

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
NORTE FLUMINENSE



LETRAPITAL



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

Observatório das Metrôpoles nas Eleições

Um outro futuro é possível
NORTE FLUMINENSE



LETRAPITAL



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



Copyright © Observatório das Metrópoles, 2024

*Todos os direitos reservados e protegidos pela Lei nº 9.610, de 19/02/1998.
Nenhuma parte deste livro pode ser reproduzida ou transmitida, sejam quais forem os meios empregados, sem a autorização prévia e expressa do autor.*

EDITOR: João Baptista Pinto

ORGANIZAÇÃO: Humberto Meza, Gustavo Smiderle e Érica Tavares

ILUSTRAÇÃO DA CAPA: Gabriel Ponã

PROJETO GRÁFICO: Letra Capital Editora

EDITORAÇÃO: Luiz Guimarães

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

N774

Norte fluminense [livro eletrônico] / Observatório das Metrópoles ; [organização de Humberto Meza, Gustavo Smiderle, Érica Tavares]. - Rio de Janeiro : Letra Capital : Observatório das Metrópoles, 2024.

7MB; PDF. (Coleção Caderno de Propostas : Observatório das Metrópoles nas Eleições ; 11)

Formato: epdf

Requisitos do sistema: Adobe Acrobat Reader

Modo de acesso: world wide web

Inclui bibliografia

ISBN 978-85-7785-998-6

1. Brasil - Regiões metropolitanas 2. Sociologia urbana 3. Planejamento urbano 4. Norte fluminense (RJ) I. Observatório das Metrópoles II. Meza, Humberto III. Smiderle, Gustavo IV. Tavares, Érica

CDD 307.76

24-3993

CDU 316.334.56

Angélica Ilacqua – Bibliotecária - CRB-8/7057

Observatório das Metrópoles - IPPUR/UFRJ

Coordenação Geral: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Av. Pedro Calmon, 550, sala 537, 5º andar – Ilha do Fundão

Cep 21.941-901 – Rio de Janeiro, RJ

☎ 55-21-971197857

observatoriodasmetrolopes.net.br

LETRA CAPITAL EDITORA

Tels.: (21) 3553-2236/2215-3781

www.letracapital.com.br

FICHA TÉCNICA

Comitê Gestor

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Adauto Lucio Cardoso

Juciano Martins Rodrigues

Jupira Gomes de Mendonça

Lívia Izabel Bezerra de Miranda

Luciana Corrêa do Lago

Luciano Joel Fedozzi

Marcelo Gomes Ribeiro

Maria do Livramento Miranda Clementino

Orlando Alves dos Santos Junior

Renato Bezerra Pequeno

Organização:

Humberto Meza

Gustavo Smiderle

Érica Tavares

Apoio técnico:

Karoline de Souza

Thais Velasco

Tuanni Borba

Guilherme Vasconcelos Pereira

Vinícius Soares Freixo

8 **PREFÁCIO**
POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?
Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

12 **PANORAMA SOCIOECONÔMICO NORTE FLUMINENSE SÉCULO XXI**

17 **APRESENTAÇÃO**
PROPOSTAS PARA DEMOCRATIZAR AS CIDADES 18
José Luis Vianna da Cruz
Érica Tavares
Gustavo Smiderle

29 **EIXO ECONOMIA DO PETRÓLEO**
EXTRATIVISMO E LOGÍSTICA NO NORTE FLUMINENSE EM TRANSFORMAÇÃO: qual o futuro dessa região?..... 30
Guilherme Vasconcelos Pereira

43 **EIXO SEGREGAÇÃO**
GRANDES INVESTIMENTOS, MAIORES DESIGUALDADES: o que fazer? 44
Raquel Chaffin Cezario
Guilherme Vasconcelos Pereira

55 **EIXO GOVERNANÇA**
DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA: práticas e propostas 56
Nilo Lima de Azevedo
José Felipe Quintanilha França
Richardson Leonardi Moura da Câmara

65	EIXO SEGURANÇA	
	SEGURANÇA E ELEIÇÕES MUNICIPAIS: não dá para fugir do assunto	66
	<i>Patricia Burlamaqui</i>	
	<i>Wania Mesquita</i>	
	<i>Ana Carla de Oliveira Pinheiro</i>	
	<i>David Maciel de Mello Neto</i>	

77	EIXO TRANSIÇÃO CLIMÁTICA	
	GESTÃO URBANA E AMBIENTAL ALINHADA À TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA	78
	<i>Daniela Bogado Bastos de Oliveira</i>	
	<i>Érica Tavares</i>	
	<i>Thais Ferreira Torres</i>	
	<i>Antenora Maria da Mata Siqueira</i>	

91	EIXO HABITAÇÃO	
	PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PARA A POLÍTICA HABITACIONAL NO NORTE FLUMINENSE	92
	<i>Ana Paula Serpa Nogueira</i>	
	<i>Julio Cezar Pinheiro de Oliveira</i>	

105	EIXO MOBILIDADE	
	MOBILIDADE URBANA PARA CIDADES MAIS DEMOCRÁTICAS, INCLUSIVAS E SUSTENTÁVEIS	106
	<i>Érica Tavares</i>	
	<i>Daniela Bogado</i>	

119	EIXO SANEAMENTO	
	O SANEAMENTO E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS: proposições para uma governança mais democrática.....	120
	<i>Carlos Frederico Rangel de Almeida Ribeiro</i>	
	<i>Juliana Santos Alves de Souza</i>	

127	SOBRE OS AUTORES	
------------	-------------------------	--

PREFÁCIO

POR QUE (E COMO) PENSAR O FUTURO?

Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coordenador Nacional do INCT Observatório das Metrôpoles

Pesquisador 1A do CNPq

Pesquisador Emérito FAPERJ e Professor Colaborador da UENF

Professor Titular IPPUR/UFRJ

O INCT Observatório das Metrôpoles vem se empenhando, através de várias iniciativas nos campos da pesquisa, formação, extensão e difusão de conhecimentos, em suscitar a reflexão e o debate sobre o futuro da sociedade urbana brasileira. Algo tanto mais necessário diante da crise disruptiva que atravessamos e das mudanças estruturais e aceleradas da civilização capitalista. E tanto mais relevante, do ponto de vista acadêmico e político, tendo em vista que observamos uma espécie de “cancelamento” da discussão sobre os caminhos que possam orientar o debate social sobre o futuro do nosso país.

Há 40 anos, o debate sobre o futuro era muito comum no Brasil. As universidades se posicionavam, existiam visões ideológicas de direita e esquerda, publicavam-se relatórios e organizações não governamentais eram consultadas. Enfim, o debate sobre o futuro estava na ordem do dia, mas está muito ausente na atualidade.

Desde 2022, o INCT Observatório da Metrôpoles vem orientando seus pesquisadores e pesquisadoras na direção de mobilizar os conhecimentos e informações geradas em seu programa de trabalho com o intuito de transformá-los em subsídios ao debate em torno da construção de um outro projeto para as metrôpoles brasileiras. Um projeto que, mirando o futuro, materialize os princípios e objetivos reformistas e democráticos que emergiram na era progressista inaugurada com a Constituinte de 1988. Esse foi o caso, por exemplo, das publicações “Metrópole e pandemia: presente e futuro” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022) e “Reforma urbana e direito à cidade: questões, desafios e caminhos” (Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022).

Decidimos dar continuidade a esse esforço, aproveitando o clima político das eleições de 2024, ao conceber e realizar o projeto “Observatório das Metrôpoles nas Eleições: um outro futuro é possível!”. Como resultado desse projeto, publicamos, em vários veículos da mídia corporativa, alternativa e de rede, aproximadamente 300 artigos. Artigos escritos em formato quase “jornalístico”, mas através dos quais divulgamos o nosso diagnóstico sobre as dimensões mais relevantes da questão urbana-metropolitana. Para tanto, levamos em consideração os seguintes temas: desigualdades sociais e segregação urbana; habitação; gestão democrática da cidade; mobilidade, saneamento; transição ecológica e ilegalismos. Tudo isso articulado, em nome da promoção de mecanismos de governança metropolitana.

A presente publicação reúne esse extenso e diversificado conjunto de textos, na forma de Cadernos de Propostas elaboradas pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais, influenciando os atores da sociedade e do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana que vivemos. Uma crise que ameaça a reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão

fortemente evidenciado nos mais recentes eventos do ciclo recorrente de desastres socioambientais que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

Acreditamos que essa iniciativa ajuda a concretizar os objetivos de construção da Plataforma de Conhecimentos, Informações e Inovação para o desenvolvimento urbano que fundamenta nossa agenda de pesquisa e ação. Cumpre mencionar que, ao fazê-lo, inspiramo-nos em três importantes autores que se empenharam em refletir sobre as possíveis estratégias (cognitivas-éticas-políticas) de construção de um projeto de futuro alternativo, diante dos desafios e das mudanças disruptivas que marcaram, até agora, o século XXI.

Em primeiro lugar, recorremos a Immanuel Wallerstein, renomado sociólogo e cientista político, que propôs o conceito de *utopística*. Trata-se da proposta de um novo modelo de produção de conhecimentos sobre o “devir histórico”, capaz de ajudar na busca de alternativas diante da bifurcação e das turbulências do sistema mundial. A partir de uma perspectiva crítica, desafiando as noções convencionais de utopia como algo inalcançável e irrealizável, Wallerstein sugere que a *utopística* seja um exercício intelectual e prático, visando conceber e trabalhar em direção a futuros sociais e políticos alternativos. Ou seja, trata-se de estimular a “conexão entre ciência, ética e a política. Tem a ver com a produção de conhecimento que mobiliza simultaneamente a ciência e a busca pela verdade objetiva, a ética e o compromisso do conhecimento com os ideais da promoção do ‘bem’ e da ação política traduzida no uso do conhecimento para a realização terrestre dos nossos objetivos e não no plano da utopia” (Utopística ou as Decisões Históricas do Século XXI. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2003, p. 10).

Em segundo lugar, mobilizamos os argumentos do livro “Como ser Anticapitalista no Século XXI” (São Paulo: Boitempo, 2019.), escrito pelo sociólogo e economista Erik Olin Wright. Nele, o autor propõe a reflexão estratégica sobre como transformar o capitalismo com “utopias reais”, que representariam visões de um futuro desejável, alcançáveis por meio de mudanças concretas e realizáveis na estrutura social e econômica. Ao contrário das utopias tradicionais, que, frequentemente, são vistas como idealizações inatingíveis, Wright defende a crítica ao capitalismo tornando centrais os conceitos de igualdade e justiça, democracia e liberdade, comunidade e solidariedade. Conceitos que permitiriam a conexão entre as noções abstratas com as quais trabalhamos no campo da pesquisa acadêmica e os saberes gerados nas experiências dos ativismos. Porém, ainda de acordo com o autor, não se trata de elaborar um “manifesto em abstrato”, mas, antes, de usar os conhecimentos e informações para dar voz e visibilidade às experiências e possibilidades alternativas nascidas das práticas de atores, movimentos, projetos políticos, mesmo comunidades, famílias e até indivíduos que procuram reagir às opressões, danos sociais, dominações e alienações impostos pelo capitalismo.

Por último, também nos inspira a proposição de Naomi Klein, em seu livro-manifesto “Não Basta Dizer Não. Resistir à Política de Choque e Conquistar o Mundo do Qual Precisamos (Rio de Janeiro: Bertrand, 2019). Para a autora, não basta apenas resistir, dizer “não”, à estratégica dos choques praticada pelas forças capitalistas, mas proclamar um “sim” inspirador, capaz de gerar confiança e suscitar a construção de um território de unificação das forças progressistas. Forças que o choque populista-direitista pretende dividir e, no limite, destruir. Para tanto, segundo Klein, duas tarefas precisam ser realizadas. Primeiro, a elaboração de uma sólida compreensão de como a “política do choque” funciona, paralisando as resistências e promovendo os interesses de quem ela serve. Essa compreensão é a maneira de sairmos, rapidamente, do estado de choque e começarmos a lutar. Segundo, e igualmente importante, temos que contar uma história diferente daquela que os “mentores do choque” estão promovendo, uma visão de mundo convincente o bastante para competir diretamente com a deles. Essa visão, baseada em valores progressistas, deve oferecer um caminho diferente, distante dos choques em série. Um caminho baseado na união, que vá além das fronteiras de raça, etnia, religião e gênero, um caminho, enfim, que se baseie na cura do planeta, em vez de provocar mais guerras desestabilizantes e aprofundar a crise socioecológica.

Acima de tudo, o caminho, ou melhor, os caminhos alternativos que justificam e orientam o pensar o futuro sugeridos por Klein, mas também por Wallerstein e Wright, apontam para a necessidade de aproveitarmos o momento eleitoral para oferecer àqueles que estão sofrendo pelas consequências da precariedade urbana uma plataforma de esperança, compreensão e ação para a conquista de uma vida tangivelmente melhor. Não afirmamos saber exatamente como tudo isso resultaria, efetivamente, em um “futuro alternativo”. Esta coleção contém a contribuição do INCT Observatório das Metrópoles para a compreensão dos desafios das nossas cidades para a construção de visões sobre o devir histórico. Seja como for, estamos convencidos de que um “outro futuro” só será possível se for gerado o conhecimento resultante de um processo genuinamente colaborativo. Uma colaboração entre ciência e ética, verdade e valores, pensar e fazer, saberes e práticas, capaz de colocar na liderança do processo histórico aqueles mais brutalizados e diretamente atingidos pelas mudanças radicais e disruptivas que as forças capitalistas estão promovendo no início do século XXI.

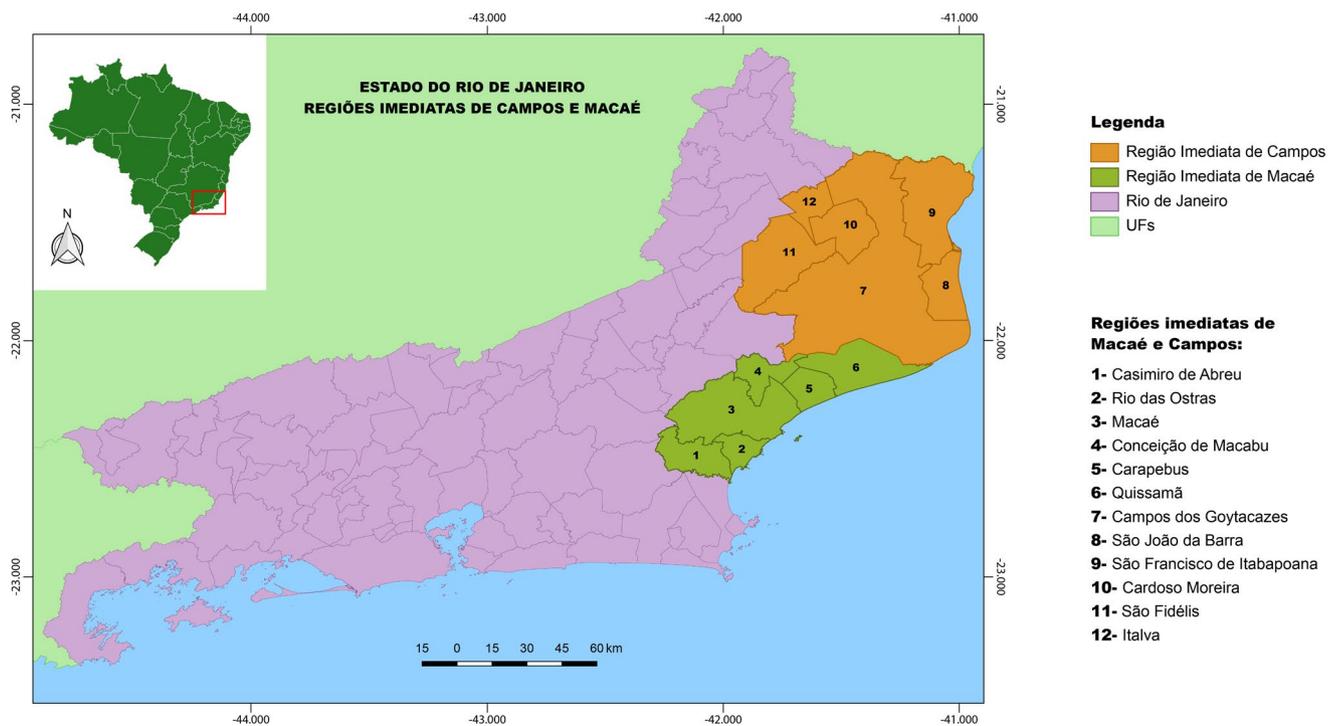
Que este Caderno de Propostas seja mais um passo no caminho desse outro futuro possível!

PANORAMA SOCIOECONÔMICO NORTE FLUMINENSE SÉCULO XXI

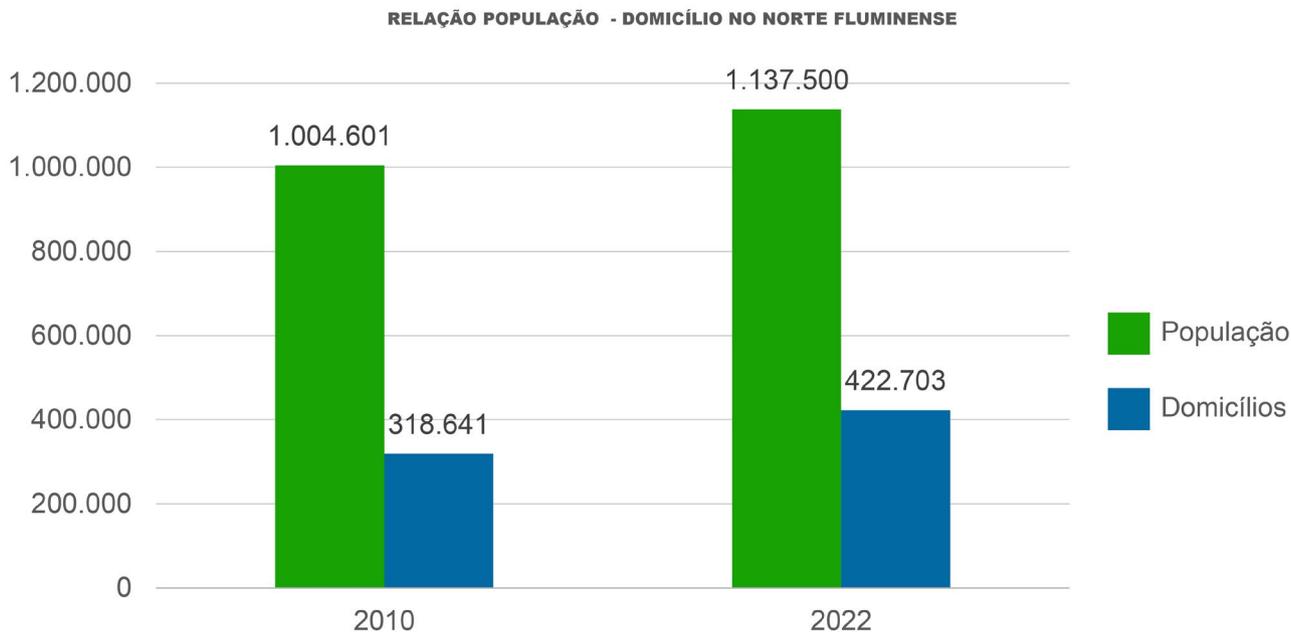
Levantamento de Dados: Guilherme Vasconcelos Pereira

Trabalho gráfico: Vinícius Soares Freixo

Mapa da Região Norte Fluminense



Relação População - Domicílio no Norte Fluminense



Fonte: Elaboração própria , com base no IBGE (2024)

14 Observatório das Metrôpoles nas Eleições: Norte Fluminense

Tabela 1 - Participação dos municípios no Valor Adicionado Bruto (VAB) total do Norte Fluminense, em 2021

MUNICÍPIOS	2021
Carapebus (RJ)	0,88
Campos dos Goytacazes (RJ)	44,64
Cardoso Moreira (RJ)	0,44
Casimiro de Abreu (RJ)	2,83
Conceição de Macabu (RJ)	0,50
Italva (RJ)	0,48
Macaé (RJ)	18,71
Quissamã (RJ)	7,40
Rio das Ostras (RJ)	10,49
São Fidélis (RJ)	0,95
São Francisco de Itabapoana (RJ)	1,23
São João da Barra (RJ)	11,45
TOTAL NORTE FLUMINENSE	100

Fonte: Elaboração própria, com base no IBGE (2024)

Tabela 2 - Participação dos municípios no VAB, por setor, no total do Norte Fluminense

MUNICÍPIOS	VAB AGROPECUÁRIA CORRIGIDO IPCA BCB 12/23 2021	VAB INDÚSTRIA CORRIGIDO 2021	VAB SERVIÇOS CORRIGIDO 2021	VAB SETOR PÚBLICO CORRIGIDO 2021
Carapebus (RJ)	1,33	0,83	0,57	1,72
Campos dos Goytacazes (RJ)	36,81	49,73	40,89	35,86
Cardoso Moreira (RJ)	2,89	0,22	0,41	1,10
Casimiro de Abreu (RJ)	1,34	2,86	2,38	3,89
Conceição de Macabu (RJ)	2,13	0,04	0,57	1,80
Italva (RJ)	2,66	0,22	0,45	1,29
Macaé (RJ)	7,54	13,51	22,96	28,35
Quissamã (RJ)	3,31	10,60	4,50	3,05
Rio das Ostras (RJ)	1,42	10,39	9,83	13,09
São Fidélis (RJ)	6,35	0,17	1,12	2,89
São Francisco de Itabapoana (RJ)	28,30	0,12	1,01	3,35
São João da Barra (RJ)	5,92	11,31	15,30	3,59
TOTAL NORTE FLUMINENSE	100	100	100	100

Fonte: Elaboração própria, com base no IBGE (2024)

Tabela 3 - Vínculos e Massa Salarial por Seção (CNAE 2.0) no Norte Fluminense *Total: Participação do total regional no Estado do Rio de Janeiro

CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS 2.0 SEÇÃO	2022	
	VÍNCULOS	MASSA SALARIAL
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	18,98	16,37
Indústrias Extrativas	58,51	55,38
Indústrias de Transformação	7,30	6,74
Eletricidade e Gás	2,92	3,84
Água, Esgoto, Atividades De Gestão de Resíduos e Descontaminação	4,29	3,66
Construção	14,33	17,92
Comércio, Reparação De Veículos Automotores e Motocicletas	6,39	6,03
Transporte, Armazenagem e Correio	9,00	17,91
Alojamento e Alimentação	6,64	7,45
Informação e Comunicação	5,35	2,25
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	3,12	2,21
Atividades Imobiliárias	5,15	3,23
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	10,23	10,26
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	3,56	4,32
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	6,61	5,22
Educação	5,64	5,11
Saúde Humana e Serviços Sociais	7,10	7,46
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	3,07	1,69
Outras Atividades de Serviços	3,44	2,39
Serviços Domésticos	11,11	11,46
Organismos Internacionais e outras Instituições Extraterritoriais	0,00	0,00
TOTAL	7,16	8,75

Fonte: Elaboração própria, com base na RAIS (2024)

Tabela 4 - Distribuição dos Vínculos e Massa Salarial por município no Norte Fluminense

MUNICÍPIOS	2022	
	VÍNCULOS	MASSA SALARIAL
Carapebus (RJ)	0,86	0,49
Campos dos Goytacazes (RJ)	30,05	16,82
Cardoso Moreira (RJ)	0,65	0,31
Casimiro de Abreu (RJ)	2,58	1,44
Conceição de Macabu (RJ)	0,91	0,46
Italva (RJ)	0,74	0,35
Macaé (RJ)	43,74	61,75
Quissamã (RJ)	1,25	0,90
Rio das Ostras (RJ)	11,05	10,63
São Fidélis (RJ)	2,04	0,86
São Francisco de Itabapoana (RJ)	0,82	0,28
São João da Barra (RJ)	5,31	5,72
TOTAL	100	100

Fonte: Elaboração própria, com base na RAIS (2024)

APRESENTAÇÃO

PROPOSTAS PARA DEMOCRATIZAR AS CIDADES

José Luis Vianna da Cruz

Érica Tavares

Gustavo Smiderle

Reorientação política no Norte Fluminense

Introdução

Este Caderno de Propostas, elaborado pelo Núcleo Norte Fluminense do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia (INCT) Observatório das Metrôpoles, toma como base de compreensão as análises desenvolvidas no livro *Desenvolvimento urbano e governança: para uma agenda do Norte Fluminense*, lançado em março de 2024 com iniciativas para pensar uma nova forma de desenvolvimento urbano na região.

