura e da intensificação dos fluxos entre os centros locais (IBGE, 2016). Em sua maioria, as cidades pequenas continuam a ter nas transferências obrigatórias intergovernamentais, como na FPM, benefícios ou transferências de renda individuais, como o Bolsa Família ou aposentadorias, como na atividade agrícola ou extrativista a maior fonte de recursos financeiros, com o comércio e o setor de serviços - inclusive o serviço público - também exercendo importante papel na dinamização econômica dessas localidades com sua hinterlândia imediata, a partir da ampliação das trocas comerciais, especialmente aquelas ligadas ao comércio eletrônico (CORRÊA, 2011).

Reforçando a importância da análise em escala regional dos APs que contemplam sobretudo as cidades pequenas, 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”. Tomando como base de comparação a configuração da mesorregião do Norte Fluminense e das suas microrregiões, a figura IX traz a disposição dos APs no estado do Rio de Janeiro, com foco aos municípios que integram as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, apresenta alterações nas esferas de repercussão das cidades pequenas que orbitam dois dos tradicionais centros regionais.

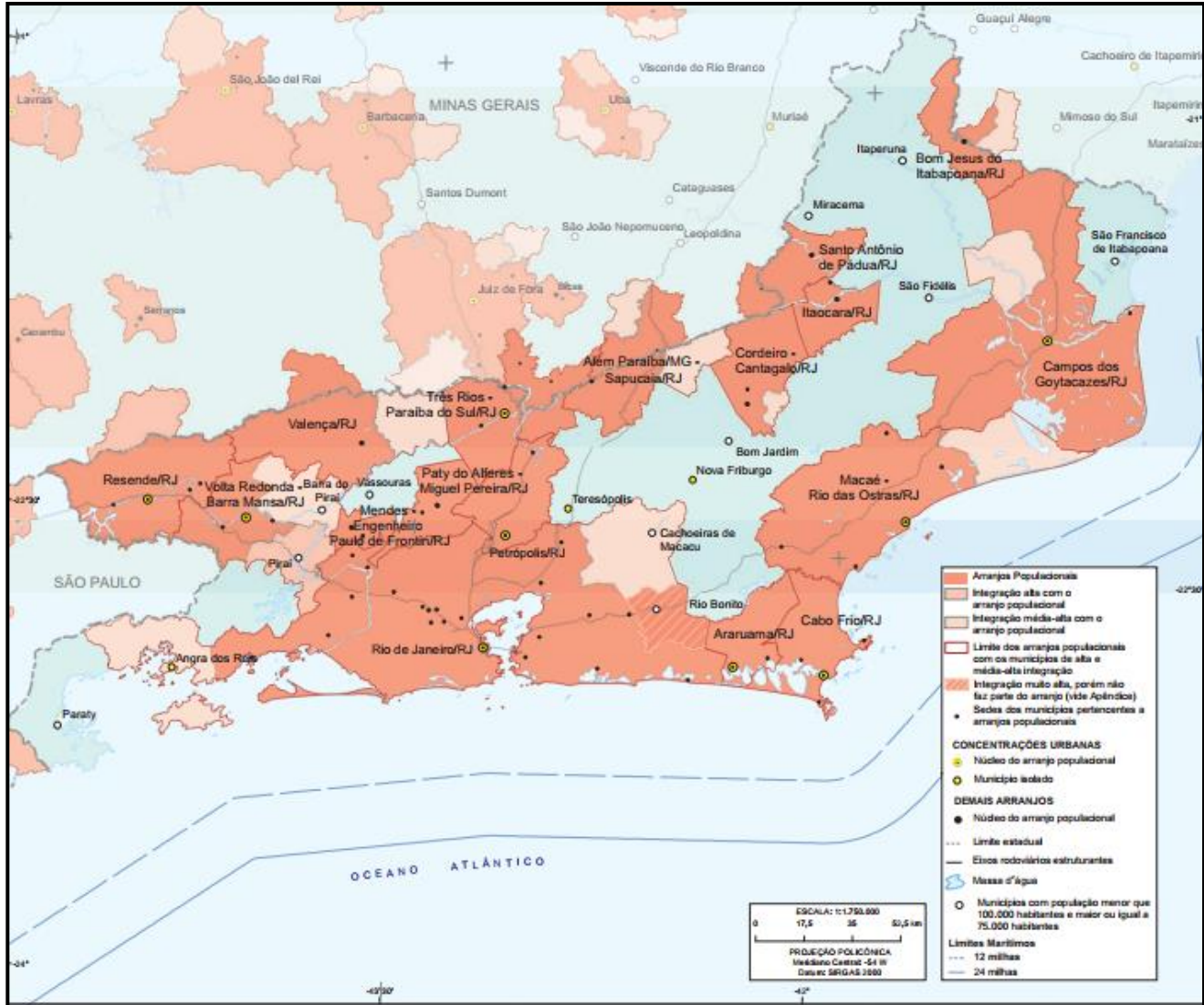


Figura IX – Arranjos Populacionais no estado do Rio de Janeiro.
Fonte: IBGE (2016).

No caso de Campos dos Goytacazes, observa-se a baixa interação com esta sede regional e os municípios de São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e Italva. Cardoso Moreira e Quissamã apresentam interações consideradas medianas. É possível questionar a baixa interação das primeiras cidades citadas, uma vez que há estudos mostrando movimentos pendulares relacionados à busca por instituições de ensino superior, emprego, comércio e serviços e da disponibilidade entre linhas de ônibus regulares (p. 138) entre estas cidades e os centro regional (SOUZA; TERRA; CAMPOS, 2015) (OLIVEIRA; GIVISIEZ, 2015). Já no caso de Macaé, é confirmada a intensificação dos fluxos entre o tradicional centro regional com Rio das Ostras, elevando esses entes a uma única unidade funcional urbana, “[...] com tamanha integração que justifica considerá-los como um único nó da rede urbana (IBGE, 2020, p. 11). Destaca-se Quissamã com o status de integração média com o núcleo da APs, novamente, com estudos e dados que questionam essa classificação substanciando a análise dos fluxos pendulares entre as partes (TAVARES; OLIVEIRA, 2016).

Ainda que cada AP tenha sua própria lógica organizacional, estabelecendo hierarquias e vínculos que constituem a unidade de análise, sua dinâmica não é estanque em si, mas em conjunto com outras APs. Na escala mesorregional, observa-se a projeção ininterrupta entre as APs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e seu contínuo que avança para a região metropolitana e o sul fluminense em direção ao estado de São Paulo. Essa configuração é uma das referências de análise na discussão promovida por Lencioni (2015 e 2017) sobre a integração da megaregião Rio-São Paulo e as redes de proximidade territorial e de proximidade relativa – análise desenvolvida no subcapítulo 3.2.

Em consonância com essa análise - e ampliando a perspectiva para além dos APs - é trazida à baila o cenário das áreas de influência no estado do Rio de Janeiro proposto na REGIC 2018, que consta na figura X. Se comparado com a REGIC 2007, houve alterações metodológicas que modificaram os critérios de classificação das pequenas cidades – no estudo recebem a denominação de centros locais. Caracterizam-se pela “[...] fraca centralidade em suas atividades empresariais e de gestão pública, geralmente tendo outros centros urbanos de maior hierarquia como referência para atividades cotidianas de compras e serviços de sua população” (IBGE, 2020, p. 13). Moura, Nagamine e Ferreira (2021) organizam os dados que evidenciam esse cenário na figura XI:

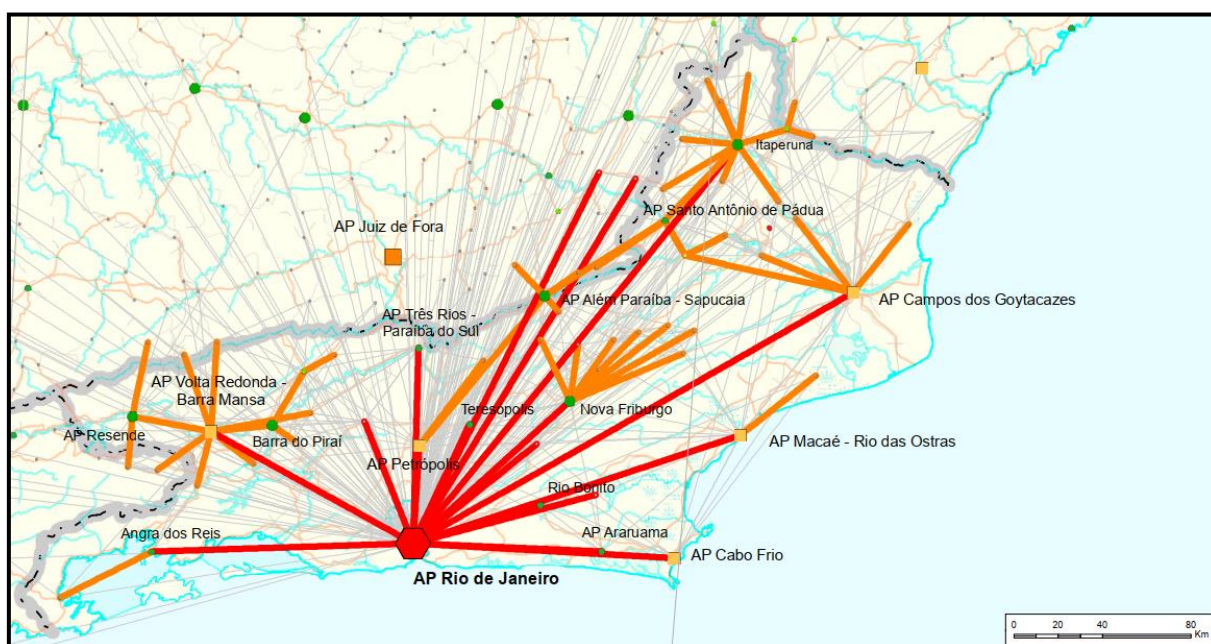


Figura X – Área de influência dos APs do estado do Rio de Janeiro.
Fonte: IBGE (2020).

Níveis e subníveis de centros classificados	2007		2018	
	Absoluto	(%)	Absoluto	(%)
Grande metrópole nacional	1	0,02	1	0,02
Metrópole regional	2	0,04	2	0,04
Metrópole	9	0,17	12	0,24
Capital regional A	11	0,21	9	0,18
Capital regional B	20	0,39	24	0,49
Capital regional C	39	0,75	64	1,31
Centro sub-regional A	85	1,64	96	1,96
Centro sub-regional B	79	1,53	256	5,23
Centro de zona A	192	3,71	147	3,00
Centro de zona B	264	5,10	251	5,12
Centro local	4.473	86,43	4.037	82,40
Total	5.175	100,00	4.899	100,00

Figura XI – Distribuição das cidades nas hierarquias urbanas (2007/2018).
Fonte: Moura, Nagamine e Ferreira (2021).

O novo entendimento metodológico de classificação dos municípios na REGIC 2018 buscou aglutinar os entes integrantes de uma determinada AP ao nível hierárquico do seu(s) município(s) sede. Isso vem na esteira do reconhecimento de que cada vez mais as relações hierárquicas entre as cidades se tornaram mais fluidas e múltiplas, sem a outrora rigidez que historicamente estruturou os fluxos. Essa

condição tem relação com os avanços dos meios e dos fixos de transporte e telecomunicações, que encurtaram distâncias e ampliaram as conexões possíveis; o cada vez mais digitalizado câmbio financeiro-bancário; e a difusão de serviços e de comércios online, ampliando a possibilidade de acesso a demandas que só poderiam ser supridas fisicamente. Reconhece-se a ação desigual e limitada que esses elementos do atual estágio da globalização se apresentam nos diferentes territórios mundos afora e que é possível reconhecer seus elementos de exclusão também na RIMs em perspectiva.

Repercutindo essa abordagem na hierarquia urbana regional, foram “elevadas” da categoria de cidade local no REGIC 2007 para a categoria de cidade pertencente a AP com Capital Regional C no REGIC 2018: Cardoso Moreira e São João da Barra – AP Campos dos Goytacazes; Carapebus e Conceição de Macabu – AP Macaé-Rio das Ostras. Permanecem como centros locais os municípios de Italva, Quissamã, São Fidélis e São Francisco do Itabapoana. Ressalta-se ainda que Italva - ainda que esteja integrada na RIM de Campos dos Goytacazes - está sob a influência de Itaperuna, categorizada como Centro Subregional A.

Campos dos Goytacazes permanece como Capital Regional C. Macaé deixou a categoria de Centro Sub-regional A ascendendo para a categoria de Capital Regional C, juntamente com Rio das Ostras, que no REGIC 2007 recebeu a categorização como Centro Local. Destaca-se a perda do “monopólio” como centro regional de Campos dos Goytacazes do território que compreende historicamente o Norte Fluminense, com a consolidação de Macaé como novo centro regional alternativo e complementar. Não constituindo formas de regionalizações estanques, é possível inferir uma correlação de equivalência entre as mesorregião/região Intermediária e microrregião/região imediata (IBGE, 1990 e 2017). Nesse sentido, evidencia-se como desdobramentos das atuais relações entre Macaé, Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã, que integravam a mesorregião do Norte Fluminense, agora estão inseridos na Região Intermediária de Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio. A figura XII apresenta a configuração hierárquica da rede urbana fluminense:

REGIÃO DE INFLUÊNCIA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO*

Metrópole Nacional: AP Rio de Janeiro.

Capitais Regionais C: AP Cabo Frio – AP Campos dos Goytacazes – AP Macaé/Rio das Ostras – AP Petrópolis – AP Volta Redonda/Barra Mansa.

Centros Sub-regionais A: AP Além Paraíba(MG)/Sapucaia(RJ) – AP Resende – Barra do Piraí – Itaperuna – Nova Friburgo.

Centros Sub-regionais B: Angra dos Reis – AP Araruama – AP Santo Antônio de Pádua – AP Três Rios/Paraíba do Sul – Rio Bonito – Teresópolis.

Centros de Zona A: AP Bom Jesus do Itabapoana e AP Valença.

Centros de Zona B: AP Itaocara.

Centros Locais: AP de Cordeiro/Cantagalo, AP de Mendes/Engenheiro Paulo de Frontin, AP de Paty do Alferes/Miguel Pereira, Bom Jardim, Cachoeiras de Macacu, Cambuci, *Cardoso Moreira*, Carmo, Duas Barras, *Italva*, Laje do Muriaé, Macuco, Miracema, Natividade, Paraty, Piraí, Porciúncula, *Quissamã*, Rio Claro, Rio das Flores, Santa Maria Madalena, *São Fidélis*, *São Francisco de Itabapoana*, São José de Ubá, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Silva Jardim, Sumidouro, Trajano de Moraes, Varre-Sai e Vassouras.

*As APs são identificadas pela(s) cidade(s) sede(s) de cada arranjo e representam os municípios que a integra. Logo, os municípios pertencentes a AP que não são sedes não são citados nominalmente.

Figura XII – Região de Influência na rede urbana do estado do Rio de Janeiro.
Fonte: elaboração própria a partir de IBGE (2020).

A partir das informações e reflexões expostas, é possível reconhecer as cidades-campo de Cardoso Moreira, Italva, Quissamã, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana como centros de menor influência na rede urbana. Esse fato não cria uma relação direta com a categorização dessas cidades como “pequenas”, mas considerando outros aspectos, como a integração de menor potencial em relação aos APs presentes nas RIMs em voga, possibilita que tal relação seja realizada sem que ocorra maiores distorções do sentido do termo. O fato de Casimiro de Abreu, Carapebus, Conceição de Macabu e São João da Barra estarem classificadas como Centros Regionais C – seguindo a proposta metodológica de integração das APs, e receberem a mesma categorização das cidades núcleos de seus arranjos, não

eliminam as condições gerais próprias das cidades pequenas: reduzido contingente populacional, inserção periférica na rede urbana regional e área de influência restrita à sua própria hinterlândia.

Buscando reconhecer os desdobramentos regionais e a inserção das cidades pequenas na rede urbana imediata, o subcapítulo a seguir traz o debate sobre a expansão do “eixo de metropolização”, a partir das redes de proximidade territorial, como na infraestrutura de transporte (modais, rotas e frequências) e das redes de proximidades relativas, como nos elementos informacionais (redes de comunicações e sistema bancário). São utilizados para qualificar a discussão elementos relacionados à oferta de serviços públicos e privados, rede de infraestrutura, disponibilidade de transporte público e outros moldais que possam qualificar a capacidade de integração regional dos entes municipais abarcados pela pesquisa.

3.2. A expansão do “eixo de metropolização” e a inserção das cidades pequenas

A região sudeste concentra 89 milhões de habitantes, ou 42% da população brasileira. É a região com maior densidade demográfica, 85 hab./km², e com maior taxa de urbanização, 93%. Também detém o maior PIB entre as regiões, 53%, com destaque para o estado de São Paulo, responsável por 32% do PIB nacional. O estado do Rio de Janeiro responde por 10%, sendo o segundo maior PIB. E é justamente na porção territorial entre essas duas unidades da federação onde se localiza o espaço economicamente mais dinâmico, com maior contingente populacional do país e que suscita a questão: é possível afirmar que o eixo entre Rio de Janeiro e São Paulo pode ser compreendido como a megalópole brasileira? (IBGE, 2022).

Observa-se o uso mais assertivo para o termo megalópole na junção de uma ou mais metrópoles e/ou regiões metropolitanas em países considerados “desenvolvidos” ou do norte global, considerando o alto nível de integração econômica, o adensamento urbano, a intensificação dos fluxos econômicos, informacionais e populacional, a integração nos modais de transporte e na articulação do parque produtivo industrial (FREITAG, 1998). São os casos das megalópoles Boston-Washington (EUA), Londres-Birmingham-Manchester (Inglaterra) ou Tokkaido (Japão). Não apresentando o nível de integração e de tecnologia das concentrações urbanas citadas do Hemisfério Norte, a megalópole Rio-São Paulo destaca-se como

principal agrupamento populacional e econômico do Hemisfério Sul (LENCIONI, 2017).

A dinâmica apresentada vai ao encontro de Soja (2013) que compreende como “urbanização regional” o processo de urbanização vem apresentando na década de 1970 em diante, na esteira da terceira e quarta revoluções técnico-científico-informacional, pelo qual a metrópole moderna - que tradicionalmente concentra os serviços, comércios e a indústria no seu contorno imediato - passa a observar a descentralização desse conjunto de atividades. Complementa o autor: “[...] há sinais que a transformação da urbanização metropolitana para a regional e o uso de termos associados tais como cidades-região e cidades regionais crescerão em importância para a análise geográfica urbana ao longo da próxima década” (SOJA, 2013, 150-151).

Sassen (2007), corrobora com a compreensão do fenômeno da expansão metropolitana a partir da escala regional, que utiliza o termo “megarregião” para analisar a forma com que essa dimensão espacial concede benefícios estratégicos aos grandes *players* globais com foco nas vantagens locais, como na produção, distribuição e comercialização nos grandes aglomerados urbanos – não enfatizando o caráter conurbado, mas sim integrado das manchas urbanas. A escala que abarca a megarregião é fator relevante para a integração de espaços situados em diferentes estágios da economia de aglomeração, reunindo porções suburbanas e centrais, rurais e urbanas, locais e globais, que nessa lógica são apropriadas pelos agentes controladores do capital e do trabalho (LENCIONI, 2015).

O espraiamento do processo de metropolização dos espaços que constituem as capitais do Rio de Janeiro, São Paulo e seus entornos imediatos ampliou-se ao ponto de os fluxos estabelecidos entre as “pontas irradiadoras” formarem eixos integradores (LENCIONI, 2015). Ainda que não ocorra o processo de conurbação integral entre ambas as cidades, a partir da figura XIII observa-se ao longo da Rodovia Via Dutra (BR-116) aglomerações urbanas importantes, como Volta Redonda e Resende na porção fluminense e Taubaté, São José dos Campos e Guarulhos na porção paulista. Também é neste contínuo que se localizam importantes unidades industriais, centros de pesquisa e logística, como a Companhia Siderúrgica Nacional

(CSN) – Volta Redonda, como o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA) – São José dos Campos e o Aeroporto Internacional de Guarulhos (GRU) – Guarulhos.

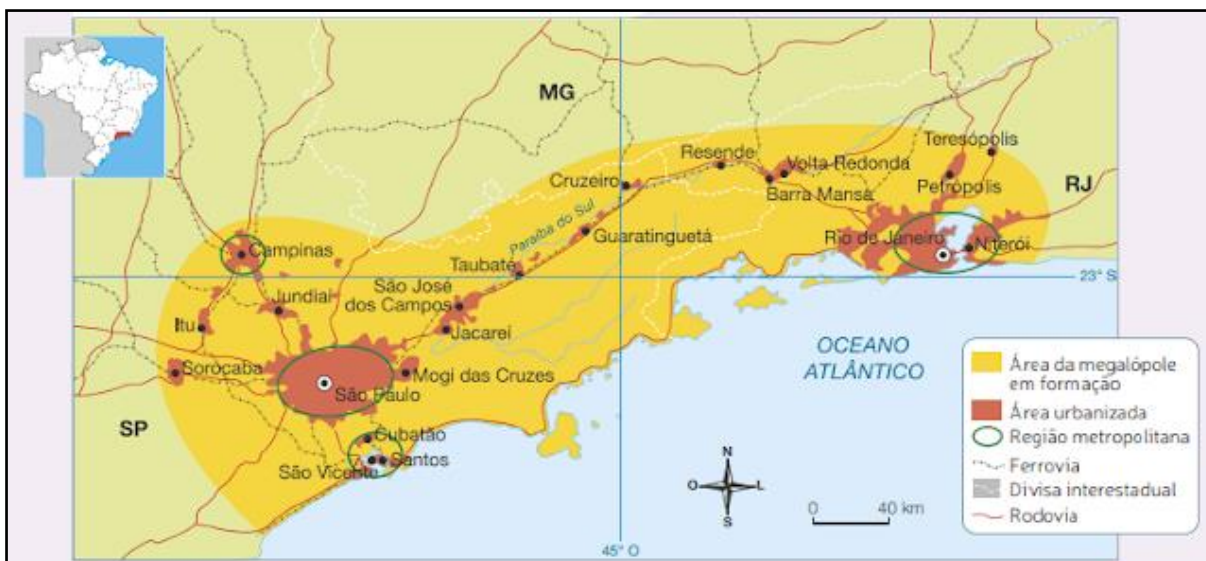


Figura XIII – Megalópole em formação Rio-São Paulo.
Fonte: IBGE (2010).

Em uma perspectiva ampliada, a partir da figura XIV identifica-se a intensificação da articulação entre o norte do estado do Rio de Janeiro e o sul do Espírito Santo, considerando os recentes investimentos em infraestrutura e os novos empreendimentos relacionados à cadeia produtiva do petróleo os quais acarretam impactos para as demais cidades da região. É válido destacar a exposição de Souza, Terra e Campos (2015), com dados específicos das cidades que compõem a zona de produção principal da Bacia de Campos, evidenciando a intensificação dos movimentos pendulares intra e inter-regional. Nessa perspectiva, desenvolve-se a percepção de que as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras se inserem como eixo de expansão no que pode ser entendido como a megalópole brasileira, compreendida entre Campinas - Baixada Santista - São Paulo - Vale do Paraíba - Litoral Norte (SP) – Litoral Sul (RJ) - Rio de Janeiro - Baixada Litorânea – Norte Fluminense.

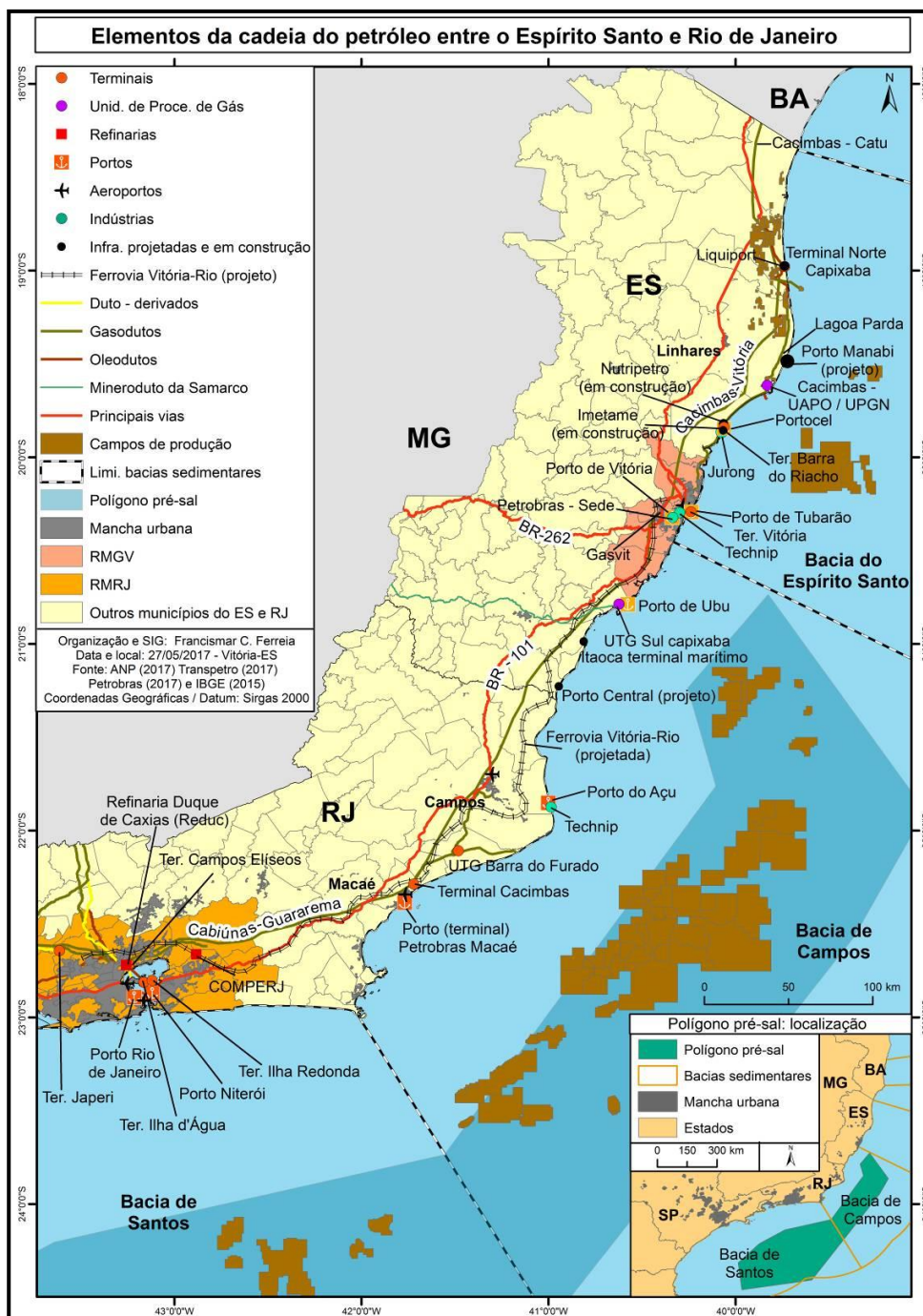


Figura XIV – Elementos da cadeia do petróleo entre ES-RJ.
 Fonte: Zanotelli, Dota e Ferreira (2017).