Boa parte das propostas aparece no capítulo *O desenvolvimento urbano e regional do Norte Fluminense: o futuro para além do petróleo*, escrito pelos professores José Luis Vianna da Cruz e Érica Tavares. No texto original, os autores apresentam uma tentativa de desdobrar em propostas objetivas os diagnósticos apontados por diferentes estudiosos a respeito da reconfiguração do território do Norte Fluminense e de áreas adjacentes, considerando a instalação e operação de grandes empreendimentos como as atividades de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos e o Complexo Industrial-Portuário do Açu.

Ao escreverem aquela obra, os autores tinham como missão explorar as possibilidades de apontar caminhos alternativos ou complementares aos que a região já tem trilhado. No texto de agora, de perspectiva mais pragmática e executiva, nos parece adequado fechar um pouco o foco e tentar caracterizar mais claramente o desafio político por trás do conjunto de sugestões anteriores e entender que seu enfrentamento, ele sim, poderá abrir uma série de possibilidades que o próprio processo haverá de criar. Fazendo uma analogia bem grosseira, é como se estivéssemos perdidos em uma floresta e precisássemos subir um grande penhasco para acessar um ponto de onde pudéssemos ser resgatados. Podemos ter muitas ideias e sonhos sobre o que fazer depois do resgate, mas nosso foco no momento é como subir o penhasco.

Ao utilizarmos esse tipo de metáfora, não estamos insinuando que os obstáculos para a conquista de gestões comprometidas com o interesse público na região sejam intransponíveis. Nem, obviamente, estamos desencorajando a ação coletiva voltada para a construção de ambientes sociais mais democráticos. Ao contrário, o esforço é para captar a complexidade da realidade regional, descrevê-la em suas grandes linhas, identificar possíveis brechas que favoreçam a ação popular e fomentar a constituição ou reforço de atores coletivos dispostos a se empenhar pela democratização do uso do espaço em nossos municípios.

Síntese do diagnóstico

A elaboração de propostas exige uma atenção ao diagnóstico da realidade regional, e, para nossos fins, destacamos a influência de dois grandes empreendimentos nas dinâmicas territoriais da região: o aparato de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos, atuante há cerca de 45 anos, com centro em Macaé, e o Complexo Industrial-Portuário do Açú, que funciona há quase dez anos em São João da Barra.

De maneira muito sintética, o diagnóstico destaca os seguintes pontos:

- a) Tanto o aparato da exploração e produção de petróleo quanto o Porto do Açú apresentam limitações em termos de contribuição para o desenvolvimento regional em razão de as cadeias industriais a montante e a jusante das atividades não se instalarem na região.
- b) Ambos os empreendimentos aprofundam a desigualdade entre os municípios da região, concentrando atividades e população em alguns (Macaé, com transbordamento para Rio das Ostras e adjacências; e São João da Barra, com reflexos em Campos dos Goytacazes).
- c) A abundância de recursos de royalties e participações especiais de certa forma está *por um fio*: a produção confrontante com os municípios da região (correspondente ao trecho fluminense da Bacia de Campos, a saber, São João da Barra, Campos, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação dos Búzios e Cabo Frio) está em franco decréscimo, e o que sustenta parte significativa dos repasses ainda vigentes é a produção na porção fluminense da Bacia de Santos. Por exemplo, dentre os 15 campos parcialmente confrontantes com Macaé, oito estão sem produção e em devolução à Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP): Anequim, Bagre, Garoupa, Garoupinha, Namorado, Nordeste de Namorado, Parati e Viola, conforme dados de 2023 da ANP registrados por Smiderle e Souza (2024). Por razões legais que não cabe esmiuçar aqui, além da possibilidade de validação pelo Supremo Tribunal Federal (STF) da redistribuição dos recursos aprovada pelo Congresso Nacional (Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.917, atendida provisoriamente por medida cautelar), a progressiva desativação de campos maduros em tese pode retirar de municípios da região o *status* de produtores, o que os retiraria também da condição de beneficiários diretos dos royalties gerados pela produção na Bacia de Santos.
- d) Esse fluxo de grandes investimentos para a região, quase sempre apresentado como sonho de consumo e de potencial *redentor*, pode ser lido sob a ótica do neoextrativismo, compreendido como um fenômeno vinculado ao aprofundamento da dependência da economia nacional em relação à exportação de *com-*

modities minerais, energéticas e agropecuárias. Como lembra o professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, coordenador nacional da nossa rede INCT Observatório das Metrôpoles, o que agora se extrai dos territórios periféricos (e o Brasil vem aprofundando essa condição periférica no cenário internacional) não são apenas produtos naturais, como o petróleo, mas também produtos agrícolas, pecuários e, sobretudo, renda.

E a extração de renda já não segue aquela lógica capitalista mais conhecida pela qual o dono dos meios de produção obtém seu lucro por meio do trabalho de terceiros arregimentado com o investimento marcado pelo risco; agora, esse empreendedor clássico está submetido, junto com os trabalhadores que estão *abaixo* dele, a uma instância superior que não se envolve diretamente com o processo de geração de riqueza e que apenas extrai e toma para si parte significativa desse ganho. Os exemplos típicos e conhecidos são Uber e Airbnb.

Toda essa construção envolve um trabalho decidido e exaustivo de reforço da institucionalidade existente. Na esfera técnico-administrativa, precisamos que nossas prefeituras se municiem de pessoal técnico especializado. Na esfera político-institucional, é necessário fortalecer e reorientar iniciativas como o CIDENNF (Consórcio Público Intermunicipal de Desenvolvimento do Norte e Noroeste Fluminense) e a Ompetro (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos) e criar outras.

Tentando formular uma espécie de síntese da síntese, nossa região está mergulhada em um processo cujo controle está longe de nossas próprias mãos. Frente a essa constatação, apostamos que o caminho é identificar potencialidades e limites e atuar objetivamente na constituição de atores coletivos locais e regionais capazes de, enxergando o cenário, propor ações nas brechas do sistema, explorar suas contradições e buscar mecanismos de se apropriar da riqueza que circula pela região, decorrente das atividades de petróleo e gás, portuárias e de logística de armazenagem e distribuição de mercadorias nos condomínios logísticos.

O caráter político da empreitada

O que seria possível pensar como propostas frente a um cenário desse tipo? Como escreveu Darcy Ribeiro no Plano Orientador da Uenf, há que se resistir à “tentação de, criando sobre o vazio, sair a propor utopias desvairadas” (DARCY RIBEIRO, 1993, p. 7). O diagnóstico esboçado nos coloca frente a um cenário de pouca margem para a atuação do poder público local, e esse constrangimento precisa ser levado em conta.

Estamos cientes de que nossa colaboração para a qualificação do debate eleitoral não poderia estar na simples enumeração de *propostas concretas* e tecnicamente bem elaboradas, como alguns poderiam esperar. O papel que reivindicamos é o de propor leituras de cenário bem fundamentadas do ponto de vista científico-acadêmico, pois

essa é a nossa competência, mas também *pedagógicas* em um sentido não arrogante: capazes de nos ensinar (nós, acadêmicos) a dialogar com o mundo concreto dos problemas e de fornecer à sociedade insumos que ajudem a aprofundar a compreensão desses mesmos problemas. Em outras palavras, temos a ambição de propor formulações válidas e politicamente acionáveis sobre nossas problemáticas.

Todas as propostas porventura elencadas nesta publicação, mesmo de outros autores, se filiam a uma perspectiva mais ampla que norteia os trabalhos do INCT Observatório das Metrôpoles: as cidades como espaços compartilhados e democráticos de convivência, onde o capital não seja o critério supremo de organização. Isso significa que o dinheiro vai continuar existindo, diferenças de renda entre grupos sociais também, mas que o bem-estar coletivo e a dignidade humana estejam acima das decisões *de mercado*. No contexto da polarização ideológica, nossas propostas são encampáveis por atores de amplo espectro ideológico, desde que orientados pelo espírito público e dispostos a dialogar francamente com toda a sociedade, em especial com os mais prejudicados pela desigualdade no usufruto da cidade como um bem coletivo.

A despeito dessa condição plural, as propostas do Observatório das Metrôpoles não caberiam em qualquer rótulo. Não reivindicamos neutralidade: nos conflitos inerentes à vida urbana, estamos do lado dos interesses populares sistematicamente atropelados pelo grande capital. Concebemos a cidade como *direito fundamental* e não como mercadoria. A título de ilustração, entendemos que pescadores, pequenos produtores rurais e grupos sociais historicamente desconsiderados, como famílias removidas sob alegação de habitarem área de risco, catadores de recicláveis, artesãos e outros, devem estar no centro da elaboração e do objeto de uma agenda de intervenções democráticas em nossas cidades.

Situada nossa posição no tabuleiro, é preciso explicitar as possibilidades e limites da empreitada proposta. Temos que reconhecer a assimetria entre o poder dessas grandes corporações e o poder institucional atribuído aos entes públicos que podem nos representar (prefeituras e câmaras municipais, podendo abranger uma governança mais ampla, como conselhos municipais, movimentos sociais populares e entidades de vários perfis situadas no âmbito da sociedade civil). Esse desequilíbrio inicial de forças é semelhante ao que ocorre em nível nacional entre os governos democraticamente eleitos e as grandes corporações transnacionais reunidas no que a mídia corporativa chama de *o mercado*. No entanto, reconhecer o poder do interlocutor não significa submeter-se prontamente a ele.

Embora o mundo real seja, em grande medida, feito de atos injustos de um ente mais forte sobre outro(s) mais fraco(s), mesmo as grandes corporações precisam cuidar para que sua imagem não fique associada a gestos de brutalidade pura e simples. Essa é uma fresta que os sem capital e sem o poder dele decorrente, como nós, podemos explorar. Por exemplo, não é concebível aceitarmos como “coisa da vida” as expropriações

violentas como as que tivemos na região do Açu. Esse tipo de situação não é exceção, mas uma regra comum a quase todos os grandes empreendimentos que se instalam nos territórios. Se queremos cidades inclusivas, solidárias, humanizadas, temos que ser capazes de articular pelo menos alianças que se contraponham à barbárie. Dependendo do caso, o arco de alianças pode ser mais ou menos amplo; no contraponto à selvageria, é em tese possível reunir de partidos de esquerda radical a comunidades religiosas, mesmo as geralmente enquadradas como mais conservadoras.

Não é necessário tratar os interlocutores dos grandes investimentos como inimigos, mas de levantar os olhos e dialogar no mesmo nível, sem subserviência. Por exemplo, se a Câmara de Vereadores de São João da Barra tivesse negociado (no sentido republicano, defendendo o interesse dos munícipes do quinto distrito) com Eike Batista, não teria havido a política de terra arrasada que tivemos naquela região. De fato, é difícil imaginar que o Legislativo de um município pequeno tivesse como resistir a um capital privado poderoso e articulado com os poderes estadual e federal, mas quando há resistência é possível buscar aliança com atores institucionais de outras escalas, como o Ministério Público Federal, o Poder Judiciário e organizações pujantes do terceiro setor, para além das poucas vozes que se solidarizaram com as famílias expropriadas de suas terras.

Portanto, não estamos diante da possibilidade de sugerir propostas como quem escolhe produtos em um supermercado. Estamos condicionados, constrangidos, limitados por uma conjuntura sobre a qual não temos muita influência. Mas temos recursos simbólicos (valores compartilhados), intelectuais (acesso a teorias e experiências que qualificam nossa atuação) e institucionais (grupos abrigados em universidades, institutos, agências públicas ou sociais, como movimentos, organizações populares e sindicais, coletivos, dentre outros) para participar do jogo. Enquanto houver espaço, trataremos de ocupá-lo junto com o maior número possível de companheiros de jornada.

Nossas propostas para o futuro da região

Assim chegamos ao ponto das propostas em sentido estrito. Optamos por elencá-las em forma de tópicos para facilitar a comunicação.

1) Rendas do petróleo

Aproveitar o que ainda restar de repasses generosos de royalties e participações especiais para constituir fundos soberanos (municipais ou, se possível, supramunicipais) voltados para minimizar os solavancos no orçamento resultantes das flutuações negativas dos repasses e/ou para suavizar a transição para o cenário sem royalties

e, ainda, para fomentar a diversificação econômica de forma sustentada, conforme propostas que aqui seguem.

Seja como aprendizado resultante da crise vivida entre 2015 e 2020, quando da forte queda nos repasses de royalties e principalmente de participações especiais, seja em vista de exigências do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro¹, o município de Campos dos Goytacazes conseguiu diminuir sua dependência frente às rendas do petróleo para honrar seus compromissos de custeio. Em 2021, o total das despesas correntes liquidadas do município foi um pouco menor do que o total da receita corrente líquida sem computar royalties e participações especiais — ou seja, as demais receitas, sem os royalties, dariam para pagar as despesas de custeio. Isso se verificou também em Macaé, Rio das Ostras e São João da Barra. Em 2022, os repasses de royalties em geral cresceram, e junto com eles aumentou a dependência frente às rendas petrolíferas para custear as despesas correntes. É o que indica a tabela 1.

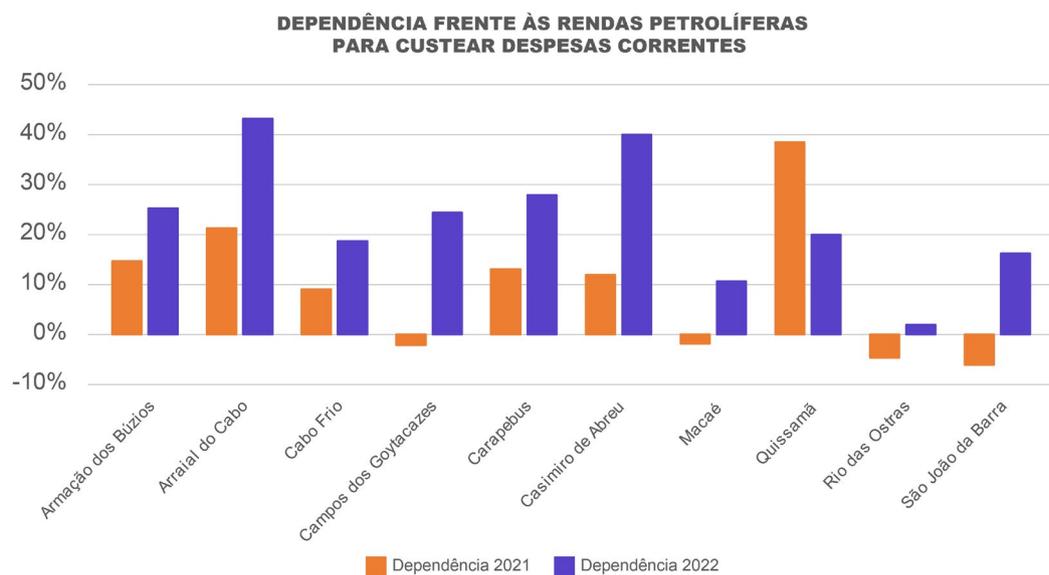


Tabela 1: Percentual de dependência das rendas petrolíferas nos municípios da Bacia de Campos. Fonte: Elaboração de Smiderle a partir de dados da ANP e do TCE/RJ coletados por equipe de pesquisa do projeto de educação ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos².

Aprendendo com o que já erramos (por exemplo, na má execução da boa ideia do Fundo de Desenvolvimento de Campos, Fundecam), devemos criar instâncias de controle da sociedade sobre a gestão desses fundos, nos moldes dos fundos soberanos.

¹ O TCE/RJ celebrou Termo de Ajustamento de Gestão com Campos dos Goytacazes limitando progressivamente o uso de rendas petrolíferas para pagamento de pessoal.
² Sobre essa e outras formas de estimar a dependência frente às rendas do petróleo, ver também Smiderle & Souza (2024) e Smiderle *et al.* (2022).

2) Parque de instituições de ensino superior e técnico

Articular as gestões municipais com as instituições de ensino superior e técnico presentes na região de forma a direcionar a formação de recursos humanos, aparato científico-tecnológico, projetos de pesquisa e propostas de intervenção para o desenvolvimento estratégico da região, uma vez mantidas a autonomia e a independência das instituições de ensino.

Nossa rede de instituições de ensino técnico, profissional e superior (que potencialmente constituem atores institucionais relevantes) pode ser convidada a contribuir concretamente e direcionar esforços para a formação de quadros em outras áreas que não apenas as demandadas pelos grandes investimentos, a fim de articular essa oferta com a indução de demandas específicas pelo poder público local, com ênfase em pequenos e médios investimentos. A articulação entre políticas de desenvolvimento urbano-regional e o saber, a técnica e as proposições construídos no âmbito acadêmico é essencial. A universidade está repleta de projetos e propostas – no âmbito das políticas sociais, da economia, do bom uso do espaço público – que precisam ser “ouvidos” pelos gestores municipais, uma vez que, na sua construção, contam com a experiência da extensão e da pesquisa junto aos territórios, organizações e movimentos sociais.

3) Receitas da energia limpa

Tornar as gestões públicas atentas aos novos investimentos em fontes renováveis (limpas) de energia de modo a fomentar processos locais de inserção nesse nicho de negócios.

Como o grande capital tende a investir em fontes renováveis e limpas de energia, é possível projetar que a diversificação produtiva daí advinda gere recursos tributários para os municípios, como já se verifica com o Imposto sobre Serviços (ISS) de São João da Barra, por exemplo, o que já era uma realidade mais antiga em Macaé. Com esses recursos e contando com a massa crítica profissional disponível na região, as prefeituras poderão elaborar e pôr em marcha projetos de desenvolvimento regional que fomentem a inserção de grupos locais (hoje des/subassistidos) nesse circuito. Aqui se inclui o potencial de pequenos produtores, assentados da reforma agrária e pequenos empreendedores agropecuários e agroindustriais, bem como dos empreendedores urbanos.

4) Oportunidades na logística

Potencializar outras oportunidades trazidas pela inserção econômica da região baseada na logística.

Os grandes investimentos em geral trazem poucos postos de trabalho qualificados e os ocupam com gente que não vive tradicionalmente nos territórios, mas deixam algumas externalidades cuja renda gerada e circulante pode ser, em parte, apropriada pelas administrações e sociedades locais/regionais, como ocupações em logística (transportes, alimentação, hospedagem). Isso é pouco em relação aos custos sociais dos empreendimentos, mas é possível trabalhar o que se tem para potencializar seus benefícios.

Em Campos dos Goytacazes nota-se a expansão significativa de centros de logística de armazenagem e distribuição de mercadorias, à margem da BR-101, no sentido Rio de Janeiro, além da presença de rodovias federais (BR-101, BR-356) cruzando o território. Há previsão de ligação ferroviária entre os grandes empreendimentos do Açu e do Espírito Santo. Cabe tentar aproveitar essa rede de infraestrutura para favorecer outros setores da economia, a exemplo da comercialização e distribuição de produtos mais característicos da economia local, como os da pequena e média agropecuária.

5) Economia local e popular

Valorizar a economia de pequenos produtores, da produção familiar agrícola, agropecuária e agroindustrial, assim como da produção pesqueira.

Os pequenos produtores e a produção de caráter mais tradicional deveriam estar no centro das políticas públicas e dos projetos de desenvolvimento e terem reconhecidos seus interesses e a necessidade de sua participação e de seu protagonismo nos rumos do desenvolvimento regional assim como na elaboração e execução das políticas. Trata-se de um circuito econômico que já existe, com milhares de famílias produtoras, porém em condições precárias, porque não existem políticas públicas que o fomentem mediante infraestruturas de saneamento, insumos, transporte e comercialização.

6) Cooperação intermunicipal

Criar e/ou reforçar mecanismos de planejamento e implementação de ações de caráter regional na via da cooperação intermunicipal.

Embora existam iniciativas de interações entre municípios da região, elas precisam ser reorientadas em direção a um cenário de maior mobilização e integração entre as gestões municipais e incorporação de movimentos sociais e populares e segmentos qualificados da população na perspectiva da democratização das institucionalidades.

No caso da Ompetro, que congrega prefeituras de municípios produtores de petróleo, nota-se que o declarado compromisso com políticas públicas e desenvolvimento regional na prática fica completamente obscurecido pela atuação como *lobby* dos prefeitos junto à ANP para obter ganhos de repasses das rendas.

Quanto ao CIDENNF, que reúne 18 municípios das antigas regiões Norte e Noroeste Fluminense e é de instituição mais recente (2018), deve-se ressaltar que seu arranjo permite perceber interesses políticos em restaurar a antiga, e exclusiva, hegemonia territorial de Campos (CRUZ, 2003). O território constituído pela ação dos dois grandes investimentos aqui considerados não está completamente contemplado, ainda que inclua Macaé e São João da Barra. Como apontam Cruz e Tavares (2024, p. 404), o consórcio “apresenta uma estrutura técnica temática definindo campos de políticas públicas, mas sua atuação é ditada pela relação entre administrações municipais e empresas, sem instância de participação social”. É preciso que sejam instâncias permeáveis a se pensar a promoção do desenvolvimento urbano-regional de forma integrada.

Post scriptum

Por fim, mais do que uma proposta, porém como princípio fundamental, é preciso promover um amplo processo de desmercantilização das políticas urbanas. As políticas públicas devem ter foco na melhoria das condições de reprodução social e no bem-estar, o que necessariamente passa por ampla participação da população nos processos decisórios.

Associado ao exposto, deve-se investir, acima de tudo, no planejamento e na implementação de ações e políticas pautadas em projetos inclusivos, sustentáveis e democráticos de médio e longo prazos, promotores de acesso a recursos, bens, equipamentos e oportunidades para toda a população.

Referências

CRUZ, José Luis Vianna da; TAVARES, Érica. O desenvolvimento urbano e regional do Norte Fluminense: "o futuro para além do petróleo". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania (Orgs). Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

DARCY RIBEIRO. Universidade do Terceiro Milênio. Vol. 1, nr. 1, 1993. Plano Orientador da Universidade Estadual do Norte Fluminense. Rio de Janeiro: Universidade Estadual do Norte Fluminense.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; SOUZA, Joseane de; NEY, Marlon Gomes; AZEVEDO, Nilo Lima de; CAETANO, Rodrigo da Costa. Relatório da Testagem de Indicadores Selecionados do Programa Macrorregional de Caracterização de Rendias Petrolíferas (PMCRP). Campos dos Goytacazes: UENF, 2022.

SMIDERLE, Carlos Gustavo Sarmet Moreira; SOUZA, Joseane de. Municípios produtores da Bacia de Campos no Rio de Janeiro: que territórios são esses?. In: GANTOS, Marcelo Carlos (Coord.). Legado & boas práticas: um horizonte de possibilidades. Campos dos Goytacazes: Editora da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro / EdUENF, 2024.

**EIXO
ECONOMIA
DO PETRÓLEO**

EXTRATIVISMO E LOGÍSTICA NO NORTE FLUMINENSE EM TRANSFORMAÇÃO:

qual o futuro dessa região?

Guilherme Vasconcelos Pereira

Introdução

A Região Norte Fluminense (NF) tornou-se, historicamente, conhecida no país pela monocultura da cana-de-açúcar, com a centralidade da ação política monopolizada pelas elites de Campos dos Goytacazes. Entretanto, a partir da década de 1970, a atividade sucroalcooleira entrou em declínio, e a região passa a receber influência do complexo de produção e exploração de petróleo em Macaé. No seu sentido amplo, a região é estruturada por 12 municípios que fazem parte da junção de duas Regiões Imediatas, a de Campos dos Goytacazes e a de Macaé-Rio das Ostras, ultrapassando em 2022, segundo o Censo do IBGE, a marca de 1 milhão de habitantes na região.

A dinâmica estrutural da região deve ser compreendida resgatando o seu histórico econômico e político. Nesse sentido o NF, assim como a economia brasileira, apresenta ciclos de auge e declínio relacionados às atividades agropecuárias e extrativas que consolidam as relações locais. De acordo com Rosendo e Carvalho (2004), por exemplo, a economia regional pode ser disposta em três ciclos de crescimento econômico, onde dois estavam associados à produção sucroalcooleira e o último à ascensão das atividades extrativas, na Bacia de Campos.

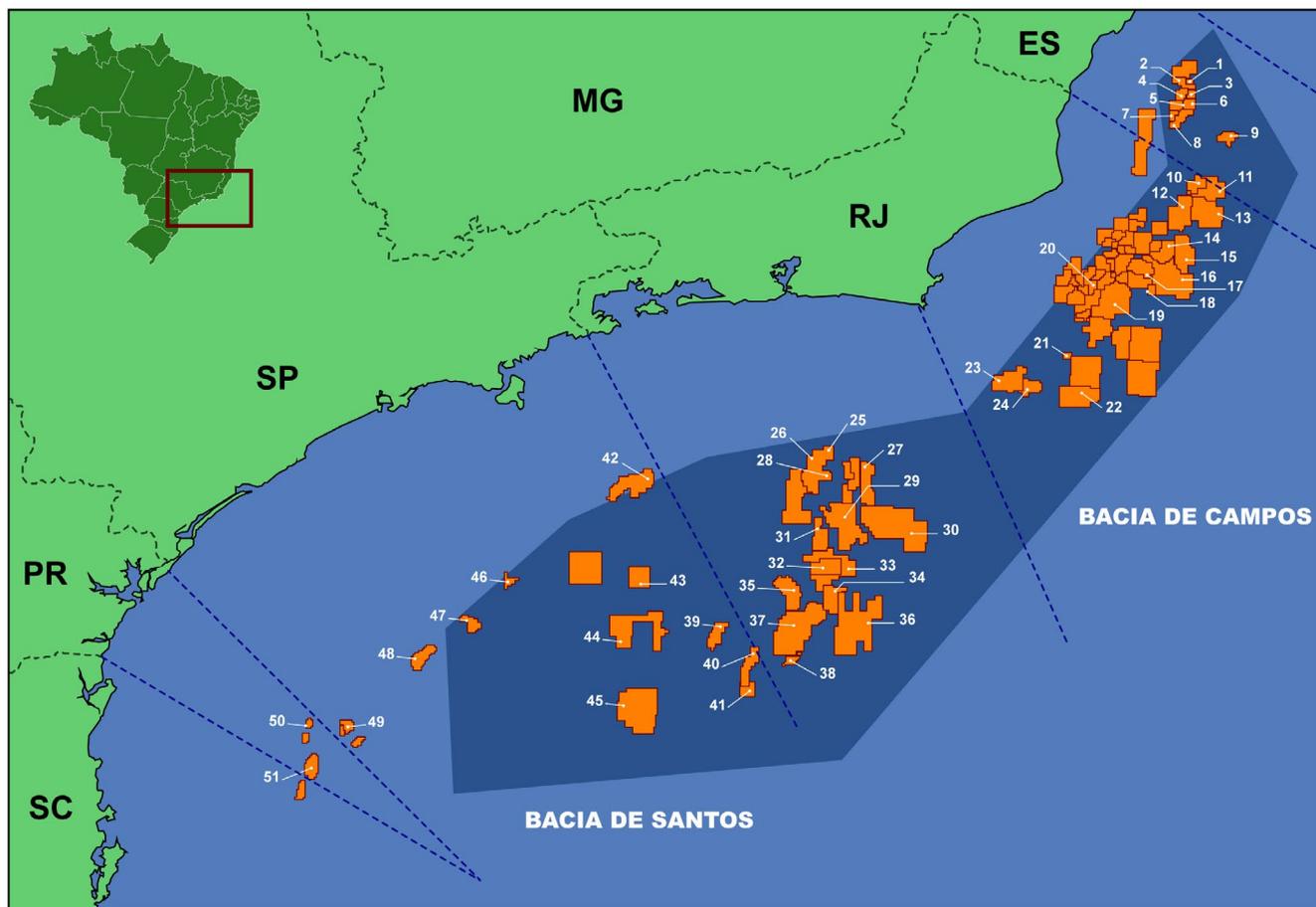
Cruz (2003) defende que essa estrutura cíclica compreende período de formação e de fragmentação da região delimitando suas fronteiras e produzindo a estrutura social dos municípios nela inseridos, produzindo seu fechamento econômico-político. O primeiro ciclo na segunda metade até o final do século XIX; o segundo, na primeira metade do século XX, e, por fim, o terceiro ciclo, marcado

pelo declínio da indústria sucroalcooleira e instalação e operação da estrutura de exploração de petróleo e gás no Norte Fluminense.

Essa configuração produziu efeitos imediatos nas disputas pelas receitas oriundas da indústria extrativa do petróleo. A consolidação das atividades extrativas e a instalação do Porto do Açú impulsionaram transformações territoriais, sociais, culturais, econômicas e políticas. Nesse cenário, a estrutura urbana dos municípios da região torna-se alvo de antigos e de novos conflitos, que emergem devido à mudança no perfil das atividades econômicas realizadas no território. (ALMEIDA e CRUZ, 2021, p.17; CRUZ, 2003).

Bacia de Campos: ciclos econômicos regionais a partir das atividades extrativas

Com a instalação do complexo de produção e exploração de petróleo em Macaé, um novo panorama é instaurado na região, visto que a produção escapa do controle das elites locais, como ocorrera nos ciclos anteriores. No entanto, os efeitos das atividades na Bacia podem ser compreendidos em três períodos. O primeiro, assim que ocorrem as primeiras operações da Petrobras com a abertura dos poços de exploração de petróleo e da instalação das empresas prestadoras de serviço em Macaé. Já o segundo é marcado pela instituição da Lei do Petróleo, Lei 9.478/1997, e do Decreto 2.705/98, conhecido como Decreto das Participações Especiais. Por fim, o terceiro momento e atual marca a mudança no perfil dos investimentos da Petrobras na Bacia de Campos com a descoberta do pré-sal.



- | | | | | | |
|------------------|-----------------------|-----------------|---------------------|------------------|--------------|
| 1- Baleia Anã | 11- Roncador | 21- Carataí | 31- Florim | 41- Sul de Guará | 51- Caravela |
| 2- Cachalote | 12- Albacora | 22- Xerelte | 32- Lara | 42- Mexilhão | |
| 3- Baleia Franca | 13- Albacora Leste | 23- Maromba | 33- Entorno de Lara | 43- Sagitário | |
| 4- Jubarte | 14- Marlim | 24- Papa-Terra | 34- NE Tupi | 44- Bem-te-vi | |
| 5- Baleia Azul | 15- Marlim Leste | 25- Tambaú | 35- Área de Iracema | 45- Caramba | |
| 6- Mangangá | 16- Marlim Sul | 26- Pirapitanga | 36- Júpiter | 46- Merluza | |
| 7- Caxaréu | 17- Barracuda | 27- Tambuatá | 37- Lula | 47- Guaiamá | |
| 8- Pirambu | 18- Caratinga/Carimbé | 28- Uruguai | 38- Sul de Lula | 48- Piracucá | |
| 9- Catuá | 19- Espadarte | 29- Búzios | 39- Lapa | 49- Baúna | |
| 10- Frade | 20- Bonito | 30- Libra | 40- Sapinhoá | 50- Tubarão | |

Fig. 1 - Bacias de Campos, Espírito Santo e Santos: Campos de exploração de Petróleo e Gás em Alto Mar

Fonte: MAR SEM FIM, 2018

No primeiro período se destaca a descoberta e início efetivo de exploração com a abertura dos campos como início das operações de extração em 1977. O esforço inicial da Petrobras era adaptar as tecnologias pré-existentes de exploração de petróleo às características das reservas existentes no litoral brasileiro. A base

das operações offshore ficou concentrada no município de Macaé, tornando-se logo o novo polo econômico dominante na região. Nesse aspecto, a chegada da Petrobras reacende a disputa política regional.

Os efeitos diretos da exploração de petróleo foram muito limitados nos muni-

cípios vizinhos. O município de Campos, que antes mobilizava os recursos políticos e econômicos, ficou em segundo plano, tornando-se base para o transporte dos trabalhadores offshore no heliporto de Farol de São Thomé. Em termos de resultados para o conjunto da economia nacional, o saldo da exploração de petróleo na Bacia de Campos é altamente positivo. Dessa forma, a região consolida-se como o principal centro de atividade da indústria de petróleo no Brasil, responsável por 80% das reservas e 73% da produção nacional (PIQUET et al., 2017, p. 72-73).

O segundo momento da indústria petrolífera é marcado pela instituição da Lei 9.478/1997, e a reestruturação do setor petrolífero no país, marcado pela abertura do setor à participação da iniciativa privada. A nova legislação também foi responsável por ampliar a quantidade de municípios considerados confrontantes com a produção *offshore*, aumentando a parcela de *royalties* a serem distribuídos entre eles. Conforme a Agência Nacional de Petróleo (ANP, 2023), os *royalties* são definidos como: “compensação financeira devida à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios beneficiários pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis”.

A extensa literatura sobre a economia do Norte Fluminense, desde então, debate intensamente os efeitos das compensações pela exploração dos recursos minerais na forma de *royalties* e participações especiais. Diferentemente dos *royalties*, as participações especiais incidem sobre as receitas líquidas da produção trimestral de cada campo. São consideradas as deduções previstas pela lei dos *royalties*, os anos de produção, a

localização da exploração e o volume produzido trimestralmente (ANP, 2023).

Essa realidade da distribuição dos recursos levou os municípios beneficiados a serem conhecidos como “petrorrentistas”. No caso da Região Imediata de Campos dos Goytacazes, destacam-se os municípios de Campos e São João da Barra como aqueles que recebem *royalties* e participações especiais. Os valores recebidos reacenderam as disputas das elites locais pela apropriação desses recursos, promovendo uma série de desafios para o poder público local em mediar os interesses em torno das receitas de petróleo.

O caráter determinista das regras de rateio dos recursos oriundos da exploração petrolífera gerou um volume extraordinário de recursos para os municípios. De acordo com Souza e Terra (2020), a Bacia de Campos chegou a produzir mais de 80% de todo o petróleo nacional no início do século XXI. Nesse cenário, os principais beneficiários tornaram-se os municípios de Macaé e de Campos dos Goytacazes.

A nova estratégia de captação de recursos, através da lei supracitada, alavancou a produção. Quanto à distribuição entre os municípios de todo o Brasil, mais desigualdade: os 92 municípios do estado do Rio absorveram 64,6% dos recursos; só Campos dos Goytacazes foi beneficiado com 20,8% das parcelas destinadas aos 5 mil municípios do país (NAZARETH et al., 2021).

Para Piquet e Pinto (2018), o pré-sal levou o governo Lula a propor alterações no marco regulatório da indústria do petróleo. A partir de 2010, sob intensos debates e tramitações, é importante destacar a instituição de duas leis, Lei 12.351/2010 e a Lei 12.734/2012. A primeira, de 2010, estabeleceu nova forma de exploração

através do regime de partilha. Nesse sentido, a exploração ocorre sob três regimes jurídicos fiscais distintos: concessão, partilha e cessão onerosa. Já a segunda altera a forma de distribuição dos recursos oriundos da exploração e produção de petróleo e gás.

Essas mudanças marcam o início do terceiro momento da exploração na Bacia de Campos. O início da produção na camada pré-sal marca uma acentuação dessa etapa extrativista, cujos poços encontram-se na Bacia de Campos e, principalmente, na Bacia de Santos. Entre 2010 e 2016, o avanço na tecnologia de extração resultou em queda de 70% do tempo necessário para a produção nos poços do pré-sal. O custo também foi reduzido, passando de U\$9,1 por barril em 2010, para U\$8,0 em 2016, e U\$7 em 2017.

Na Bacia de Campos houve intensa redução nas atividades *offshore*. A figura 2 destaca a transformação no volume de produção anual das Bacias de Campos e Santos. Nesse sentido, a figura exp6e a transição entres as principais bacias pro-

ductoras de petróleo no mar do país. Até 2017 esse posto era ocupado pela Bacia de Campos. De 2018 em diante a situação se inverte.

Essa nova realidade tem impactos significativos na economia do Norte Fluminense e sua participação no Estado do Rio de Janeiro (ERJ). O declínio das atividades extrativas na Bacia de Campos reduz a participação do PIB regional no ERJ. Na Tabela 3, é possível observar que a participação da economia do Norte Fluminense no Estado do Rio de Janeiro diminuiu pela metade após 2014. No entanto, é importante destacar que em valores absolutos entre 2006 e 2014 a economia do Norte Fluminense obteve crescimento, mas entre 2014 e 2018 experimenta a redução do PIB e também decréscimo em relação à participação estadual. Ainda que entre 2018 e 2021, a economia do NF voltou a crescer em termos absolutos, atingindo patamar superior a 2014, ainda assim não consegue recuperar o nível de participação estadual de 2014, se mantendo com 8%.

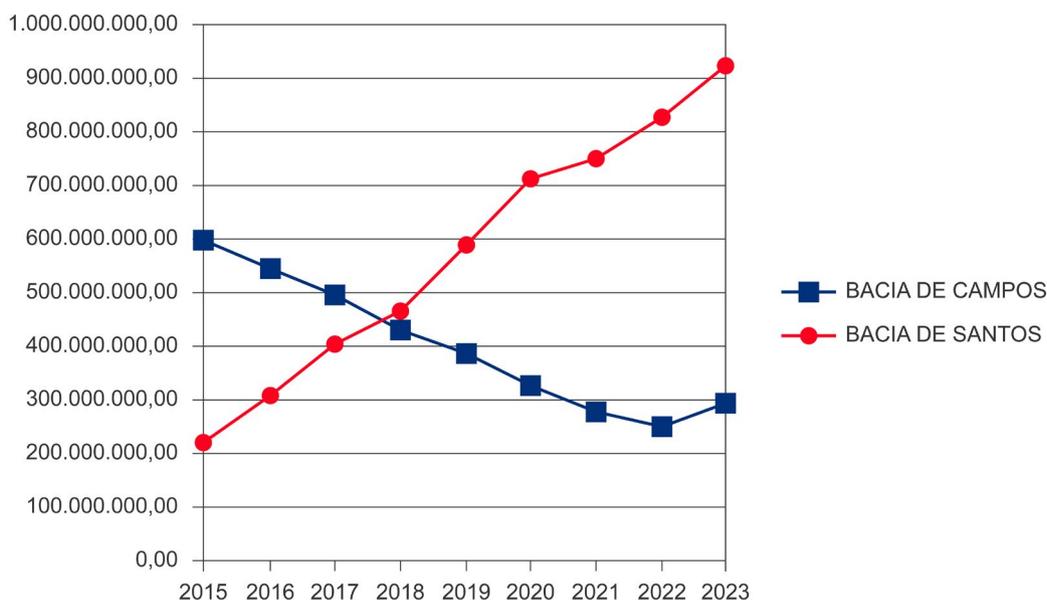


Fig 2 - Produção de Petróleo, Bacia de Campos e Bacia de Santos (em BBL)

Fonte: ANP, 2024

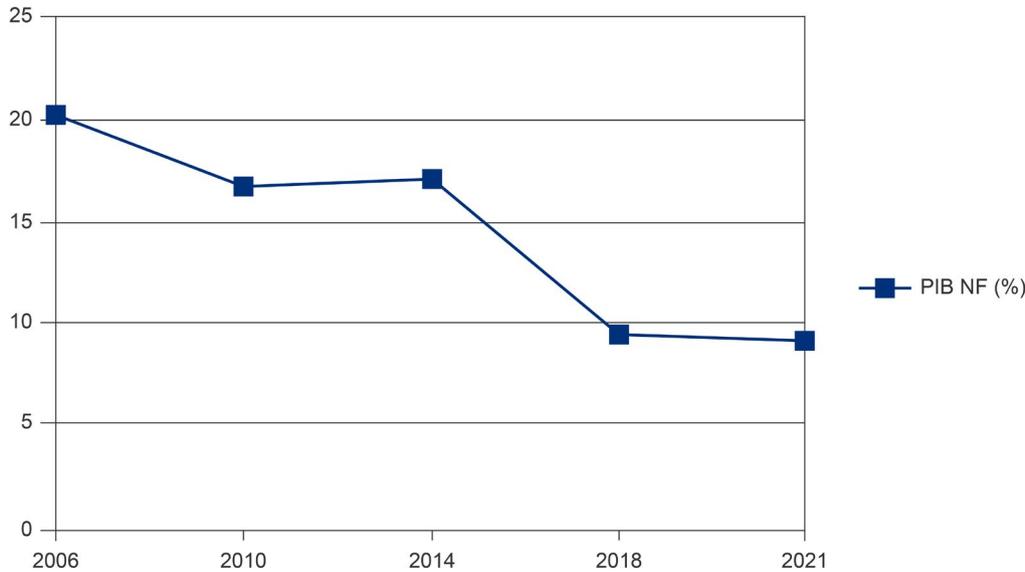


Fig 3 - PIB NF em relação ao Estado do Rio de Janeiro (em %)

Fonte: Elaboração própria, a partir do IBGE

Após 2021 ocorre a retomada do crescimento regional, mas com outra configuração interna, sobretudo quanto à participação dos setores de Indústria e Serviços. As Figuras 4 e 5 são importantes para entender essa recomposição da economia regional. Os dados apontam que internamente há também uma transformação em curso. A Indústria, que em 2006 representava 71% do PIB regional, em 2021 cai para 47%, enquanto os Serviços caminham no sentido contrário, com participação intrarregional de 22% em 2006 para 37% em 2021. Além desses setores a fatia que complementa a configuração da economia Norte Fluminense é o Setor Público: em 2006 esse representava 6% da economia regional, já em 2021 sua participação aumenta para 15%.