Desdobramentos que datam da década de 2000 em dois centros regionais dos interiores de São Paulo e Rio de Janeiro espalharam essa mancha de desenvolvimento econômico e o incremento populacional. No caso do interior paulista, Campinas, localizada a cerca de 100km de distância da capital do estado - e que já constituía um importante polo universitário e de pesquisa – observou o incremento do fluxo populacional e econômico a partir do aumento da produção industrial e de novos

investimentos na área de logística, ampliando a integração entre as regiões metropolitanas do município campineiro e de São Paulo. Um exemplo disso foi o início da operação em 2008 da empresa aérea Azul a partir do Aeroporto Internacional de Viracopos (VCP), sendo este o Hub da empresa, o que ampliou significativamente a demanda pelo aeroporto, o segundo terminal aeroportuário de carga e o quarto em passageiros do país²⁰ (MIRANDA *et al*, 2018).

Em relação ao eixo fluminense, a construção da Ponte Rio-Niterói na década de 1970 facilitou o deslocamento rodoviário entre a capital e a porção norte do estado, ampliando a expansão urbana em direção a mesorregião da Baixada Litorânea (Região dos Lagos). Neste mesmo período inicia-se a extração de petróleo na Bacia de Campos, com epicentro da atividade em Macaé, estendendo até a mesorregião do Norte Fluminense o fluxo populacional e econômico que margeia a faixa litorânea. Na ponta deste contínuo, localiza-se Campos dos Goytacazes, tradicional centro regional, e que a partir instalação do CLIPA na década de 2000 no município limítrofe de São João da Barra, observou o adensamento dos fixos de logísticas e dos fluxos relacionados à indústria petrolífera e atividades do completo portuário.

É justamente esse grande contínuo expandido que se inicia na Região Metropolitana de Campinas, passa pela Região Metropolitana de São Paulo, Vale do Paraíba, Sul Fluminense, Região Metropolitana do Rio de Janeiro e finda na Baixada Litorânea, que Lencioni (2015) classifica de megarregião Rio-São Paulo, em processo de intensificação dos elos se prolongando até Campos dos Goytacazes, como se reconhece na figura XV. Essa especificação não é baseada no tradicional critério de conurbação, visto que existem vazios urbanos até mesmo nas entre as metrópoles Rio-São Paulo, mas sim na intensificação das redes de proximidade territorial e das redes de proximidades relativas.

²⁰ A média anual de passageiros durante o período entre 2004-2008 foi de 890.029. Com o início das operações da Azul em 2008, a média anual de passageiros durante o período entre 2009-2013 salta para 6.930.886. Disponível em: < https://www.viracopos.com/pt_br/institucional/>. Acesso em dezembro de 2022.

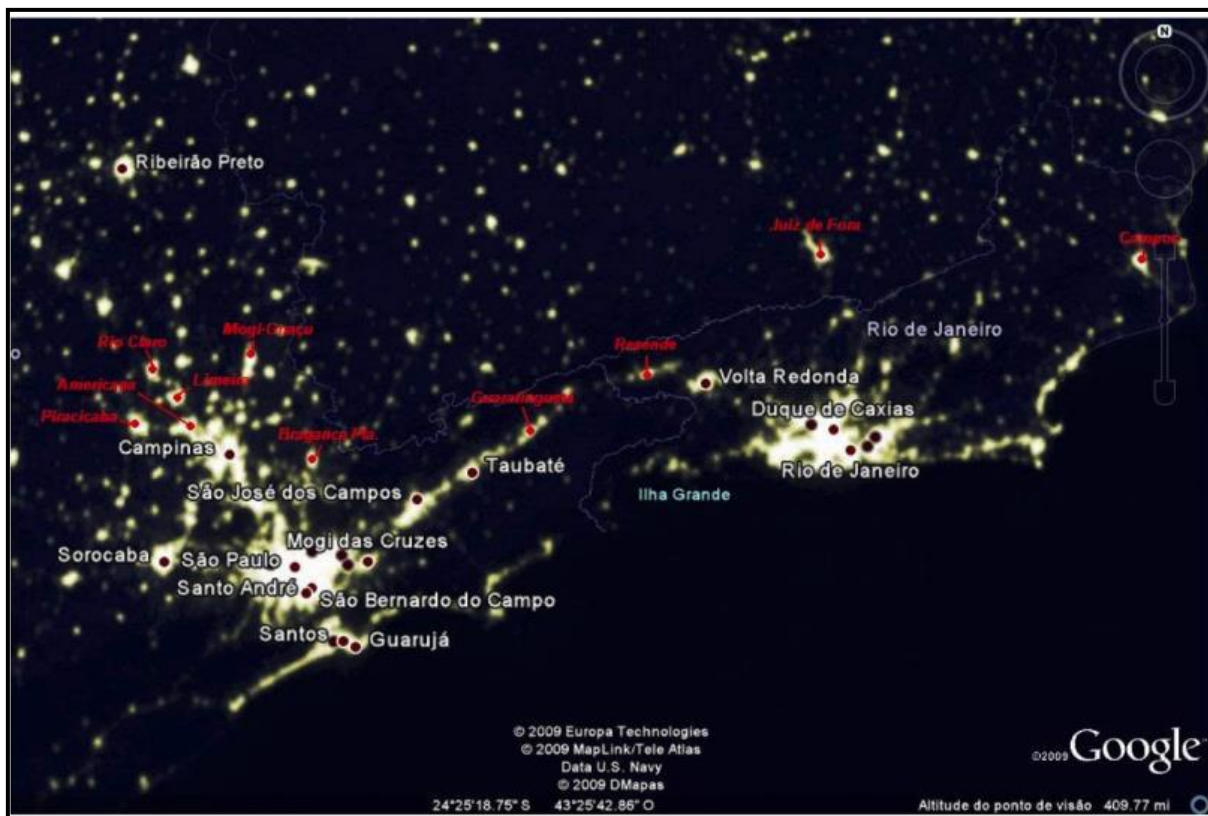


Figura XV – Visão noturna da megaregião RJ-SP.
Fonte: Lencioni (2015).

As manchas luminosas²¹ observadas refletem o adensamento populacional, o aparato técnico e a dinâmica econômica da porção territorial em perspectiva. Na RIM de Campos dos Goytacazes há um maior espaçamento territorial entre as sedes municipais, dificultando a ocorrência de áreas conurbadas. Constituem como principais vetores de integração as rodovias BR-101, BR-356, RJ-158 e RJ-196. Na RIM de Macaé-Rio das Ostras a realidade é diferente, sendo possível observar o contínuo urbano entre Unamar (Cabo Frio), Barra de São João (Casimiro de Abreu) e Rio das Ostras. Além disso, é possível observar o início da “junção” entre as manchas urbanas do Parque dos Tubos (Macaé) e do Mar do Norte (Rio das Ostras), tendo a Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106) como o vetor logístico e ponto estratégico de localização de condomínios empresariais e residenciais.

Se essa continuidade não se torna “visível” por meio do processo de conurbação, considera-se como formas de conexão a porção do território fluminense

²¹ Milton Santos utiliza o termo “espaços luminosos” ao se referir aos espaços que oferecem as melhores condições para o desenvolvimento e integração do capitalismo. Os demais espaços não integrados são denominados de “espaços opacos” (SANTOS; SILVEIRA, 2011).

que abarca as RIM de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e o eixo mais adensado da megarregião, ou seja, as capitais e as regiões metropolitanas de Rio de Janeiro e São Paulo, o transporte aeroviário e o transporte rodoviário. A oferta regular de voos e de viagens rodoviárias e sua densidade possibilitam compreender como os fluxos das RIMs em voga com as demais manchas luminosas que compõem a proposta da megarregião.

O primeiro, o transporte aeroviário - mais restritivo devido à estrutura necessária para sua oferta e os custos elevados na sua operacionalização - apresenta como base das suas atividades os centros regionais de Campos dos Goytacazes²² e Macaé²³. Considerando a malha de aeroportos comerciais, é incomum em áreas não metropolitanas coexistirem dois centros deste tipo em operação a uma distância de 86km. Ademais, as cidades pequenas de ambas as RIMs acabam sendo acessíveis sem a necessidade de longo descolamento (até 50km – Campos dos Goytacazes x Italva). Ambos os aeroportos atuam com operações de apoio *off-shore* nas Bacias de Campos e Santos, com destaque com o deslocamento de funcionários que atuam em alto mar. Em relação aos voos comerciais, há a oferta regular de conexões com as cidades do Rio de Janeiro – Aeroporto Santos Dumont e Campinas – Aeroporto de Viracopos operado pela Azul Linhas Aéreas. São ofertados diariamente nos dois terminais voo de ida e volta para cada um dos dois destinos (ANAC, 2022).

Em relação ao segundo, o transporte rodoviário, existem rotas diretas entre as cidades pequenas e a cidade do Rio de Janeiro. Para capital e/ou outras cidades do estado de São Paulo, existem linhas regulares a partir das rodoviárias de Campos dos Goytacazes e Macaé. Destacam-se as rotas para as cidades de Campinas e São Paulo saindo de ambas as cidades, com frequência diária e sem conexão. Em consulta à plataforma de compras de passagens rodoviárias intermunicipais, são encontradas rotas com conexões que passam por cidades pequenas, como Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Italva e São Fidélis com São Paulo e Cardoso Moreira, Italva e São João da Barra com Belo Horizonte (DETRO, 2022). Com exceção de São João da Barra, as demais cidades pequenas citadas estão localizadas às margens de

22 Aeroporto Bartolomeu Lisandro, administrado pelo Grupo Infra.

23 Aeroporto de Macaé, administrado pelo Zurich Airport.

rodovias, o que favorece logisticamente a contemplação de rotas que se iniciam em centros regionais.

Os elementos fixos de logística estabelecidos ou ampliados nas últimas décadas, como a duplicação parcial da BR-101 Norte e a reestruturação dos aeroportos regionais, possibilitaram a amplificação dos fluxos considerando a diminuição dos custos de transporte e a redução do tempo de descolamento. Esse cenário só é possível devido à intensificação de atividades da indústria do petróleo na Bacia de Campos, que trouxe repercussões regionais na dinâmica econômica, territorial e social. Se o epicentro regional da economia do petróleo é Macaé, e em menor intensidade, Campos dos Goytacazes, os desdobramentos da economia dos *royalties* transbordam para as cidades pequenas do seu entorno.

Como já discutido nesta tese, o contingente populacional não é o único elemento para definir a capacidade de influência de uma determinada cidade em sua rede urbana. Todavia, para as cidades pequenas, esse é um fator relevante de categorização, uma vez que determina a oferta de atividades econômicas, serviços e logística. No caso das cidades pequenas em voga, a limitação das áreas de influências e a disposição dos principais vetores de circulação (rodovias) evidenciam a estrutura das redes urbanas de cada uma das RIMs, com forte influência das cidades médias de Campos dos Goytacazes e Macaé.

As rodovias assumem um papel fundamental para a integração de ambas as RIMs, considerando o tamanho do território municipal, a dimensão espacial e o distanciamento entre as sedes municipais. A existência desses vetores de circulação confere a possibilidade para que os fluxos possam ocorrer, porém não constituindo por si só um elemento criador dessa demanda. Se não estruturam de forma determinante, as rodovias e os demais elementos logísticos físicos contribuem para o adensamento da troca entre as partes integrantes. Uma das possibilidades de compreensão do adensamento desses fluxos está na frequência diária das linhas de ônibus que atendem as cidades pequenas interligando-as com seus centros regionais, listados na tabela XXIV:

Tabela XXIV - Frequência diária de linhas de ônibus entre as cidades das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras*

Origem/Destino	Campos dos Goytacazes	Macaé	Rio das Ostras
Carapebus	0	29	0
Cardoso Moreira**	8	8	6
Casimiro de Abreu	0	22	4
Conceição de Macabu	1	15	0
Italva**	8	8	6
Quissamã	8	25	0
São Fidélis	18	0	0
São Francisco de Itabapoana***	10	0	0
São João da Barra	18	0	0

*Horários disponibilizados nos dias úteis.

**Horários relativos ao trajeto Campos dos Goytacazes x Itaperuna e Itaperuna x Arraial do Cabo.

***Transporte realizado por meio de vans. Horários disponibilizados pelos próprios permissionários.

Fontes: dados obtidos no campo e DETRO (2022).

Os dados relacionados a disponibilidade de linhas de ônibus devem ser entendidos como uma sinalização da intensidade dos fluxos, não a representação fidedigna do trânsito de fato estabelecido. Além do transporte individual, reconhece-se a oferta crescente de transporte de aplicativos e/ou o fretamento de coletivos para o descolamento de trabalhadores, como ocorre com maior densidade no movimento pendular de laboral para indústria do petróleo em Macaé. Porém, a análise da oferta das linhas de ônibus permite compreender a demanda existente, uma vez que o serviço operado por empresas privadas só existe a partir da viabilidade econômica.

A busca pelo comércio, serviços e emprego da população residente nas cidades pequenas nos centros regionais é uma das características que constituem essa categoria de cidade. O movimento pendular estabelecido é uma constante na vida de parcela significativa dos seus municípios e o fato dessa dinâmica não ser uniforme entre as cidades, reflete como cada município se insere na sua rede urbana imediata. A partir dos dados sobre a oferta das linhas de ônibus é possível confirmar a área de influência que está submetida cada uma das cidades e a intensidade desse fluxo. Carapebus, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu e Quissamã apresentam

maior conexão com Macaé; Cardoso Moreira, Italva, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra apresentam maior conexão com Campos dos Goytacazes. Rio das Ostras, ainda que componha com Macaé a condição de município sede da RIM, não apresenta rotas com número de linhas significativas, nem mesmo partido de Casimiro de Abreu, seu município de origem.

Algumas conexões chamam a atenção, pois fogem do padrão centro local para o centro regional de influência. É o caso do fluxo Quissamã x Campos dos Goytacazes, que, mesmo sendo menor do que a conexão que a primeira cidade faz com Macaé, mostra-se relativa intensificação, apesar da distância de 90km entre as sedes municipais via BR-101²⁴. Caso similar ocorre com Italva, distante 66km e integrante da RIM de Campos dos Goytacazes, mas que apresenta intensa conexão com Itaperuna, distante 42km via BR-365. A localização de Casimiro de Abreu às margens da BR-101 e no entroncamento desta rodovia com RJ-142 (SerraMar) favorece conexões com Nova Friburgo, núcleo de outra RIM.

Se as rodovias possibilitam a fluidez dos elementos “físicos”, como pessoas e mercadorias, há de se considerar a disposição do que é chamado de infovias (SANTOS; SILVEIRA, 2011), que é o conjunto de redes informacionais que permitem a transmissão e propagação de elementos “virtuais”, como a oferta de internet e telefonia fixa e móvel. No Brasil, a operacionalização dos produtos de telecomunicações se dá pela iniciativa privada, e como atuam em uma lógica de mercado, buscam ofertar seus serviços em espaços onde o lucro poderá ocorrer de forma mais segura e amplificada. É possível concluir que as cidades pequenas, dado seus reduzidos mercados consumidores, não constituem pontos prioritários para a atuação das empresas do setor de telecomunicações. Reconhecer a oferta de serviços de telecomunicações nessas cidades também é uma forma de compreender sua inserção econômica e a disposição do aparato informacional aos seus munícipes.

A telefonia e internet móvel são umas das infovias de maior penetração para o consumidor doméstico, por necessitarem de uma tecnologia que exige baixo investimento inicial em dispositivo eletrônico (*smartphone*), dispor de mensalidades mais baratas que os planos de internet fixa e oferecer mobilidade locacional. Por parte

²⁴ A RJ-178 seria uma alternativa de ligação entre ambas as cidades, reduzindo a distância entre as sedes municipais para 57km. Porém, as condições da rodovia inviabilizam o fluxo regular de veículos, não sendo possível usa-la como rota principal entre Campos dos Goytacazes e Quissamã.

das empresas prestadoras de serviços, a modalidade de telefonia e internet móvel também oferece menores custos de instalação se comparada com a infraestrutura de telefonia e internet fixa e consegue abranger uma área territorialmente maior. Caracterizando a inserção dessa infraestrutura nas cidades pequenas abarcadas, a tabela XXV evidenciam as operadoras de telefonia e internet móvel e a tecnologia mais atual oferecida em cada sede municipal:

Cidades	Claro	Tim	Vivo
Carapebus	3G	4G	4G
Cardoso Moreira	4G	4G	4G
Casimiro de Abreu	4G	4G	4G
Conceição de Macabu	3G	4G	4G
Italva	4G	4G	4G
Quissamã	3G	4G	4G
São Fidélis	4G	4G	4G
São Francisco de Itabapoana	4G	4G	4G
São João da Barra	4G	4G	4G

Fonte: Teleco (2022).

Oligopolizado, o setor de telefonia e internet móvel restringe-se hoje à três empresas de abrangência nacional: Claro, Tim e Vivo – todas de origem estrangeira. Todas as “grandes teles” atuam nas cidades pesquisadas. A Tim e a Vivo ofertam integralmente e a Claro oferece parcialmente o sinal 4G. Destacam-se que as cidades de Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã, únicas atendidas pela cobertura 3G/Claro, estão localizadas no limite municipal do epicentro regional da indústria petrolífera e apresentam em seus territórios equipamentos de logística e escoamento da produção da Bacia de Campos. Vale ressaltar que a oferta de uma tecnologia de transmissão de dados de terceira geração (já está disponível a tecnologia de quinta geração – 5G) em um território marcado por uma indústria economicamente globalizada, reforça o caráter seletivo e excludente da indústria do petróleo (FRANKS, 2012).

As novas modalidades de comunicação propiciadas pela internet e a contínua evolução das infraestruturas, em expansão territorial e capacidade e velocidade de transmissão de dados, constituem uma verdadeira revolução socioespacial que não

se restringe ao virtual. Nos grandes centros urbanos, discutem-se a implementação de elementos da *smart cities*, como na automação e controle do planejamento urbano, na expansão e planejamento urbano e no fluxo de informações públicas. Ainda que tais elementos possam ser observados também em cidades pequenas, a limitação econômica e demográfica limita essa expansão em larga escala (MULLER; SILVA, 2021). Diretamente impactada pelas novas possibilidades do adensamento das infovias, o setor bancário e suas transações permanecem como importante fator de análise quando se busca compreender a capilaridade econômica de cada município – o “mercado” e a busca pelos espaços economicamente dinâmicos.

Há a oferta crescente de bancos digitais na esteira da popularização e do avanço tecnológicos das infovias. Reconhece-se o crescente número de usuários, principalmente na faixa etária entre 18-40 anos²⁵. Entretanto, os bancos tradicionais permanecem como a primeira, e para muitos única, alternativa para movimentações financeiras, se apresentando como os principais fomentadores de crédito, e no caso dos bancos públicos, ofertando serviços relacionados a políticas públicas, como crédito imobiliário ou benefícios previdenciários. A financeirização da sociedade é uma realidade que avança em conjunto com as infovias e a disponibilidade de agências bancárias é mais um elemento de compreensão da inserção econômica e territorial das cidades na cadeia regional de comércio e serviços (SANTOS; SILVEIRA, 2011).

O sistema bancário brasileiro conta com setenta e dois bancos comerciais, mas prevalecem cinco grandes instituições: Banco do Brasil, Bradesco, Caixa Econômica Federal, Itaú Unibanco e Santander (BACEN, 2022). Sendo uma cooperativa de crédito, o SICOOB é considerado na composição dos dados nesta tese devido à sua considerável atuação nas RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. Na tabela XXVI são listadas a atuação de cada um dos bancos listados nas cidades pequenas em perspectiva:

²⁵ “Aceitação de bancos digitais dobra no Brasil” (Revista Forbes – 05/10/2022). Disponível em: <<https://forbes.com.br/forbes-money/2022/10/brasileiros-se-dividem-entre-bancos-digitais-e-tradicionais-diz-pesquisa>>. Acesso em dezembro de 2022.

Tabela XXVI – Atuação dos principais bancos tradicionais nas cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras

Cidades	Banco do Brasil	Bradesco	Caixa Econômica Federal	Itaú Unibanco	Santander	SICOOB
Carapebus	X	-	-	-	-	-
Cardoso Moreira		X	-	-	-	-
Casimiro de Abreu	X		-	X	-	-
Conceição de Macabu	X	X	-	X	-	-
Italva	X		X	X	-	-
Quissamã	X	X	X	X	-	-
São Fidélis	X	X	X	X	-	-
São Francisco de Itabapoana	X	X	X	X	-	X
São João da Barra	X	X	X	X	-	X

Fonte: BACEN (2022).

Cada banco conta com uma única unidade de atendimento nas cidades onde apresenta atuação. No total, são vinte e oito agências distribuídas nas nove cidades pequenas pesquisadas, sendo o Santander o único banco que não apresenta agências nestes municípios. Originalmente, este banco de origem espanhola inicia sua operação na região a partir da incorporação das atividades do banco HSBC e do Banco Real, que só atuavam regionalmente em Campos dos Goytacazes e Macaé. Já o SICOOB tem três postos de atendimento em São Francisco de Itabapoana, distribuídas entre sede municipal e a localidade de Travessão da Barra, apresentando forte atuação como correspondente bancário para o setor agropecuário.

Observa-se o caráter público e da atuação em políticas públicas setoriais do Banco do Brasil, como no financiamento agropecuário e no pagamento de benefícios federais, e da Caixa Econômica Federal, como no gerenciamento de benefícios trabalhistas, previdenciários e no financiamento imobiliário. Os demais bancos são privados, com destaque para suas operações com folhas de pagamento de servidores públicos, como já foi o caso do Itaú Unibanco (que incorporou em 1997 via aquisição em leilão o banco público do estado do Rio de Janeiro – BANERJ) e o Bradesco, que opera desde 2011 a folha de pagamento dos servidores do estado do Rio de Janeiro.

A partir desta contextualização, é possível inferir que a maior presença dos bancos que apresentaram ou apresentam operações financeiras ligadas ao Estado, mesmo os privados, reflete a importância do fomento das ações públicas para a oferta da rede bancária tradicional para as cidades pequenas, desprovidas do dinamismo

econômico dos grandes e médios centros urbanos. Reforçando a centralidade regional de Campos dos Goytacazes e Macaé, ambas as cidades dispõem da atuação de todas as seis instituições financeiras, com múltiplas agências de uma mesma instituição, totalizando 47 unidades de atendimento ou 66% do total regional – incluindo as agências bancárias localizadas nas cidades pequenas (BACEN, 2022).

Considera-se o centro regional de Campos dos Goytacazes como uma das “pontas” da megarregião, pelo fato de se localizar territorialmente no centro da região imediata, o que pode ser tomado como referência de distância para a capital. Nesse sentido, se reconhece como o principal vetor físico de integração a BR-101 e sua duplicação, ainda que parcial. Em condições normais, essa melhoria logística reduziu em quase 1h30 o descolamento terrestre entre o interior fluminense e a capital. Em paralelo, iniciativas de melhoramento de rodovias regionais, como a BR-356 (São João da Barra x Belo Horizonte), a RJ-106 (Amaral Peixoto) e a Ponte da Integração (São João da Barra x São Francisco de Itabapoana).

Em relação aos modais de transporte, além da ampliação e melhoramento dos fixos rodoviários, observa-se a readequação dos aeroportos regionais. Associado ao incremento populacional e à instalação dos empreendimentos de logística e produção relacionados a indústria do petróleo nas últimas duas décadas, observa-se maior oferta nas rotas de ônibus intrarregional e com as capitais do Rio de Janeiro e de São Paulo, além da cidade de Campinas. Destaca-se também as rotas aéreas diárias para estas três cidades, justamente as “cabeças” e as “pontas” da megarregião.

Os elementos apresentados neste subcapítulo buscaram qualificar como as cidades pequenas estão inseridas na megarregião Rio-São Paulo e a expansão do “eixo de metropolização”. Como demonstrado, não é possível identificar a existência de um contínuo urbano consolidado dotado de características daquilo que pode ser compreendido como tradicional processo de metropolização. Nesse sentido, buscou-se reconhecer os elementos que integram essa porção territorial a partir da oferta dos fixos e dos fluxos estabelecidos nas RIMs abarcadas e nas cidades de Carapebus, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana.