Essa reconfiguração lança luz a uma série de questionamentos e conflitos instituídos na região, principalmente quanto ao uso dos recursos oriundos das atividades extrativas. Além disso, destaca a importância do Setor Público para a economia regional, visto que mesmo com as

transformações em curso nas atividades de extração de recursos naturais o setor público tem destaque para a economia regional, e tende a ser ainda mais importante caso as atividades na Bacia de Campos entrem em crise novamente.

Além do PIB, no contexto dos municípios da região é importante analisar outro dado econômico produzido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Valor Adicionado Bruto (VAB). Esse indicador é resultado do cálculo da produção realizada descontando os preços dos insumos, impostos e subsídios. Dessa forma tem-se a contribuição bruta da unidade de análise.

Assim, reforça a importância de compreender de forma ampla os efeitos das atividades extrativas nos lugares. Além da exploração dos recursos naturais propriamente dita, os efeitos se expandem para a logística e para o setor público de acordo com as compensações financeiras realizadas beneficiando esses territórios. No momento, essas mudanças em termos relativos do VAB industrial do NF em relação à totalidade do Estado reforçam a

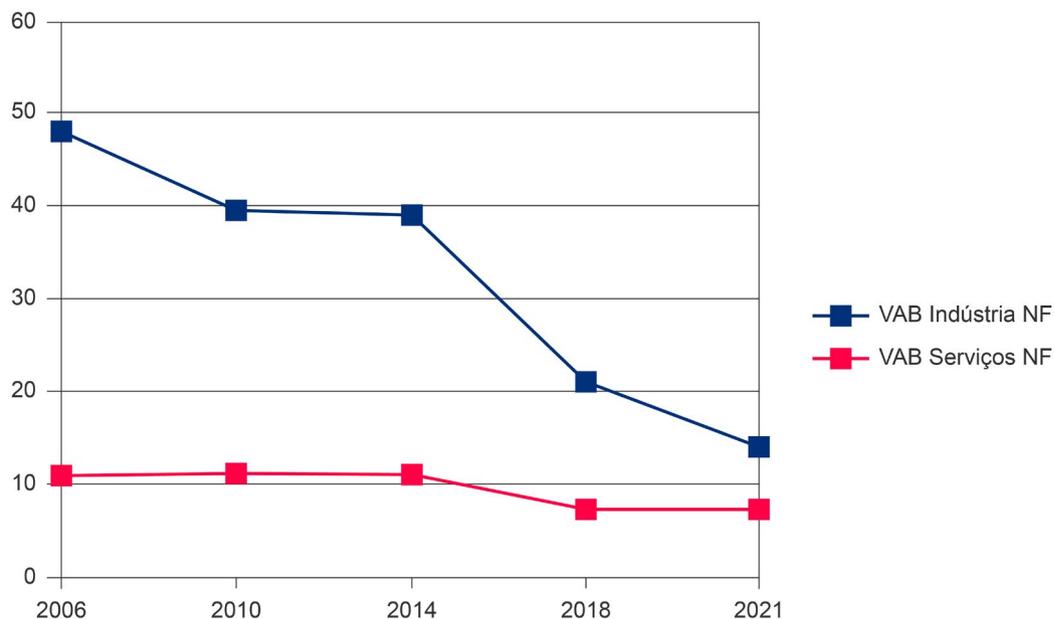


Fig 4- Participação Valor Adicionado Bruto (VAB) indústria e Serviços NF em relação ao ERJ
Fonte: IBGE, 2024

tendência de deslocamento das atividades extrativas na região.

A mudança no perfil dos vínculos formais na região, ao contrário do PIB, aponta para o deslocamento dos vínculos na indústria extrativa em 2022. Por outro lado, o comportamento do setor de serviços chama atenção principalmente para as atividades de Transporte, Armazenagem e Correios, e Informação e comunicação. Essas duas estão estreitamente relacionadas à logística apontando para a necessidade de melhorar a estrutura de circulação e de comunicação da região.

Partindo dos dados expostos na Tabela 1, o cenário dos empregos formais na região em relação ao estado é também de transição. Enquanto as Indústrias Extrativas diminuem a quantidade de Vínculos e perdem participação na economia estadual, a Indústria de Transformação aumenta, assim como as atividades relacionadas a Serviços, com destaque para as Atividades Profissionais Científicas e Técnicas. Muito embora tenha essa re-

configuração de maneira geral, a Massa Salarial diminui no período e a média salarial do vínculos também.

Porto e extração de petróleo e gás: relação próxima e demanda logística

Por isso, os Grandes Investimentos instalados na região possuem características peculiares. Pessanha (2017), por exemplo, afirma categoricamente que logística e extração de petróleo e gás possuem estreitas relações. Tomando em conta a dinâmica atual de circulação de mercadorias, a necessidade de transporte e armazenamento de petróleo e gás em larga escala demanda estrutura capaz de garantir a facilitação da sua circulação. Nesse contexto, os navios petroleiros aumentaram sua capacidade de carga e reduziram os custos de transporte marítimo. A atividade portuária no NF tem por característica fundamental a própria atividade petrolífera.

CLASSIFICAÇÃO NACIONAL DE ATIVIDADES ECONÔMICAS 2.0 SEÇÃO	2014		2018		2022	
	VÍNCULOS	MASSA SALARIAL	VÍNCULOS	MASSA SALARIAL	VÍNCULOS	MASSA SALARIAL
Agricultura, Pecuária, Produção Florestal, Pesca e Aquicultura	20,92	19,10	16,85	14,52	18,98	16,37
Indústrias Extrativas	62,94	67,90	63,86	67,67	58,51	55,38
Indústrias de Transformação	5,46	5,72	6,39	6,37	7,30	6,74
Eletricidade e Gás	3,03	5,22	2,88	3,52	2,92	3,84
Água, Esgoto, Atividades De Gestão de Resíduos e Descontaminação	5,24	4,06	4,12	2,83	4,29	3,66
Construção	11,05	13,37	12,50	14,15	14,33	17,92
Comércio, Reparação De Veículos Automotores e Motocicletas	6,41	6,13	6,05	5,62	6,39	6,03
Transporte, Armazenagem e Correio	7,66	13,87	7,60	13,38	9,00	17,91
Alojamento e Alimentação	6,79	8,45	6,03	6,52	6,64	7,45
Informação e Comunicação	2,50	1,19	3,25	1,38	5,35	2,25
Atividades Financeiras, de Seguros e Serviços Relacionados	3,12	2,50	3,19	2,40	3,12	2,21
Atividades Imobiliárias	5,93	4,21	4,97	2,72	5,15	3,23
Atividades Profissionais, Científicas e Técnicas	6,22	8,15	7,38	8,35	10,23	10,26
Atividades Administrativas e Serviços Complementares	3,75	4,86	3,35	3,35	3,56	4,32
Administração Pública, Defesa e Seguridade Social	7,15	5,88	7,42	6,11	6,61	5,22
Educação	4,71	3,10	5,10	3,34	5,64	5,11
Saúde Humana e Serviços Sociais	7,19	8,26	5,01	3,94	7,10	7,46
Artes, Cultura, Esporte e Recreação	2,85	1,49	2,84	1,50	3,07	1,69
Outras Atividades de Serviços	4,13	3,02	4,24	3,00	3,44	2,39
Serviços Domésticos	8,97	10,89	23,91	23,21	11,11	11,46
Organismos Internacionais e outras Instituições Extraterritoriais	2,43	1,05	0,00	0,00	0,00	0,00
Total Regional	6,92	9,45	6,60	8,07	7,16	8,75

Tab 1- Vínculos, Massa Salarial e Média Salarial do Norte Fluminense em relação ao Estado do Rio de Janeiro

Fonte: Elaboração própria, a partir da RAIS/MTE (2024)

Assim as atividades portuárias na região apresentam características mais avançadas dos portos ao redor do mundo. Ao invés de meras estruturas de cais os portos se tornam *Maritime Industrial Development Aereas* (MIDAS). Monié (2021) destaca que esses empreendimentos possuem dois espaços, a *hinterlândia* e a *foreland*. Sendo que a *hinterlândia* é o espaço continental porto, eventualmente também conhecida como *retroárea*, onde

está disposta a estrutura de serviços e o abrigo de seus clientes. Também nesse espaço, o porto realiza sua ligação com outros meios de transporte terrestres, e então funciona como redistribuidor ou receptor de parte das mercadorias que transitam no mar.

Ainda segundo o Monié (2021), a *foreland* representa a área marítima dos portos. Nela constam as rotas comerciais e a organização dos serviços marítimos, bem

como os recursos humanos capazes de atender a demanda de movimentações portuárias. Essas configurações destacam os portos como “nós territoriais”. Nesse sentido essas estruturas se tornam responsáveis por articular e integrar em longa distância a produção de mercadorias, sem necessariamente incluir as relações locais. Nesse processo, é importante compreender a capacidade do empreendimento em alterar suas próprias estruturas de funcionamento, como já ocorrido.

Desde a inauguração da pedra fundamental em 2008, o Porto do Açú passou por diversas “atualizações”, indo da especialização em minério, para o apoio às atividades petrolíferas, visando se integrar às demandas impostas pelo cenário mundial e às estratégias de inserção do Brasil nesse cenário, além de responder aos conflitos ambientais e sociais que caracterizam, desde o início, a sua implantação e operação. Os principais acionistas são: o fundo americano EIG, o fundo soberano dos Emirados Árabes, Mubadala, e o belga Porto da Antuérpia, portanto,

todos estrangeiros. O complexo portuário administrado pelo Porto do Açú em São João da Barra abriga 22 empresas e possui 11 terminais. No total o empreendimento possui área de 90 km².

A Figura 6 aponta para a principal característica do porto, considerando que o maior volume de movimentações é de longo curso. A visualização dos dados permite reafirmar a ideia de que o Porto do Açú é um nó logístico voltado para os transportes de longo curso

No entanto, é preciso investigar mais a fundo quais são as características dessa movimentação. Desde o início de sua operação, 97,3% de todas as movimentações de longo curso foram voltadas a exportação, assumindo uma função importante na dinâmica de circulação de commodities visto que a maior parte da movimentação no porto segundo dados da ANTAQ é de minérios e petróleo ou derivados, produzidos pelo Brasil. A Figura 7 apresenta o volume das movimentações no Porto do Açú, em 2023, sendo majoritariamente produtos primários.

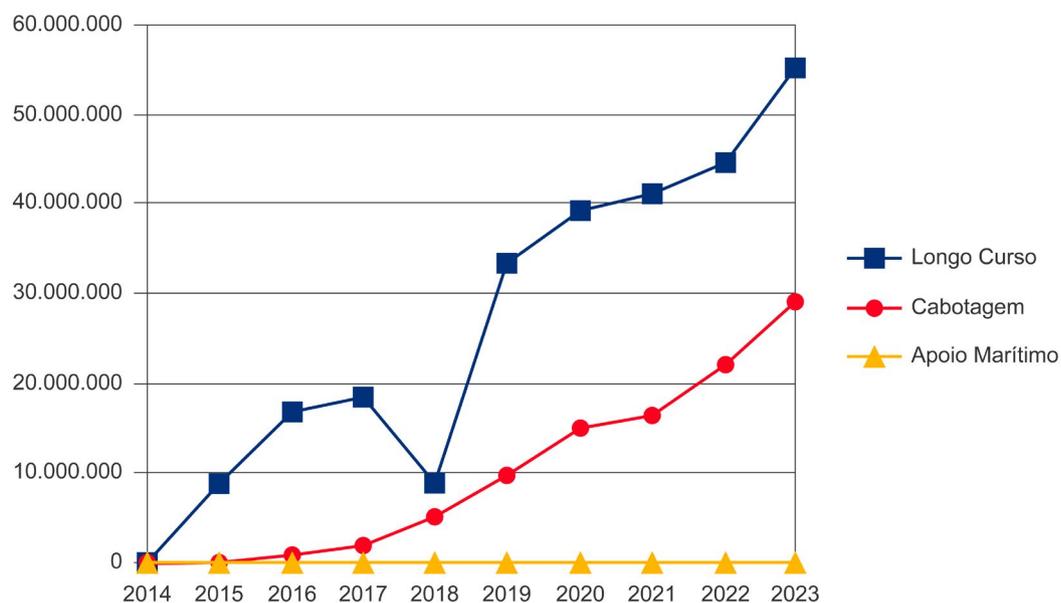


Fig 6 - Movimentação por tipo nos Terminais do Açú 2014-2023

Fonte: Elaboração do autor, a partir da ANTAQ, 2024.

GR1.7 – Grupo de Mercadoria
em toneladas (t) (2023: Jan - Dez)

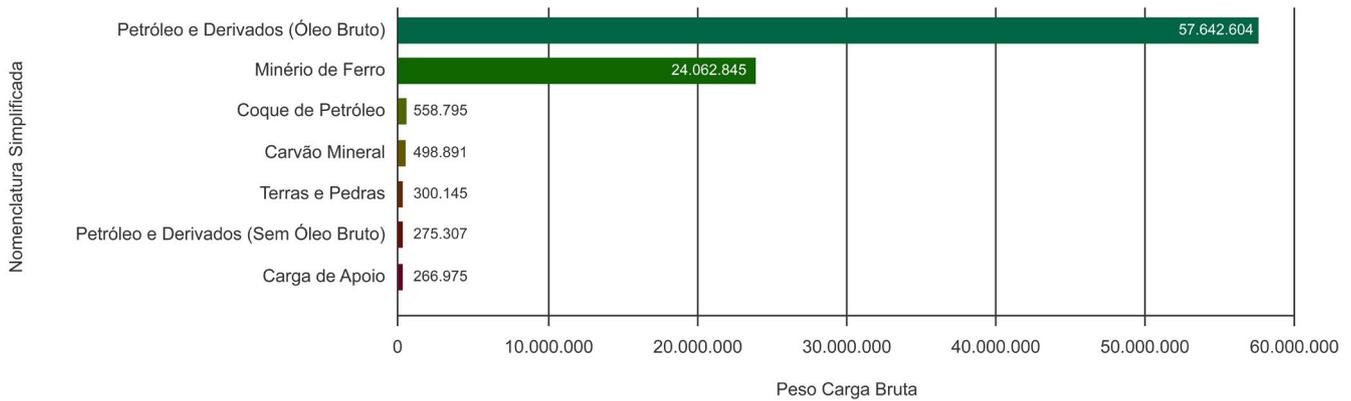


Fig7. Movimentação Açu por tipo de mercadoria em 2023

Fonte: Estatístico Aquaviário - ANTAQ

Em 2023, segundo dados da ANTAQ (2024), o Terminal de Petróleo localizado no Açu foi uma das principais plataformas de exportação de petróleo do Brasil, dividindo o protagonismo com o terminal localizado em Angra dos Reis: juntos representaram 86% de todo o petróleo exportado pelo país. Cabe destacar, quanto à movimentação de petróleo e derivados exposta na Figura 7, que metade dela é transbordo de petróleo, ou seja, o desembarque no terminal oriundo da exploração; a outra metade representa o embarque rumo ao exterior. Além disso, atualmente o porto é um condomínio de terminais privados que em sua maioria disponibilizam serviços de apoio às atividades *offshore*.

Por um outro desenvolvimento econômico do Norte Fluminense

O caso do Norte Fluminense é um caso simbólico de como se mobiliza o discurso de desenvolvimento econômico e superação do atraso para a realização de intervenções regionais, mas que não discute profundamente que tipo de desenvolvimento é proposto. Nunca falta-

ram diagnósticos e estratégias regionais para a superação das desigualdades, mas sempre sustentadas ou pelo discurso das elites locais, apropriando-se direta ou indiretamente dos recursos que viabilizem os projetos. O que se experimenta na região é o clássico desenvolvimento do subdesenvolvimento em vários períodos diferentes.

Nesse sentido, as principais questões para os gestores dessa região são: que tipo de desenvolvimento econômico propõe aos municípios? Consequentemente, como construir um ambiente regional que suporte os municípios nessa empreitada?

Considerando o histórico econômico e político regional e forma de apropriação dos recursos das atividades, primeiro agropecuárias e depois extrativas, e como elas não serviram para atenuar as desigualdades regionais, é preciso estabelecer um pacto entre os municípios e os poderes instituídos localmente. É preciso utilizar ferramentas como planejamento estratégico de forma transparente e acessível para influenciar os dispositivos de definição de orçamento com Plano Plurianual (PPA), Lei de diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual em um esforço

que consolide os interesses regionais, mas que, sobretudo, inclua a população local em debate.

Atualmente a região conta com diversas instituições de ensino, pesquisa e extensão que podem contribuir para construção de vias de desenvolvimento alternativas, se distanciando da estrita dependência das atividades de extração, depositando esforços em estratégias plúrais e democráticas. Atualmente o Norte Fluminense já produz profissionais com potencial para discutir vias relacionadas à transição energética, modelos de produção agropecuárias menos agressivas ao ambiente e menos desiguais economicamente. O diálogo entre essas instituições de ensino e os poderes públicos, tanto o executivo e tanto legislativo, pode contribuir para o aproveitamento desse potencial.

Além disso, não é possível ignorar os empreendimentos já construídos e em operação na região. As atividades de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos continuam ocorrendo, e o Porto do Açu é um empreendimento destacado em termos da operação relacionada não só ao petróleo, mas que busca oferecer apoio logístico para outras atividades primárias, como extração de minério e o agronegócio. Por mais que esses empreendimentos de fato contribuam para o emprego da mão de obra local, também é preciso ir além dos efeitos econômicos produzidos. Os municípios precisam repensar e construir diálogo em conjunto com os gestores desses negócios e a população local, considerando a pressão exercida na infraestrutura urbana local, como moradia, transporte e outros serviços públicos.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DE TRANSPORTES AQUAVIÁRIOS, ANTAQ; **Estatístico Aquaviário**, acesso em 15 de jul. 2024, disponível em: <https://web3.antaq.gov.br/ea/sense/index.html#pt>

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, ANP, Painéis Dinâmicos sobre Exploração e Produção de Petróleo e Gás, disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-sobre-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/paineis-dinamicos-de-producao-de-petroleo-e-gas-natural> Acesso em: 15 de jul. 2024

ALMEIDA, E.; CRUZ, J.L.; Conflitos em espaços globalizados: uma leitura das resistências na Microrregião de Campos dos Goytacazes/RJ, **Novos Cadernos NAEA**, v. 24 n. 2, p. 11-36, 2021.

BRASIL, Lei 9.478 de 6 de agosto de 1997, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-norma-pl.html> Acesso em: 15 de jul. de 2024

_____, Decreto 2.705 de 3 de agosto de 1997, disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2705-3-agosto-1998-398055-norma-pe.html> Acesso em: 15 de jul. de 2024

_____, LEI 12.351 de 22 de dez. 2010, disponível em : https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/l12351.htm Acesso em 15 de jul.2024

_____, LEI 12.734 de 30 de nov. de 2012, disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12734.htm Acesso em:15 de jul.2024

CRUZ, J.L; Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000. Tese (Doutorado) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 2003.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA, IBGE; disponível em <https://www.ibge.gov.br/>, acesso em 15 jul. 2024

MAR SEM FIM, disponível em: <https://marsemfim.com.br/petrobras-derrame-na-bacia-de-campos/> Acesso em: 15 de jul.2024

MONIÉ, F. A inserção do Porto do Açú (São João da Barra) no sistema marítimo portuário mundial: atores, escalas e funções. IN: PIQUET, R. Norte Fluminense: uma região petrodependente. Rio de Janeiro, Telha, 2021

NAZARETH, P. Rendas petrolíferas: tempos incertos para os Municípios do Estado do Rio de Janeiro. IN: PIQUET, R. Norte Fluminense: uma região petrodependente. Rio de Janeiro, Telha, 2021

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

PIQUET, R.; PINTO, H.Q; Transformações em curso na indústria petrolífera brasileira. Rio de Janeiro, e-papers, 2018

PIQUET,R; TAVARES,E; PESSOA, J.M; Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense,Cad. Metrop., São Paulo, v. 19, n. 38, pp. 201-224, 2017, disponível em:<http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2017-3808>

ROSENDO, R.C; CARVALHO, A; A Formação econômica da Região Norte Fluminense. IN:PESSANHA, R.M; NETO,R.S.; Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana de açúcar aos royalties do petróleo, Campos dos Goytacazes, WTC Editora, 2004

SOUZA, J.; TERRA,D; Migrações, pendularidades e mercado de trabalho no segmento upstream da indústria do petróleo na Bacia de Campos, EURE . vol 46 , no 137 ,pp. 157-180, 2020

**EIXO
SEGREGAÇÃO**

GRANDES INVESTIMENTOS, MAIORES DESIGUALDADES:

o que fazer?

Raquel Chaffin Cezario

Guilherme Vasconcelos Pereira

Introdução

Há mais de quatro décadas, municípios do Norte Fluminense têm recebido grandes investimentos, que inserem a região na economia brasileira e internacional, mas são inócuos na promoção da inclusão e do desenvolvimento socioespacial. Apesar das expectativas que eles sempre mobilizam, o debate público em torno dos seus efeitos sobre a desigualdade e a segregação social — balanceando custos e benefícios — é ainda limitado.

Paralelamente ao declínio da agroindústria sucroalcooleira, uma busca por alternativas econômicas que pudessem reverter o cenário de pobreza instaurado povoou o imaginário coletivo da região. Desde que a base de operações da Petrobras foi instalada em Macaé, na década de 1970, a expectativa em torno da *redenção econômica* pela via de megaprojetos tem sido alimentada junto à opinião pública regional.