Por fim, os dados relacionados à disponibilidade da telefonia e internet móvel e de serviços bancários demonstraram o grau de integração das cidades pequenas junto à principal infraestrutura de transmissão de dados e ao sistema bancário direcionados

ao consumidor doméstico. As cidades com menor contingente populacional apresentaram menor oferta das instituições bancárias. Essa condição também foi observada na tecnologia do sinal de internet ofertado pela Claro em algumas cidades. É possível afirmar que existe a integração via infovia de telefonia e internet móvel e do sistema bancário, demonstrando algum grau de dinamismo econômico nas esferas local/regional.

O subcapítulo a seguir promove o debate sobre os marcos institucionais que norteiam a estruturação da política urbana no Brasil, com foco nas arenas institucionais de formulação e governança de políticas públicas urbanas. Trazendo a questão para a escala local, apresenta-se o levantamento dos instrumentos de planejamento urbano estruturados (ou não) nas cidades pequenas analisadas, com o aprofundamento da análise de caso a partir de uma cidade-campo: Quissamã e o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins); Carapebus e o Plano Diretor Urbano e São João da Barra e o Plano de Mobilidade Urbana.

3.3. Instrumentos de planejamento e expansão urbana nas cidades pequenas

Os Instrumentos de Planejamento Urbano são ações e planos que buscam nortear a expansão urbana e dotar de melhor estrutura, funcionalidade e fluidez as áreas já urbanizadas. Como explicitado ao longo desta tese, a Constituição Federal de 1988 estabelece a Política Urbana e mecanismos de participação democrática e dos diferentes agentes da sociedade na formulação das políticas públicas. Ao longo dos governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), novos marcos institucionais foram estabelecidos, como o Estatuto das Cidades, o Ministério das Cidades e o Conselho das Cidades (ConCidades).

Em um país de dimensões continentais, o desafio da implementação de políticas urbanas nos municípios esbarra em limitações próprias dessa magnitude espacial geográfica. Nesse sentido, dotar de obrigatoriedade a implantação de determinadas agendas ou procedimentos da política urbana torna-se uma forma de, ao menos em teoria, estimular seu desenvolvimento e implementação na esfera local. Esse papel de fomento e de suporte a tais iniciativas fica a cargo da esfera federal, como é possível observar no incentivo da implementação de Conselhos Municipais

ligados ao urbano e a obrigatoriedade, com critérios, da elaboração do Plano Diretor Urbano e o Plano de Mobilidade Urbana.

Como a discussão sobre o tema se dá a partir diretrizes já estabelecidas²⁶, existe a crítica de que, por vezes, estas se dão apenas de forma burocrática, uma vez que podem ser exigidos como contrapartida para que os municípios sejam contemplados com financiamento e demais formas de apoio do governo federal para viabilizarem políticas urbanas na esfera local (LIMA, 2012). De fato, essa condição é uma realidade, porém não se pode ignorar que as exigências impostas para a elaboração dos instrumentos de planejamento urbano incluem em seu escopo prerrogativas de publicização e de chamamento público dos atores sociais – um avanço institucional que não pode ser menosprezado.

O fato de se exigir como procedimentos a elaboração de audiências públicas e a viabilidade da participação ativa da sociedade local garante alguma margem de transparência e publicização das decisões. Esse pode ser entendido como um primeiro passo para superar um quadro sistêmico e amplo de clientelismo e patrimonialismo que perpassa o Estado brasileiro em suas diferentes esferas. Assegurada a execução dessas etapas, devem-se aprofundar formas de qualificar a organização e a participação dos membros da sociedade civil, ampliando assim a possibilidade de uma efetiva intervenção nos marcos decisórios da política urbana.

Maricato (2014) exemplifica tal relação por meio das discussões sobre a elaboração e implementação do Plano Diretor Urbano no *day after* da Campanha Nacional do Plano Diretor Participativo. Ainda que se constitua em lei municipal, é fato que tal legislação tem se tornado mais um processo burocrático do que uma ação efetiva de melhoria das condições de vida nas cidades. Por outro lado, o seu processo de elaboração permite o reconhecimento das forças de interesse pelo controle do solo urbano a nível local, assim como a incorporação em sua elaboração de atores que, por vezes, não apresentam voz em gestões mais conservadoras ou autoritárias, sobretudo, os que buscam romper com o *status quo* do desigual exercício do direito à cidade. Isso possibilita alguma margem de transparência sobre quem e quais são as

²⁶ O incentivo da implementação dos Conselhos Municipais ligados ao urbano como uma das diretrizes do ConCidades (2004); a obrigatoriedade da elaboração do Plano Diretor Urbano (2001) e do Plano de Mobilidade Urbana (2012/2020) para determinadas categorias de cidades.

motivações que movem os agentes envolvidos nas arenas institucionais de formulação de políticas públicas urbanas.

Nesse âmbito, torna-se relevante o reconhecimento e a análise dos arranjos institucionais e dos marcos decisórios quanto à aplicação dos recursos orçamentários e à formulação de políticas públicas urbanas. Assim, o debate acerca da governança urbana ganha destaque, não só pela sua concepção ideal de gestão democrática e transparente dos governos locais, mas pelo fato de ser uma abordagem pouco usual em pesquisas relacionadas à configuração do espaço urbano nas cidades pequenas. Como discorre Marques (2016, p. 25), o conceito de governança é entendido como “[...] conjuntos de atores (estatais e não estatais), padrões de relação de diversos tipos (legais e ilegais, formais e informais) e instituições que subjazem aos processos de produção de políticas”.

Romero e Farinós (2011) complementam as reflexões de Marques (2016/2017), trazendo à baila a perspectiva das tradições, das instituições e dos processos que caracterizam o exercício da governança em cada realidade. Ademais, Avrtizer (2006, p. 10) destaca que a participação social na gestão pública por meio da governança, referindo-se à “[...] robustez e eficiência das novas formas participativas”.

Frey (2007) ressalta que a ideia de governança - que apresenta diversidade polissêmica quando direcionada à realidade da relação Estado-sociedade - deve ser entendida como mais uma forma de estabelecer processos que busquem a gestão democrática e participativa da coisa pública, reinventando a administração governamental. É valorizada a adoção de práticas de controle social, ampliação da participação da sociedade civil e condições do exercício de *accountability*, reforçando o acesso da sociedade aos marcos decisórios da formulação de políticas públicas e não somente tomando ciência do que efetivamente foi executado – algo próximo à concepção quantitativa de prestação de contas.

Distanciando-se da concepção de governança alicerçada da corrente neoliberal de eficiência econômica que ganhou força na década de 1980, por meio das organizações empresariais e supranacionais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, adota-se nessa tese a percepção de governança nas decisões governamentais, não se restringindo apenas à questão econômica, mas abrangendo também seus aspectos políticos e sociais voltados à configuração do espaço urbano.

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). Reconhecendo os limites e tensões - que classifica como “poder local” e “governança local” - Gohn (2002) destaca que o poder local está associado às elites locais e aos seus interesses particulares, que por vezes se apropriam do aparato dos governos locais via processo eleitoral e espaços participativos.

Já a governança local é “[...] um conceito híbrido que busca articular elementos do conceito de governo local com os de poder local”, ou seja, é a forma pela qual as elites locais manejam o exercício do governo local, em um contexto de disputas e pressões dos diferentes atores sociais em um sistema político/eleitoral democrático. A seguir, a autora demonstra a importância das arenas institucionais, que classifica como “Conselhos Gestores”, para a efetiva implementação de políticas sociais setoriais:

Se compostos por lideranças e grupos qualificados, do ponto de vista do entendimento de seu papel, limites e possibilidades e articulados a propostas e projetos sociais progressistas, os conselhos gestores podem fazer política publicizando os conflitos; como interlocutores públicos poderão realizar diagnósticos, construir proposições, fazer denúncias de questões que corrompem o sentido e o significado do caráter público das políticas, fundamentar ou reestruturar argumentos segundo uma perspectiva democrática: em suma, eles podem contribuir para a ressignificação da política de forma inovadora. Seu impacto na sociedade não será dado por índices estatísticos, mas por uma nova qualidade exercitada na gestão da coisa pública, ao tratar o tema da exclusão social, não meramente como inclusão em redes compensatórias destinadas a clientes/consumidores de serviços sociais (GOHN, 2002, p. 21).

É válido ressaltar que o fato de se estabelecer por força de lei arenas e regras que busquem garantir o exercício da participação social, não representa de maneira automática a repercussão em ações práticas relacionadas às demandas prioritárias das cidades. Sem dúvida, há de se reconhecer antes o que seriam essas prioridades, algo que tem relação direta com atores envolvidos nas arenas institucionais e a capacidade de influência que cada um desses atores apresenta.

Ao analisar os instrumentos de planejamento urbano das cidades pequenas em perspectiva à luz do debate sobre governança urbana, é preciso considerar que a maior parte das abordagens desse tipo se dá em relação às cidades médias, grandes ou regiões metropolitanas. Dessa forma, é importante que a transposição da escala

de análise ocorra garantindo que as reflexões gerais possam dialogar com as questões locais. É nessa escala que se identifica por excelência a espacialidade das relações entre os atores sociais e o meio em que vivem, sendo possível perceber as dificuldades que perpassam seu cotidiano.

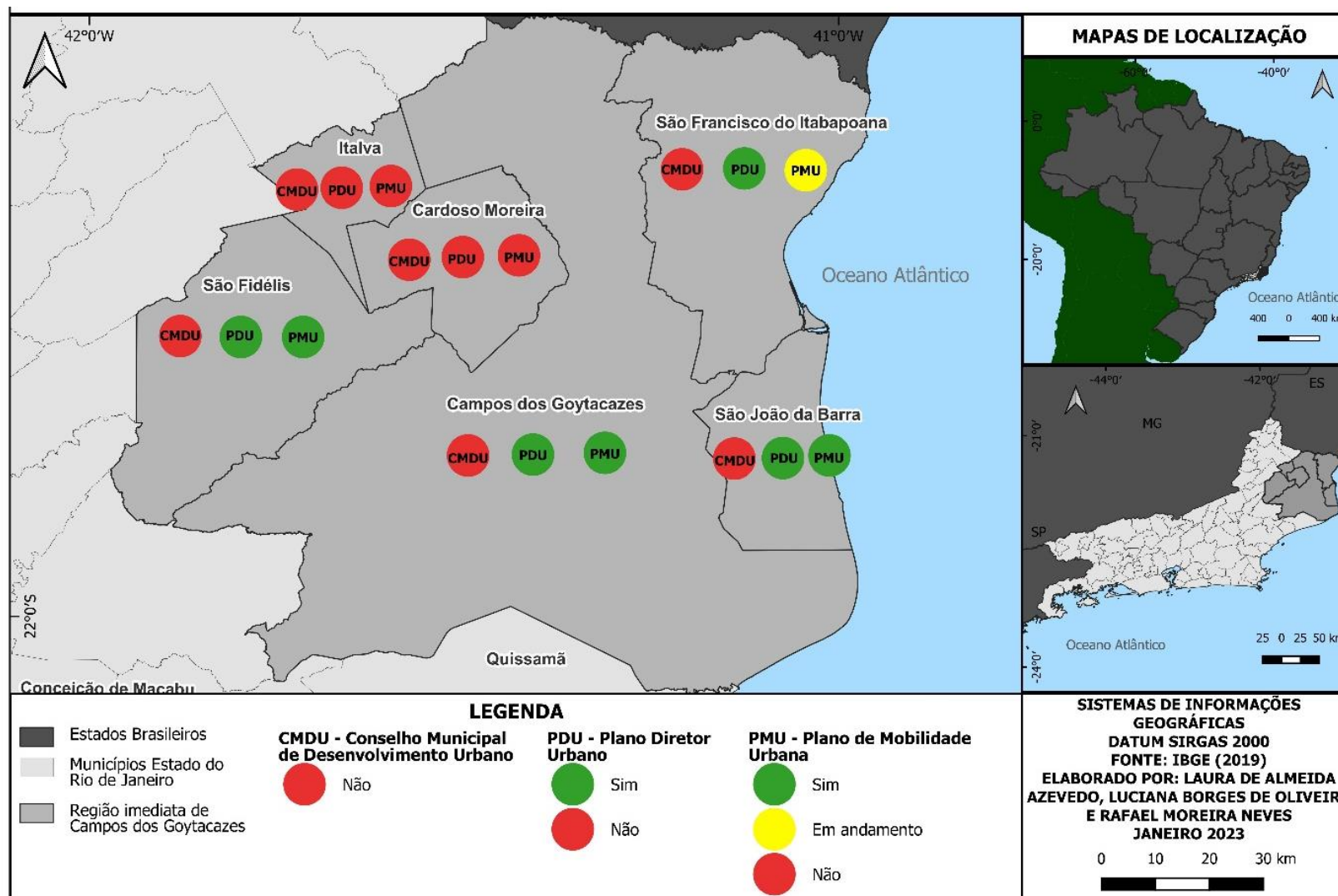
Nesse sentido, e considerando os elementos descritos como limitadores e/ou garantidores, identifica-se nas realidades das nove cidades pequenas pesquisadas nesta tese a dinâmica de implementação dos seguintes instrumentos de planejamento urbano: Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins), Plano Diretor Urbano e o Plano de Mobilidade Urbana. Ainda que nem todas as cidades estejam abarcadas pela obrigatoriedade da implantação dos referidos instrumentos, ressalvas são feitas na análise de cada caso evidenciando os municípios nesta condição. A análise ocorre em dois blocos, reunindo em cada um deles os municípios que compõem as RIMs de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras. O contraste do quadro a ser estabelecido evidenciará no âmbito regional como as cidades pequenas estruturam (ou não) seus instrumentos de planejamento urbano.

O levantamento apresentado foi realizado a partir dos sites das Prefeituras Municipais, dos sites das Câmaras Municipais, dos Diários Oficiais e em consultas aos núcleos locais do Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA/BC)²⁷ nos municípios contemplados pela iniciativa. O NEA/BC insere-se no âmbito do PEA-BC, onde seus núcleos atuam no “[...] incentivo e fortalecimento da organização comunitária, promovendo a participação popular na definição de políticas pública [...] são desenvolvidas ações e/ou atividades de caráter local e seus atores sociais são incentivados a interagir regionalmente numa perspectiva de rede” (NEA/BC, 2022).

O detalhamento de como a informação foi obtida, o atual estágio de cada instrumento e sua estruturação são as principais contribuições desse levantamento. Reconhece-se também o registro do insucesso da obtenção de dados informação como relevante, pois qualifica a disponibilidade, a transparência e a acessibilidade da informação pelo público em geral. Inicia-se a análise a partir do mapa VII que traz os

²⁷ Os municípios contemplados pela ação são: Araruama, Armação de Búzios, Arraial do Cabo, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra e Saquarema. Em cada núcleo há um “Assistente de Mobilização e Logística”, os quais foram consultados nos casos onde se estabeleceu contato.

instrumentos de planejamento urbano dos municípios que compõem a RIM de Campos dos Goytacazes:



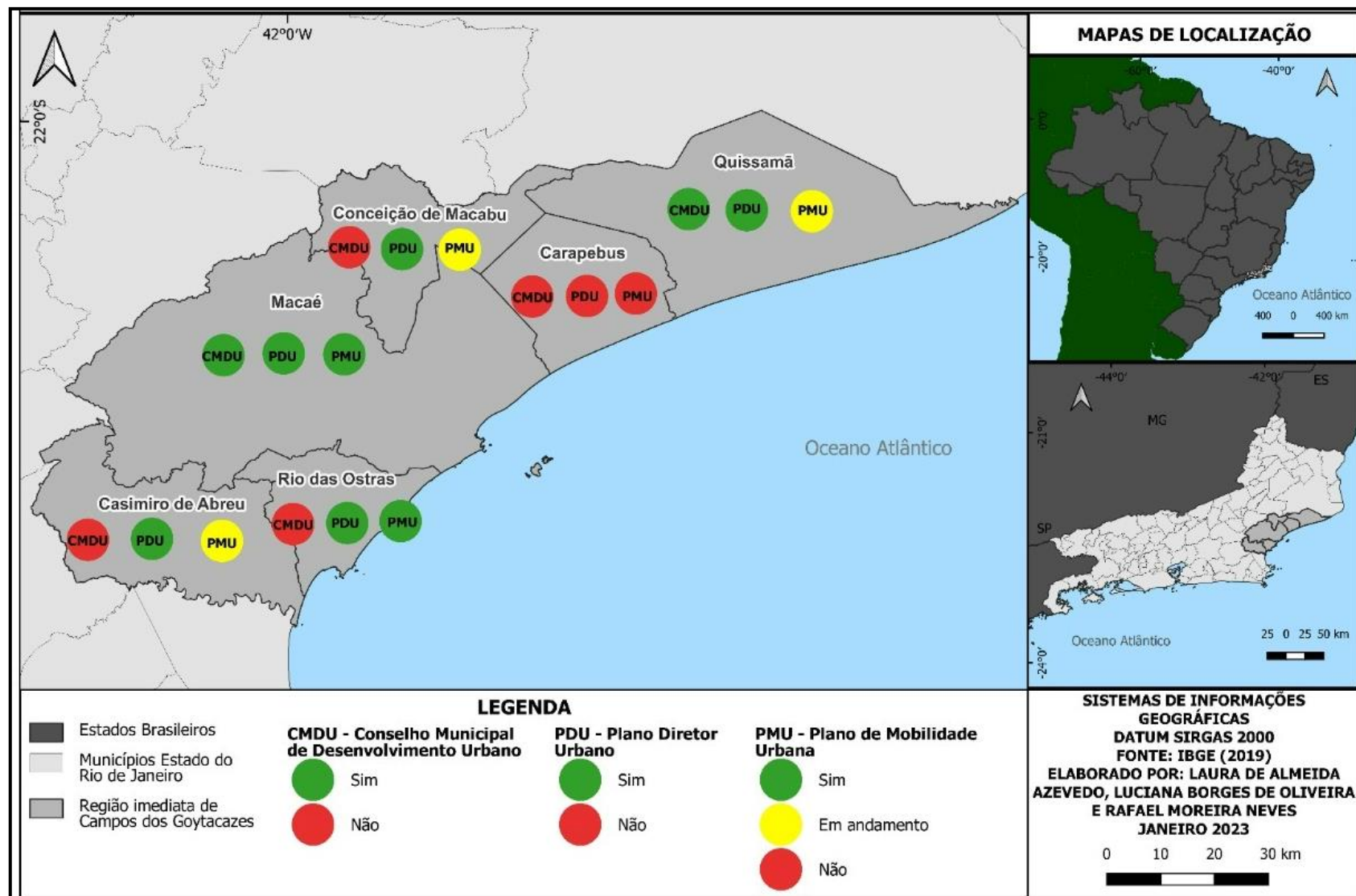
Mapa VII – Instrumentos de planejamento urbano nos municípios da RIM de Campos dos Goytacazes. Fonte: elaboração própria a partir de dados do IBGE (2019/2021) – Azevedo, Oliveira e Neves (2023).

O quadro posto demonstra que nenhuma das seis cidades apresentam Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins) – não há exigência legal para a implementação deste instrumento. Apenas Cardoso Moreira e Italva não dispõem de Plano Diretor Municipal, onde deve ser feita a ressalva de serem cidades com menos de 20 mil habitantes e não se enquadrarem nas condições de obrigatoriedade previstas no artigo 41 do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001). No que tange o Plano de Mobilidade Urbana, já elaboraram ou estão em fase de elaboração por todos os municípios contemplados pela obrigatoriedade que consta na Política Nacional de Mobilidade Urbana (Lei 12.587/2012 alterada pela Lei 14.000/2020).

Em relação a disponibilidade das informações de forma pública, observa-se que na maioria dos sites das prefeituras municipais dispõem parcialmente os instrumentos de política urbana listados: em Campos dos Goytacazes, em São Francisco do Itabapoana e em São João da Barra, apenas está disponibilizado o Plano Diretor Urbano; em São Fidélis estão disponíveis o Plano Diretor e o Plano de Mobilidade Urbana. Porém, por meio do acesso e busca em sites de pesquisa, encontram-se os documentos oficiais a partir do link da publicação nos diários oficiais na versão eletrônica, que não torna menos importante que as prefeituras ofereçam esse material em seus sites oficiais como forma de garantir o acesso à informação e a publicização de documentos públicos.

A maioria dos Planos Diretores Urbanos foram elaborados na esteira da promulgação do Estatuto das Cidades (Lei 10.257/2001) e do chamamento público para que os municípios implementassem o referido instrumento de política urbana nos anos subsequentes. Considerando as múltiplas dinâmicas que se estabelecem na cidade, as diretrizes do Plano Diretor Urbano precisam se ajustar e atualizar frente aos desdobramentos que ocorrem no espaço urbano. Nesse contexto, Campos dos Goytacazes e São João da Barra são os únicos municípios a atualizarem seus Planos Diretores Urbanos, respectivamente em 2020 e 2017. Há de se reconhecer que ambas as cidades são as mais impactadas territorialmente pela cadeia logística do Complexo Logístico Industrial Porto do Açú.

Dando prosseguimento a análise regional, no mapa VIII trazem-se à baila os instrumentos de planejamento urbano dos municípios que compõem a RIM de Macaé-Rio das Ostras:



O quadro posto demonstra que das seis cidades integrantes, apenas Macaé²⁸ e Quissamã²⁹ apresentam Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins), ainda que não seja uma exigência legal a sua implementação. Carapebus é o único município que não apresenta a implementação do Plano Diretor Urbano, ainda que esteja inserido em área especial de interesse turístico e em área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional. Sobre o Plano de Mobilidade Urbana, todos os municípios que são obrigados a implementarem o referido instrumento já elaboraram ou estão em fase de elaboração.

Em relação à disponibilidade das informações de forma pública, observa-se que a maioria dos sites das prefeituras municipais dispõe parcialmente dos instrumentos de política urbana listados: em Casimiro de Abreu, em Conceição de Macabu, em Macaé, em Quissamã e em Rio das Ostras estão disponíveis o Plano Diretor Urbano. Macaé destaca-se como o único município que dispõe em seu sítio eletrônico o Plano de Mobilidade Urbana.

Considerando as múltiplas dinâmicas que se estabelecem na cidade, as diretrizes do Plano Diretor Urbano precisam se ajustar e atualizar frente aos desdobramentos que ocorrem no espaço urbano. Como já mencionado, a maioria dos municípios elaborou seus Planos Diretores Urbanos nos anos subsequentes à implementação do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001). Conceição de Macabu, Macaé e Quissamã são os municípios que atualizaram seus Planos Diretores Urbanos, respectivamente em 2014, 2018 e 2021. Macaé é o epicentro da indústria petrolífera na Bacia de Campos, e seus efeitos socioeconômicos indiretos - como a ampliação do fluxo de pessoas por emprego ou acesso a moradias mais baratas - transbordam para as cidades limítrofes, como Conceição de Macabu e Quissamã (SOUZA, TERRA, CAMPOS, 2015). É possível inferir que o contexto mencionado pode ter contribuído para a iniciativa de revisão dos seus Planos Diretores Urbanos.

Como forma de ilustrar a aplicação (ou não) dos instrumentos de planejamento urbano nas cidades pequenas pesquisada, serão explicitados três casos que se destacaram ao longo da pesquisa para a elaboração da tese: a elaboração e não

²⁸ Conselho Municipal Mobilidade Urbana e Transporte de Macaé (2013).

²⁹ Conselho Municipal de Urbanismo de Quissamã – CONQUISS (2015).

implementação do Plano Diretor Urbano de Carapebus; a estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano – CONQUISS – em Quissamã; o funcionamento do sistema de transporte público em São João da Barra. As três cidades em voga estão localizadas na zona de produção principal da Bacia de Campos, as duas primeiras integrantes da RIM de Macaé-Rio das Ostras enquanto a última pertence à RIM de Campos dos Goytacazes.