A despeito desse aparente revés, o Norte Fluminense tornou-se um ambiente propício para receber os chamados grandes investimentos (GI), como o do Porto do Açú, em São João da Barra. Em geral, os empreendimentos relacionados a esse conceito (GI) são conhecidos pela mobilização de enormes montantes de capital e pela transformação do uso dos solos. A expectativa associada a eles é a promoção do emprego, o crescimento econômico e o aquecimento do mercado local. No entanto, pouco se pondera acerca dos custos sociais associados.

Nesse sentido, tem-se como hipótese principal a assertiva de que os GI não se traduzem em significativa melhoria da qualidade de vida na região e não diminuem as desigualdades socioespaciais. O objetivo é demonstrar como esses GI

umentam as receitas municipais, sem, contudo, consolidarem-se como desenvolvimento regional, pois acentuam as disparidades e as segregações no território. Assim sendo, a próxima seção coloca em evidência dois municípios da região Norte do Estado do Rio de Janeiro: São João da Barra e Campos dos Goytacazes.

São João da Barra e Campos em perspectiva

Pensar o ordenamento urbano a partir da instalação de GI é de suma importância para a garantia não apenas do crescimento econômico, mas de um efetivo desenvolvimento da cidade. Uma enorme conquista para a promoção da Política Urbana no Brasil foi a aprovação do Estatuto da Cidade (Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001), que instituiu o Plano Diretor Municipal como o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana.

Esse Plano é obrigatório para todos os municípios com mais de 20 mil habitantes, para os municípios que fazem parte de regiões metropolitanas, para os que integram alguma área de especial interesse turístico e para os que estão inseridos na área de influência de empreendimentos ou atividades com significativo impacto ambiental regional ou nacional, que é o caso do Porto do Açú.

Mediante a instalação desse megaempreendimento, o município de São João da Barra realizou em 2006 e em 2013 a revisão do seu Plano Diretor. O originalmente chamado Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú (Clipa) começou a ser construído em 2007 pela LLX Açú Operações Portuárias S/A, hoje Prumo Logística Global, e entrou em operação em 2014. Atualmente, o Clipa possui o

quarto maior terminal de minério de ferro do Brasil, é responsável por 30% das exportações brasileiras de petróleo, tem o maior parque térmico da América Latina e abriga a maior base de apoio offshore do mundo.

O Plano de 2006 começou a ser elaborado em 2004 e foi integralmente feito pelos técnicos da Fundação Estadual do Norte Fluminense (Fenorte), hoje extinta e incorporada à Uenf, sendo financiado com recursos do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Assim, o Plano foi compilado por profissionais que conheciam e estudavam a região e o município sanjoanense. Contudo, o diagnóstico realizado pela equipe não foi para a versão final, que se tornou a Lei nº 050/2006 aprovada pela Câmara de Vereadores (SÃO JOÃO DA BARRA, 2006), o que acabou servindo aos interesses de alguns agentes privados (CEZARIO, 2014).

A supracitada lei passou por um processo de revisão em 2013. A proposta revisora foi coordenada pela Prefeitura e envolveu a Equipe Técnica Municipal, a Comissão de Acompanhamento (formada por representantes da sociedade civil) e a empresa de consultoria Jaime Lerner Arquitetos Associados (contratada pelo município). Destaca-se que, enquanto a revisão de 2006 envolveu profissionais que conheciam a cidade e a região, a revisão de 2013 foi elaborada por um grupo pouco conectado com o território sanjoanense, fato que só veio afirmar o quão “empresarial” a cidade se tornou.

Contextualizando, a partir da década de 1990, a incapacidade financeira do Estado (poder público em geral) o levou a firmar parcerias com o empresariado para a promoção de projetos associados ao planejamento com empreendedoris-

mo urbano. Nesse sentido, o planejamento atual das cidades deixou de ser tecnocrático para ser um processo político no qual participam vários agentes sociais, com evidente assimetria de poder entre eles.

Assim, o planejamento foi se tornando competitivo e flexível, sendo orientado pelo e para o mercado. Não obstante, o Estado passou a aproveitar as oportunidades de negócios, apresentando as cidades como econômica, social e competitivamente eficientes. Esse fato levou à existência das *cidades-empresa*, cuja legislação passou a autorizar a prática da *exceção legal* (VAINER, 2011).

A *cidade-empresa* se torna a *cidade da exceção* quando as legislações se tornam passíveis de desrespeito legal, e parcelas crescentes de funções públicas do Estado são transferidas para agências livres do controle político-burocrático. Desse modo, as cidades são pensadas para atrair indústrias e negócios, utilizando estratégias como a concessão de benefícios fiscais (isenção de taxas diversas) e não fiscais (cessão de terrenos, por exemplo), o que acaba por acentuar as segregações urbanas. Assim sendo, “o governo eleito governa, o legislativo municipal legisla... Mas a forma como governam e legislam produz e reproduz situações e práticas de exceção, em que poderes são transferidos a grupos de interesse empresarial” (Ibidem, p. 11).

Diante deste cenário, é possível afirmar que São João da Barra tem sido inserido no planejamento que exige das cidades flexibilidade e competitividade. O município se enquadra na definição de *cidade-empresa* e da *exceção legal*, ou seja, ele é colocado à venda para o mercado e é planejado espacialmente atendendo às suas necessidades, mesmo que para

isso seja preciso alterar ou desrespeitar a legislação.

Desde a chegada do porto, o município tem presenciado o aumento do nível de sua atividade econômica. De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o PIB de São João da Barra cresceu 256% entre 2007 e 2008. Se considerarmos o ano de 2021, o crescimento foi de 725%. Analisando apenas a atividade econômica da indústria, as receitas aumentaram 310% entre 2007 e 2008, e 502% entre 2007 e 2021. Esses dados demonstram que o Porto do Açú proporcionou um significativo crescimento econômico para o município.

Contudo, todo o afluxo de capital foi insuficiente para a melhoria da qualidade de vida e a redução das desigualdades sociais da população. Isso demonstra que planos e altos ganhos não resultam necessariamente em desenvolvimento urbano, pois este depende de uma gestão que de fato cumpra o previsto na Lei do Plano Diretor e que realmente invista em ações práticas de infraestrutura urbana e projetos sociais/culturais.

Houve um investimento nas estradas que dão acesso ao Porto e, conseqüentemente, à localidade do Açú, e esta passou por um aperfeiçoamento no fornecimento dos serviços de energia elétrica, água e internet. Contudo, a localidade continua enfrentando problemas de infraestrutura urbana, assim como os demais distritos sanjoanenses. Por isso, os próprios moradores do Açú dizem que estas não foram, necessariamente, melhorias, mas migalhas do porto. Nesse sentido, corroborou-se que não houve um efetivo desenvolvimento na cidade.

Assim como em outros municípios do Norte Fluminense, o ocorrido em São João da Barra evidencia práticas de se-

gregação e de neoextrativismo. Abordando mais especificamente este tema, convém citar que, no início do século XXI, o debate em torno da realização de novos empreendimentos na região enfatizou dois fatores favoráveis. O primeiro diz respeito à já consolidada estrutura de exploração e produção de petróleo e gás com seus efeitos financeiros através dos royalties e participações especiais, proporcionando rendas extraordinárias aos municípios considerados produtores, funcionando como fator atrativo para novos empreendimentos. O segundo é o contexto da forma de inserção subordinada das economias latino-americanas no mercado mundial nas primeiras décadas do citado século.

Esse cenário tem sido debatido por diversos autores latino-americanos, como Martín Arboleda (2020), Svampa (2019), Acserald *et al.* (2021) e Ribeiro (2020), destacando os efeitos das atividades extrativas para as dinâmicas ambientais, econômicas e sociais. O conceito de neoextrativismo que os autores destacam traz à tona a discussão em torno da opção dos países pela promoção do desenvolvimento econômico sustentado pelas atividades de extração de recursos naturais. Para Acserald *et al.* (2021, p.2),

A literatura tem se referido ao neoextrativismo como um modelo de desenvolvimento capitalista fundado na exploração de recursos naturais através de redes produtivas pouco diversificadas e voltadas à exportação de *commodities*, configurando uma inserção subordinada das economias nacionais na divisão internacional do trabalho.

O cenário favorável, tanto regional quanto nacional, aprofundou a relação do Norte Fluminense com novos projetos ligados à extração de recursos naturais.

Porém, nas primeiras décadas do século XXI, com projetos privilegiando a logística, a princípio, o empreendimento portuário serviria para o escoamento da produção de minério oriundo de Minas Gerais e transportado através do mineroduto, com 525 km de extensão. Já nessa etapa, a Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB) apontava irregularidades no processo de licenciamento ambiental, caracterizando-o como não convencional e excludente, pois a população local não teve condições de interferir no processo.

No entanto, o projeto inicial foi ampliado e nesse movimento assumiu características estruturais típicas dos portos mais modernos, chamados de *Maritime Industrial Development Areas* (Midas). A nova configuração expandiu o projeto para além do porto, acrescentando uma retroárea industrial com possibilidade de atracação de navios maiores.

Uma das etapas mais marcantes da expansão foram as desapropriações. Em 2008 e 2009 foram aprovados os decretos estaduais nº 41.584 e nº 41.585, de 5

de dezembro de 2008; nº 41.915 e 41.916, de 19 de junho de 2009; e nº 41.998, de 19 de agosto de 2009, que criaram o Distrito Industrial na Zona de Expansão Industrial no 5º Distrito, cuja área pode ser visualizada na Figura 1.

Tais decretos previam a retirada da população que ocupava essa propriedade para o avanço das obras do porto. Assim sendo, as desapropriações atingiram 1.580 imóveis rurais, sendo 1.403 desapropriados pelo decreto nº 41.584 e 177 pelo decreto nº 41.915. Atualmente, com área de 130 km², incluindo a reserva ambiental, o empreendimento é maior do que 15 dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro. Esse processo foi obscurecido por diversas ações que envolveram a Codin, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o ex-governador Sérgio Cabral e o empresário Eike Batista. Até hoje, várias ações tramitam na Justiça, pois vários moradores desapropriados ainda não receberam a indenização justa e devida (CEZARIO, 2021).

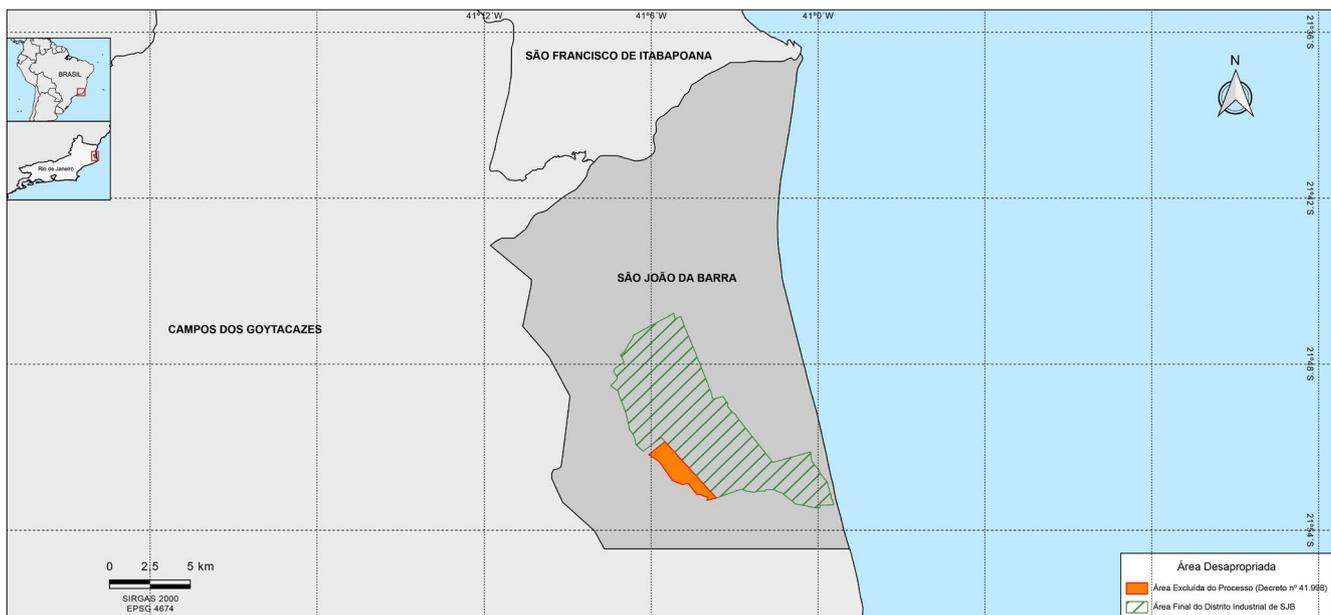


Figura 1 - Mapa da área desapropriada para o Distrito Industrial de São João da Barra
 Fonte: IBGE/DOERJ. Elaborado por Paulo Mesquita e Raquel Cezario. (CEZARIO, 2021).

A implantação do porto desencadeou novos conflitos e intensificou o debate em torno dos seus efeitos. O trabalho de Costa (2018) aponta que a execução do porto se fundamentou em três pilares: a) autoritarismo; b) expulsão imposta pelo Estado; c) deslocamentos forçados dos camponeses com uso de violência. Tais conflitos e uma série de irregularidades contribuíram para a crise no “Grupo X”, cujo proprietário era Eike Batista, culminando na troca do controle do porto. A chegada dos novos donos estreitou a relação com a atividade petrolífera sob a justificativa do aumento na produção em virtude da exploração na camada pré-sal, fornecendo apoio logístico capaz de garantir a sua *fluidez*.

A descoberta de novas reservas de petróleo e gás, que elevou a posição brasileira entre os produtores mundiais, tem direcionado os novos investimentos a porções da Bacia de Santos. Se em janeiro de 2013 a Bacia de Campos (BC) respondia por 74,7% da produção nacional, em novembro de 2023 sua participação era de apenas 19,8% (AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO, 2024). Em termos absolutos, considerando as duas datas de referência, a produção na BC caiu a menos da metade (de 1,89 milhão para 930 mil barris por dia). Esse cenário pode ser um indicativo do futuro da região em relação aos royalties.

A implantação dos empreendimentos serviu para influenciar a configuração do quadro regional de empregos formais. Observando o Norte Fluminense, houve uma perda de 16,3% dos vínculos entre 2014 e 2021 (RAIS/MTE). No geral, os dados indicam que a região tem, respectivamente, em Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra os polos de indústrias extrativas, serviços e atividades

portuárias. Do ponto de vista das desigualdades, configura-se um cenário onde os maiores salários estão concentrados nas atividades relacionadas à extração de recursos naturais, seja na indústria extrativa ou na logística.

Chama a atenção, especialmente no município de Campos, o crescimento da participação das atividades imobiliárias, atividades financeiras, informação e comunicação, serviços domésticos e administração pública. Isso indica que o município tem se consolidado como sede dos trabalhadores nas atividades de extração e logística. Uma das consequências da demanda por moradia em Campos é o aumento da pressão pelo uso do solo. No município também houve deslocamentos da população, como no caso do “Programa Morar Feliz”, realizado pela Prefeitura Municipal, sob justificativa de retirar as famílias de situação de risco, mas realocadas em áreas mais distantes do centro urbano.

Os investimentos realizados pelo poder público em determinadas áreas da cidade afetam a renda real, ou seja, o poder de compra dos bens e serviços disponíveis, e são afetados por ela, o que contribui para a produção desigual do espaço urbano. De acordo com Vetter e Massena (1981), a determinação da estrutura interna de uma cidade se dá a partir da apropriação dos benefícios gerados pelos investimentos do Estado. Suas ações acabam tendo impacto sobre a segregação residencial, que influencia a alocação de recursos em uma espécie de “causação circular”. Essa segregação significa altas concentrações espaciais de poder econômico e político, estando altamente associada à renda real (poder de compra).

No modelo de “causação circular”, as ações do Estado geram uma distribui-

ção espacial de benefícios líquidos que provoca impactos sobre a superfície de preços no mercado de solo urbano. Essa superfície influi sobre a segregação residencial, segundo grupos de rendimentos. Visto que o poder político possui uma correlação positiva com o poder aquisitivo, áreas com grupos de alto rendimento recebem mais benefícios líquidos das ações do Estado. Essa concentração espacial demanda serviços de qualidade, que acabam por determinar também o status social da área. Portanto, as áreas com indivíduos de rendimento mais alto tendem a receber mais benefícios líquidos do Estado, considerando que possuem também maior poder político (VETTER e MASSENA, 1981).

Terra, Givisiez e Oliveira (2007), utilizando a cidade de Campos como objeto de análise, buscaram compreender como o poder público local, dotado de elevadas receitas orçamentárias, administrava a distribuição dos investimentos em obras públicas da cidade. Os resultados apontaram para uma causalidade circular no município campista, pois a distribuição dos investimentos indicou que as áreas com população de alta e média renda receberam proporcionalmente mais recursos do que as áreas onde residiam pessoas com menor poder aquisitivo. Assim sendo, embora o município receba um grande volume de royalties, não há indícios de que essa vantagem orçamentária tenha se traduzido em justiça social.

Do ponto de vista das finanças municipais de Campos, Macaé e São João da Barra, essa distribuição incentiva o debate acerca da dependência das transferências nas receitas das Prefeituras, sobretudo em um cenário de queda no volume de recursos recebidos. Mais de um terço das receitas totais desses municípios (em

média 38,1%) tinha origem nas transferências de royalties e participações especiais, enquanto as receitas próprias (como IPTU, ISS e ITBI) representavam 19,7% do total (SICONFI, 2024).

Portanto, a análise aqui elencada demonstrou que os recursos auferidos por GI, royalties e participações especiais não minimizaram as segregações espaciais e as desigualdades sociais na Região Norte Fluminense. Assim sendo, não houve significativa melhoria na qualidade de vida dos municípios.

Considerações finais

Um primeiro ponto para lidar de forma positiva com os grandes investimentos estabelecidos nos territórios é entender que as autoridades constituídas deveriam assumir uma postura ativa frente ao grande capital. Diante desses empreendimentos, espera-se que prefeitos e vereadores se comportem como representantes dos interesses da sociedade local e não como *empresários de cidades-empresa*.

Mesmo reconhecendo a enorme influência política e econômica, cabe lembrar que, quanto maior for a assimetria em relação ao poder das autoridades municipais, mais escandaloso será o abuso eventualmente cometido por parte do grande capital. Portanto, é preciso manejar estrategicamente essas situações, como fez, por exemplo, a Associação de Proprietários Rurais e de Imóveis do Município de São João da Barra (Asprim) em defesa dos moradores do Açú.

Longe de esgotar o debate, mas oferecendo breves considerações sobre a dinâmica da região, o cenário atual indica que o Norte Fluminense tem forte dependência das atividades de extração, mesmo que com volume menor de recur-

tos financeiros diretos, onde a atividade logística ganha destaque. Essa realidade traz o risco de os municípios investirem os seus recursos e, assim, promoverem novas rodadas de remoções e deslocamentos da população, consequentemente aprofundando a segregação e as desigualdades na região. Não faltam vozes questionando e incentivando planejadores locais quanto à adequação dos municípios a iniciativas que possam fazer prevalecer o interesse público e não o privado, pelo bem do futuro da região.

O caso sanjoanense reflete como um grande empreendimento, sob os auspícios do poder público municipal, reconfigura a organização socioespacial da cidade por meio de planos que contemplam a igualdade de acesso à cidade formalmente, mas na prática efetiva da política urbana continua gerando desigualdades no uso e ocupação do solo. O que pôde ser verificado é que os processos de revisão do Plano Diretor visavam ao desenvolvimento urbano, mas a sua concretização ainda não foi efetivada. O porto ocasionou algumas mudanças positivas, porém estas não podem ser consideradas como medidas que trouxeram o desenvolvimento para o município.

Em pleno século XXI, o planejamento ainda enfrenta seus desafios e, muitas vezes, não se efetiva no ordenamento do espaço urbano das cidades. Todavia, este não deve ser um motivo para desconsiderá-lo. Concomitante à gestão, o mesmo precisa a cada dia ser aprimorado para que os municípios alcancem o tão almejado desenvolvimento, que não chegará com o crescimento da economia local, mas com a eficaz participação dos cidadãos na vida política de suas cidades e a correta ação do poder público para melhorar a qualidade de vida da população e

fazer crescer a justiça social, minimizando as segregações e garantido o pleno direito à cidade.

Quanto a Campos dos Goytacazes, os fatos demonstram que, no período recente com os recursos oriundos das atividades extrativas, quanto maior o volume de recursos disponíveis para investimentos, menor será a inversão dos mesmos para os estratos mais pobres. Estabelece-se, assim, uma correlação negativa entre volume de investimentos em áreas de populações mais pobres e volume de orçamento municipal. Por conseguinte, o Estado e as relações que o cercam mantêm um sistema amplamente desigual, favorecendo e não minimizando as segregações residenciais. Portanto, este estudo aceita a sua hipótese principal de que os GI não se traduziram em significativa melhoria da qualidade de vida na região e não diminuíram as desigualdades socioespaciais.

Todos estão na expectativa quanto às eleições municipais de outubro. Será que os candidatos repetirão o discurso de desenvolvimento apoiados em empreendimentos desse mesmo tipo ou dessa vez estarão dispostos ao debate amplo com a população para enfrentar os velhos conflitos e desenhar novas alternativas? Que modelo de planejamento e articulação com os grupos empresariais a próxima gestão pretende seguir? Os candidatos e candidatas estarão atentos às demandas urbanas? Por fim, o que a população espera frente aos desafios que o planejamento enfrenta?

Síntese da proposta:

O Plano Diretor é uma importante ferramenta quando utilizado por uma boa gestão e por um poder público que utilize de forma correta os recursos municipais

na promoção do desenvolvimento urbano, ou seja, investindo em ações que melhorem a qualidade de vida da população, diminuam as segregações e aumentem a justiça social. Propõe-se, portanto, um retorno ao Plano que exigia do Estado a garantia do direito à cidade para toda a população, especialmente a de baixa renda, resgatando o planejamento da década de 1980, onde a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 afirmou o princípio da participação social na elaboração de políticas públicas.