3.3.1 A estrutura do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano em Quissamã

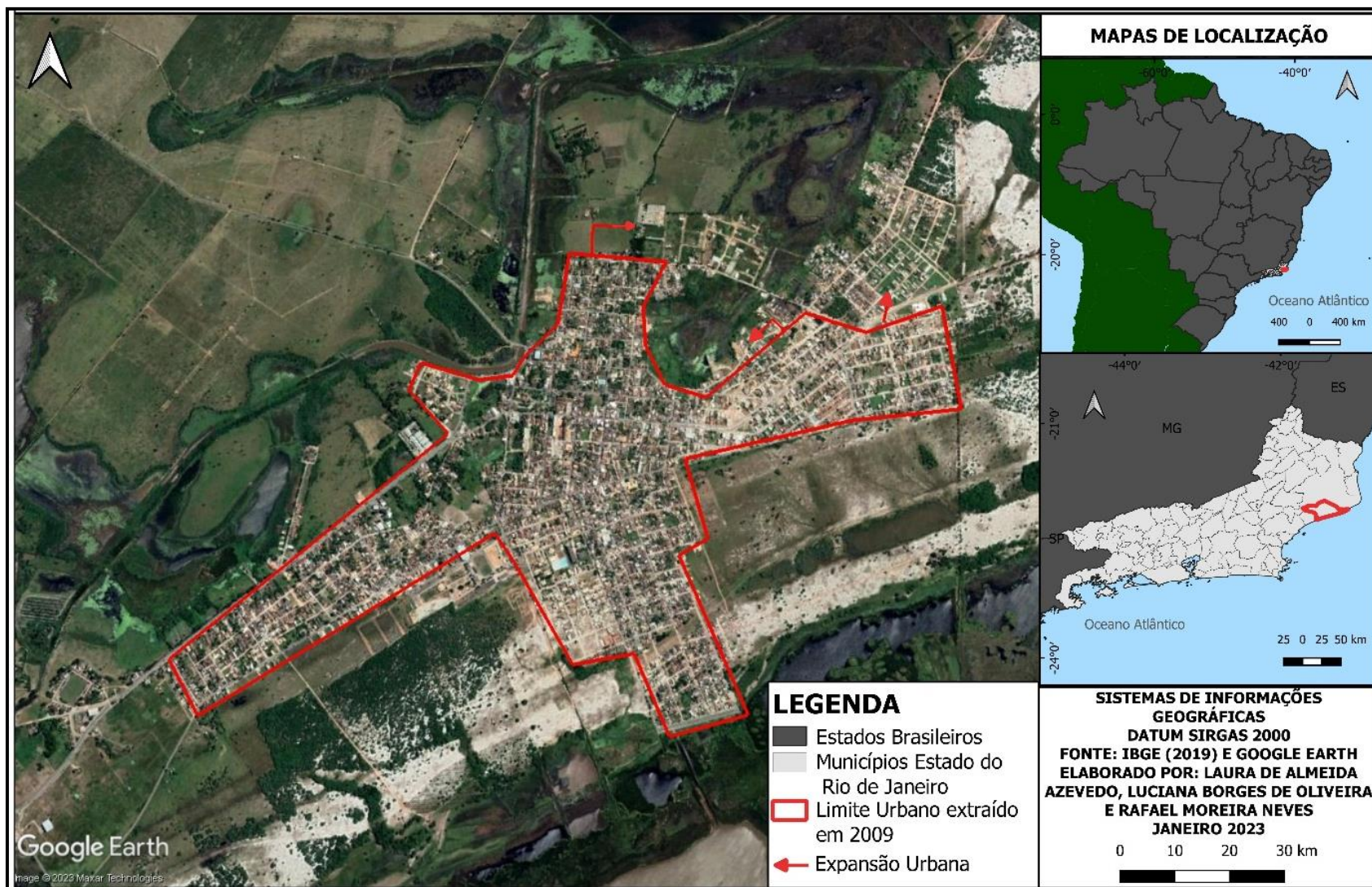
Quissamã, cidade com população estimada de 25.535 (IBGE, 2021), localiza-se entre os municípios de Carapebus, Conceição de Macabu e Campos dos Goytacazes. É possível afirmar que o município é o último em um contínuo integrador que contempla a Região Intermediária de Cabo Frio-Macaé-Rio das Ostras, tendo como rota logística a Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106) e a Rodovia Chico Almeida (RJ-178). Algumas regionalizações administrativas do Estado do Rio de Janeiro refletem essa condição, como a utilizada na configuração das regiões turística³⁰ ou no eixo de expansão urbano litoral³¹. Também é no território do município que dutos de escoamento da produção da Bacia de Campos chegam do alto-mar e são direcionados para o Terminal de Cabiúnas em Macaé.

Assim como Carapebus, Quissamã emancipou-se de Macaé em 1989, que ainda mantém centralidade sobre o antigo distrito. Com sedes municipais distantes cerca de 42km via RJ-178, o fluxo estabelecido foi amplificado ao longo do processo de expansão da economia dos *royalties* na esteira da Lei do Petróleo (Lei 9478/1997), a procura por postos de trabalho no setor *off-shore* e os custos mais baixos de vida se comparado com o encontrado em Macaé. Há de se reconhecer que no caso específico de Quissamã, uma rede de políticas sociais foi implementada pelo poder público local a partir da década de 2000, impactando positivamente na qualidade de vida no município e tornando-se mais um fator de atração populacional (CRUZ e PINTO, 2007).

³⁰ Costa do Sol, percorrendo ao longo do litoral, iniciando em Maricá e finalizando em Quissamã.

³¹ Eixo estruturado ao longo da Rodovia Amaral Peixoto (RJ 106), com desdobramentos aos municípios integrantes do Arranjo Populacional de Macaé - Rio das Ostras/RJ (ROCHA, 2019, p. 61).

Assim como Carapebus, o litoral do território municipal abriga o Parque Nacional da Restinga do Jurubatiba. Núcleos populacionais como o de Barra da Furado, João Francisco e Visgueiro localizam-se dentro da área de preservação ambiental. A sede do município tem um dos eixos de expansão direcionadas para o sul, estancado às margens da Lagoa da Ribeira, e para o leste, às margens da RJ-196, conforme orientação disposta no Plano Diretor Urbano na sua versão de 2006 e que atualmente (2022) está em fase de revisão. Essa configuração é evidenciada a partir do mapa IX:



Mapa IX – Eixos de expansão urbana da sede municipal de Quissamã (2009-2022).
 Fonte: elaboração própria a partir do Google Maps (2022).

Segundo dados do IBGE Cidades (2010), Quissamã apresenta esgotamento sanitário adequado de 85,9%, arborização de vias públicas de 42% e urbanização de vias públicas de 71,6%. Como demonstrado por Neves (2016) e por Lima e Colchete Filho (2020), houve a ampliação do investimento governamental na urbanização das vias públicas, na oferta da infraestrutura de acessibilidade e mobilidade, na ampliação do sistema de esgotamento e do tratamento do resíduo e no ordenamento territorial dos novos eixos de expansão. Becker (2017) observa diretrizes que buscam uma distribuição equânime dos equipamentos urbanos junto aos bairros, assim como uma oferta agressiva de moradias populares frente ao crescimento populacional observado no interim 1990-2020:

Entre 1940 e 1990, a população do município permaneceu quase sempre a mesma, em torno de 10mil habitantes. A partir dos anos 90, a população passa de 10.400 (1990) para 13.600 (2000) chegando a 20.200 habitantes em 2010. A prefeitura, em contrapartida, implementou programas na área da habitação, numa tentativa de conter o desenvolvimento desordenado. Atualmente, Quissamã possui cerca de 25% de residências populares, apenas nos últimos 8 anos, foram construídas 684 casas (BECKER, 2017, p. 122).

A partir dos marcos que norteiam as políticas urbanas em Quissamã, é possível inferir que o município apresenta um histórico de iniciativas voltadas para essa política setorial. Para além dos instrumentos obrigatórios, como o Plano Diretor Urbano ou ainda o Plano de Mobilidade Urbana, o poder público local desenvolveu de forma autônoma conselho municipal voltado para o planejamento urbano. Essa iniciativa foi incentivada pelo extinto ConCidades ao longo do seu funcionamento (2004-2019), sendo um dos pilares propostos pelo Plano Nacional de Desenvolvimento (PNDU). Em 2007, em sua primeira versão (ANEXO I), Quissamã instituiu o Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Quissamã (CONQUISS).

Além da atuação da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, em sua origem o CONQUISS também abarcava a Secretaria de Meio Ambiente como as pastas que operacionalizavam a estrutura do conselho. Em atualização do CONQUISS realizada em 2015, é aprovado junto ao Poder Legislativo local as diretrizes gerais e o regimento interno do conselho, que se dividem em quatro capítulos: I) da natureza e finalidade; II) das atribuições; III) da constituição e composição do conselho; IV) da organização e funcionamento (ANEXO II). Na esteira desse processo e reforçando o caráter institucional e de fomento do CONQUISS na

formulação de políticas urbanas, ocorre em 2016 a 6 Conferência Municipal das Cidades (ANEXO III), em consonância a mobilização que ocorreu em nível nacional.

O CONQUISS configura-se como órgão de deliberação colegiada, com membros eleitos em eleições periódicas e que apresenta como uma das principais funções a de “[...] estudar, analisar e propor diretrizes para questões de formulação e gestão de Política de Desenvolvimento Urbano do Município, acompanhando e avaliando a sua execução” (CONQUISS, 2016, p. 1) (ANEXO IV). Abrangência assegurada pela legislação no que diz respeito a atuação do CONQUISS pode ser compreendida como um marco institucional para a participação da sociedade no desenvolvimento das políticas urbanas locais, assim como o desenvolvimento de trabalhos em conjunto e de forma periódica, como registrados nas atas oficiais, no calendário de reuniões anual e acompanhadas pelo autor desta tese em algumas dessas reuniões, como se evidencia na figura XVI:

CALENDÁRIO 2017
REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO
GESTÃO 2016/2018

JANEIRO	FEVEREIRO	MARÇO	ABRIL
11	08	15	05
MAIO	JUNHO	JULHO	AGOSTO
03	07	05	09
SETEMBRO	OUTUBRO	NOVEMBRO	DEZEMBRO
13	04	01	06

IMPORTANTE

AS REUNIÕES ORDINÁRIAS DO CONQUISS SERÃO REALIZADAS SEMPRE NA 1ª QUARTA-FEIRA DE CADA MÊS, NO HORÁRIO DE 8:30H AS 11:30H, COM LOCAL A SER INFORMADO POR E-MAIL A TODOS OS CONSELHEIROS EM ATÉ 24H DIA DE ANTECEDÊNCIA, SENDO ASSIM, PEDIMOS A TODOS OS CONSELHEIROS QUE SE ORGANIZEM QUANTO AS DATAS E HORÁRIOS DAS REUNIÕES, FICANDO APENAS NO AGUARDO DO LOCAL.

AS REUNIÕES EXTRAORDINÁRIAS SERÃO COMUNICADAS POR E-MAIL A TODOS OS CONSELHEIROS COM O MÁXIMO DE ANTECEDÊNCIA POSSÍVEL.

Audiência Pública
Eleição dos Conselheiros Municipais de Urbanismo

Figura XVI – Calendário das reuniões ordinárias do Gestão 2016/2018 e reunião ordinária do CONQUISS durante o período de Pandemia COVID-19 (2020).
Fonte: CONQUISS (2020).

A realidade dos conselhos municipais na grande maioria das cidades brasileiras é a de arenas cooptadas pelo poder de ocasião, atuando de forma protocolar e com baixo envolvimento autônomo de atores da sociedade local. Gohn (2002) demonstra que essa condição está associada à práticas patrimonialistas e

clientelistas que permeiam a formação do Estado brasileiro, sendo especialmente mais enraizadas e danosas nas cidades pequenas e nos centros interioranos. No caso em tela do CONQUISS, observa-se uma realidade diferente dessa caracterização nacional, com a participação de diferentes atores da sociedade civil de Quissamã, inclusive de instituições de ensino e pesquisa: Instituto Federal Fluminense e Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

O CONQUISS foi tomado como exemplo atuante de arena voltada à formulação e acompanhamento das políticas urbanas dentre as cidades pequenas pesquisadas. Seu período de atuação, sua estrutura baseada na participação de diversos atores da sociedade e na publicização das informações e a ação direta na agenda urbana local demonstram que esse é um conselho que permaneceu funcionando de forma satisfatória independente do governo de plantão. Nesse sentido, é possível inferir que tal fator é importante para que Quissamã apresente os melhores indicadores de urbanização, saneamento e habitação entre as nove cidades pequenas pesquisadas nesta tese.

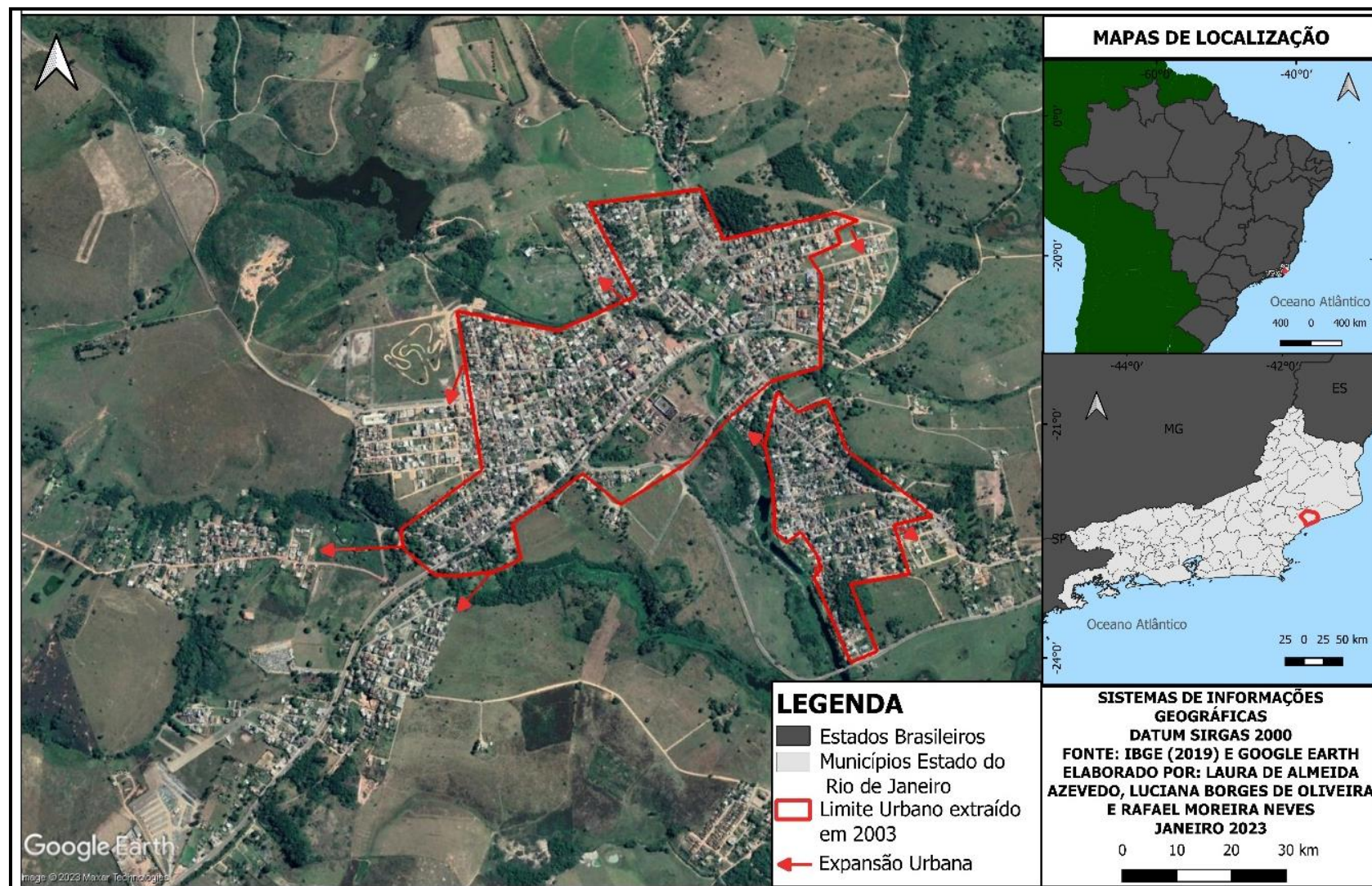
3.3.2 A elaboração e não implementação do Plano Diretor Urbano de Carapebus

Carapebus, cidade com população estimada de 16.859 (IBGE, 2021), localiza-se entre os municípios de Macaé, Conceição de Macabu e Quissamã. A proximidade de 16km via RJ-178 da sede do município com o Polo Industrial e do Terminal da Petrobras em Cabiúnas, a oferta de transporte público regular e direto e o baixo custo de vida e de moradia se comparado com o encontrado em Macaé, criam condições favoráveis para a mão de obra de menor renda para se fixarem em Carapebus. Isso é evidenciado por Terra e Joseane (2016) que demonstram que 40% da população economicamente ativa atuam fora do município.

Essa condição fez com que o município apresentasse uma das maiores evoluções demográficas da RIM de Macaé-Rio das Ostras no íterim entre 2000-2020 (IBGE, 2021), praticamente dobrando a população residente em um período de 20 anos (TABELA XIII, p. 76). Proporcionalmente, essa evolução só fica atrás de Macaé, epicentro nacional da indústria petrolífera. Além disso, no território do município, inclusive no seu perímetro urbano, há a passagem de dutos do petróleo e gás natural

da TRANSPETRO, impactado a expansão urbana da sede municipal, como foi explicitado por Neves (2016).

Outro ponto relevante é que o município abriga parte significativa do Parque Nacional do Jurubatiba, que também está presente na faixa litorânea de Macaé e de Quissamã. No caso específico de Carapebus, um ponto que deve ser observado com maior atenção é a conexão que os cursos hídricos que cortam o perímetro urbano têm com canais e lagoas do complexo lagunar do Parque Nacional do Jurubatiba, como o córrego Maricota, Lameiro e Jacutinga. O mapa X apresenta os elementos citados:



Mapa X – Eixos de expansão urbana da sede municipal de Carapebus (2003-2022).
Fonte: elaboração própria a partir do Google Maps (2022).

Segundo dados do IBGE Cidades (2010), Carapebus apresentava como esgotamento sanitário adequado 78,5% da produção deste resíduo. Porém, o Plano Municipal de Saneamento Básico (2020), elaborado por técnicos da Associação Pro-Gestão das Águas da Bacia Hidrográfica do Rio Paraíba do Sul e da Prefeitura Municipal de Carapebus, demonstra com detalhes o atual panorama da rede de coleta e tratamento de esgoto na sede municipal. O relatório final evidencia como a estrutura destinada à coleta de esgoto não acompanhou os novos eixos de urbanização, com despejo de esgoto sem tratamento nos cursos hídricos conectados com a Lagoa de Carapebus. Em relação ao tratamento do esgoto, é registrada a inoperância total ou parcial das principais unidades destinadas para este fim, como na principal, que dispõe de estrutura física sucateada.

Corroborando com esse entendimento o relatório elaborado pelo Consórcio Fator, Concremat e Vernalha Guimarães & Pereira (2021) que integra o conjunto de pareceres técnicos relacionados ao processo de privatização do serviço de abastecimento de água e esgotamento sanitário do Estado do Rio de Janeiro. Sobre a condição do tratamento do resíduo sanitário em Carapebus, o relatório afirma:

Conforme já mencionado, uma parcela do esgoto gerado em Carapebus não passa por tratamento, sendo lançado in natura nos cursos d'água que cortam o município, o que acarreta em deterioração dos cursos d'água da Região Hidrográfica Macaé e das Ostras e Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana, e reforça a urgência da implantação de medidas para ampliação da coleta e tratamento do esgoto sanitário (FATOR, CONCREMAT E VERNALHA GUIMARÃES & PEREIRA, 2021, p. 40-41).

Na perspectiva da evolução da mancha urbana da sede municipal, a partir da figura XVII observa-se o registro de novos loteamentos sem a implantação da infraestrutura básica obrigatória (pavimentação/urbanização, saneamento e regularização fundiária), a fragmentação nas novas áreas urbanas, a ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis e/ou com risco de alagamentos, o adensamento populacional com o parcelamento irregular do lote, a ampliação de submoradias ou de moradias oriundas da autoconstrução e a disponibilidade dos equipamentos urbanos.



Figura XVII – Espaços urbanos em Carapebus em sentido horário – Caxanga, Praça no Centro, Sapecado e Unidade de Tratamento de Esgoto.
 Fonte: imagens do campo (2022).

No cenário apresentado, é possível identificar que Carapebus apresenta características que torna obrigatória a implantação do seu Plano Diretor Urbano, como dispõe ao artigo 41 do Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001):

Art. 41. O plano diretor é obrigatório para cidades:

- I – com mais de vinte mil habitantes;
- II – integrantes de regiões metropolitanas e aglomerações urbanas;
- III – onde o Poder Público municipal pretenda utilizar os instrumentos previstos no § 4o do art. 182 da Constituição Federal;
- IV – integrantes de áreas de especial interesse turístico;
- V – inseridas na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional.
- VI - incluídas no cadastro nacional de Municípios com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos de grande impacto, inundações bruscas ou processos geológicos ou hidrológicos correlatos. (Incluído pela Lei nº 12.608, de 2012).

O Plano Diretor Urbano é um importante instrumento de planejamento de médio prazo, que garante a participação dos diferentes atores da sociedade e com diretrizes que assegure transparência e publicização das decisões tomadas. O planejamento urbano busca estabelecer a regulação do uso do espaço urbano considerado a conciliação dos diferentes interesses da sociedade, o equilíbrio e a preservação ambiental e o exercício efetivo da função social da cidade e da propriedade urbana. Nesse contexto, os aspectos da configuração urbana de Carapebus seriam pauta de análise e planejamento dentro do escopo do Plano Diretor Urbano, caso o mesmo fosse efetivamente implementado.

Em 2006 a Prefeitura de Carapebus, por meio da Fundação Dom Cintra, elaborou a primeira versão do Plano Diretor Urbano da cidade (ANEXO V). No mesmo ano, o Plano Diretor Urbano foi submetido ao escrutínio do Poder Legislativo local, porém o texto não foi aprovado. Em consultas feitas junto à Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, não houve devolutivas que pudessem esclarecer os motivos pelos quais a proposta apresentada em 2006 não foi aprovada pelos vereadores³². A adequação ou reelaboração do documento não ocorreu nos anos subsequentes, deixando o município sem esse instrumento e evidenciando o desperdício de recursos públicos e de todo o esforço técnico dispensado na elaboração do Plano Diretor Urbano. A figura XVIII traz a página de apresentação do documento citado:

³² Contato estabelecido presencialmente em 2019 junto ao Sr. Fernando da Silva Vitorino (seplan@carapebus.rj.gov.br).

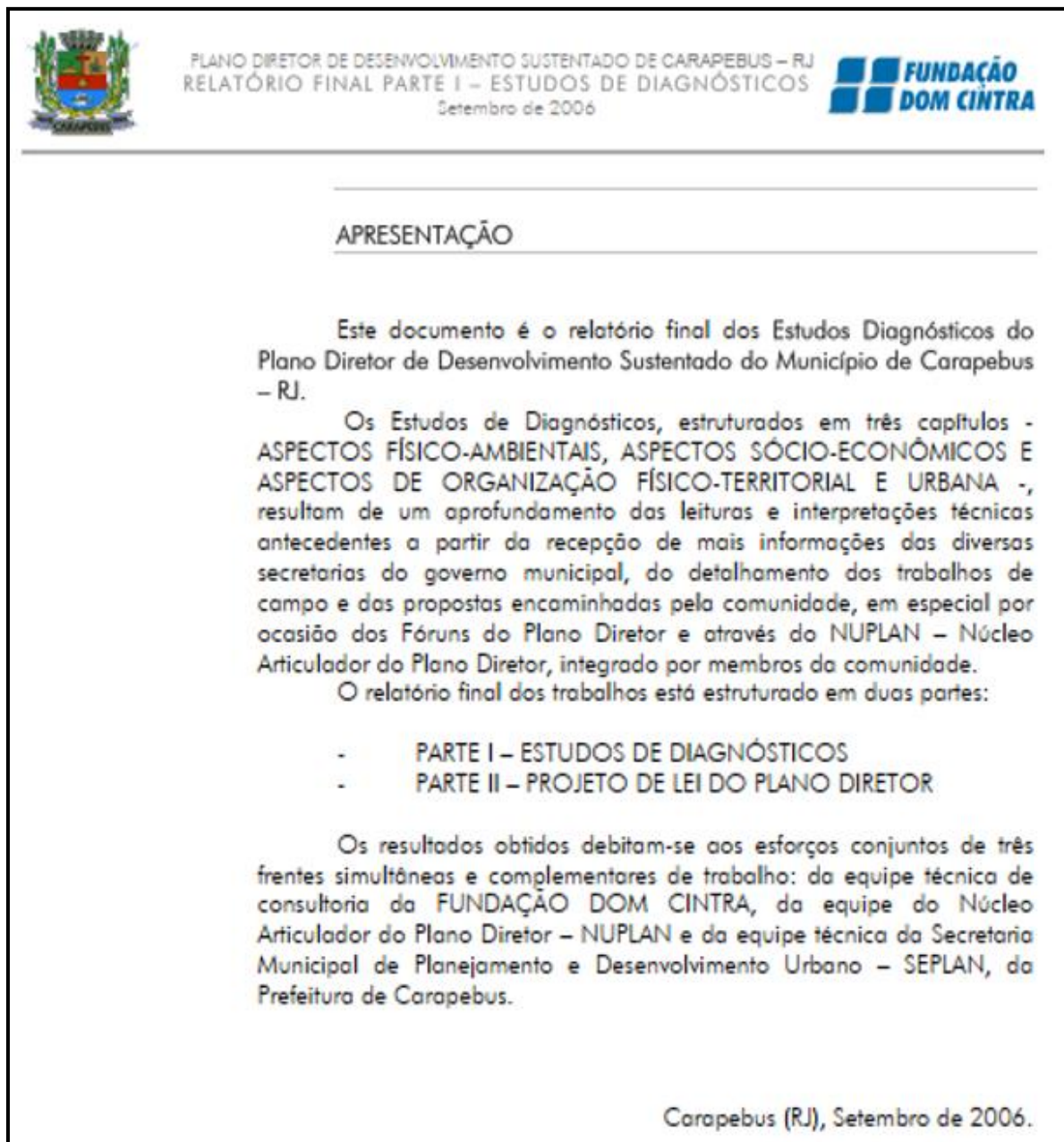


Figura XVIII – “Estudos Diagnósticos do Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado do Município de Carapebus-RJ”.
Fonte: imagens do campo (2019).

No ano de 2021 foi aprovado no município novos parâmetros para parcelamento de uso de solo em Carapebus. O documento que até então buscava normatizar o uso do solo urbano foi elaborado em 2005³³, sem ser atualizado nos 16 anos seguintes, mesmo com a expansão populacional já mencionada. Ressalta-se a

³³ Lei complementar 07/2005 – Institui a política de desenvolvimento urbano do município, estabelece as normas para o uso e a ocupação e parcelamento do solo urbano, o sistema viário e transporte, o sistema municipal de planejamento e dá outras providências.

importância dessas diretrizes para a urbanização da cidade, assim como suas limitações por não abarcarem em sua estrutura questões relacionadas a estratégias territoriais para as políticas públicas intersetoriais (meio ambiente, lazer, saúde, educação, habitação, transporte, infraestrutura etc.), a organização territorial e urbana (zoneamento, uso e ocupação do solo, parcelamento do solo, instrumentos urbanísticos etc.) e o planejamento territorial urbano e ambiental (CINTRA, 2006).

O exemplo verificado em Carapebus demonstra como é preciso aprimorar os mecanismos de acompanhamento interfederativo dos marcos legais e normativos. Ainda que a implementação do Plano Diretor Urbano seja uma exigência para o recebimento de transferências financeiras, no caso em tela, essa condição não se transformou em um incentivo para sua efetiva implementação. As diferentes administrações locais e legislaturas que se sucederam ao longo das últimas décadas não elegeram o planejamento urbano como uma das suas prioridades. A inexistência do Plano Diretor Urbano é a face legal/operacional do que é vivenciado por municípios no seu dia a dia.

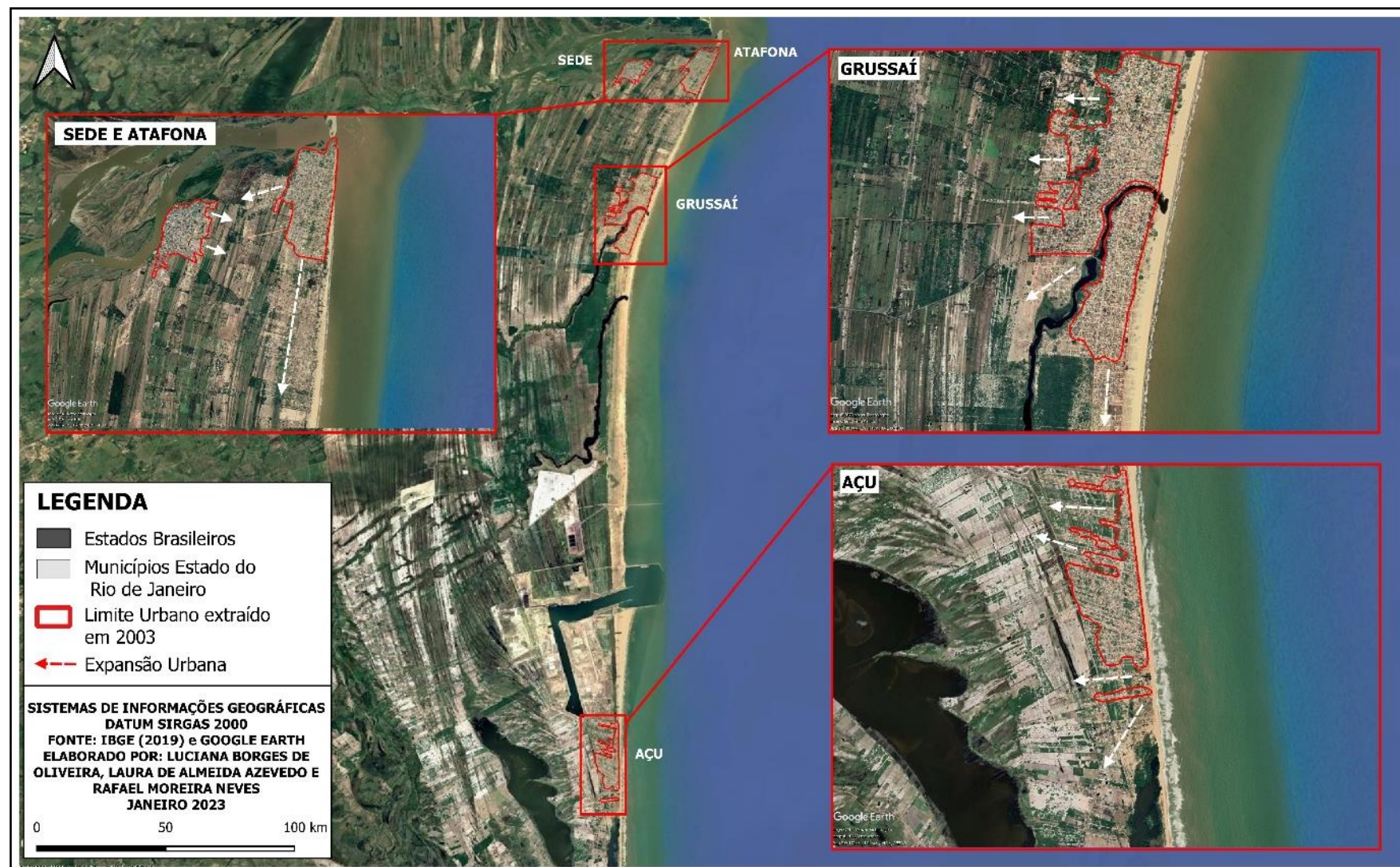
3.3.3 O funcionamento do sistema de transporte público em São João da Barra

São João da Barra, cidade com população estimada de 36.731 (IBGE, 2021), localiza-se entre os municípios de Campos dos Goytacazes e São Francisco do Itabapoana. Apresenta forte integração com Campos dos Goytacazes, em especial Baixada Campista, sendo comum o movimento pendular para trabalho e estudo, além da busca por atividades de comércio em Campos ou turismo. A BR-356 é a principal via de acesso ao município e é esperada a finalização da construção da “Ponte da Integração” sobre o Rio Paraíba do Sul, ligando o município a São Francisco do Itabapoana e estabelecendo rota em direção ao eixo Norte da BR-101 e ao Espírito Santo. Datam da década de 1980 as primeiras iniciativas para viabilizar tal ligação.

O município é um dos mais antigos da região, com histórica relação com a atividade canavieira, e em menor escala, com a atividade pesqueira. Foi no então território que hoje compreende São João da Barra que se instalou a primeira engenhoca de açúcar em 1536, em um esforço dos colonizadores portugueses para ocupar essa parcela do território fluminense. Sem significativas alterações na sua estrutura social e econômica ao longo dos séculos subsequentes, é possível citar

como dois marcos importantes para o município a emancipação a partir do território de São Francisco de Itabapoana em 1995 e o início da operação parcial do CLIPA em 2014.

Diferente de Carapebus e Quissamã que apresentam concentração da população urbana no distrito sede, o território do município de São João da Barra é dividido em seis distritos: 1° distrito – Sede; 2° distrito – Atafona; 3° distrito – Grussaí; 4° distrito – Cajueiro; 5° distrito – Pipeiras; 6° distrito – Barcelos (ANEXO VI). Destaca-se o contínuo populacional iniciando na sede municipal, passando por Atafona até Grussaí, ao longo de 16km via Av. Atlântica. Essa configuração é evidenciada a partir do mapa XI:



Mapa XI – Eixos de expansão urbana da sede municipal de São João da Barra e distritos de Açú, Atafona e Grussaí (2003-2022).
 Fonte: elaboração própria a partir do Google Maps (2022).

A iniciativa de dotar compulsoriamente os municípios com mais de 20 mil habitantes de Planos de Mobilidade Urbana tem relação com a insatisfação com a qualidade, com a integração e com a oferta de serviços de transporte públicos, juntamente com o aumento da frota veicular que piorou a fluidez urbana, em especial, nos grandes centros (MARICATO, 2014). Em certa medida, as cidades pequenas também apresentam dificuldades na mobilidade urbana dos seus cidadãos, seja na dificuldade de viabilizar economicamente o transporte público, seja na dispersão populacional em pequenos núcleos.

O cenário nas pequenas cidades pode ser mais desafiador para os usuários, considerando ainda a limitação na oferta de serviços privados de mobilidade geralmente ofertados em cidades grandes e médias, como serviço de táxi/moto táxi ou de aplicativos de transporte (Uber e 99). O uso da bicicleta como meio de transporte nesses pequenos núcleos torna-se uma alternativa de fácil acesso, em disponibilidade e custo, além de não ser poluente, mas que pode não ser uma opção a pessoas com mobilidade reduzida ou que necessitam se deslocar por longas distâncias (SOARES; GUTH, 2019).

Sendo uma concessão pública municipal, a iniciativa de São João da Barra em viabilizar transporte público coletivos a partir do ano de 2012, por meio da empresa CamposTur, é um caso pioneiro na região, em especial em uma cidade pequena, e que tem como base garantir a mobilidade para além do urbano dos seus municípios. Em 2015, considerando a insolvência financeira da empresa, houve a substituição emergencial da prestadora de serviço, com nova licitação feita apenas no ano de 2018. O novo contrato celebrado considera a gratuidade na oferta do serviço, ficando a cargo do poder local subsidiar financeiramente a Expresso Sanjoanense, empresa que operacionaliza o serviço.

Ilustrando com a figura XIX, o sistema é estruturado por meio de micro-ônibus e ônibus, este último com maquinário para acessibilidade de cadeirantes. Os veículos não dispõem de ar-condicionado, mas contam com câmera de vigilância e com a identificação visual externa. Complementando o serviço oferecido, houve a instalação de novos pontos de espera para os usuários, de um posto de informações na rodoviária central e da disponibilidade de aplicativo de celular para monitoramento via GPS do descolamento dos veículos (CittaMobi).



Figura XIX – Ponto de espera, rodoviária e aplicativo do transporte público de São João da Barra.
Fonte: imagens do campo (2022).

São João da Barra é a única entre as cidades pequenas abordadas nesta tese que oferta o transporte público coletivo sem cobranças de tarifas. Além de toda estrutura de apoio ao sistema de transporte, há a oferta de linhas em diversos horários que buscam atender os núcleos populacionais dos distritos que compõem o município. Atualmente (2022), são disponibilizadas seis linhas de transporte público, de segunda à domingo, com horários que se iniciam às 5h30 e finalizam às 21h15, com redução de horários aos finais de semana e feriados, organizados na tabela XXVII:

Tabela XXVII – Frequência diária de linhas de ônibus entre a sede municipal e os distritos de São João da Barra

Linha 1	Rodoviária (sede municipal) x Atafona x Grussaí	11 horários (seg/sex) 5 horários (sáb/dom/feriado)
Linha 2	Rodoviária (sede municipal) x Barcelos	7 horários (seg/sex) Sem horários (sáb/dom/feriado)
Linha 3	Rodoviária (sede municipal) x Grussaí x Barcelos	5 horários (seg/sex) 6 horários (sáb/dom/feriado)
Linha 4	Rodoviária (sede municipal) x Açú	7 horários (seg/sex) 2 horários (sáb/dom/feriado)
Linha 5	Rodoviária (sede municipal) x Pipeiras x Quixaba	4 horários (seg/sex) 2 horários (sáb/dom/feriado)
Linha 6	Rodoviária (sede municipal) x Mato Escuro x Açú	2 horários (seg/sex) 2 horários (sáb/dom/feriado)

Fonte: Prefeitura de São João da Barra (2022).

Existem questões passíveis de melhorias na perspectiva dos usuários. Críticas surgem relacionadas à quantidade e à pontualidade dos horários estabelecidos, na manutenção dos veículos, na oferta deficitária de pontos de espera ou ainda na instabilidade do aplicativo de monitoramento dos veículos. Exemplos dessas demandas podem ser observados por meio de reportagens³⁴ ou na atuação do NEA/BC núcleo São João da Barra, que reúne membros da sociedade civil para o acompanhamento das políticas locais, e em especial, com o GT de mobilidade urbana (NEA/BC, 2022).

Deve-se reconhecer que o tema é um dos maiores desafios para as cidades brasileiras e que seu direcionamento depende de ações multisetoriais que por vezes esbarram na descontinuidade de governos, na ausência de aparato técnico qualificado e nas restrições orçamentárias (sobretudo nos pequenos centros urbanos). O orçamento municipal de São João da Barra é sobrefinanciado pelas rendas petrolíferas, o que torna a viabilização econômica a partir de recursos próprios viável um obstáculo a menos para o município.

Essa condição de petrorentista é uma realidade compartilhada por outros municípios das regiões em tela e que não apresentam a estrutura, inclusive de gratuidade, em seus sistemas de transporte público coletivo. É evidente que a iniciativa promovida por São João da Barra em sua mobilidade urbana pode ser aprimorada, porém é inegável que o sistema de transporte público promovido pela prefeitura local é um exemplo frente à realidade regional e até mesmo nacional, sendo um dos pilares para viabilizar o exercício do direito à cidade e cidadania, principalmente para a parcela da população mais vulnerável socioeconomicamente.

³⁴ “Fiscalização é intensificada para garantir qualidade no transporte público coletivo gratuito” (Jornal O Dia, 17/07/2022) – Disponível em <<https://odia.ig.com.br/sao-joao-da-barra/2022/07/6444908-fiscalizacao-e-intensificada-para-garantir-qualidade-no-transporte-publico-coletivo-gratuito.html>>. Acesso em novembro de 2022.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese buscou alcançar o seu objetivo principal, que foi o de reconhecer como as cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras estruturaram suas políticas urbanas frente aos impactos da indústria do petróleo nos contextos local e regional, desdobrando-se em quatro objetivos específicos, com os dois últimos atrelados ao capítulo final. A construção dos objetivos geral e específicos está relacionada com a questão central da pesquisa: investigar como as cidades pequenas das Regiões Geográficas Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras atuaram em seus instrumentos de planejamento urbano frente à integração regional e às novas dinâmicas socioespaciais nas últimas duas décadas.

O capítulo 1, “As cidades pequenas no contexto da agenda urbana”, foi estruturado a partir do primeiro objetivo específico: “reconhecer como os marcos legais do pós-Constituição Federal de 1988 e as pesquisas acadêmicas contemplam a perspectiva do urbano para e nas cidades pequenas”. Discutiu-se a importância das cidades pequenas e o reconhecimento destes entes federados como o local de vida e convivência de milhões de brasileiros. O exercício da cidadania é um imperativo que se manifesta na prática do cotidiano, nos laços estabelecidos entre os próximos e na ideia de pertencimento local. Geograficamente, a escala municipal se institui como *locus* dessa prática, sendo reconhecida assim pela Constituição Federal de 1988. Ao elevar o município como um novo ente federado, dotando-o de autonomia político-administrativa, legislativa e tributária, a municipalidade emerge como nova dimensão da ação política, incluindo nessa condição 4.890 municípios e, conseqüentemente, suas sedes municipais, com menos de 50 mil habitantes.

Foi trazido à baila a discussão sobre a relevância das cidades pequenas para os estudos sobre a rede urbana brasileira, e sobretudo, para uma parcela significativa da população brasileira. Os desdobramentos recentes na divisão territorial brasileira, com instalação de novos municípios, sobretudo com baixo contingente populacional, repercutiu em ações para limitar esse fenômeno que adensou a rede urbana nacional visando a viabilidade econômica destes novos entes federados. A caracterização desta categoria de cidade foi outro ponto analisado, considerando os aspectos próprios dos pequenos núcleos populacionais, a diversidade dessas cidades na rede

urbana e suas estreitas relações com o rural. A exposição estabelecida auxiliou no debate acerca da definição do que seria uma cidade pequena no arcabouço legal/institucional e na compreensão da academia.

Retomou-se a pauta política urbana por meio do Movimento Nacional pela Reforma Urbana/Fórum Nacional de Reforma Urbana, reconstituindo as iniciativas da sociedade civil que promoveram os dispositivos relacionados à política urbana na Constituição Federal de 1988. Avançando na perspectiva legal e normativa, tomou-se como base para a compreensão dos elementos de governança para e nas cidades pequenas o Estatuto da Cidade (Lei 10.257/2001), o Ministério da Cidade (2003-2019) e as legislações federais mais recente sobre o urbano. É possível questionar a ausência de iniciativas específicas no que tange as normativas federais para a elaboração de políticas urbanas focalizadas nas cidades pequenas, como manifestado na obrigatoriedade da elaboração para municípios com 20 mil habitantes de Plano Diretor Urbano ou de Plano de Mobilidade Urbana.

Avançando no esforço de melhor compreensão sobre a produção acadêmica relacionada às cidades pequenas, por meio do levantamento das teses e das dissertações produzidas no período entre 2001 e 2020 sobre a temática, evidenciou quali-quantitativamente as produções que abordam como tema principal o espaço urbano nas nove cidades pequenas inseridas nas RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. A pesquisa, análise, sistematização e categorização das dissertações e teses permitiu reconhecer a reduzida produção acadêmica relacionada ao urbano das cidades pequenas foco da pesquisa. Há de se ressaltar que essa questão não é uma condição específica do caso em voga, mas o quadro explicitado lança luz às lacunas existentes.

O Capítulo 2, “Economia dos *royalties* e integração regional na Bacia de Campos”, foi desenvolvido no intuito de elucidar o segundo objetivo específico: explicitar como a economia dos *royalties* vem impactando as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e sua repercussão para a articulação intermunicipais. Foram estabelecidas reflexões sobre como a produção de petróleo no litoral do Norte Fluminense a partir da década de 1970 e o surgimento da economia dos *royalties* do petróleo na década de 1990 constituíram o que pode ser considerado o *boom* dessa nova condição econômica, territorial e social. Esse resgate teve como objetivo identificar os desdobramentos e suas repercussões na configuração

socioeconômica da região. A chamada economia dos *royalties* e seus impactos, para o bem ou para o mal, estabeleceu na década de 2000 novas formas de organização da atuação política dos municípios produtores de petróleo, como a OMPETRO ou mais recentemente o CIDENNF, que demonstram a evolução das iniciativas de integração regional.

Inicialmente, retomou-se a formação da Bacia de Campos e seus impactos para as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras. Os desmembramentos territoriais motivados pelo alinhamento das novas concepções municipalistas da Constituição Federal de 1988 e a iminência em obter parte das rendas petrolíferas desenharam uma nova configuração regional. Nesse sentido, apresentou-se a caracterização socioeconômica regional e da economia dos *royalties*. Considerando o incremento populacional e o grau de dependência orçamentária as rendas petrolíferas, é possível distinguir dois grupos entre as cidades pesquisadas: o primeiro, onde se exacerbou essas dinâmicas nas últimas duas décadas, que reúne Casimiro de Abreu, Carapebus, Quissamã e São João da Barra; e o segundo, onde não se reconhece alterações significativas, abrangendo Italva, São Francisco de Itabapoana, São Fidélis, Cardoso Moreira e Conceição de Macabu.

Trazendo ao debate aspectos relacionados aos novos arranjos da produção petrolífera no Brasil, são elencados os aspectos legais da atividade exploratória e de distribuição dos *royalties* e participações espaciais. Os novos marcos na legislação petrolífera são analisados, com destaque para as modulações propiciadas pelas Leis 12.351/2010 (Regime de partilha da produção), 12.734/2012 (Novas regras de distribuição entre os entes da federação dos *royalties* e da participação especial) e 13.365/2016 (Revoga a obrigatoriedade da participação da Petrobras na exploração do Pré-Sal). Também é apresentado o processo em que a Bacia de Santos se torna o novo epicentro na produção de hidrocarbonetos, considerando a dimensão e importância das reservas estabelecidas na área denominada de Pré-Sal. Todos esses fatores demonstraram o iminente arrefecimento da economia dos *royalties* para os municípios petrorentistas e a forma como tal cenário configura-se em um desafio no que tange a dinâmica socioespacial nas RIMs.

O cenário apresentado de dependência aos *royalties* e participações especiais, associado a fatores como queda do preço do barril do petróleo, descolamento dos investimentos na produção para a Bacia de Santos/Pré-Sal e a iminente alteração das

regras de rateio das rendas petrolíferas, evidenciaram a articulação intermunicipal como uma alternativa para a urgente e necessária reversão da dependência das rendas petrolíferas. Trouxe-se à baila o arcabouço de legislações sobre consórcios públicos que subsidiam as iniciativas de integração regional e as tentativas de cooperação e desenvolvimento entre os municípios integrantes a partir da OMPETRO e da CIDENNF. A OMPETRO tem uma atuação mais restrita à mobilização pela manutenção das rendas petrolíferas, o que dificulta a articulação dos seus membros em prol de outras demandas. Tal cenário se reflete na atuação intermitente com reduzida publicização dos seus feitos. Por outro lado, o CIDENNF mostra-se mais estruturado, com atuação perene e subdivisão em câmaras temáticas que permeiam diferentes temas. As informações sobre o consórcio estão disponíveis em seu portal, com atualização periódica. Pode-se reconhecer neste último uma iniciativa que vem demonstrando algum êxito naquilo que se propõe a fazer: fomentar a articulação entre os municípios.

O Capítulo 3, “Dinâmicas socioespaciais e instrumentos de planejamento urbano”, foi constituído visando esclarecer os terceiro e quarto objetivos específicos: analisar os desdobramentos da integração regional e a inserção das cidades pequenas na rede urbana imediata e identificar como as cidades pequenas operacionalizaram seus instrumentos de planejamento urbano frente às novas dinâmicas socioespaciais. A partir dos novos eixos de expansão urbana e arranjos populacionais que se desenharam nas últimas décadas no estado do Rio de Janeiro, observou-se um crescimento populacional e adensamento urbano nos últimos vinte anos nas cidades localizadas na faixa litorânea da Bacia de Campos, fenômeno reconhecido como um dos impactos da indústria do petróleo. Os demais municípios que compõem as RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras fora dessa faixa litorânea apresentaram repercussões modestas, mas que devem ser consideradas devido à integração territorial das regiões. Essa contextualização foi analisada à luz dos instrumentos de planejamento urbano dessas cidades, junto a uma compressão local e comparativas entre as diferentes realidades.

Abordou-se a definição de região e como os desdobramentos da indústria do petróleo alteraram a configuração regional. O IBGE (2016/2020) avalia essa atualização por meio dos APs, que são um dos subsídios para a definição das regiões imediatas e intermediárias, atualizando a relação entre os núcleos urbanos, suas

hierarquias e áreas de influência, enfatizando as alterações na categorização das cidades pequenas analisadas. A proposta metodológica dos APs captura a maneira com que as dinâmicas locais se encontram cada vez mais integradas às suas redes imediatas, sem prejuízo das novas possibilidades não hierárquicas de trocas entre nós mais distantes da rede urbana propiciadas pelo atual estágio tecnológico e logística. Isso foi evidenciado na nova categorização das cidades pequenas, antes centros locais, que passaram integrar o nível hierárquico que as cidades núcleos dos arranjos em pauta, casos de Casimiro de Abreu, Carapebus, Conceição de Macabu e São João da Barra.

Buscando melhor compreender esse cenário, foram analisados os elementos de formação daquilo que se compreende como a megarregião Rio-São Paulo, tomando como referência as redes de proximidade territorial, como a infraestrutura de transporte (modais, rotas e frequências) e as redes de proximidades relativas, como os elementos informacionais (redes de comunicações e sistema bancário). Também foram estudados aspectos relacionados à oferta de serviços públicos e privados, rede de infraestrutura, disponibilidade de transporte público e outros modais que possam qualificar a capacidade de integração regional dos entes municipais abarcados pela pesquisa. Ainda que a oferta de determinados serviços - principalmente aqueles providos pela iniciativa privada - possam ter restrições nas cidades pequenas, é possível inferir que a capilaridade da indústria petrolífera estabeleceu a melhoria das redes de transporte e informacionais no âmbito regional, repercutindo direta ou indiretamente nas cidades pequenas pesquisadas.

A integração regional e o incremento populacional reconhecidos trazem repercussões para as cidades - sobretudo para o espaço urbano - considerando o grau de urbanização das cidades pesquisadas – sendo o estado do Rio de Janeiro o estado com a maior taxa de urbanização do país (IBGE, 2010). O estudo dos instrumentos de planejamento urbano tomados como referência de análise o Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins), Plano Diretor Urbano e suas revisões e Plano de Mobilidade Urbana, revelou disparidades na implementação por parte das cidades-campo: Italva, Cardoso Moreira e Carapebus não apresentaram nenhum dos instrumentos analisados; São Fidélis, São João da Barra, Casimiro de Abreu e Conceição de Macabu apresentaram parcialmente os instrumentos; Quissamã e São Francisco de Itabapoana apresentam dois e estão em processo de

elaboração do terceiro instrumento. É válido destacar que a condição de disponibilidade orçamentária não se mostrou um fator decisivo para a elaboração (ou não) das políticas urbanas, como o caso do município petrorentista de Carapebus, sem o desenvolvimento de nenhum dos instrumentos, ou de São Francisco de Itabapoana, que não está inserido na zona de produção principal de petróleo, mas que apresenta maior avanço na questão.

A partir da análise do que foi apresentado ao longo destes três capítulos, reconhece-se que a hipótese³⁵ formulada se mostrou parcialmente confirmada (ou refutada). Como é possível observar no subcapítulo 3.3, ainda que os instrumentos de planejamento urbano fossem implementados de maneira protocolar, a maioria das cidades deixaram de implementá-los de forma total ou parcial. Considerando a averiguação mais aprofundada das realidades de Carapebus, Quissamã e São João da Barra, sugere-se classificação destes em três nomenclaturas em relação a hipótese de pesquisa: I) confirmada; II) parcialmente confirmada (ou refutada); III) refutada. Foram tomados como exemplos essas três cidades para análise mais detalhada da aplicabilidade dos instrumentos de planejamento urbano citados por apresentarem estágio mais avançado na implementação dos instrumentos analisados e conseqüentemente maior disponibilidade de material para análise e discussão da temática, favorecendo a abordagem *in loco*, a espacialização e o mapeamento dos instrumentos de planejamento urbano em voga.