Não obstante, propõe-se a maior divulgação de estudos e debates que coloquem em foco a Região Norte Fluminense, para que os munícipes, munidos de conhecimento, com seu poder de voto e direito à participação cidadã, cobrem de suas autoridades constituídas cidades mais inclusivas, menos segregadas e que não contemplem práticas neoextrativistas, advindas dos grandes investimentos, mas ações que levem ao desenvolvimento urbano. A hora é agora! A urna é o lugar!

Referências

ARBOLEDA, Martín. Circuitos de extração: valor em processo e o nexos mineração/cidade. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro. - 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, Observatório das Metrópoles, 2020.

ACSERALD, H; FURTADO, F.P; BARROS, J.N; PINTO, R.; ASSIS, W.F.; Neoextrativismo e autoritarismo: afinidades eletivas, Revista Antropolítica, n.53, Niterói, p.167-194, 2021.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, ANP. Painéis Dinâmicos sobre Exploração e Produção de Petróleo e Gás. Brasília: ANP, 2024 Disponível em: <https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/paineis-dinamicos-da-anp/paineis-dinamicos-sobre-exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/paineis-dinamicos-de-producao-de-petroleo-e-gas-natural>. Acesso em: 15 de julho de 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/L10257.htm . Acesso em: 15 de julho de 2024.

COSTA, Ana Maria Almeida da. O processo de expropriação das terras do Açú e a trajetória de lutas dos camponeses impactados pelo projeto Minas – Rio. 2018. 266 f. **Tese (Doutorado em Serviço Social) – Programa de Pós Graduação em Serviço Social**, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

CEZARIO, Raquel Chaffin. Planejamento Estratégico em São João da Barra (RJ): o desenvolvimento urbano sob a ótica do Plano Diretor de 2006. 2014. 124 f. **Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais**, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, 2014.

CEZARIO, Raquel Chaffin. Desapropriações como Expropriação de Terras para o Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú. 2021. 191 f. **Tese (Doutorado em Socio-**

logia Política) - Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF), Campos dos Goytacazes, 2021.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.584, de 05 de dezembro de 2008. Declara de Utilidade Pública, para fins de Desapropriação, em favor da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio De Janeiro - Codin, a área que menciona, situada no Município de São João da Barra, para o fim de implantar no local um Distrito Industrial. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.585, de 05 de dezembro de 2008. Dispõe sobre a criação do Distrito Industrial de São João da Barra, no Município de São João da Barra, e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2008.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.915, de 19 de junho de 2009. Declara de Utilidade Pública, para fins de desapropriação, em favor da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro - Codin, a área que menciona, situada no Município de São João da Barra, para o fim de implantar no local um Distrito Industrial. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.916, de 19 de junho de 2009. Dá nova redação aos Arts. 2º e 4º do Decreto nº 41.585, de 5 de dezembro de 2008, que dispõe sobre as áreas que formam o Distrito Industrial de São João da Barra e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.998, de 19 de agosto de 2009. Altera o decreto nº 41.584, de 05 de dezembro de 2008, para o fim de excluir áreas que inicialmente integrariam o Distrito Industrial de São João da Barra e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 2009.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO, MTE. Relatório Anual de Informações Sociais (RAIS), disponível em: <https://bi.mte.gov.br/bgcaged/login.php> Acesso em: 24 de julho de 2024.

SÃO JOÃO DA BARRA (RJ). Lei nº 050/2006, de 26 de dezembro de 2006. Institui o Novo Plano Diretor do Município de São João da Barra. São João da Barra, RJ: Diário Oficial do Município de São João da Barra, 2006.

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

SICONFI. Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público Brasileiro. Contas anuais. Disponível em: https://siconfi.tesouro.gov.br/siconfi/pages/public/consulta_finbra/finbra_list.jsf Acesso em: 24 jul 2024.

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

TERRA, Denise Cunha Tavares, GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves e OLIVEIRA, Elzira

Lúcia de. Rendas Petrolíferas, Investimentos públicos e aumento das desigualdades intra-urbanas. XII Encontro Nacional da Anpur, 2007. Belém: Anais do XII Encontro nacional da Anpur, 2007.

VAINER, Carlos. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional 14. Rio de Janeiro, 2011. Anais eletrônicos... Rio de Janeiro: Enanpur, 2011.

VETTER, David Michael & MASSENA, Rosa Maria Ramalho. Quem se Apropria dos Benefícios Líquidos dos Investimentos do Estado em Infra-estrutura? – Uma Teoria da Causação Circular. Solo urbano – Tópicos sobre o uso da terra. L. A. Machado da Silva (ORG). Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1981, pp. 51-77.

Obs.: Parte do artigo é fruto da pesquisa desenvolvida durante o Mestrado em Políticas Sociais na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF da doutora Raquel Chaffin Cezario, e traz partes não publicadas na íntegra desse trabalho.

**EIXO
GOVERNANÇA**

DESAFIOS E OPORTUNIDADES NA GESTÃO ORÇAMENTÁRIA PARTICIPATIVA:

práticas e propostas

Nilo Lima de Azevedo

José Felipe Quintanilha França

Richardson Leonardi Moura da Câmara

Introdução

Entre 6 e 8 de novembro de 2023, ocorreu a 22ª Conferência do Observatório Internacional da Democracia Participativa (OIDP), no Rio de Janeiro (RJ). Embora a temática do evento tenha tido um alcance amplo, um dos focos foi o Orçamento Participativo (OP), importante instituição participativa (IP) originada das gestões municipais progressistas do Partido dos Trabalhadores (PT) e que teve seu exemplo mais notável em Porto Alegre a partir de 1989, na gestão Olívio Dutra. O êxito do OP brasileiro, que legitima a voz popular na alocação de parte do orçamento das cidades, ganhou projeção mundial, sendo adotado em várias cidades da América Latina e Europa (SINTOMER *et al.*, 2012), incluindo Paris e Barcelona.

Um aspecto muito importante do Orçamento Participativo é que, dentro do desenho federativo brasileiro, sua implementação bem como a definição do percentual do orçamento destinado a ele são discricionárias da administração pública local. Em outras palavras, é o governo municipal que possui a liberdade de instituir (ou não) um OP, sem a imposição de incentivos seletivos ou *enforcement* por parte das instâncias federadas centrais. Também por esse motivo é importante discutir outros instrumentos de promoção da gestão democrática das cidades, em especial aqueles que já estejam consagrados na legislação nacional e que podem e devem ser aperfeiçoados. Em grande medida, é a isso que se dedica esse texto-proposta, que tem uma abordagem de âmbito mais geral (nacional) e uma tentativa de formulação de propostas passíveis de serem adotadas no plano local.

O que focamos neste texto é uma forma específica de participação no orça-

mento estabelecida pela Lei de Responsabilidade Fiscal e pelo Estatuto da Cidade, sendo intitulada pelo último como **gestão orçamentária participativa**. Essa gestão, que é considerada obrigatória pelo Estatuto da Cidade, vem sendo discutida no grupo de trabalho (GT) Fiscal do INCT Observatório das Metrôpoles, que congrega pesquisadores do Norte Fluminense e de outros núcleos da rede pelo país. Trata-se das audiências públicas relacionadas às leis orçamentárias: Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA).

Eficácia e implementação da gestão orçamentária participativa: explorando a Lei de Responsabilidade Fiscal e o Estatuto da Cidade

A Lei complementar nº 101, de 2000, conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), busca promover transparência e monitoramento do orçamento público através de vários instrumentos, como a ampla difusão das informações, os sistemas de controle e a participação popular, que é de especial interesse neste artigo. A participação popular é promovida principalmente por meio de audiências públicas, conforme estabelecido no Art. 48, § 1º, I da LRF.

Uma parte importante dessas audiências é detalhada no artigo 9º, parágrafo 4º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, que institui as chamadas audiências quadrimestrais. Nessas audiências, realizadas ao final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o secretário municipal da Fazenda deve demonstrar e avaliar publicamente o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre. Essas audiências

são realizadas em comissões específicas das Câmaras Municipais responsáveis pela tramitação do orçamento.

Entre outras audiências que promovem a participação popular como instrumento de transparência estão as audiências orçamentárias referentes ao Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). Essas audiências são importantes porque permitem que a população participe do ciclo orçamentário por meio da elaboração e discussão dos planos e leis orçamentárias. Importante ressaltar que a legislação aponta que essas audiências devam ser incentivadas. Ou seja, se depender da LRF, a realização dessas audiências não é obrigatória, mas elas são fortemente recomendadas para promover uma gestão fiscal mais transparente e participativa.

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos.

§ 1º A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, leis de diretrizes orçamentárias e orçamentos. (BRASIL, 2000).

A Lei nº 10.257, promulgada em 2001 e conhecida como Estatuto da Cidade (BRASIL, 2001), representou uma vitória dos movimentos sociais ligados à reforma urbana. Promoveu um maior aprofunda-

mento da participação popular na gestão do orçamento, tornando-a obrigatória, diferentemente da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

O Art. 4º do Estatuto da Cidade traz um rol exemplificativo de instrumentos de planejamento urbano, o que significa que podem ser criados e utilizados instrumentos adicionais. Esses instrumentos são destinados a promover a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano e a induzir ativamente os rumos desses processos. Segundo Edésio Fernandes (2022),

trata-se de instrumentos que podem e devem ser utilizados pelos municípios de forma combinada, de maneira a promover não apenas a regulação normativa dos processos de uso, desenvolvimento e ocupação do solo urbano, mas especialmente para induzir ativamente os rumos de tais processos. [...] De fato, a combinação entre os instrumentos regulatórios tradicionais do planejamento urbano [...] com certeza abriu todo um novo leque de possibilidades para a ação dos municípios na construção de uma nova ordem urbana que seja ao mesmo tempo economicamente mais eficiente e politicamente mais justa e sensível às questões sociais e ambientais das cidades. (FERNANDES, 2022, p.09-10)

Dentre essas possibilidades capazes de criar uma ordem urbana, de redefinir uma cidade democrática e inclusiva, o Art. 4º, III, f do Estatuto da Cidade traz o instrumento da gestão orçamentária participativa:

Art. 4º Para os fins desta Lei, serão utilizados, entre outros instrumentos:

III – planejamento municipal, em especial:

(...)

f) gestão orçamentária participativa. (BRASIL, 2001).

Portanto, a gestão orçamentária participativa é um instrumento urbanístico, assim como o IPTU progressivo, a transferência do direito de construir, o tombamento, entre outros. Contudo, enquanto alguns desses instrumentos têm sua implementação a cargo da oportunidade e conveniência da administração local, a gestão orçamentária participativa é obrigatória e está regulamentada de forma geral no Capítulo IV do Estatuto da Cidade, que trata da gestão democrática da cidade.

O Estatuto da Cidade estabelece a gestão democrática da cidade visando garantir a participação dos cidadãos na administração municipal. Isso busca assegurar que as necessidades e prioridades da população sejam ouvidas e implementadas, além de promover a *accountability* das ações governamentais. De acordo com o Art. 43 do Estatuto, a gestão democrática da cidade utiliza diversos mecanismos, tais como órgãos colegiados de política urbana, em todos os níveis federativos; debates, audiências e consultas públicas; conferências públicas, como as das cidades, também em todos os níveis federativos; e a iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano. Além disso, o artigo 45 do Estatuto aponta que os organismos gestores das regiões metropolitanas e aglomerações urbanas devem incluir obrigatoriamente a participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade.

O artigo 44 do Estatuto da Cidade, que nos interessa mais de perto, apresenta o termo *gestão orçamentária participativa* e estabelece como condição obrigatória para a aprovação de leis orçamentárias na Câmara Municipal a realização de debates, audiências e consultas públicas. A

obrigatoriedade dessas práticas reforça a importância da participação popular na administração pública, assegurando uma gramática de universalismo de procedimentos (NUNES, 2019).

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4o desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como **condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal**. (BRASIL, 2001, grifo nosso).

Nesse cenário, dois pontos merecem destaque. Primeiro, alguns municípios consideram a gestão orçamentária participativa como sinônimo de Orçamento Participativo, o que não é correto. Outro aspecto — frequentemente mencionado, mas que necessita de certo aprofundamento — é que o modelo de federalismo adotado no Brasil, ao conferir aos municípios o *status* de entes federados com autonomia política, administrativa e financeira, muitas vezes dificulta a coordenação e a padronização de políticas públicas. Essa coordenação depende de uma ação centralizadora dos estados e, principalmente, da União. No entanto, o OP não possui nenhum tipo de coordenação vertical, o que pode contribuir para a explicação de seu encolhimento em termos nacionais, além de outras variáveis apontadas pela literatura, como a mudança de expectativas e aumento da desconfiança dos participantes, processo de elitização, redução da renovação de participantes, aumento de entregas atrasadas e inconclusas, desconexão com a estrutura de planejamento governamental, visão do orçamento como ferramenta técnica e racional, e o contexto político, econômico e fiscal atual (AZEVEDO, SOUZA e MEZA, 2024).

Já na gestão orçamentária participativa, o problema federativo é diferente. Se a coordenação federativa, imposta pelo Estatuto da Cidade, fez com que a gestão orçamentária participativa se espalhasse pela maioria dos municípios brasileiros, muitas vezes com audiências transmitidas pela internet, os obstáculos residem na esfera da efetividade. Embora a coordenação federativa tenha sido capaz de difundir a prática, não conseguiu estabelecer um padrão ou regular critérios fundamentais que possibilitem uma participação efetiva. Assim, a forma como essas audiências são realizadas varia de município para município.

Essa discricionariedade — ou seja, a grande liberdade que cada município tem para conduzir as audiências à sua maneira — muitas vezes gera problemas na efetividade da participação. Faltam regras básicas que definam os poderes obrigados a realizar as audiências, os prazos adequados para o anúncio e a divulgação de suas realizações, a garantia de inclusão de setores populares e a efetiva

consideração de propostas desses grupos. Esse vazio institucional não contribui para o aperfeiçoamento para a gestão democrática da cidade e da *accountability* — muito pelo contrário.

Na prática, sem um conjunto de diretrizes, muitos municípios convocam audiências públicas com prazos insuficientes, dificultando a preparação adequada das organizações da sociedade civil para a defesa de seus pleitos. Além disso, não há clareza quanto à forma adequada de apresentar propostas orçamentárias populares, nem sobre os procedimentos formais a serem seguidos. Toda essa falta de orientação aumenta o custo da gestão orçamentária participativa e limita a capacidade de incidência.

Aspectos críticos da implementação da gestão orçamentária participativa

Atualmente, uma das poucas normativas sobre o assunto provém da Nota Téc-



Fig1. Fluxo da Participação Popular Orçamentária

nica nº1/2023-Dicami/Secex, do Tribunal de Contas do Amazonas (TCE-AM, 2023). Esta nota ressalta vários pontos abordados no presente texto.

Sobre a realização das audiências

Um ponto importante é que as audiências devam acontecer tanto no Poder Executivo, quanto no Poder Legislativo local, pois em cada caso a participação cidadã possui uma função específica. No âmbito do Poder Executivo, que detém a iniciativa de propor a lei orçamentária, a audiência pública visa principalmente à coleta de informações e sugestões que contribuam para o enriquecimento do planejamento estratégico e operacional do governo. Mais ainda: essas audiências favorecem que a formulação dos projetos de leis orçamentárias esteja alinhada com as expectativas e necessidades da sociedade durante sua elaboração.

Já no Poder Legislativo, as audiências públicas assumem uma função diferente, mas igualmente importante. Aqui, elas são integradas à fase do debate e da aprovação das leis orçamentárias. A realização dessas audiências é fundamental para assegurar a transparência do processo legislativo, permitindo que os cidadãos tenham acesso ao conteúdo das propostas orçamentárias. Isso possibilita que a sociedade não apenas compreenda, mas também participe na elaboração do orçamento. Além disso, conforme a Nota Técnica, as sugestões e ajustes propostos pela população podem ser incorporados por meio de emendas parlamentares, influenciando diretamente no processo decisório da Câmara de Vereadores.

Prazos adequados para o anúncio e formas de divulgação das audiências

Ao edital de convocação deve ser dada a maior publicidade possível, devendo ser publicado na internet e afixado na sede do órgão. A Nota Técnica sugere que a divulgação ampla da audiência deva se dar com uma antecedência mínima de dez dias úteis. Outros meios de divulgação podem ser utilizados, como a publicação no Diário Oficial e utilização de jornal, de cartazes e das mídias sociais dos poderes municipais.

A normativa indica que uma das maneiras de assegurar o sucesso na presença e participação da sociedade nas audiências públicas consiste em o ente público realizar um levantamento de associações representativas da sociedade civil e elaborar convites individualizados para essas instituições, incluindo as principais informações contidas no edital de convocação.

Em relação às audiências que ocorrem no âmbito do Poder Executivo, prevê a nota técnica, elas devem ocorrer com “antecedência mínima de 30 dias do prazo final para envio do Projeto de Lei Orçamentária à Câmara Municipal”, sendo necessárias audiências específicas para cada Lei (PPA, LDO, LOA). Já no Poder Legislativo, é necessário que as audiências – para PPA, LDO e LOA – ocorram com antecedência mínima de 15 dias do prazo final para aprovação pela Câmara Municipal.

Local e estrutura das audiências públicas

Sobre a organização da audiência pública, a Nota Técnica coloca a necessidade de da escolha de locais de fácil acesso e

com um bom acesso ao transporte público, prevendo a acessibilidade, especialmente para pessoas com deficiência. A participação do público deve ser inclusiva, permitindo a presença da população como ouvinte sem inscrição prévia e estabelecendo regras para aqueles que desejam se manifestar oralmente, com prazos de inscrição ampliados, para assegurar uma participação que seja comunitária e representativa.

Propostas populares para o orçamento

A Nota Técnica não aborda diretamente como se estruturam as propostas populares orçamentárias e como estas serão integradas ao ciclo orçamentário. É preciso ter clareza e previsibilidade na maneira pela qual o regimento interno da Câmara de Vereadores ou outras normativas lidarão com essas propostas.

Para garantir um processo transparente e democrático, é preciso que os cidadãos e as organizações da sociedade civil tenham a capacidade de acompanhar suas propostas orçamentárias. Isso inclui entender não apenas o progresso de suas próprias propostas, mas também estar cientes das outras demandas populares e das motivações por trás da aprovação ou rejeição de propostas orçamentárias originadas da sociedade.

Um bom exemplo de participação vem da Câmara Municipal Belo Horizonte, que estabeleceu um processo que permite aos cidadãos e associações da sociedade civil apresentar sugestões populares para o orçamento, que podem vir a ser discutidas e votadas pelo Poder Legislativo (CMBH, 2024). O processo de participação popular no orçamento obedece a uma sequência bem definida.

Primeiramente, o cidadão ou a associação da sociedade civil envia sua sugestão popular orçamentária para a Câmara Municipal. Essa sugestão pode abordar diversos aspectos do orçamento público, refletindo as necessidades e interesses da comunidade.

Uma vez recebida, a sugestão é encaminhada à Comissão de Orçamento e Finanças Públicas, responsável por avaliar a viabilidade e a relevância de cada uma das sugestões recebidas. A Comissão designa um relator para as sugestões populares. Esse relator tem a tarefa de examinar as propostas em detalhes e pode (a) transformar a sugestão em outros tipos de proposição legislativa; (b) emitir um parecer favorável; ou (c) arquivar a sugestão, se esta não atender aos critérios estabelecidos ou não for considerada viável.

Se a sugestão for aprovada pelo relator e pela Comissão, ela é transformada em uma emenda de autoria da Comissão de Orçamento e Finanças Públicas. Essa emenda é, então, inserida no processo orçamentário e segue para o plenário da Câmara Municipal, onde passa por todos os trâmites legislativos necessários, incluindo discussões, votações e possíveis ajustes. A adoção desses procedimentos em outras localidades poderia fortalecer a gestão orçamentária participativa, promovendo transparência e democracia.

Propostas para uma gestão orçamentária participativa nos municípios do Norte Fluminense

O ideal seria que fossem estabelecidas normativas em nível nacional voltadas para padronizar os aspectos centrais das audiências públicas, como prazos de

convocação, formas de divulgação, locais de realização e procedimentos para a inclusão de propostas populares. Essa padronização garantiria um mínimo de previsibilidade e transparência nas práticas de participação orçamentária. Outra medida salutar seria estabelecer a obrigatoriedade de audiências públicas tanto no Poder Executivo quanto no Legislativo para a elaboração e discussão do Plano Plurianual (PPA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA). Evidentemente, essas audiências devem ocorrer com a antecedência necessária para a população se preparar.

No entanto, estamos em período de eleições municipais, e as forças políticas do Norte Fluminense podem ser instadas a se posicionar quanto a esses e outros avanços que já vigoram em outras regiões do país. Concretamente, o que os candidatos ao Executivo e ao Legislativo pensam sobre o já referido modelo de abertura à participação popular no ciclo orçamentário adotado pela Câmara Municipal de Belo Horizonte? E quanto às diretrizes estabelecidas pelo Tribunal de Contas do Estado do Amazonas?

É evidente que essas medidas não bastariam para solucionar os problemas

da efetividade da gestão orçamentária participativa. Independentemente do grau de abertura de ofereçam, esses desenhos institucionais têm seu funcionamento profundamente influenciado pela medida em que a participação seja ativa, ou seja, em que a população e as organizações da sociedade civil tenham um papel proativo. Ainda assim, inovações como essas permitiriam uma incidência mais prospectiva por parte da população, tanto no conhecimento e previsibilidade, quanto na elaboração das suas prioridades para o orçamento municipal.

É importante que a própria institucionalidade do rito legislativo torne possível o estabelecimento de um processo transparente para a apresentação, acompanhamento e avaliação das propostas populares orçamentárias. As propostas devem ser analisadas por uma comissão específica, e seu progresso deve ser comunicado à população, garantindo a consideração efetiva das sugestões.

Nesse sentido, também é importante criar ou fortalecer conselhos municipais de orçamento que monitorem a execução das obras e do orçamento das propostas populares deliberadas, promovendo a transparência e a *accountability* no uso dos recursos públicos.

Referências

AZEVEDO, N. L.; SOUZA, J.; MEZA, H. "Orçamento Participativo nos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos/RJ: Um Panorama Geral sobre a Participação Social e Gestão de Receitas". In: RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz; TAVARES, Érica; MEZA, Humberto; MESQUITA, Wania (Orgs). Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense. 1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024.

BRASIL. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências., Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm.

CMBH. Participação popular no ciclo orçamentário. Portal CMBH. Belo Horizonte: Câmara Municipal de Belo Horizonte, 2024. Disponível em: https://www.cmbh.mg.gov.br/atividade-legislativa/orcamento/participa_popular. Acesso em: 26 jul 2024.

FERNANDES, Edésio. Um novo estatuto para as cidades brasileiras. In: OSÓRIO, Letícia Marques (org.). **Estatuto da Cidade e reforma urbana: novas perspectivas para as cidades brasileiras**. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 2001. p. 7-13.

NUNES, Edson. A gramática política do Brasil. Garamond, 2019.

SINTOMER, Yves et al. Aprendendo com o Sul: O Orçamento Participativo no Mundo - um convite à cooperação global: Estudo. Diálogo Global, n. 25, p. 1-81, 2012.

TCE-AM. Nota Técnica Dicami Secex 01/2023. Dispõe sobre roteiro para realização de audiências públicas obrigatórias nos processos de elaboração, discussão e aprovação das propostas de lei, de Plano Plurianual, de Diretrizes Orçamentárias e de Orçamento Anual. Manaus: Tribunal de Contas do Estado do Amazonas, 2023. Disponível em: https://www2.tce.am.gov.br/wp-content/uploads/2023/04/NOTA_TECNICA_01_2023_DICAMI_SECEX.pdf. Acesso em: 26 jul. 2024.

**EIXO
SEGURANÇA**

SEGURANÇA E ELEIÇÕES MUNICIPAIS:

não dá para fugir do assunto

Patricia Burlamaqui

Wania Mesquita

Ana Carla de Oliveira Pinheiro

David Maciel de Mello Neto

Breve contexto da segurança pública no Brasil

A segurança pública é apontada como um dos temas que mais preocupam os brasileiros (QUAEST PESQUISA E CONSULTORIA). Como a inflação em décadas anteriores, a criminalidade violenta tende a ser percebida pela sociedade como uma espécie de monstro indomável. Se, na percepção generalizada, nem os governos federal e dos estados conseguem avançar nessa área, o que se poderia esperar dos municípios?

Até bem pouco tempo atrás, nos debates entre candidatos à prefeitura, quando o tema da segurança era colocado, os candidatos se limitavam a dizer que a questão tinha outra alçada e que no máximo os municípios poderiam melhorar a iluminação pública. Hoje não é mais assim: várias mudanças legais apontam para uma participação mais efetiva do poder público local nessa seara. Pode não ser o ideal — na nossa visão, a gente se distanciou dele ao longo do percurso —, mas há mudanças importantes.

No texto original da Constituição Cidadã, de 1988 (art. 144), a segurança pública foi definida genericamente como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, devendo ser “exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio”. As forças de segurança pública então definidas foram a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal, a Polícia Ferroviária Federal (poucos sabem que existe) e, no âmbito estadual, as polícias civis, as militares e os bombeiros militares, assim como, as suas atribuições neste campo. No entanto, o estabelecimento das atribuições dos entes federados, a coordenação e a implementação do sistema de segurança pública

ficaram a cargo de legislação infraconstitucional (RUEDIGER, LIMA, 2021), diferentemente do que ocorreu nos casos das políticas de saúde e educação. Em 2019, a Emenda Constitucional 104 instituiu as polícias penais federal, estaduais e distrital. Aos municípios, que nos tocam de perto neste artigo, coube o direito de constituir guardas municipais, inicialmente destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, em seus territórios (art.144, § 8o), mas depois reconhecidas por leis (Lei n.º 13.022/2014; Lei n.º 13.675/2018) e por interpretações do Supremo Tribunal Federal (STF) na ADPF 995/2023 como integrantes do sistema de segurança pública. Ressalva-se que, isto não quer dizer conferência de poder de polícia às guardas municipais.

Desde a redemocratização do país, todos os presidentes do Brasil propuseram algum plano nacional de segurança pública. Mas, parte deles não saiu do papel ou teve uma curta vigência. Apontaremos, brevemente, alguns avanços e recuos no debate e nas normas relativas à participação dos municípios nas políticas de segurança pública.

O “Projeto Segurança Pública para o Brasil”, lançado no primeiro governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, em 2003, apresentou propostas de reformas na área também na esfera municipal. Entre elas, previa-se a reorientação do pacto federativo, como a criação de um Sistema Único de Segurança Pública (Susp) ao qual os municípios seriam integrados. Previa-se uma reorganização institucional que incluía o âmbito municipal. Os guardas municipais adquiririam poder de polícia e atuariam seguindo um policiamento orientado à solução de problemas.

Mas boa parte dessas propostas não chegou a sair do papel — algumas fica-

ram paradas no Congresso Nacional ou foram completamente esvaziadas na versão aprovada. Parte dessas propostas foi retomada somente no segundo governo do presidente Lula. O governo conseguiu aprovar o Programa Nacional de Segurança Pública (Pronasci), em 2007 (Lei n.º 11.530/2007, alterada pela Lei n.º 11.707/2008), que contou com uma conjuntura favorável e uma forte liderança política, o então ministro da Justiça Tarso Genro. Mas, o Pronasci não tinha o teor reformador do plano anterior, que previa alterações estruturais das polícias e o fortalecimento das guardas municipais. O Pronasci foi um programa, com vigência de cinco anos, e não um plano de reforma. Foi descontinuado no governo da presidenta Dilma Roussef. Mas, mesmo assim, foi mais efetivo que outros planos anteriores na área na implementação de suas ações.

Observa-se que parte das ações do Pronasci nos municípios tinha como foco programas locais e intersetoriais de prevenção, que articulavam as áreas de políticas sociais e segurança pública, como o programa Território da Paz, que tinha o município como recorte territorial (BURLAMAQUI, 2020; MADEIRA e RODRIGUES, 2015).

Com o Pronasci os municípios passaram a receber mais recursos na área. Entretanto, os estados continuaram a concentrar o maior volume de recursos, de certa forma, contrariando a própria lógica do programa. Em termos orçamentários, a maior parte dos recursos do programa foi destinada à polícia, como por exemplo, os recursos do Bolsa-Formação, que representavam a maior despesa do programa (PERES, BUENO e TONELLI, 2016).

Foi o Estatuto Geral das Guardas Municipais (Lei n.º 13.022/2014) que atribuiu

explicitamente às guardas municipais uma participação efetiva na segurança pública, onde deveriam atuar de forma articulada com os demais órgãos que fazem parte do sistema. O Estatuto versa sobre a criação, o efetivo, a capacitação, competências e controle das guardas municipais. Isto foi ratificado em 2018 com a aprovação da lei de criação do Susp.

A aprovação — ainda que tardia — da Lei n.º 13.675/2018, que criou o Plano Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e instituiu o Susp, no governo do presidente Michel Temer, atribuiu novas responsabilidades aos municípios, de forma a equiparar seu papel ao da União, Estados e Distrito Federal como integrantes estratégicos (e não apenas coadjuvantes) do Sistema. No entanto, o sistema não foi implementado de fato no governo seguinte, do presidente Jair Bolsonaro. Esse tema volta à agenda no terceiro governo Lula: o atual ministro da Justiça e Segurança Pública, Ricardo Lewandowski, defendeu recentemente a implementação do Susp nos moldes do Sistema Único de Saúde (SUS)¹. Isto, implica na prática discutir financiamento das esferas. Mas, até o momento, a implementação desse sistema de fato não aconteceu, para além de algumas diretrizes.

Outra alteração que trouxe mudanças para os municípios foi a nova regulamentação do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) (Lei n.º 13.756/2018), que passou a permitir que os municípios tenham acesso aos recursos do Fundo desde que formulem seus próprios planos de segurança pública. A nova lei suspendeu uma antiga exigência de instituição de

¹ Ver: <https://oglobo.globo.com/politica/noticia/2024/04/22/lewandowski-defende-alterar-constituicao-para-aumentar-poder-da-uniao-na-seguranca-publica.ghtml>.

guarda municipal para acesso ao fundo. Essa alteração buscava facilitar o acesso aos recursos do Fundo, principalmente pelos pequenos municípios.

Capacidade institucional dos municípios do Norte Fluminense

Essas propostas de mudanças de papéis na segurança pública para os entes federados trazem desafios para os municípios. Nesse sentido, qual a capacidade institucional de os municípios cumprirem esse papel e lidarem com problemas reais de segurança pública em seus territórios? Especificamente, o que dizer dos municípios da Região Norte Fluminense?

A capacidade institucional pode ser definida de forma genérica como um “conjunto de capacidades que as instituições possuem para a consecução dos objetivos públicos” (MARTINS, 2019, p. 4). Neste texto, analisamos duas dimensões da capacidade institucional dos municípios na área de segurança pública (figura 1): a administrativa, que se refere à estrutura administrativa do município para a execução da política de segurança

pública e à existência de um aparato ostensivo burocrático no nível local (guarda municipal); e a política, que se refere à existência efetiva de instâncias de gestão participativa no município na área de segurança pública. Essas dimensões foram operacionalizadas a partir dos indicadores apresentados na figura 1.

Dados recentes mostram que 79 dos 92 (85,87%) municípios do Rio de Janeiro tinham algum órgão responsável pela área de segurança pública, sendo que 33 (35,87%) deles afirmaram ter uma secretaria municipal exclusiva. O Rio de Janeiro é, no Brasil, o estado com maior percentual de municípios possuidores de guardas municipais, chegando a 85,9% dos municípios (MUNIC, 2019). No entanto, somente 14 (15,21%) tinham Plano de Segurança Pública, e 9 (10,8%) um fundo municipal de segurança pública. Em relação à existência de conselhos, observa-se que 14 (15,21%) municípios do Rio de Janeiro tinham Conselho Municipal de Segurança Pública e 47 (51%) Conse-



Fig 1. Capacidade Institucional, dimensões, variáveis e indicadores

Fonte: Elaboração própria

Iho Comunitário de Segurança (MUNIC, 2019).

Segundo os dados da MUNIC (Pesquisa de Informações Básicas Municipais) de 2019, todos os municípios do Norte Fluminense possuem um órgão gestor (subordinado ou exclusivo ou em conjunto com outra política setorial) responsável por planejar e coordenar a política municipal de segurança pública e criaram guardas municipais a partir da década de 1990. Os municípios da região parecem ter priorizado a criação de guardas municipais, que fazem o policiamento ostensivo (MELO, 2013). Essas informações coincidem com a que encontramos em pesquisa nos portais das prefeituras dos municípios do Norte Fluminense, como mostra o quadro 1².

A existência de um órgão gestor em todos os municípios do Norte Fluminense, além de definir um lugar institucional para a temática da segurança pública no organograma municipal, demonstra que o tema vem sendo inserido na pauta governamental desses municípios, nos últimos anos, e que aportes financeiros têm sido direcionados para a área.

Em pesquisa no portal das prefeituras, Macaé é o único município em que identificamos menção à existência de um Plano Municipal de Segurança Pública (Lei nº 5.020/2023), ainda que em São João da Barra haja notícias de que estão elaborando um plano desde o ano passado³. No caso dos municípios de Campos dos Goytacazes (Lei nº 015/2020) e Quissamã (Lei nº 012/2022) há registro no Plano

Diretor de intenção de elaborá-lo. Chama atenção que haja registro no MUNIC de 2019 que Campos dos Goytacazes e São Francisco de Itabapoana também tinham planos, apesar de não termos conseguido confirmar essa informação.

Na prática, significa que hoje estes municípios que não têm plano não podem solicitar recursos do FNSP, que seriam fundamentais para o desenvolvimento de programas e projetos voltados para a prevenção da violência e da criminalidade em suas cidades. Os pequenos municípios são os que têm mais dificuldade de acesso a recursos. Isto pode ser um indicativo de que existe um problema de capacidade institucional dos municípios na área de segurança pública.

Além disso, o plano é um instrumento de planejamento das políticas públicas do município direcionadas à questão da segurança pública no nível local. Nesse plano, devem constar as políticas que o município irá adotar nos próximos anos na área, por exemplo, na redução da violência e criminalidade local, as ações de prevenção e resolução pacífica de conflitos, a segurança das pessoas e patrimônio público, entre outros.

Já a existência de um Fundo Municipal de Segurança Pública é fundamental para direcionar recursos financeiros para ações de segurança pública na prevenção e enfrentamento da violência e da criminalidade dentro do município. Segundo os dados da MUNIC de 2019, nenhum município do Norte Fluminense tinha um fundo próprio na área. Essa realidade foi alterada nos municípios de Macaé (Lei nº 5.020/202) e Quissamã (Lei nº 1.892/2019), que passaram a ter um fundo. O município que cria um fundo municipal próprio demonstra disposição política por parte do gestor municipal

2 Os municípios são Campos dos Goytacazes, Carapebus, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Macaé, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra. A divulgação de informações nos respectivos portais das prefeituras é de responsabilidade dos municípios.

3 Ver: <https://sjb.rj.gov.br/site/noticia/elaboracao-do-plano-municipal-de-seguranca-publica-e-iniciada-em-sjb/13879>.

de investir na área da segurança pública (PERES, BUENO e TONELLI, 2016).

Uma explicação possível para a maioria dos municípios do Norte Fluminense não ter constituído ainda um fundo municipal pode estar relacionada ao fato de o FNISP não contar com recursos vinculados, como os fundos das áreas de assistência social, saúde e educação. Ou seja, a operacionalização do FNISP não acontece como nessas áreas em que o repasse é feito de fundo a fundo entre a União e os entes federados. A verba do FNISP advém do orçamento do Ministério da Justiça e Segurança Pública, e a distribuição dos recursos para os municípios é feita por convênios. Não existe a obrigatoriedade da criação de fundos municipais

de segurança pública (PERES, BUENO e TONELLI, 2016).

Até aqui tratamos da estrutura administrativa e seus respectivos indicadores relacionados à capacidade institucional dos municípios do Norte Fluminense dentro da dimensão administrativa. A seguir, iremos tratar da dimensão política. Mas, antes de apresentarmos as análises, faremos uma breve explicação substantiva do indicador conselho.

O conselho, de forma geral, é um canal institucional que possibilita a participação da sociedade civil na fiscalização, controle e deliberação a respeito da formulação e implementação de políticas públicas do Estado. A ideia é que o conselho é um canal que garante ou propor-

NOME	DIMENSÃO ADMINISTRATIVA				DIMENSÃO POLÍTICA
	ESTRUTURA ADMINISTRATIVA				GESTÃO PARTICIPATIVA
	ÓRGÃO GESTOR	GUARDA MUNICIPAL	PLANO	FUNDO	CONSELHO MUNICIPAL E/OU COMUNITÁRIO
Campos dos Goytacazes	Secretaria Municipal de Segurança Pública	Sim	Não	Não	Sim
Carapebus	Segurança e Trânsito	Sim	Não	Não	Não
Cardoso Moreira	Secretaria Municipal de Segurança Pública	Sim	Não	Não	Sim
Conceição de Macabu	Secretário Municipal de Segurança Pública e Mobilidade Urbana	Sim	Não	Não	Não
Macaé	Secretaria Municipal de Ordem Pública	Sim	Sim	Sim	Sim
Quissamã	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito	Sim	Não	Sim	Não
São Fidélis	Secretaria Municipal de Segurança Pública e Trânsito	Sim	Não	Não	Não
São Francisco de Itabapoana	Secretaria Municipal de Segurança, Ordem Pública e Defesa Civil	Sim	Não	Não	Não
São João da Barra	Secretaria Municipal de Segurança Pública	Sim	Não	Não	Sim

Quadro 1 – Estrutura Administrativa e Gestão Participativa (2024)

Fonte: Elaboração própria a partir de informações retiradas dos portais das prefeituras dos municípios no Norte Fluminense.

ciona aos indivíduos o exercício da sua cidadania; possibilita que os indivíduos exerçam controle sobre as ações dos agentes políticos e, ainda, legitima as decisões dos agentes políticos.

A participação social dentro do conselho pode ser ampla ou restrita e isto irá depender do tipo de formato de conselho adotado, ou seja, trata-se de um conselho: a) deliberativo, que tem poder de propor e deliberar sobre políticas de uma determinada área - chamados de conselhos gestores -; b) fiscalizador, a participação social ocorre como forma de fiscalizar e acompanhar a destinação dos recursos empenhados em uma determinada área; c) consultivo, em que os participantes podem julgar e discutir os assuntos apresentados nas reuniões do conselho, no entanto não têm poder deliberativo ou fiscalizador.

Nos municípios, podem ser criados dois tipos de conselhos na área de segurança pública: a) o Conselho Municipal de Segurança Pública, que pode ter um caráter deliberativo e/ou consultivo e/ou fiscalizador; e b) o Conselho Comunitário de Segurança Pública, que tem um caráter consultivo. Vale ressaltar que esse segundo tipo de conselho surgiu no Rio de Janeiro no final dos anos de 1999 como forma de melhorar a relação entre a sociedade civil e o Estado (no caso a Polícia Militar).

Segundo os dados da MUNIC de 2019, nenhum município do Norte Fluminense tinha um Conselho Municipal de Segurança Pública, mas quatro dos nove municípios disseram que tinham um Conselho Comunitário de Segurança. São eles: Campos dos Goytacazes⁴, Cardoso Moreira, São Francisco de Itabapoana e São

João da Barra. Em pesquisa nos portais das prefeituras desses municípios verificamos que somente o Conselho Comunitário de Segurança de São João da Barra permanece ativo. No portal desta prefeitura informa-se o objetivo deste conselho, membros e contatos.

Em relação ao Conselho Municipal de Segurança Pública, verificamos que, recentemente, três municípios instituíram esse conselho. São eles: Campos dos Goytacazes (Lei nº 9.411/2023), Macaé (Lei nº 5.020/2023) e Cardoso Moreira (Lei nº 835/2022). Em Campos dos Goytacazes e Cardoso Moreira o conselho tem caráter consultivo. Chama atenção que no caso do conselho de Campos dos Goytacazes 50% dos representantes fazem parte das forças de segurança pública e somente prevê uma vaga para representante de entidades e organizações da sociedade (que atue na área de segurança pública e defesa social). No caso de Macaé, o conselho tem caráter consultivo e fiscalizador. Os membros deste conselho têm a competência de analisar as prestações de contas do Fundo Municipal de Segurança Pública de Macaé.

A constituição de conselhos municipais na área de segurança pública também não é obrigatória, como é no caso das áreas de assistência social, saúde e educação. Isto pode ser uma explicação para a baixa adesão dos municípios do Norte Fluminense.

Na área de segurança pública, a constituição de conselhos tem sido vista como uma forma de aproximação entre o Estado (representado pelas polícias) e a sociedade civil, como também uma forma de democratização da segurança pública. Mas, conselhos com caráter meramente consultivos têm sido apontados como um

⁴ Essa informação consta no relatório "Campos dos Goytacazes Perfil 2018". Esse conselho estava ligado ao 8º Batalhão da Polícia Militar.

fator limitador da participação social e reforço da noção de que segurança pública é trabalho de polícia (SENTO-SÉ, SANTOS, FERREIRA, 2012, p. 103).

Propostas para uma política de segurança pública efetiva

- Criar um *Plano Municipal de Segurança Pública*, isto é importante para: o desenvolvimento de um plano de ações na prevenção e redução da violência e criminalidade no nível municipal da gestão, o qual deve estabelecer os objetivos, metas, ações, recursos, indicadores e resultados esperados deste plano; é um pré-requisito para o gestor municipal solicitar recursos do FNSP para que possa desenvolver tais ações.
- Criar um *Conselho Municipal de Segurança Pública* dotado de funções consultivas, deliberativas e fiscalizadoras é fundamental para a construção de uma política de segurança pública municipal mais democrática e com maior legitimidade. Conselhos são canais de participação política que devem estimular o diálogo permanente entre a gestão municipal e órgãos de segurança pública e a sociedade civil; ter mecanismos de *accountability* horizontal, que possibilite um controle público sobre as ações do município na área; e permitir um espaço em que as demandas e temas de interesse público sejam debatidos e inseridos dentro da agenda do governo municipal.
- A atividade repressiva e coibitiva é uma prerrogativa das polícias, que, por si só, não tem se mostrado tão exitosa na promoção da sensação de segurança e na redução dos índices de criminalidade. Por isso, considerando a proximidade do poder público local junto às pessoas, sugere-se que suas ações se inscrevam sobretudo no âmbito das medidas preventivas, fomentando e financiando iniciativas que envolvam a geração de rendas e articulações da sociedade civil na oferta de serviços e atividades de educação, esporte, cultura e lazer. Recomenda-se a elaboração de protocolos de fluxos para atendimento na rede intersetorial de serviços assistenciais. Invista-se em iniciativas que tenham por premissa a redução de danos quanto ao consumo abusivo de álcool e outras drogas. Potencializem-se ações de combate à violência familiar e doméstica com a implantação de núcleos municipais de mediação de conflitos, reabilitação de agressores e acolhimento, atendimento e recuperação de vítimas deste tipo de violência.
- Formular uma política municipal de prevenção e enfrentamento da violência letal com ênfase na população jovem, mediante a articulação entre os entes federados, mas com ações focadas no território, que articulem políticas intersetoriais entre as áreas de políticas sociais e segurança pública, de modo a evitar a entrada destes jovens nos mercados ilegais e diminuir a reincidência criminal.

Referências

BURLAMAQUI, Patricia de O. **Contingência e Estrutura de Oportunidade no Processo Decisório da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro: o Caso da Política de Pacificação**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense. Niterói, RJ. 2020.