O caso em que a hipótese foi confirmada é apresentado no resgate da elaboração e não implementação do Plano Diretor Urbano em Carapebus, mesmo sendo um instrumento de elaboração obrigatória para o município. O quadro permite associar a deficitária infraestrutura urbana da sede municipal à priorização da política urbana pelas sucessivas gestões no interím 2000/2020. O caso em que a hipótese foi parcialmente confirmada (ou refutada) é reconhecido no funcionamento do sistema de transporte público municipal em São João da Barra. A iniciativa abarca múltiplas esferas na oferta desse modal, como a gratuidade, a cobertura e a regularidade na oferta do transporte público, em que pese reclamações referentes à melhorias na oferta do serviço ou uma possível descontinuidade do serviço na estrutura atual, como

³⁵ Como hipótese, tem-se que as cidades pequenas analisadas, considerando as especificidades de cada realidade, desenvolveram de forma protocolar seus instrumentos de planejamento urbano frente às novas dinâmicas socioespaciais e aos novos equipamentos de logística e produção que ampliaram a integração regional.

já ocorrido entre as gestões dos ex-prefeitos Amaro Neco (2013-2016) e Carla Machado (2017-2022). Por fim, o caso em que a hipótese foi refutada é análise do funcionamento do Conselho Municipal de Urbanismo (CONQUISS) em Quissamã. Foi possível reconhecer o estabelecimento de uma arena perene e institucionalizada, que vem demonstrando funcionamento regular, independente do governo de plantão. A publicização dos seus atos, a sua composição com representantes do governo local, da sociedade civil e do setor privado e o seu período de atividade desde o ano de 2007, permite inferir que sua atuação tem repercussão com os desenvolvimentos dos demais instrumentos de planejamento urbano.

A análise das cidades pequenas dentro do contexto regional torna-se condição necessária para compreensão da condição destas que têm na relação de dependência - sobretudo com os centros regionais - o elemento balizador de sua categorização. Para além disso, o adensamento dos fixos de logística e produção relacionados à indústria do petróleo fomentam a integração regional, que no caso das cidades pequenas, tem nos fluxos estabelecidos e no incremento populacional os principais desdobramentos desse processo. Neste último aspecto, reforça-se que se em números absolutos não se observa evolução expressiva, o crescimento relativo da população das cidades pequenas não é desprezível. E dar visibilidade a esse cenário é a principal contribuição desta pesquisa³⁶.

Longe de se esgotar o assunto posto e reconhecendo que é possível avançar na compreensão da não implementação das políticas urbanas nas cidades que apresentaram essa condição, espera-se que as informações e reflexões expostas nessa tese possam ter contribuído com a investigação sobre a forma como Carapebus, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra, cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras, atuaram em seus instrumentos de planejamento urbano frente à integração regional e às novas dinâmicas socioespaciais nas últimas duas décadas.

³⁶ No que tange a publicização do conteúdo produzido, a proposta inicial era de que cada capítulo pudesse gerar ao menos um artigo publicado em revista acadêmica. Entende-se que essa forma de divulgação científica auxilia no avanço das pesquisas sobre o tema, por ser um canal de divulgação científica dinâmico. Até a finalização da escrita da tese foi possível publicar dois artigos relativos aos assuntos tratados nos capítulos 1 e 2, com a perspectiva de nova publicação a partir dos dados apresentados no capítulo 3.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Alline. *A formação, atuação e os desafios do Consórcio Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense - CIDENNF*. Monografia (Graduação em Administração Pública) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes/RJ, 2021.
- AMIN, Ash. Una perspectiva institucionalista sobre el desarrollo económico regional. *Revista Ekonomiaz*, nº 41, p. 68-89, 1998.
- ANAC – Agência Nacional de Aviação Civil. *Dados e Estatísticas*, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anac/pt-br>>. Acesso em: novembro de 2022.
- ANP – Agência Nacional do Petróleo. *Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural*: Encarte de consolidação da produção 2021. Dezembro 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp>>. Acesso em março de 2022.
- ANP – Agência Nacional do Petróleo. *Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural*. Junho 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp>>. Acesso em agosto de 2022.
- ARAÚJO, Fernanda. *Uma proposta de implementação de planejamento estratégico para um consórcio intermunicipal*. Monografia (Bacharel em Administração Pública) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes/RJ, 2020.
- ARRETCHE, Marta. Mitos da Descentralização: Mais Democracia e Eficiência nas Políticas Públicas. *Revista Brasileira de Ciências Sociais ANPOCS*, n. 31, ano 11, p. 44-66, 1996.
- ARRETCHE, Marta. Dossiê "Federalismo". *Revista Sociologia Política*, nº 24, p. 7-8, 2005.
- AVRITZER, Leonardo. O Estatuto da Cidade e a democratização das políticas urbanas no Brasil. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 91, p. 205-219, 2010.
- BACELAR, Winston Kleiber. *A pequena cidade nas teias da aldeia global: relações e especificidades sócio-políticas nos municípios de Estrela do Sul, Cascalho Rico e Grupiara/MG*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Uberlândia, 2008.
- BACEN – Banco Central do Brasil. *Sistema Financeiro Nacional*, 2022. Disponível em: <<https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/encontreinstituicao>>. Acesso em dezembro de 2022.
- BARBOSA, Antonio. *O federalismo brasileiro, 2022*. Senado Federal. Disponível em: <www.senado.gov.br/jovensenedor>. Acesso em junho de 2022.
- BECKER, Sandra Helena. *Financiamento da urbanização: reflexões sobre os pequenos municípios fluminenses*. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2017.
- BERNARDES, Júlia. Reescrevendo a história do Norte Fluminense sucroalcooleiro no contexto da última modernidade. In: BERNARDES, J.; SILVA, C. *Entre o passado e o presente do Norte Fluminense: Modernização e território*. Rio de Janeiro: Ed. Lamparina, 2014.

BONDUKI, Nabil; KOURY, Ana Paula. Das reformas de base ao BNH: as propostas do Seminário de Habitação e Reforma Urbana. *Revista Arqutextos*, nº 120.02, ano 10, p. 1-9, maio, 2010.

BRANDÃO, Paulo Roberto (org). *Cidades Médias e Pequenas: reflexões sobre dinâmicas espaciais contemporâneas*. Curitiba: Ed. Appris, 2019.

BRASIL. Decreto-Lei nº 311, de 02 de março de 1938. *Dispõe sobre a divisão territorial do país, e dá outras providências*. Brasília, Câmara dos Deputados, 1938.

BRASIL. Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953. *Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências*. Brasília, Presidência da República, 1953.

BRASIL. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 06 de agosto de 1997. *Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências*. Brasília, Presidência da República, 1997.

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

BRASIL. Decreto nº 6.017, de 17 de janeiro de 2007. *Regulamenta a Lei nº 11.107, de 6 de abril de 2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos*. Brasília, Presidência da República, 2007.

BRASIL. Projeto de Lei Complementar nº 416, de 17 de outubro de 2008. *Dispõe sobre o procedimento para a criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, para regulamentar o § 4º do art. 18, da Constituição Federal*. Brasília, Câmara dos Deputados, 2008.

BRASIL. Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010. *Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências*. Brasília, Presidência da República, 2010.

BRASIL. Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012. *Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial*. Brasília, Presidência da República, 2012.

BRASIL. Presidência da República. *Mensagem nº 250, de 26 de agosto de 2013*. Diário Oficial da União, 27 de agosto de 2014.

BRASIL. Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016. *Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção*. Brasília, Presidência da República, 2013.

BRASIL. Decreto nº 9.810, de 30 de maio de 2019. *Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Regional*. Brasília, Presidência da República, 2019.

BRASIL. Ministério da Economia. *Plano Mais Brasil: a transformação do Estado*. Governo Federal, 2020. Disponível em: <<https://www.gov.br/economia/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/plano-mais-brasil>>. Acesso em abril de 2022.

BRUM, Mario. Opção pelos pobres: a pastoral de favelas e a reorganização do movimento de favelas no Rio de Janeiro na redemocratização. *Revista Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, vol. 31, nº 65, p. 413-432, 2018.

CARTY, Carolina; COSTA, Luiz Augusto. Dos movimentos sociais ao Estatuto da Cidade: breve histórico do processo de fomentação de uma concepção de planejamento urbano no Brasil. *Anais do III Encontro da Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo*. São Paulo, 2014.

CIDENNF – Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense. *Institucional*, 2022. Disponível em: <<https://cidennf.com.br/home>>. Acesso em novembro de 2022.

CIGOLINI, Adilar Antonio. *Território e criação de municípios no Brasil: uma abordagem histórico-geográfica sobre a compartimentação do espaço*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2009.

CINTRA, Fundação Dom. *Plano Diretor de Desenvolvimento Sustentado de Carapebus/RJ*. Carapebus, 2006.

CNM – Confederação Nacional de Municípios. *Mapeamento dos consórcios públicos brasileiros*, 2021. Estudo técnico. Disponível em: <<https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/nova-edicao-do-mapeamento-de-consorcios-publicos-ja-esta-disponivel>>. Acesso em junho de 2022.

CONQUISS – Conselho Municipal de Urbanismo de Quissamã. *Regimento Interno*, 2015. Disponível em: <<https://www.quissama.rj.gov.br/>>. Acesso em agosto de 2021.

CONSÓRCIO FATOR, CONCREMAT E VG&P. *Estudos técnicos e planejamento para a universalização do abastecimento de água e esgotamento sanitário: município de Carapebus*, 2021. Disponível em: <<https://www.concessaosaneamentorj2021.rj.gov.br>>. Acesso em novembro de 2022.

CORRÊA, Roberto Lobato. Rede urbana: reflexões, hipóteses e questionamentos sobre um tema negligenciado. *Revista Cidades*. Chapecó/SC, v. 1, n. 1, pp. 65-78, 2004.

CORRÊA, Roberto Lobato. *Estudos sobre a rede urbana*. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2006.

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

CRESPO, Ralph; AZEVEDO, Nilo; PEIXOTO, Vitor; LEAL, João Gabriel. OMPETRO: uma experiência de cooperação entre municípios no Estado do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional*. Taubaté, SP, v. 15, nº 7, p. 184-197, dez., 2019.

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

CRUZ, José Luiz. Novas perspectivas de análise da dinâmica socioeconômica e territorial da Região Fluminense do Extrativismo Petrolífero. *Caderno do Desenvolvimento Fluminense*. Rio de Janeiro, n° 9, p. 49-67, 2015.

DETRO – Departamento de Transportes Rodoviários do Rio de Janeiro. *Página Inicial*, 2022. Disponível em: < <http://www.detro.rj.gov.br/>>. Acesso em novembro de 2022.

DIEGUEZ, Rodrigo. Consórcios intermunicipais em foco debate conceitual e construção de quadro metodológico para análise política e institucional. *Cadernos do Desenvolvimento*, v. 6, n° 9, p. 291-319, 2011.

DRM/RJ – Departamento de Recursos Minerais do Estado do Rio de Janeiro. *Ponto de interesse geológico*, 2015. Disponível em: <<http://www.drm.rj.gov.br/>>. Acesso em novembro de 2022.

DUTRA-GOMES, Rodrigo; VITTE, Antônio Carlos. A geografia americana no contexto das diferenciações de áreas de Richard Hartshorne. *Revista Terra Brasilis*, n° 12, 2019.

DYE, Thomas. *Understanding Public Policy*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall, 1984.

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

ENDLICH, Ângela Maria. *Pensando os papéis e significados das pequenas cidades*. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.

FARINÓS, Joaquín. *Gobernanza territorial para el desarrollo sostenible: estado de la cuestión y agenda*. *Boletín de la A.G.E.*, n° 46, p. 11-32, 2008.

FAVARÃO, César Bruno.; COSTA, Marco Aurélio. Governança e Políticas Nacionais Urbanas: capacidade e desenvolvimento institucional. In: COSTA, M.; QUEIROZ, M.; FAVARÃO, C. (orgs.). *A nova agenda urbana e o Brasil: insumos para sua construção e desafios a sua implementação*. 1ed. Brasília: IPEA, p. 45-58, 2018.

FERRÃO, João. *Ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERRARI, Sérgio. Criação de municípios e debate científico: entre mitos e métodos. *Revista de Informação Legislativa*, ano 53, n° 211, p. 55-80, 2016.

FERREIRA, Norma. As pesquisas denominadas “estado da arte”. *Educação & Sociedade*. Ano XXIII, n°. 79, agosto, 2002.

FNRU – Fórum Nacional pela Reforma Urbana. *Quem somos*. Disponível em: <<https://forumreformaurbana.org.br/quem-somos/>>. Acesso em janeiro de 2022.

FRANÇA, Karla. A Instituição do Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social (SNHIS) e a Adesão dos Municípios com População de até 50 Mil Habitantes. *Revista Técnica CNM*, v. 3, p. 108-132, 2015.

FRANÇA, Iara Soares de; COSTA, Valéria Aparecida Moreira; FONSECA, Marcela Alves. Planejamento urbano e participação social em pequenas cidades. *Revista de História e Geografia Ágora*. Santa Cruz do Sul, v. 21, n. 1, p. 119-131, jan./jun. 2019.

FRANÇA, Iara Soares. Pequenas cidades, problemas urbanos e participação social na perspectiva da população local. *Ateliê Geográfica*. Goiânia-GO, v. 15, n. 1, p. 218–237, abr/2021.

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 janeiro 2020.

FREITAG, Bárbara. O mito da megalópole na literatura brasileira. *Revista Tempo Brasileiro*. Rio de Janeiro, n° 132, jan.-mar., p.143-158, 1998.

FRESCA, Tânia Maria. Centros locais e pequenas cidades: diferenças necessárias. *Revista Mercator*. Fortaleza, v. 9, nº. 20, p. 75-81. Fortaleza: 2010.

FREY, Klaus. Governança urbana e participação pública. *RAC-Eletrônica*, vol. 1, n. 1, art. 9, p. 136-150, jan./abr., 2007.

GOHN, Maria da Glória. Conselhos Gestores na Política social urbana e participação popular. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, v. 7, n.7, p. 11-40, 2002.

GOMES, Paulo Cesar. O conceito de região e sua discussão. In: CASTRO, I.; GOMES, P.; CORRÊA, R. *Geografia: Conceitos e Temas*. 16 ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

GOMES FILHO, Hélio. *Divisão internacional do trabalho e direito à cidade (de porte médio) no Norte Fluminense: legado e maldição de Prometeu*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Programa de Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ, Rio de Janeiro, 2017.

GOOGLE. *Maps*, 2022. Disponível em: <<https://www.google.com.br/maps>>. Acesso em dezembro de 2022.

GRANATO, Leonardo. Lei de Consórcios Públicos, 10 anos: uma contribuição para a gestão local de políticas públicas. In: PIERI, V.; TELES, R. (Orgs.). *Turismo e Relações Internacionais: fronteiras transnacionais, paradiplomacia das cidades e inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Cenegri Edições, 2015.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais da distribuição regional dos *royalties*. In: PIQUET, R. (org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

HAESBAERT, Rogério. *Regional-Global: dilemas da região e da regionalização na Geografia Contemporânea*. 2ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2014.

- HENRIQUE, Wendel. Diferenças e repetições na produção do espaço urbano de cidades pequenas e médias. In: LOPES, D; HENRIQUE, W (orgs). *Cidade médias e pequenas: teorias, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão do Brasil em mesorregiões e microrregiões geográficas*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Atlas Nacional do Brasil Milton Santos*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Arranjos populacionais e concentrações urbanas no Brasil*. 2ed. Rio de Janeiro: IBGE, 2016.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Divisão regional do Brasil em regiões geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias*. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Avaliação da qualidade de dados geoespaciais: manuais Técnicos em Geociências*. 2ed, nº 13. Rio de Janeiro: IBGE, 2019.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Regiões de Influência das Cidades – REGIC 2018*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *População Residente Estimada, 2021*. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>>. Acesso em março de 2022.
- IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento e Tributação. *Impostômetro, 2021*. Disponível em: <<https://impostometro.com.br/>>. Acesso em outubro de 2022.
- INFOROYALTIES – 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 março de 2021.
- JORNAL TERCEIRA VIA. *RJ-244: esperança de desenvolvimento*. J3 News Economia, 2019. Disponível em: <<https://www.jornalterceiravia.com.br/2019/12/15/rj-244-esperanca-de-desenvolvimento/>>. Acesso em abril de 2020.
- JURADO DA SILVA, Paulo. *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.
- JURADO DA SILVA, Paulo.; SPOSITO, Eliseu. *Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais*. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2013.
- LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. *Fundamentos da metodologia científica*. 7ª ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.
- LEAL, José Agostinho; SERRA, Rodrigo. *Petróleo, royalties e região*. In: PIQUET, R.; CRUZ, J.; VILANI, R. *O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2013.

- LEÃO, Carla. *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.
- LEMOS, Linovaldo. *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) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.
- LEMOS, Linovaldo; 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.
- LENCIONI, Sandra. *Região e Geografia*. 1ed. São Paulo: EdUSP, 2014.
- LENCIONI, Sandra. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro. *Revista E-Metropolis*, ano 6, p. 6-15, 2015.
- LENCIONI, Sandra. *Metrópole, Metropolização e Regionalização*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2017.
- LEVIN, Alexandre. Consórcio Público. *Enciclopédia Jurídica da PUCSP*, ed. 1, abril de 2022.
- LIMA, Antônia. Planos diretores e os dilemas da governança urbana no Brasil. *Revista Textos e Contextos*, v. 2, nº 11, p. 362-375, 2012.
- LIMA, Rosilene; COLCHETE FILHO, Antonio. Quissamã: turismo e planejamento urbano. *Revista Nacional Gerenciamento de Cidades*, v. 8, n. 64, p. 149-174, 2020.
- LORENZETTI, Maria. *Criação, Incorporação, Fusão e Desmembramentos de Municípios*. Brasília: Câmara dos Deputados, 2003.
- MAIA, Doralice. Cidades médias e pequenas do Nordeste: conferência de abertura. In: LOPES, D.; HENRIQUE, W. (orgs.). *Cidades médias e pequenas: teoria, conceitos e estudos de caso*. Salvador: SEI, 2010.
- MARICATO, Erminia. *O impasse da política urbana no Brasil*. 3º ed. Petrópolis/RJ: Ed. Vozes, 2014.
- MARQUES, Eduardo. De volta aos capitais para melhor entender as políticas urbanas. *Revista Novos Estudos*, nº 105, p. 15-33, julho de 2016.
- MARQUES, Eduardo. Em busca de um objeto esquecido: a política e as políticas do urbano no Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 32, nº 95, p. 1-17, 2017.
- MELO, Marcus. Crise federativa, guerra fiscal e hobbesianismo municipal - efeitos perversos da descentralização? *Revista São Paulo em Perspectiva*, n. 10 (3), 1996.
- MELO, Nágela Aparecida. *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.

MIRANDA, Humberto; MIGLIOLI, Aline; PORTO, Leonardo; PASTRE, Rafael; VIRGA, Thais. A economia de Campinas e sua Região Metropolitana. *Centro de Estudos de Desenvolvimento Econômico*. Campinas: UNICAMP, 2018. Disponível em: <https://rnc.pdui.sp.gov.br/wp-content/uploads/Relatorio_CEDE-UNICAMP_Produto2_23mar2018_rev11_05_18.pdf>. Acesso em novembro de 2022.

MOREIRA JÚNIOR, Orlando. 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.

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

MOREIRA JÚNIOR, Orlando. *As cidades pequenas na Região Metropolitana de Campinas (SP): dinâmica demográfica, papéis urbanos e (re)produção do espaço*. Tese (Doutorado em Geografia) – Universidade Estadual Paulista, Presidente Prudente/SP, 2014.

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

MOURA, Rosa; NAGAMINE, Liria; FERREIRA, Gustavo. REGIC: Trajetória, variações e hierarquia urbana em 2018. *Texto para discussão nº 2666*. Brasília: IPEA, 2021.

MULLER, Letícia; SILVA, Thaís. Cidades inteligentes: tecnologia e inovação em duas pequenas cidades Luso-Brasileiras. *IX Congresso Luso-Brasileiro para o Planejamento Urbano, Regional, Integrado e Sustentável*. Anais... Virtual: UNESP, 2021.

NEA/BC – Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos. *Página Inicial*, 2022. Apresentação. Disponível em: <<http://pea-bc.ibp.org.br/index.php?view=projeto-apresentacao&id=2>>. Acesso em novembro de 2022.

NEVES, Rafael. *Royalties do petróleo e políticas públicas de fomento agropecuário em Quissamã/RJ: uma interpretação à luz do paradigma da Doença Holandesa*. Monografia (Licenciatura em Geografia). Graduação em Geografia – IFF, Campos dos Goytacazes, 2010.

NEVES, Rafael. *Análise dos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano das cidades pequenas: estudo de caso dos municípios de Carapebus e Quissamã/RJ*. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – UENF, Campos dos Goytacazes, 2016.

NEVES, Rafael; FARIA, Teresa. O estado da questão da produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas: análise de teses e dissertação (2009-2018). *Revista Geografia Ensino & Pesquisa*, vol. 24, p. 1-32, 2020.

- NÓBREGA-TERRIEN, Sílvia Maria; TERRIEN, Jacques. Os trabalhos científicos e o estado da questão: Reflexões teórico-metodológicas. *Estudos em avaliação educacional*. V.15, n.º.30, p.5-16, 2004.
- NUNES, Juliana Nunes. Políticas públicas e geografia: retomada de um debate. *Revista GeoUsp – Espaço e Tempo*, v. 18, n.º 1, p. 152-164, 2014.
- NUNES, Marcos Antônio; GARCIA, Ricardo. Surto emancipacionista no Brasil na década de 1990 e seu reflexo no balanço migratório dos municípios recém-criados. *Revista GEOgrafias*, vol. 11, n.º 1, 2015.
- OLANDA, Elson. As pequenas cidades e o vislumbrar do urbano pouco conhecido pela geografia. *Revista Ateliê Geográfico*. Goiânia, v. 2, n.º. 4, p. 183-191, agosto/2008.
- OLANDA, Elson. *Cidade pequena e central*. Curitiba: Ed. Appris, 2019.
- OLIVEIRA, Elzira; GIVISIEZ, Gustavo. Mobilidade espacial, demografia e desigualdade no Norte Fluminense. *Revista Crítica de Sociologia e Política*, v. 4, n.º 1, p. 65-92, jan.-jul., 2015
- OLIVEIRA, Irene Aguiar de; CASTRO, Felipe Machado de; CRUZ, José Luis Vianna da. Complexo Industrial e Portuário do Açú: potencialidades e desafios. *Anais do XVIII Seminário de Integração*. Campos dos Goytacazes: UCAM, 2019.
- PASSOS, Willian. *Pesquisador avalia metropolização da Bacia de Campos e Vale do Aço*, 2020. Disponível em: <<http://www.faperj.br/?id=4069.2.0>>. Acesso em dezembro de 2020.
- PESSANHA, Roberto. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro. *Espaço e Economia - Revista Brasileira de Geografia Econômica*, v. 6, p. 05-37, 2015.
- PESSANHA, Roberto. *A relação transescalar e multidimensional petróleo-porto como produtora de novas territorialidades*. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ, Rio de Janeiro, 2017.
- PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A. *Relatório Final do Diagnóstico Participativo do PEA-BC*. Rio de Janeiro: Petrobras, 2012.
- PINTASSILGO, Joaquim; BEATO, Carlos Alberto da Silva. Balanço da produção portuguesa recente: o exemplo das teses de doutoramento (2005-2014). In: ALVES, L.; PINTASSILGO, J. *História da Educação – Fundamentos Teóricos e Metodológicos de Pesquisa: Balanço da Investigação Portuguesa (2005-2014)*. Porto: CITCEM, 2015.
- PIQUET, Rosélia. “O lugar do regional na indústria do petróleo”. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v.14, n.1, p. 51-63, 2012.
- PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2020*. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso dezembro de 2020.

PODER360. *Plano de Guedes pode acabar com 769 municípios e eliminar 20 mil cargos*. Página inicial, 2019. Disponível em: <<https://www.poder360.com.br/governo/plano-de-guedes-tem-extincao-de-769-municipios-e-elimina-quase-20-mil-cargos/>>. Acesso em abril de 2022.

PONTES, Pedro Arthur. *Accountability* e controle do Executivo durante a Ditadura Militar brasileira. *Revista Enfoques*, v. 13 (2), p. 5-24, 2014.

RECHE, Daniela. *A produção do espaço urbano de pequenas cidades no contexto regional de inserção da Universidade Federal da Fronteira Sul*. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional) - Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2018.

ROCHA, Altemar; FERRAZ, Ana Emília (orgs.). *Produção do espaço urbano em cidades pequenas e médias: mobilidade e agentes, escalas e processos*. Vitória da Conquista/BA: Ed. UESB, 2020.

ROCHA, Antonio Carlos. Metropolização do Rio de Janeiro na globalização contemporânea: uma breve análise teórica da franja periurbana. *Revista GeoPUC*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 23, p. 56-73, julho/dezembro, 2019.

ROLNIK, Raquel. *O que é cidade*. 4ª ed. São Paulo: Ed. Brasiliense, 2012.

ROMERO, Juan; FARINÓS, Joaquín. Redescubriendo la gobernanza más allá del buen gobierno. Democracia como base, desarrollo territorial como resultado. *Boletín de la Asociación de Geógrafos Españoles*, nº 56, p. 295-319, 2011.

RUA, João. *Seguindo novos caminhos: transformações territoriais e modernização no município de Quissamã - uma contribuição para o desenvolvimento local*. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – USP, São Paulo, 2003.

RUA, João; MARAFON, Gláucio. *Atlas Escolar do Município de Quissamã*. 1º ed. Rio de Janeiro: EdUERJ/ Prefeitura Municipal de Quissamã, 2002.

SANTOS JÚNIOR, Orlando; DINIZ, Tânia Maria; SAULE JÚNIOR, Nelson. *Dossiê do Desmonte da Política Urbana Federal nos Governos Temer e Bolsonaro e seus Impactos Sobre as Cidades: Violações de Direitos Humanos e os Riscos de Construção de Cidades Intolerantes, Excludentes, Injustas e Antidemocráticas*. Rio de Janeiro: Ed. IPPUR/UFRJ, 2020.

SANTOS, Angela. *Política urbana no contexto federativo brasileiro: aspectos institucionais e financeiros*. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2017.

SANTOS, Milton. *Da totalidade ao lugar*. 2ª ed. São Paulo: EdUSP, 2005.

SANTOS, Milton. *Manual de geografia urbana*. 3ª ed. São Paulo: EdUSP, 2008.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*. 5ª ed. São Paulo: HUCITEC, 2008.

SANTOS, Milton. *A urbanização brasileira*. 5ª ed. São Paulo: EdUSP, 2013.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. *O Brasil: território e sociedade no início do século XXI*. Rio de Janeiro: Ed. BestBolso, 2011.

- SASSEN, Saskia. El reposicionamiento de las ciudades y regiones urbanas en una economía global: ampliando las opciones de políticas y gobernanza. *EURE*, Santiago, Chile, v. 33, n.º. 100, p. 9-34, dez. 2007.
- SAULE JUNIOR, Nelson; UZZO, Karina. A trajetória da reforma urbana no Brasil. *Revista Ciudades para tod@s*. Santiago-Chile: Habitat International Coalition, v. 1, p. 259-270, 2010.
- SCHMIDT, Luiza; CACCIA, Lara; FELIN, Bruno. *A engrenagem urbana brasileira*. WRI Brasil. Página inicial, 2018. Disponível em: < <https://wribrasil.org.br/pt/sobre>>. Acesso em abril de 2022.
- SERRA, Rodrigo. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 9, n.º 1, p. 101-114, maio, 2007
- SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise; PONTES, Carla. Os municípios petro-rentistas fluminense: gênese e ameaças. *Revista Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, n.º. 18-19, jan-dez., 2006.
- SILVA, Anieres; GOMES, Rita de Cássia; SILVA, Valdelino (orgs.). *Pequenas cidades: uma abordagem geográfica*. Natal: EDUFRN, 2009.
- SILVA, Cleber. Lei n.º 11.107/05: marco regulatório dos consórcios públicos brasileiros. *Revista de Administração Municipal*, ano 52, n. 262, 2007.
- SILVA, Onildo (org.). *Cidade pequena na interface urbano-rural: um olhar sobre o território do Sisal*. Rio de Janeiro: Ed. Consequência, 2022.
- SILVA, Regina; MACÊDO, Celênia. *A rede urbana*. Disciplina Geografia Urbana. Natal/João Pessoa: Secretaria de Educação a Distância – UFRN/UEPB, 2009.
- SOARES, André; GUTH, Daniel. (orgs.) *O Brasil que pedala: a cultura da bicicleta nas cidades pequenas*. Rio de Janeiro: Ed. Jaquairica, 2019.
- SOARES, Beatriz; MELO, Nágela. Revisando o tema da pequena cidade. In: SILVA, A.; GOMES, R.; SILVA, V. P. (orgs.). *Pequenas cidades: uma abordagem geográfica*. Natal: EDUFRN, 2009.
- SOJA, Edward. Para além de *postmetropolis*. *Revista UFMG*, n.º 20, 137-167, 2013
- SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Revista Sociologias*, v. 8, p. 20-45, n.º 16, jul/dez. 2006,
- SOUZA, Joseane; TERRA, Denise; CAMPOS, Mauro. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da OMPETRO. *EURE* (Santiago/Impressa), v. 41, p. 53-80, 2015.
- SPOSITO, Eliseu. *Redes e cidades*. São Paulo: Ed. UNESP, 2008.
- TAVARES, Jéssica; OLIVEIRA, Elzira. Mobilidade Populacional e educação superior no norte do estado do Rio de Janeiro. *Revista brasileira de geografia e econômica: espaço e economia*, ano V, n.º 9, 2016.

TCE/RJ – Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Estudos socioeconômicos, 2021*. Disponível em: < <https://www.tcerj.tc.br>>. Acesso março de 2022.

TELECO. *Telefonia Móvel, 2022*. Disponível em: < <https://www.teleco.com.br/#>>. Acesso em dezembro de 2022.

TERRA, Denise; SOUZA, Joseane. A importância da mobilidade populacional para a acumulação capitalista no setor petróleo e gás da Bacia de Campos (RJ). IN: MARAFON, G.; RIBEIRO, M. *Revisitando o Território Fluminense VI*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2016.

VALOR ECONÔMICO. *Royalties do petróleo criam ilhas de riqueza em 17 cidades*. Do Rio. Disponível em: < <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2019/04/02/royalties-do-petroleo-criam-ilhas-de-riqueza-em-17-cidades.ghtml>>. Acesso em outubro de 2022.

VEIGA, José Eli. *Cidades imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Ed. Autores Associados, 2002

VILLAÇA, Flávio. Uma Contribuição para história do planejamento urbano no Brasil. In: DEÁK, C; SCHIFFER, S. (orgs.). *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Editora USP, 2010.

VILLAÇA, Flávio. *Reflexões sobre as cidades brasileiras*. São Paulo: Ed. Studio Nobel, 2012.

ZANOTELLI, Cláudio; DOTA, Ednelson; FERREIRA, Francismar. Esboço de uma bacia urbano-regional do petróleo entre a zona costeira do Espírito Santo e do Rio de Janeiro. *Anais do XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana. Anais...* Salvador: UFBA, 2017.

APÊNDICE I

Tabela I – Matriz Multidimensional da Economia do Petróleo & Economia dos <i>Royalties</i> no ERJ		
Dimensão	Economia do Petróleo (Geradora de riqueza)	Economia dos <i>Royalties</i> (Petrorentista)
Econômica	<p>Imensa capacidade de arrasto sobre outros setores;</p> <p>Envolve altos investimentos em capital fixo sobre o território;</p> <p>Movimenta muito recursos privados e tem forte receita ISS;</p> <p>Forma cadeia abaixo e acima de sua atividade;</p> <p>Dinâmica ligada às instalações e IE para extração; apoios de diversas naturezas: base portuária, estaleiros;</p> <p>equipamentos, gestão: RH, TI, compras, comunicação, etc.;</p> <p>Envolve obras de construção civil, montagens e puxa logística para circulação e fluxos materiais;</p> <p>Empregos mais qualificados, recebe mais migrantes e tende a gerar mais desempregos.</p>	<p>Ela é arrastada. Não existe sem a Economia do Petróleo;</p> <p>Vive das receitas das participações governamentais pagas pela ANP;</p> <p>Mais movimentação de recursos do setor público, basicamente: obras, serviços e terceirizações.</p> <p>Não é desencadeadora porque depende do arrasto;</p> <p>Dinâmica econômica baixa e limitada, mais vinculada aos setores: comércio, imobiliário, serviços e em muitos casos de baixo valor agregado e de contratação.</p> <p>Envolve comércio, edificações casas apartamentos; locação, renda terra e imóveis; empréstimos e agiotagem;</p> <p>Empregos menos qualificados e subemprego para população local.</p>
Espacial	<p>Hierárquica, vertical e centralizadora, em especial no controle gerencial e finanças;</p> <p>Conexão nacional e global;</p> <p>Alto poder em alterar dinâmica regional, espacialidade e territorialidade sobre sua área de influência direta e indireta.</p>	<p>É fragmentada em termos econômicos, atividades produtivas e serviços de baixa complexidade;</p> <p>Conexão local/regional;</p> <p>Baixa capacidade em alterar dinâmica espacial, com exceção da expansão da fronteira urbana e uso do solo com especulação.</p>
Política, Social e Cultural	<p>Modernização capitalista;</p> <p>Poder político disputado com forte viés econômico;</p> <p>Exclusão dos “de fora”; grandes demandas por moradia;</p> <p>Arrasta mais demanda por ensino profissionalizante;</p> <p>Aculturamento pós-moderno.</p>	<p>Tende a levar mais à dependência;</p> <p>Poder político disputado com forte viés econômico;</p> <p>Contradições: programas assistencialistas x emancipadores;</p> <p>Ensino mais geral, mais dependente de bolsas. Por outro lado, mais pesquisas;</p> <p>Cultura de eventos.</p>

Fonte: Pessanha (2015, p. 22).

APÊNDICE II

Notas sobre o período de emergência sanitária/Pandemia de Covid-19

Evidenciando a gravidade da emergência sanitária mundial, em 11 de março de 2020, a Organização Mundial da Saúde (OMS) declara Pandemia de Covid-19, como forma de alerta aos países e suas administrações subnacionais para a necessidade de implementação de medidas de proteção social. A OMS e autoridades sanitárias orientam a necessidade de implementação de isolamento social visando diminuir a circulação e contato entre pessoas, iniciativas fundamentais para a redução da velocidade de contágio e na preservação de vidas³⁷.

Na ausência de iniciativas de promoção do isolamento social e da massificação da campanha de vacinação por parte do Governo Federal, em um primeiro momento, Estados e Municípios tiveram protagonismo na implementação de tais iniciativas. O Governo do estado do Rio de Janeiro decretou no dia 20/03/2020 estado de calamidade pública (Decreto nº 46.984/2020) definindo regras da quarentena, como fechamento de escolas, restrições no comércio e transporte público entre outras medidas. Os municípios tomaram medidas complementares às estabelecidas na esfera estadual para ampliar o isolamento social. Uma delas, comum nas cidades onde a configuração da mancha urbana oferecia condições logísticas para tal, foi a implantação de barreiras sanitárias e a limitação de acesso de não moradores.

Essas iniciativas foram necessárias para a mitigação das consequências da emergência sanitárias. Porém, ainda que medidas de flexibilização (*sic*) do isolamento social estivessem sendo adotadas paulatinamente por cada aglomeração a partir do mês de junho de 2020, é preciso ressaltar que parte das barreiras sanitárias permaneceram, algumas delas sendo retomadas nos primeiros meses do ano de 2021, inviabilizando a continuidade dos trabalhos de campo da pesquisa. Ademais, houve por parte do autor desta tese a preocupação com as atividades que exigiam contato social, como forma de autoproteção e de proteção aos familiares (FIGURA XX).

³⁷ “OMS diz que só isolamento controlará covid-19” (Uol Notícias - 16/03/2020) – Disponível em: “<https://noticias.uol.com.br/saude/ultimas-noticias/redacao/2020/03/16/oms-coronavirus.htm>”. Acesso em junho de 2020.



Figura XX – Barreiras sanitárias COVID-19 e o campo: em sentido horário – Macaé, Quissamã, Campos dos Goytacazes e Carapebus.
Fonte: organização do autor (2020).

Em meio às inquietações e limitações do momento, visando a reduzir danos que a condição explicitada impõe ao desenvolvimento da pesquisa, optou-se pela readequação da questão central e os objetivos da tese. Também se buscou alternativas remotas de acesso aos atores e aos instrumentos de formulação de políticas urbanas. Porém, há que se reconhecer que os prejuízos para a pesquisa são reais, principalmente quando se considera que o avanço da tese dependeu dos contatos e de informações que só poderiam ser obtidas no campo.

Originalmente, a tese teria como título “A política e as políticas públicas urbanas no Norte Fluminense: o desafio da governança urbana nas cidades pequenas petrorentistas”, com o foco nas políticas urbanas das cidades pequenas de Carapebus, Quissamã e São João da Barra. O seu reconhecimento dar-se na apreensão dos bastidores daquilo que pode ser chamado do exercício da política. Nesse sentido, a atuação nas áreas, fóruns e demais espaços de discussão e definição da política urbana era um imperativo, pois são nesses espaços que os anseios e as disputas se tornariam evidentes. Já no que diz respeito às políticas urbanas, para além do inventariado das ações dos poderes locais, o reconhecimento *in loco* da realidade do espaço urbano seria o método a ser utilizado na observação dos desdobramentos da política urbana. Para tal, as informações dos gestores

públicos e dos munícipes eram e são essenciais para a composição e compreensão dos mecanismos de governança urbana.

A partir dessa breve exposição, é possível concluir que o desenvolvimento do trabalho planejado foi afetado, não só pela já mencionada insegurança sanitária do pesquisador e das pessoas que eventualmente seriam ouvidas, mas também pelo fato de que as arenas de exercício da política do urbano estariam fechadas ou com seu funcionamento restrito – ainda que ao longo do ano de 2019 o acesso a esses espaços já se mostrava difícil, como os relatos de Carapebus e São João da Barra (APÊNDICE IV). Novas abordagens à distância foram testadas ao longo do primeiro semestre de 2020, com algum sucesso apenas em Quissamã.

Um exemplo disso está na interação à distância por e-mail, *WhatsApp* e videoconferência estabelecida com servidores da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo de Quissamã. O ponto de culminância dessa interação foi a participação virtual da sessão para eleição da nova diretoria do Conselho Municipal de Urbanismo (CONQUISS) no dia 18 de dezembro de 2020. Esse é um exemplo de como a pesquisa procurou se adaptar às limitações nas interações presenciais que a pandemia estabeleceu. Entretanto, como já mencionado, as tentativas de contato por e-mail e telefone com servidores das Prefeituras de Carapebus e São João da Barra não tiveram êxito.

Mediante o contexto apresentado, optou-se por ampliar o campo de pesquisa da tese, abarcando agora as cidades pequenas das RIMs de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras, e valorizando os aspectos da política urbana dentro do contexto regional. Dessa forma, a pesquisa teria maior gama de dados secundários à disposição, permitindo a operacionalização do trabalho. Como alguns dados sobre Carapebus, São João da Barra e Quissamã foram coletados em 2018 e 2019, essas cidades serão utilizadas como exemplo para a análise dos três principais instrumentos de planejamento urbano que norteiam a abordagem da tese: i) Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano (ou afins); ii) Plano Diretor Urbano e suas revisões; iii) Plano de Mobilidade Urbana.

Buscou-se com essas adaptações a manutenção da relevância para os estudos sobre as cidades pequenas inseridas nas RIMs de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e para a análise das políticas urbanas em um contexto de maior pressão à infraestrutura e aos equipamentos urbanos destas aglomerações.

APÊNDICE III

Referências bibliográficas utilizadas como fonte de dados no subcapítulo 1.3 – Produção acadêmica recente sobre o urbano nas cidades pequenas das regiões imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras									
Ano	Autor	Gênero	Título	Segmento	Curso	Tipo	IES	Categorias	
2003	Maria de Fátima Pacheco	Feminino	Pão e Peixe; Perspectivas de inclusão social em Quissamã	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Dinâmica social	Gestão urbana
2003	Marcelo Acha Alexandre	Masculino	Políticas territoriais e gestão ambiental em unidades de conservação da natureza do Estado do Rio de Janeiro	Dissertação	Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais	A	ENCE	Outros	Outros
2003	Júlio Valle Macedo	Masculino	Desenvolvimento endógeno de pequenas cidades: um enfoque sobre São João da Barra	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Cidade pequena	Desenvolvimento local/regional
2004	Cláudia Márcia Manhães Nunes	Feminino	Os municípios de Macaé e Carapebus e o Parque Nacional de Restinga de Jurubatiba: reflexões sobre como harmonizar instrumentos urbanísticos e instrumentos ambientais	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Dinâmica ambiental	Gestão urbana
2004	Adelfran Lacerda de Matos	Masculino	<i>Royalties</i> e Expectativas de Desenvolvimento na Bacia de Campos	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica econômica
2004	Marlei Romero	Feminino	Um estudo sobre os Efeitos Adversos à Saúde em uma População Infante-Juvenil afetada pelo uso dos agrotóxicos no cultivo da cana-de-açúcar	Dissertação	Saúde Coletiva	A	UFRJ	Outros	Outros
2005	Liza Uema	Feminino	Memórias de trabalhadores em luta: da cidade de Iona ao assentamento São Domingos, RJ	Dissertação	Memória Social	A	UFRJ	Outros	Outros
2005	Gilberto Pessanha Ribeiro	Masculino	Tecnologias Digitais de Geoprocessamento no Suporte à Análise Espaço - Temporal em Ambiente Costeiro	Tese	Geografia	A	UFF	Dinâmica ambiental	Gestão urbana

2006	Rhalf Magalhães Braga	Masculino	Interações espaciais: o caso da empresa Glória/Parmalat em Itaperuna (RJ)	Dissertação	Geografia	A	UFF	Desenvolvimento local/regional	Rede e hierarquia urbana
2006	Ana Beatriz Manhães Pinto	Feminino	Desemprego e Políticas Sociais em Quissamã: o desafio do desenvolvimento sustentável com cidadania	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica social
2006	Fábio da Silva Machado	Masculino	Fazenda Machadinha: memória e tradições culturais em uma comunidade de descendentes de escravos	Dissertação	Bens Culturais e Projetos Sociais	P	FGV	Outros	Outros
2008	Julio César Boldrini	Masculino	Os desafios dos municípios de Macaé e Quissamã no processo de democratização da informação	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Dinâmica social	Gestão urbana
2008	Gisele Silva Barbosa	Feminino	Perspectivas sustentáveis: desafios para o desenvolvimento urbano-ambiental	Dissertação	Urbanismo	A	UFRJ	Dinâmica ambiental	Produção e configuração do espaço urbano
2008	Carlos Jercey Carvalho de Lacerda	Masculino	Sustentabilidade ambiental do baixo Paraíba do Sul	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Dinâmica ambiental	Gestão urbana
2008	Adilson Márcio Coelho	Masculino	Diagnóstico Ambiental do Município de São Francisco de Itabapoana	Dissertação	Engenharia Civil	A	UENF	Dinâmica ambiental	Gestão urbana
2008	Claudio Nona Morado	Masculino	Avaliação da qualidade ambiental do rio Paraíba do Sul e reservatório do Funil utilizando biomarcadores e bioindicadores em peixes	Dissertação	Biologia Animal	A	UFRRJ	Outros	Outros
2009	Cristiane Passos de Mattos	Feminino	A produção do espaço urbano de Rio das Ostras	Dissertação	Geografia	A	UFF	Desenvolvimento local/regional	Produção e configuração do espaço urbano
2009	Pedro Paulo Biazzo	Masculino	Relações Campo-Cidade na Região Norte Fluminense: ruralidades e urbanidades em transformação	Dissertação	Geografia	A	UERJ	Desenvolvimento local/regional	Proposta metodológica

2009	Roger Rangel Coutinho	Masculino	Avaliação das transformações socioambientais oriundas da implantação do Complexo Portuário Industrial do Açú	Dissertação	Engenharia Ambiental	P	IFF	Desenvolvimento local/regional	Produção e configuração do espaço urbano
2010	Simone de Oliveira Daumas	Feminino	Novos paradigmas de trabalho e vida dos ex-trabalhadores da Usina Víctor Sense em Conceição de Macabú	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão da Cidade	P	UCAM	Outros	Outros
2011	Viviane Barcelos Vieira	Feminino	Pacto pela saúde em Quissamã RJ: análise da implantação e satisfação do usuário	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Dinâmica social	Gestão urbana
2011	Caio Antônio Figueiredo de Andrade	Masculino	Anfíbios anuros da restinga de Iquipará, São João da Barra, Rio de Janeiro, Brasil	Dissertação	Ciências Biológicas (Zoologia)	A	UFRJ	Outros	Outros
2012	Jane de Souza Teixeira	Feminino	Cartografia de um conflito: a implantação do distrito industrial do Complexo do Açú, em São João da Barra	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica social
2012	Hevilmar Carneiro Rangel	Masculino	Complexo Portuário do Açú: impacto do empreendimento no município de São João da Barra	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Desenvolvimento local/regional	Produção e configuração do espaço urbano
2012	Ronaldo Costa da Silva	Masculino	Dependência Orçamentária às Rendas Petrolíferas em Municípios Selecionados do Norte Fluminense	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica econômica
2013	Luiz Henrique Conde Sangeris	Masculino	Doença de Chagas em naturais do estado do Rio de Janeiro: aspectos clínico-epidemiológicos, caracterização molecular parasitológica e estudo ecoepidemiológico dos casos autóctones	Tese	Medicina Tropical	A	FIOCRUZ	Outros	Outros

2013	Renato Aguiar da Silva	Masculino	Mapeamento da qualidade da água de poços rasos em São Francisco de Itabapoana-RJ	Dissertação	Engenharia Ambiental	P	IFF	Dinâmica ambiental	Produção e configuração do espaço urbano
2013	Gabriela Rebello Martins	Feminino	Disputas por legitimidade em torno dos grandes projetos de investimento: uma análise do processo de criação do Superporto do Açú em São João da Barra RJ	Dissertação	Planejamento Urbano e Regional	A	UFRJ	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica social
2013	Larissa Carneiro Rangel	Feminino	O Complexo Logístico Industrial Portuário do Açú e os seus impactos no sistema de drenagem e na estruturação urbana da região Norte-Fluminense	Dissertação	Engenharia Ambiental	P	IFF	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica ambiental
2014	Denise Santos Crespo Ferreira	Feminino	Um lugar de viver em ambiente vulnerável: o processo de ocupação da Ilha dos Mineiros	Dissertação	Arquitetura e Urbanismo	A	UFF	Dinâmica social	Produção e configuração do espaço urbano
2014	Fellipe Silva Prado	Masculino	A Construção de novas territorialidades a partir da Implantação do Complexo do Superporto do Açú em São João da Barra RJ	Dissertação	Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas	A	UFRRJ	Desenvolvimento local/regional	Produção e configuração do espaço urbano
2014	Geiza Danúsia de Abreu Paes Retameiro	Feminino	Acesso e acessibilidade à saúde das pessoas com deficiência em São João da Barra	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Dinâmica ambiental	Gestão urbana
2014	Raquel Chaffin Cezário	Feminino	Planejamento estratégico em São João da Barra (RJ): o desenvolvimento urbano sob a ótica do plano diretor de 2006	Dissertação	Políticas Sociais	A	UENF	Gestão urbana	Produção e configuração do espaço urbano
2015	Elson dos Santos Gomes Júnior	Masculino	A cultura política no projeto de assentamento Zumbi dos Palmares	Dissertação	Sociologia Política	A	UENF	Outros	Outros
2015	Laila de Souza Gomes Pessanha	Feminino	O Complexo Portuário do Açú: as relações comerciais entre as empresas âncoras e as fornecedoras locais	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Desenvolvimento local/regional	Dinâmica econômica

2016	Rafael Moreira Neves	Masculino	Análise dos impactos da Indústria do petróleo no espaço urbano de cidades pequenas: estudo de caso dos municípios de Carapebus e Quissamã/RJ	Dissertação	Políticas Sociais	A	UENF	Cidade pequena	Produção e configuração do espaço urbano
2016	Dayanne Vieira Maia	Feminino	Porto do Açu: uma análise de conteúdo das notícias na mídia impressa regional	Dissertação	Planejamento Regional e Gestão de Cidades	P	UCAM	Outros	Outros
2017	Clarissa Godinho Prates	Feminino	Efeitos derrame da mineração, violências cotidianas e resistências em Conceição do Mato Dentro MG	Dissertação	Sociedade, Ambiente e Território	A	UFMG		
2017	Gleiciane Rocha Ferreira	Feminino	Qualidade ambiental e sua contribuição no planejamento urbano: estudo de caso de São João da Barra RJ	Dissertação	Engenharia Ambiental	P	IFF	Dinâmica ambiental	'Produção e configuração do espaço urbano
2020	Rosilene de Oliveira Barra Lima	Feminino	Paisagens hídricas e o planejamento urbano de Quissamã RJ: um olhar de perto e de dentro	Dissertação	Ambiente Construído	A	UFJF	Dinâmica ambiental	Produção e configuração do espaço urbano

APÊNDICE IV

Diário de campo (2019/2020)

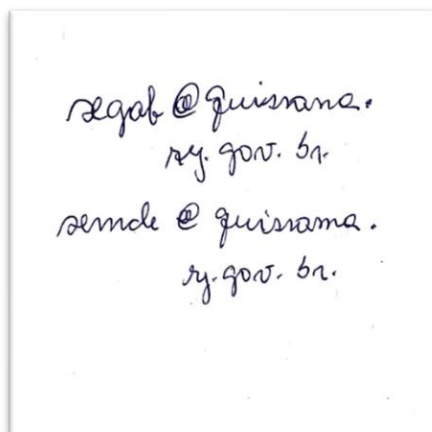
Data: 20 de setembro de 2019, a partir das 10h37min

Local: a) Prefeitura de Quissamã/Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo.

Relato: visitei à Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo. Fiz uma breve identificação para o arquiteto Carlos Eduardo Ferreira Maia. Ele relatou brevemente questões relacionadas ao Plano Diretor e aos Conselhos Municipais. O Sr. Carlos Eduardo falou sobre as descontinuidades do Conselho Municipal de Desenvolvimento Urbano e a tentativa de se implementar a revisão do Plano Diretor Urbano no ano de 2018, mas sem sucesso. Carlos Eduardo disponibilizou telefone: 2768-9300/9444/9445 e email: cefmaia@hotmail.com.

Em seguida, visitei à Secretaria de Desenvolvimento Econômico, onde me identifiquei à secretária Elenice Correa de França. Ela não conseguiu passar maiores informações sobre o funcionamento da secretaria e o contato de pessoas de referência. Elenice disponibilizou telefone: 2768-9384 e emails: segab@quissama.rj.gov.br e semde@quissama.rj.gov.br

Registros:



Data: 14 de outubro de 2019, a partir das 9h34min

Locais: a) Prefeitura de Carapebus/Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano; b) Prefeitura de Quissamã/Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo; c) Prefeitura de São João da Barra/Secretaria de Obras e Serviços.

Relato: visitei o protocolo da Prefeitura de Carapebus e registrei solicitação de informações via Lei de Acesso à Informação. Em seguida, me apresentei ao Coordenador de Desenvolvimento Urbano, Fernando da Silva Vitorino. Ele fez um breve relato sobre a inexistência do Plano Diretor e a tentativa de organizar o Plano Diretor Urbano. Também citou a inoperância de Conselhos ligados à questão urbana na atualidade. Deixou os seguintes telefones: 2768-3313. Por minha conta, anotei os contatos da ouvidoria do município: celular 98805-4933 e email ouvidoriageralcarapebus@carapebus.rj.gov.br

Ainda pela manhã, protocolei na Prefeitura de Quissamã pedido de informações via Lei de Acesso à Informação. Também conversei com o arquiteto Carlos Eduardo Ferreira Maia sobre o pedido de informações protocolado.

Às 14h22min, em SJB, foi protocolado pedido de informação via Lei de Acesso à Informação. Não houve a possibilidade de falar com responsável pela Secretaria de Obras e Serviços.

Registros:



PREFEITURA MUNICIPAL DE CARAPEBUS
SECRETARIA MUNICIPAL DE ADMINISTRAÇÃO
SETOR DE PROTOCOLO - SPRO (2768-9570)

CARTÃO DE PROTOCOLO

PRO: 8296 DATA 14/10/19

INTERESSADO: Rafael Moreira Neves

ASSUNTO: solicitação de informações a política urbana.

RUBRICA @



PREFEITURA MUNICIPAL
DE QUISSAMÃ

PROCESSO Nº 1176

Data 14/10/19

Cartão de Andamento de Processo

Nome: Rafael Moreira Neves

Assunto: Informações

Roseli de Souza Santana

Protocolista Gerente

Nº: 561

Protocolista

As informações só serão dadas à vista deste cartão



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BARRA
Governo do Estado do Rio de Janeiro

PROTOCOLO

Nº 000000000062842019



PROTOCOLO	Nº 000000000062842019
DATA DE ENTRADA	14/10/2019 - 14:22:43
INTERESSADO	GABINETE
UNIDADE DE ORIGEM	RAFAEL MOREIRA NEVES
ASSUNTO	SOLICITAÇÃO
DESCRIÇÃO	SOLICITO INFORMAÇÕES SOBRE AS POLÍTICAS URBANAS DO MUNICÍPIO (ANEXO).

Unidade: ROSILINA HOLANDA DA CONCEIÇÃO

S&L Protocolos, Documentos Eletrônicos e Processos

212

S&L Protocolos de Software Ltda

Data: 11 de novembro de 2019, a partir das 13h30.

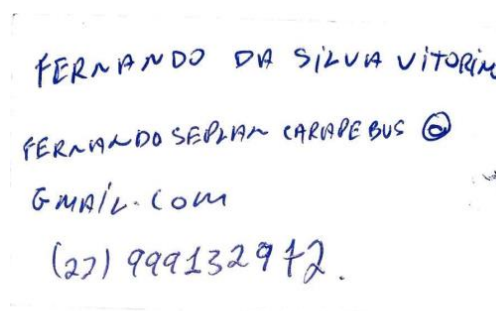
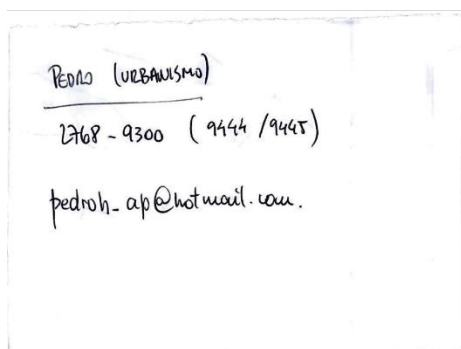
Local: a) Prefeitura de Quissamã/ Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo; b) Prefeitura de Carapebus/ Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano.

Relato: visitei à Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo por volta das 13h30. Fui atendido pelo assistente de logística Pedro Henrique de Azevedo Pessanha. Ele disponibilizou dados referente ao CONQUIS, como atas e demais

registros internos a partir de 2016. Também disponibilizou o plano de trabalho desenvolvido pela UENF em 2018 para a revisão do Plano Diretor Urbano, assim como o Plano Diretor Urbano vigente, datado em 2004. É válido ressaltar que os trabalhos desenvolvidos pela UENF não avançaram. Ficou acertado que enviaria por email as demandas sobre esses documentos e que faria o retorno com as informações solicitados. O arquiteto Carlos Eduardo Ferreira Maia e o Diretor do Departamento de Geoprocessamento e Cartografia Márcio Mendonça Melo reforçaram que auxiliariam com o retorno das informações.

Em visita à Prefeitura de Carapebus, por volta das 15h30, fui informado pelo protocolo geral que minha demanda estava na Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano. Ao me dirigir à Secretaria, fui atendido pelo Coordenador de Desenvolvimento Urbano, Fernando da Silva Vitorino. Ele deu informes sobre o processo de elaboração sobre o Plano Diretor Urbano de 2006, mas não soube falar com maior precisão sobre a não aprovação do documento elaborado e o não desenvolvimento de nova proposta nos anos subsequentes. Em seguida, informou seu email em um cartão de identificação funcional do Secretário da pasta, sinalizando que poderia tentar responder o que fosse possível por meio de email.

Registros:



Data: 12 de dezembro de 2019, a partir das 9h40min

Local: a) Prefeitura de São João da Barra/Secretaria de Obras e Serviços.

Relato: No protocolo da Prefeitura de São João da Barra, recebi um documento oficial informando que as respostas para os questionamentos apresentados estavam disponíveis no Plano Diretor Urbano, hospedado no site da prefeitura. Buscando esclarecimentos para essa resposta, procurei à Secretaria de Obras e Serviços, onde fui atendido pelo fiscal de obras Luiz Sérgio Gomes de Souza Oliveira. Ele não soube

esclarecer os pontos levantados, mas informou um endereço eletrônico para contato: sjbfiscalizaobras@gmail.com. Segundo o servidor, caso fosse possível, tentaria esclarecer os pontos levantados via email.

Registros:



PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BARRA
Rio de Janeiro



Descrição: Processo, REQUERIMENTO Nº 006284/2019 - Externo
Origem: RAFAEL MOREIRA NEVES
Local/Setor:
Registro: 14/10/2019
Requerente: RAFAEL MOREIRA NEVES
Assunto: SOLICITAÇÃO - REQUERIMENTO
Apensado ao:
Detalhamento: SOLICITO INFORMAÇÕES SOBRE AS POLITICAS URBANAS DO MUNICIPIO (ANEXO).

Fase	Origem	Enviado	Destino	Recebido	Prazo Previsto	Realizado	Texto
3	OUVIDORIA GERAL SUELLEN BERTO DA SILVA	02/12/2019 16:19:35	GABINETE		dia(s)	0 dia(s)	FAVOR, PEDIR AO SOLICITANTE PARA ACESSAR O SITE. WWW.SJB.GOV.BR/PLANODIRETOR. GRATA
2	GABINETE JOAO FRANCISCO BOMGOSTO DE ALMEIDA	19/11/2019 14:19:35	OUVIDORIA GERAL SUELLEN BERTO DA SILVA	19/11/2019 16:15:07	dia(s)	13 dia(s)	EM ANDAMENTO.
1	PROTOCOLO ROSILANA NOLASCO DA CONCEIÇÃO	14/10/2019 14:24:03	GABINETE JOAO FRANCISCO BOMGOSTO DE ALMEIDA	19/11/2019 14:19:32	dia(s)	35 dia(s)	EM ANDAMENTO.

Data: 18 de dezembro de 2019 (e-mails)

Local: a) PMQ/Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo; b) PMC/Secretaria de Planejamento e Desenvolvimento Urbano; c) PMSJB/Secretaria de Obras e Serviços.

Relato: Foram enviados e-mails para os contatos nas secretarias consultadas, prosseguindo com o pedido de informações registrados nos protocolos das prefeituras. No caso de São João da Barra, o e-mail foi direcionado para o secretário e subsecretário da pasta, já que o endereço informado pelo fiscal de obras Luiz Sérgio Gomes de Souza Oliveira apresentou erro na recepção.

Registros: E-mails enviados às 10:26, 10:37 e 11:07 (rafaelmneves@hotmail.com).

Data: 16 de janeiro de 2020 (e-mails)

Local: a) PMQ/Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo.

Relato: No dia 02/01/2020 o assistente de logística Pedro Henrique de Azevedo Pessanha enviou email relatando que continuavam as tratativas para o acesso à documentação do CONQUIS. No dia 05/01/2020 e 16/01/2020 houve o retorno dos e-mails, sinalizando o aguardo da resposta.

Registros: E-mails enviados às 16h12 no dia 05/01 e às 10h no dia 16/01 (rafaelmneves@hotmail.com).

Data: 30 de janeiro de 2020 (e-mail)

Local: a) PMQ/Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo.

Relato: O assistente de logística Pedro Henrique de Azevedo Pessanha enviou email confirmando a autorização para o acesso aos documentos e demais registros relacionados ao CONQUIS a partir da primeira semana de fevereiro.

Registros: E-mail recebido às 11h13 no dia 30/01 (rafaelmneves@hotmail.com).


Data: 13 de fevereiro de 2020, a partir das 14h30min

Local: a) PMQ/Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo.

Relato: O assistente de logística Pedro Henrique de Azevedo Pessanha e o arquiteto Carlos Eduardo Ferreira Maia dedicaram 2 horas de atendimento para fornecer material e explicar o funcionamento do CONQUISS. Relataram o processo de formação do CONQUISS, que inicialmente era um Conselho que reunia a Secretaria de Meio Ambiente e de Urbanismo. Também fizeram a retrospectiva das ações da pasta e do conselho, assim como a alteração do CONQUISS para um conselho urbano. Houve a disponibilidade das atas das reuniões do CONSQUISS de 2015 até 2018, os membros participantes e os motivos para o atual esvaziamento do conselho.

Registros: material enviado por e-mail e presencialmente – a) calendários de reuniões 2016/2018; b) Regimento do CONQUISS (2007); c) Regimento do CONQUISS (2015); d) Material 6ª Conferência Municipal das Cidades.

ANEXO I



República Federativa do Brasil - Estado do Rio de Janeiro
Prefeitura Municipal de Quissamã
 Rua Cardeal de Anunciação, 415 - Quissamã - Rio de Janeiro - RJ

DECRETO Nº 844/2007 **EM, 23 DE JULHO DE 2007.**

Cria o Regimento do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Quissamã.


O PREFEITO MUNICIPAL DE QUISSAMÃ, no uso de suas atribuições legais,

DECRETA:

Art. 1º - Fica criado o Regimento do Conselho Municipal de Urbanismo e Meio Ambiente de Quissamã – CONQUISS, órgão colegiado de natureza deliberativa, conforme dispõe o Art. 170 da Lei Complementar nº 002/2006.

Art. 2º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação.


Prefeitura Municipal de Quissamã, 23 de julho de 2007.


ARMANDO CUNHA CARNEIRO DA SILVA
 Prefeito Municipal

Publicado no Jornal
O DEBATE
 Em 27/07/2007
 Edição 6232
 Ass.: R. Souza
 Assessoria Administrativa
 Mat. 207

Regimento do CONQUISS (2007).
 Fonte: dado obtido no campo (2020).

ANEXO II


 República Federativa do Brasil - Estado do Rio de Janeiro
 PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ
 Rua Conde de Araruama, 425 - Quissamã - Rio de Janeiro - RJ
 LEI Nº 1549 DE 11 DE DEZEMBRO DE 2015

Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Urbanismo do Quissamã - CONQUISS.

O PREFEITO DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, estado do Rio de Janeiro, no uso de suas atribuições legais, com aprovação da Câmara Municipal, sanciona a seguinte Lei:

Art. 1º - Fica criado junto à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda, o Conselho Municipal de Urbanismo do Quissamã - CONQUISS, órgão de deliberação colegiada, com a função básica de estudar, analisar e propor diretrizes para questões de formulação e gestão de Políticas de Desenvolvimento Urbano do Município.

Art. 2º - São atribuições do CONQUISS:

- I - aprovar e deliberar sobre processos de licenciamento de projetos e obras encaminhadas pelo Poder Executivo;
- II - apreciar, acompanhar e deliberar sobre a implantação da Política Municipal de Desenvolvimento Urbano em especial os Planos e Programas relativos a Política de Gestão do Solo Urbano, Saneamento, Transporte, Mobilidade Urbana e Habitação, além de preservação do Patrimônio Cultural em conjunto com o Conselho Municipal de Preservação do Patrimônio e o Conselho Municipal do Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, e recomendar providências necessárias ao cumprimento de seus objetivos;
- III - auxiliar o Poder Executivo Municipal, e monitorar o cumprimento do Plano Diretor, sugerir alterações e acompanhar o processo de revisão do Plano, quando couber, colaborar nas atividades que se relacionem com o planejamento do desenvolvimento urbano, propondo a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alteração da legislação municipal pertinente;
- IV - apoiar a cooperação entre diversos níveis, entre do Governo e Municípios da região de influência de Quissamã, na formulação e execução de Políticas de Desenvolvimento Regional, com participação dos Municípios;
- V - interagir com os demais Conselhos de Quissamã e dos Municípios da região de influência de Quissamã;
- VI - promover em parceria com organismos governamentais e não governamentais, a identificação e implantação de sistema de informações municipais, no sentido de estabelecer metas e procedimentos com base em indicadores, para monitorar a aplicação de atividades relacionadas ao desenvolvimento urbano;
- VII - definir áreas prioritárias de ação governamental, promover a realização de estudos, debates e pesquisas de avaliação de programas e projetos municipais de desenvolvimento urbano, com vistas a melhoria da qualidade urbana das condições habitacionais de interesse social;
- VIII - debater e propor diretrizes e critérios para execução do Orçamento Municipal Anual e Plano Plurianual;
- IX - acompanhar a formalização de convênios na área de desenvolvimento urbano a serem firmados com organismos nacionais, internacionais, públicos e privados;
- X - colaborar, no que couber, com a gestão do Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico;
- XI - aprovar prestação de contas, analisar orçamentos, plano de ação e aplicação, metas anuais e plurianuais de recursos;
- XII - organizar e realizar Audiências Públicas e Conferências Municipais, que deverão ser realizadas periodicamente, cuidando, no que couber, do cumprimento de suas respectivas resoluções e encaminhar as deliberações e sugestões ao Poder Executivo Municipal e acompanhar o cumprimento das mesmas, bem como participar de mesas redondas, oficinas de trabalho e outros que congreguem áreas de conhecimento e tecnologia, para o subsídio de suas competências;
- XIII - elaborar e aprovar o seu Regimento Interno, no prazo de 30(trinta) dias a contar da posse de seus membros e decidir sobre as alterações propostas por seus membros;
- XIV - propor os Órgãos Municipais de Urbanismo a edição de normas gerais de direito urbanístico e manifestar-se sobre propostas de alterações da legislação pertinente;
- XV - articular suas deliberações com os outros conselhos setoriais do Município buscando a coordenação das diversas ações e políticas responsáveis pela intervenção urbana, para garantir a participação da sociedade;
- XVI - divulgar amplamente seus trabalhos e deliberações, na busca do aperfeiçoamento dos mecanismos de participação e controle social;
- XVII - desenvolver pelos meios necessários, ação educacional que sensibilize a sociedade quanto ao dever do cumprimento da legislação urbanística;
- XVIII - instituir, quando necessário, comissões permanentes e especiais para estudar e propor medidas específicas.

Parágrafo Único. - As atribuições referidas no Conselho deverão respeitar diretrizes do Plano Diretor de Quissamã, em especial as estratégias territoriais das

políticas municipais, além das limitações e vedações contidas na Lei Orçamentária Anual - LDO, no Plano Plurianual - PPA e Lei Complementar 101/2008.

Art. 3º - O CONQUISS - Conselho Municipal de Urbanismo do Quissamã, será composto por 18 (dezoito) membros titulares e respectivos suplentes, representando o Poder Público, a Sociedade Civil Organizada e/ou Comunidade Científica e/ou Profissionais Técnicos Especializados, a saber:

- a) 06 (seis) representantes do Poder Público Municipal
- b) 12 (doze) representantes da Sociedade Civil Organizada e/ou Comunidade Científica e/ou Profissionais Técnicos Especializados

§ 1º - O CONQUISS será presidido pelo representante eleito pela maioria dos seus membros titulares, não sendo permitido a eleição do Secretário Municipal.

§ 2º - Os representantes do Poder Público serão indicados diretamente pelos seus respectivos órgãos.

§ 3º - Os representantes da Sociedade Civil e seus respectivos suplentes serão eleitos em Plenária, por seus respectivos segmentos, cabendo ao Poder Executivo a publicação do Edital de convocação da mesma.

§ 4º - Ocorrendo vaga no CONQUISS por renúncia, morte ou incompatibilidade de função de algum de seus membros, o suplente assumirá imediatamente.

§ 5º - A eleição dos membros titulares e suplentes realizar-se-á até 30 (trinta) dias da entrada em vigor desta Lei, com total apoio da Prefeitura, no que diz respeito ao material de divulgação, instalações e suporte necessário.

Art. 4º - A constituição do CONQUISS será feita até 45 (quarenta e cinco) dias, a contar da data de publicação da presente Lei.

Art. 5º - O Regimento Interno do CONQUISS, aprovado pela maioria absoluta de seus membros, disporá sobre seu funcionamento, e nele deverá constar obrigatoriamente, que:

- I - as propostas de alteração do regimento apenas serão acatadas caso o quórum mínimo de 2/3 (dois terços) dos membros do CONQUISS e deverão ser encaminhadas ao Chefe do Executivo Municipal para conhecimento;
- II - a substância por 03 (três) reuniões consecutivas ou 05 (cinco) alternadas, sem justificativa plausível, no período de 12 (doze) meses, implicará na perda automática do mandato junto ao CONQUISS;
- III - o CONQUISS deliberará mediante resoluções, por maioria simples dos presentes às reuniões ordinárias, tendo seu Presidente o voto de qualidade no caso de empate;
- IV - o CONQUISS manterá registro próprio e sistemático de seu funcionamento e atos.

Art. 6º - O mandato dos conselheiros será de 02 (dois) anos, permitida uma única recondução. Após este prazo, nova eleição deverá ser realizada.

Art. 7º - Poderão ser convocados a participar das reuniões do CONQUISS personalidades e representantes de entidades e órgãos públicos e privados, dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, bem como outros técnicos, sempre que da pauta constar tema de suas áreas de atuação.

Art. 8º - A participação no CONQUISS será considerada de relevante interesse público e não será remunerada.

Art. 9º - O Poder Executivo Municipal assegurará meios e condições para o amplo funcionamento do CONQUISS, bem como a divulgação de todos os seus atos, na imprensa local, site e outros meios de publicidade que se fizerem necessários, para que sejam atingidos os objetivos, em conformidade com as atribuições outorgadas ao Art. 2º desta Lei.

Art. 10º - A Secretaria Municipal de Desenvolvimento Econômico, Urbanismo, Trabalho e Renda prestará ao Conselho o necessário suporte técnico-administrativo e financeiro, sem prejuízo da colaboração dos demais órgãos ou entidades nele representados.

Art. 11º - O Chefe do Poder Executivo Municipal, em sessão própria, instalará o CONQUISS, dando na mesma ocasião, posse aos seus membros titulares e suplentes.

Art. 12º - As despesas decorrentes da execução desta Lei correrão por conta de dotações orçamentárias próprias, suplementadas se necessário.

Art. 13º - Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

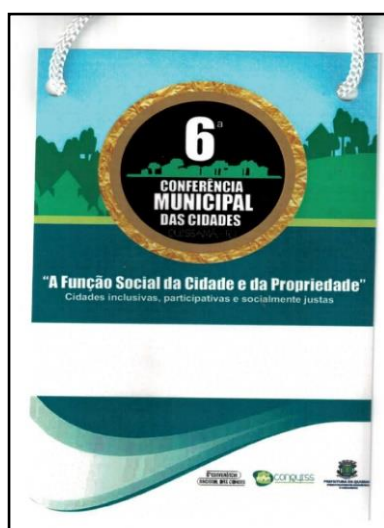
Art. 14º - Revogam-se as disposições em contrário.

Prefeitura do Município de Quissamã, 11 de dezembro de 2015.

NILTON PINTO
Prefeito

Regimento do CONQUISS (2015).
 Fonte: dado obtido no campo (2020).

ANEXO III



Material 6ª Conferência Municipal das Cidades (2016).
 Fonte: dado obtido no campo (2020).

ANEXO IV

2

www.quissama.rj.gov.br | 25 DE NOVEMBRO DE 2020 | EDIÇÃO: Nº 1314



PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ
ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Rua Conde de Araruama, 425 - Quissamã - RJ
SECRETARIA DE OBRAS, SERVIÇOS PÚBLICOS E URBANISMO

EDITAL DE CONVOCAÇÃO
CONSELHO MUNICIPAL DE URBANISMO - CONQUISS
REUNIÃO PARA A ELEIÇÃO DE MEMBROS

A Secretaria de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo, no uso das atribuições e em atendimento a Lei Municipal nº 2979 de 06 de novembro de 2020, conforme art. 2º, torna público para conhecimento geral e convoca em especial, entidades de classe e/ou sociedade civil organizada e/ou Profissionais Técnicos Especializados, para participar de reunião para a eleição dos Representantes da Sociedade Civil, Titulares e Suplentes que irão compor o Conselho Municipal de Urbanismo gestão 2020-2022.

Fica convocada Reunião para eleição do Conselho Municipal de Urbanismo, a ser realizado no dia 08 de dezembro de 2020 às 9:00h, no Auditório da Prefeitura Municipal de Quissamã, situado na Rua Conde de Araruama, 425 - Centro. Lembrando do uso obrigatório de máscaras e adoção de medidas de higienização, prevenção, distanciamento que serão providas para realização desta audiência.

1. Das vagas

1.1 As vagas para a composição do Conselho Municipal de Urbanismo, no que tange os representantes da Sociedade Civil, serão compostas por membros atuantes na comunidade local, com reconhecida atuação na área de desenvolvimento e afins.

1.2. Serão considerados como prêmios habilitados a eleitores e/ou candidatos aqueles que estiverem em conformidade com os pré-requisitos apresentados neste edital, no item 2.1.

2. Das inscrições

2.1 Os interessados em participar como eleitores e/ou candidatos devem trazer preenchido o formulário de inscrição, em anexo, ainda apresentando documento de identidade, comprovante de residência ou de trabalho, e comprovantes de atuação na área de Desenvolvimento e afins, no caso de Associações, apresentar junto com a documentação citada o Estatuto e documento que indique que o candidato está apto para concorrer a vaga de conselheiro, ou seja, representa a Associação.

2.2. A pessoa que registrar candidatura e for habilitada, estará automaticamente na condição de eleitor/candidato.

3. Da eleição

a) Às 9:00 horas - Inscrição dos interessados
b) Às 9:30h - Abertura da reunião para a eleição, presidida pelo Coordenador de Apoio e Desenvolvimento Urbano;
c) Às 10h - Processo Eleitoral (votação)
d) Às 10:30h - Apuração do resultado
e) Às 11h - Divulgação dos representantes da Sociedade Civil, eleitos, definidos na plenária de eleição, mais os indicados pelo governo, para o CONQUISS biênio 2020/2022.
f) Às 11:30h - Encerramento da Reunião.

3.1. A eleição de cada cadeira ocorrerá através de plenárias a serem realizadas, no dia 02 de dezembro de 2020, conforme estabelecido nos termos fixados neste edital de convocação.

3.2. O candidato fará breve exposição sobre o seu currículo e, ainda, apresentação de seus motivos para a candidatura, no prazo máximo de 03 (três) minutos, em seguida os eleitores presentes deverão manifestar seus votos.

3.3. A Eleição será acompanhada por Servidores da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo. Encerrada a votação, que compreenderá também a contagem dos votos e sua apuração, bem como a relação anexa com nomes e assinaturas dos eleitores e dos candidatos que tiverem participado da pleiteio, serão considerados eleitos os vinte e quatro candidatos com maior votação em cada segmento, sendo os onze mais votados, titulares, e os doze menos votados, suplentes.

3.4. Em caso de empate, se não houver concordância entre os indicados, os titulares serão definidos por sorteio.

4. Disposições finais.

4.1. Encerrado o processo eleitoral a Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo encaminhará a Prefeita, no prazo de 05 (cinco) dias úteis, a relação dos candidatos eleitos, para assumir os seus mandatos como membros do Conselho Municipal de Urbanismo da cidade de Quissamã, por 02 (dois) anos a contar da data de realização do fórum de eleição, nos termos da Lei Municipal nº 1.549/2015.

4.2. Os casos omissos serão resolvidos pela Secretaria Municipal de Obras, Serviços Públicos

e Urbanismo, sempre observadas as disposições da Lei 1549/2015.

Quissamã, 23 de novembro de 2020.

Jonas de Siqueira César
Secretário Municipal de Obras, Serviços Públicos e Urbanismo
Prefeitura de Quissamã

FORMULÁRIO DE INSCRIÇÃO
Conselho Municipal de Urbanismo - CONQUISS

Data: 08/12/2020 às 9:00h Local: Auditório da Prefeitura

Nome: _____

RG: _____ Órgão Emissor: _____ Data Emissão: ____/____/____

CPF: _____ Data Nasc.: ____/____/____ Natural de: _____

Endereço: _____

Complemento: _____ Bairro: _____

Telefone 1: (____) _____ Telefone 2: (____) _____

E-mail: _____

Instituição que representa: _____

Candidato () Eleitor ()

Assinatura

DISQUE SAÚDE

0800-095-1909

Se você estiver com os seguintes sintomas:
febre, dificuldade respiratória, tosse, catarro

Ligue 0800-095-1909
(ligação gratuita)

Uma equipe fará o atendimento em seu domicílio




 @preqoisama
 PrefeituraMunicipalDeQuissama
www.quissama.rj.gov.br

Edital de convocação CONQUISS – Reunião para eleição de membros (2020).
Fonte: Diário Oficial Eletrônico do Município de Quissamã (2020).

ANEXO V



Plano Diretor Urbano Carapebus – versão integral (2006).
Fonte: Prefeitura Municipal de Carapebus (2019).