BRASIL. **Lei no 13.675, de 11 de junho de 2018. Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7o do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (Susp)**. 2018a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13675.htm. Acesso em: 13 fev 2023.

BRASIL. **Lei no 13.756, de 12 de dezembro de 2018. Dispõe sobre o Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP), sobre a destinação do produto da arrecadação das loterias e sobre a promoção comercial e a modalidade lotérica denominadas apostas de quota fixa**. 2018b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54976993/do1-2018-12-13-lei-n-13-756-de-12-de-dezembro-de-2018-54976737> Acesso em: 13 fev 2023.

BRASIL. **Lei no 13.022, de 8 de agosto de 2014. Dispõe sobre o Estatuto Geral das Guardas Municipais**. 2014. Disponível em: < https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13022.htm> Acesso em: 11 jun 2024.

BRASIL. **Lei no 11.530, de 24 de outubro de 2007. Instituiu o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci**. Brasília, DF. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11530.htm Acesso em: 23 jul 2024.

BRASIL. **Lei no 11.707, de 19 de junho de 2007. Altera o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania - Pronasci**. Brasília, DF. 2008. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/Lei/L11707.htm#art1BRASIL. Acesso em: 23 jul 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. 1988. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 01 jun. 2018.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Campos dos Goytacazes Perfil 2018. Disponível em: <https://www.campos.rj.gov.br/newdocs/1542233062PERFILCAMPOS2018.pdf> Acesso em: 10 jan 2021.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. **Lei no 9.411, de 22 de novembro de 2023. Dispõe sobre a criação do Conselho Municipal de Segurança e Defesa Social no Município de Campos dos Goytacazes - COMSEG - CAMPOS, e dá outras providências**. 2023. Disponível em: < <https://leismunicipais.com.br/a1/rj/c/campos-dos-goytacazes/lei-ordinaria/2023/942/9411/lei-ordinaria-n-9411-2023-dispoe-sobre-a-criacao-do-conselho-municipal-de-seguranca-e-defesa-social-no-municipio-de-campos-dos-goy>

tacazes-comseg-campos-e-da-outras-providencias?q=conselho+municipal> Acesso em: 10 jun 2023.

INSTITUTO CIDADANIA. Projeto Segurança Pública para o Brasil. São Paulo/Belo Horizonte: Instituto Cidadania/Fundação Djalma Guimarães. 2002. 110p.

MACAÉ. **Lei no 5.020, de 16 de maio de 2023. Dispõe sobre a criação do Fundo Municipal Segurança Pública Macaé FUMSEG/Macaé e do Conselho Municipal de Segurança Pública COMSEG/Macaé, e dá outras providências.** 2023. Disponível em: < <https://sistemas.macaerj.gov.br:84/diariooficial/default/index/visualizar?id=869>> Acesso em: 10 jun 2024.

MADEIRA, Lígia M; RODRIGUES, Alexandre B. Novas bases para as políticas públicas de segurança no Brasil a partir das práticas do governo federal no período 2003-2011. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, v. 49, n.1, p.3-21, jan-fev. 2015.

MARTINS, Douglas G. Capacidade Institucional das Estruturas Administrativas Municipais de Minas Gerais: perspectivas e análise geoespacial. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa. 2019.

MELO, Francisco José P. **Práticas e Representações na Guarda Civil Municipal de Campos dos Goytacazes.** 2013. Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, RJ. 2013.

MUNIC. **Pesquisa de Informações Básicas Municipais – 2019.** IBGE, 2019. Disponível em: < <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/educacao/10586-pesquisa-de-informacoes-basicas-municipais.html?edicao=29466>> Acesso em: 15 jan 2024.

PERES, Úrsula. D.; BUENO, Samira; TONELLI, G. M. Os Municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 10, n. 2, p. 36-56, ago./set. 2016. Disponível em: <https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp/issue/view/22>. Acesso em: out. 2020.

QUAEST PESQUISA E CONSULTORIA. **Pesquisa Nacional de Vitimização e Segurança Pública**, novembro, 2023. Disponível em: <http://blog.quaest.com.br/wp-content/uploads/2023/12/QUAESTUFMGVIOLENCIANOV23.pdf> Acesso em: 10 abr 2024.

QUISSAMÃ. **Lei no 1.892, de 22 de novembro de 2019. Cria o Fundo Municipal de Segurança Pública a Trânsito.** Disponível em: <<https://portal.quissama.rj.gov.br/arquivos/297/1892.pdf>>. Acesso em: 10 jun 2024.

RUEDIGER, Marco Aurélio; Lima, Renato Sérgio De. **Segurança Pública após 1988: história de uma construção inacabada.** Rio de Janeiro, RJ: Editora FGV, 2021.

RUEDIGER, Marco Aurélio. "The rise and fall of Brazil's public security program: PRO-NASCI". **Police Practice and Research v.14, n. 4, p.280-94.** 2013. <https://doi.org/10.1080/15614263.2013.816488>.

SENTO-SÉ, João Trajano; SANTOS, Anastácia C; FERREIRA., Thiago. Os conselhos comunitários de segurança pública do Rio de Janeiro. Institucionalização e participa-

ção. 2012. **Desigualdade & Diversidade - Revista de Ciências Sociais da PUC-Rio**, n. 11, ago/dez, pp. 99-114, 2012. Disponível em: < <http://desigualdadediversidade.soc.puc-rio.br/media/5artigo11.pdf> > Acesso em: 10 jan 2024.

Endereço dos sites das prefeituras

<https://campos.rj.gov.br>

<https://www.carapebus.rj.gov.br>

<https://www.cardosomoreira.rj.gov.br/home>

<https://www.conceicaodemacabu.rj.gov.br>

<https://www.macae.rj.gov.br>

<https://quissama.rj.gov.br>

<https://saofidelis.rj.gov.br>

<https://www.pmsfi.rj.gov.br>

<https://sjb.rj.gov.br/home>

EIXO
TRANSIÇÃO CLIMÁTICA

GESTÃO URBANA E AMBIENTAL ALINHADA À TRANSIÇÃO ECOLÓGICA E À EMERGÊNCIA CLIMÁTICA

Daniela Bogado Bastos de Oliveira

Érica Tavares

Thais Ferreira Torres

Antenora Maria da Mata Siqueira

Introdução

A transição socioecológica e a emergência climática atual, com a intensificação dos fenômenos ambientais em área urbana, colocam em evidência a necessidade de repensar os modelos de urbanização para garantir a sustentabilidade e a acessibilidade, minimizando os danos ambientais e as desigualdades socioambientais. Cada vez se torna mais necessária uma visão crítica e abrangente das políticas públicas e dos instrumentos de planejamento urbano que possam promover a sustentabilidade e a justiça socioambiental, num viés democrático de igualdade e de gestão participativa.

No caso de municípios impactados pelo modelo de desenvolvimento neoeextrativista com intensa exploração de recursos naturais, como é o caso do Norte Fluminense, esse direcionamento se torna ainda mais premente. A região tem experimentado transformações significativas em sua estrutura socioeconômica e ambiental, decorrentes da inserção do Brasil na economia mundial e do aprofundamento das atividades extrativistas, que geralmente ocorre sem a devida participação do poder público local e da população afetada pelos empreendimentos. Assim, os grandes projetos de investimento da indústria portuária e petrolífera vão gerando consequências na realidade cotidiana dos habitantes da região, inclusive por sua influência na política local e regional.

Esses grandes projetos econômicos não apenas transformam drasticamente o ambiente físico, mas também reconfiguram o tecido social, político e econômico da região. A lógica extrativista, arraigada na América Latina e no Brasil, continua a impulsionar um modelo de

desenvolvimento baseado na exploração intensiva dos recursos naturais, que resulta em sérios desafios de governança local e impactos desproporcionais sobre populações tradicionais, como indígenas, quilombolas, pescadores e agricultores familiares (Acselrad et al., 2012).

Os direitos sociais fundamentais, como moradia, educação, saúde, saneamento básico, trabalho, transporte e recreação, também se entrelaçam com as questões ambientais. Na prática, é desafiante efetivar os Planos Diretores e os demais instrumentos urbanísticos em nossa região que, historicamente, tem sido moldada por modelos de desenvolvimento centrados em projetos extrativistas, desde a monocultura de cana-de-açúcar até a exploração mais recente de petróleo e gás natural, todos com impactos ambientais significativos em municípios como Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra.

A cada dia, enfrentamos desafios socioambientais que moldam nossa vida urbana e o cenário cotidiano. Fenômenos como enchentes e alagamentos estão intrinsecamente ligados às infraestruturas urbanas, como uso e ocupação do solo urbano, saneamento e mobilidade, que, por sua vez, influenciam diretamente a drenagem urbana, a impermeabilização do solo, a qualidade da água, o manejo de resíduos sólidos e a ocupação irregular de áreas ambientalmente sensíveis. Essas questões complexas destacam a interdependência entre políticas urbanas e ambientais no contexto do Norte Fluminense, foco da nossa análise.

A sustentabilidade, que engloba dimensões ecológica, social, econômica, cultural e geográfica/espacial, realmente deve ser o alicerce das políticas públicas municipais. Em razão disto, neste texto

tratamos sobre o potencial que a infraestrutura verde, como as Soluções baseadas na Natureza (SbN), possui na efetivação de um urbanismo climático e na consolidação de uma cidade que concretiza a justiça socioambiental – aspectos fundamentais para propostas de políticas urbanas alinhadas à transição ecológica. Em seguida, sistematizam-se questões centrais sobre os desafios enfrentados por Campos dos Goytacazes na implementação da gestão ambiental-urbana, de forma participativa.

Urbanismo no contexto de emergência climática

A gestão integrada dos recursos naturais, envolvendo o poder público, a sociedade civil e instituições acadêmicas, desempenha um papel vital na consolidação de uma cidade mais resiliente, diante da emergência climática. Nesse sentido, é essencial reconhecer o valor dos ecossistemas naturais e integrá-los ao planejamento urbano, visando reduzir a vulnerabilidade socioambiental das cidades aos impactos de eventos extremos. A ideia de trazer elementos naturais e suas funcionalidades para dentro do tecido urbano tem sido cada vez mais adotada em várias cidades ao redor do mundo como parte de uma gestão urbana sustentável.

Na integração de cidades vivas, sustentáveis, saudáveis, acessíveis e com segurança (pública, hídrica, climática e alimentar), o desenvolvimento urbano deve estar alinhado aos princípios do Direito Ambiental, como os da prevenção, da precaução, do poluidor-pagador e da função socioambiental (da propriedade, da cidade, da paisagem), para a concretização dos direitos à cidade, à natureza e à paisagem (Oliveira, 2024), pautando-

-se na governança democrática e participativa.

Neste intuito, o planejamento das cidades precisa de uma abordagem mais sistêmica, em diferentes escalas, que considere o novo paradigma de incertezas e (des)equilíbrio, agravados por mudanças climáticas, em prol de um desenvolvimento sustentável (Herzog, 2013).

A concepção sobre o urbanismo climático tem se tornado importante para pensar as políticas urbanas no contexto atual, pois propõe uma abordagem de planejamento urbano que leva em consideração as mudanças climáticas e seus efeitos sobre as cidades. Trata-se de uma visão estratégica para moldar o desenvolvimento urbano de maneira sustentável e resiliente, buscando a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e a adaptação climática. Essa concepção enfatiza a necessidade de projetar espaços urbanos que sejam capazes de lidar com eventos climáticos extremos, como inundações ou ondas de calor, ao mesmo tempo em que promovam a qualidade de vida e o bem-estar dos habitantes. A visão de urbanismo climático incorpora princípios de design sustentável, prioriza a utilização de infraestrutura verde e incentiva práticas como a captação de água da chuva, a vegetação urbana e a mobilidade ativa (Long; Rice, 2018).

Apesar dos esforços atuais de modernização da drenagem urbana, as soluções implantadas nas cidades brasileiras têm frequentemente negligenciado questões ambientais de sustentabilidade, pois ainda prevalece o tradicional sistema de drenagem, denominado *infraestrutura cinza*, de engenharia rígida, contrariando as críticas a esse tipo de soluções.

Diante dos frequentes desastres climáticos e eventos extremos que afetam



Figura 1 - Alagamentos em Campos

Fonte: João Vitor Brum - Inter TV / G1.

as cidades, é essencial adotar estruturas multifuncionais que possam minimizar as transformações na natureza e favoreçam a presença de solos mais permeáveis. As infraestruturas tradicionais cinzas, ao direcionarem rapidamente a água para áreas distantes sem permitir sua infiltração, apenas intensificam os problemas de inundações e alagamentos, como acontece na região Norte Fluminense (figura 1).

Isto abre a possibilidade para reflexão quanto aos programas integrados para a transição energética e descarbonização das cidades que, ao promover a alteração gradativa do modelo de desenvolvimento urbano, incorpora SbN para termos municípios mais saudáveis e sustentáveis, bem como enseja a realização de diagnóstico dos territórios vulneráveis socioambientalmente e das áreas de risco sujeitas a desabamentos, enchentes ou inundações.

As SbN constituem “ações para proteger, gerenciar de forma sustentável e restaurar ecossistemas naturais ou mo-

dificados, que abordam os desafios da sociedade de forma eficaz e adaptativa, proporcionando simultaneamente bem-estar humano e benefícios à biodiversidade” (Cohen-Shacham et al., 2016, p. 2). Para a *European Commission* (EC), o termo é ainda mais abrangente, em que as SbN são tidas como “[...] ações inspiradas, apoiadas ou copiadas da natureza. Algumas envolvem o uso e aprimoramento de soluções naturais existentes para superar desafios, enquanto outras estão explorando soluções mais inovadoras” (EC, 2015, p. 5). Assim, as SbN são responsáveis por trazer um maior número de elementos naturais para as cidades, por meio de intervenções adaptadas ao local, beneficiando a biodiversidade.

Dessa forma, reconhece-se que as SbN devem proporcionar, simultaneamente, benefícios para o bem-estar da sociedade e ao meio ambiente, podendo essas soluções estarem articuladas ou não às tecnologias cinzas e mais convencionais. No meio urbano, as cidades

devem ser planejadas para que assumam um papel de fornecedora e não apenas de consumidora dos serviços ecossistêmicos (Marques et al., 2021). Portanto, a orientação de incorporar a dimensão ambiental nas políticas urbanas é cada vez mais necessária.

Demandas ambientais e as estratégias voltadas para sustentabilidade urbana em Campos dos Goytacazes

Nas últimas três décadas, a cidade de Campos dos Goytacazes foi se consolidando como um polo de infraestrutura, logística, comércio, serviços e atividades acadêmicas e de ensino, exemplificando esses dilemas, especialmente após a queda da indústria sucroalcooleira, quando o êxodo rural acelerou a expansão urbana em áreas desprovidas de infraestrutura adequada, exacerbando desigualdades socioeconômicas entre diferentes partes do município. A implantação de projetos petrolíferos e portuários vem intensificando essas disparidades, trazendo consigo uma série de impactos socioambientais que continuam a desafiar as políticas públicas locais (Cruz; Terra, 2020).

Como apontam Oliveira, Tavares e Siqueira (2024), a gestão dos recursos hídricos em Campos dos Goytacazes também apresenta desafios significativos, com rios, lagoas e canais frequentemente comprometidos pela urbanização informal e pela falta de infraestrutura adequada. A drenagem extensiva realizada para apoiar a expansão da monocultura canavieira exemplifica políticas passadas que exacerbaram os impactos de desastres ambientais, como inundações e secas, afetando negativamente a qualidade de vida urbana (Soffiati, 2018; Leite, 2021).

Contudo, sobressai a necessidade de se manter o potencial ecológico dos espaços livres (de edificações) que possam atender às demandas das gerações atuais e futuras no que diz respeito à proteção dos corpos hídricos.

Outra problemática se refere às moradias em áreas consideradas de risco pelo poder público municipal, onde as políticas urbanas recentes centraram-se, especialmente, na questão habitacional ligada às remoções e provisão de novas moradias. O Programa Habitacional Morar Feliz exemplifica esses esforços, removendo famílias de áreas consideradas de risco, como os moradores de áreas próximas a rios, lagoas e canais, para reassentamentos mais seguros, embora as políticas de reassentamento frequentemente enfrentam críticas por questões de acesso à cidade e oportunidades sociais limitadas para os reassentados (Arruda, 2014). Todavia, é interessante observar que costumam ocorrer expressivos investimentos imobiliários e comerciais nas áreas onde ocorreram as remoções, inclusive com a implantação de empreendimentos habitacionais do tipo condomínios fechados (Firmo, 2022; Silva, 2023), levando a questionar em que medida interesses privados e de mercado prevaleceram sobre os interesses da coletividade.

A infraestrutura urbana, incluindo saneamento básico e mobilidade, continua a ser um reflexo das desigualdades socioambientais em Campos. Enquanto áreas centrais desfrutam de melhores serviços e infraestrutura, bairros periféricos frequentemente enfrentam deficiências significativas, exacerbando as divisões socioespaciais na cidade.

Assim sendo, diante da complexidade ambiental da realidade urbana e rural atual, ressaltamos que as questões am-



Figura 2 - Potencial paisagístico de Campos - Rio Paraíba do Sul e Lagoas de Guarus

Fonte: Blog Rota Verde. Coluna Aristides Soffiati.

bientais precisam ser tratadas em articulação com diversas políticas setoriais. Traçar esse cenário, mesmo de forma sintética, é fundamental para frisar como os planos diretores municipais, com seus desdobramentos em termos de ações e políticas, precisam estar coadunados às demandas e aos desafios postos para o desenvolvimento urbano ambientalmente equilibrado.

Na perspectiva legal, em consonância com a Constituição Federal de 1988 e do Estatuto da Cidade (Lei n.º 10.257/2001), o Plano Diretor de Campos dos Goytacazes (PDCG), instituído pela Lei Complementar Municipal n.º 015/2020, constitui o principal instrumento urbanístico de planejamento municipal para promover um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo, que gera qualidade de vida. Por isso, no PDCG são apresentadas as estratégias que abrangem diversos aspectos ligados ao desenvolvimento social, ambiental e econômico: cidadania e inclusão social, meio ambiente e sanea-

mento ambiental, mobilidade urbana e integração do território, habitação, planejamento e gestão transparente e participativa. Nota-se, portanto, um alinhamento aos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030 da ONU, especialmente o ODS 11, que visa tornar as cidades mais inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

No PDCG está previsto o Sistema Municipal de Meio Ambiente - composto pelo Conselho Municipal de Meio Ambiente e Saneamento (COMAMSA), de caráter deliberativo; Órgão Ambiental com equipe técnica multidisciplinar; Fundo Municipal de Meio Ambiente (FUMMAM) - para fortalecer a política ambiental local. Saliente-se que, desde 2020, a estrutura municipal inclui a Secretaria de Planejamento Urbano, Mobilidade e Meio Ambiente (SEMPUMMA), responsável pelo licenciamento ambiental municipal.

Uma análise atenta do PDCG e de suas implicações ratifica a transversalidade da dimensão ambiental na políti-

ca urbana de Campos dos Goytacazes. Questões como uso e ocupação do solo, manejo das unidades de conservação, apropriação dos espaços livres públicos de caráter ambiental, mobilidade urbana sustentável, planejamento e gestão participativos, gestão integrada das águas, gestão dos resíduos sólidos, serviços de saneamento básico, são tidas como fundamentais para um planejamento urbano que considere os ecossistemas e as bacias hidrográficas.

Já a análise crítica do PDCG, conforme consta em Oliveira, Tavares e Siqueira (2024) revela a necessidade de implementação de suas diretrizes. No entanto, a sua implementação enfrenta desafios significativos, incluindo a falta de regulamentação e de aplicação efetiva da maioria dos instrumentos de gestão ambiental-urbana.

Os Espaços Livres Públicos (ELP) da cidade de Campos dos Goytacazes se destacam como excelentes alternativas para a implementação de SbN e Infraestrutura Verde no contexto urbano, segundo analisado por Torres (2024). Esses espaços oferecem uma gama de benefícios ambientais, sociais e econômicos, que podem ser potencializados através da integração de elementos naturais e projetos de Infraestrutura Verde. A presença de espaços vegetados públicos, em ruas, parques, praças e jardins, não apenas proporciona ambientes esteticamente agradáveis e propícios ao lazer e recreação, mas também desempenha um papel fundamental na mitigação dos efeitos da emergência climáticas. Por meio da absorção de água da chuva, redução do calor urbano, promoção da biodiversidade e melhoria da qualidade do ar, os ELP podem contribuir para que a cidade de Campos seja mais sustentável e resiliente.

De forma bem planejada, esses espaços podem continuar sendo utilizados pela população e, em períodos de chuva, ajudar na infiltração e armazenamento temporário das águas, por exemplo. Assim, essas soluções sustentáveis não apenas ajudam a mitigar os efeitos de inundações e alagamentos, mas também promovem a sustentabilidade ambiental, a biodiversidade urbana e a qualidade de vida da população, transformando os ELP em áreas multifuncionais e adaptáveis (Torres, 2024).

Propostas para uma gestão ambientalmente sustentável em Campos dos Goytacazes

No âmbito do projeto “Como se governam as cidades? Os desafios para o desenvolvimento urbano no Estado do Rio de Janeiro” (Projeto FAPERJ), foram desenvolvidas pesquisas relativas à dimensão ambiental em Campos dos Goytacazes, realizadas pelo Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrópoles, em parceria com o APPA (IFF) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (NESA/UFF), como a produção de Oliveira, Tavares e Siqueira (2024) e a de Torres (2024). A partir da participação e realização de eventos, debates, análise do PDCG, os textos supramencionados, além das publicações científicas e na mídia local em torno do tema, podemos sintetizar algumas propostas para a gestão ambientalmente sustentável no município:

- Cumprimento do estabelecido no PDCG, nos seus art. 17 a 20, que tratam da dimensão ambiental, que precisa ser implementada a partir da gestão sustentável dos patrimônios natural e cultural que já sinaliza as medidas e ações prioritárias, consi-



Figura 3 - Corpos Hídricos de Campos

Fonte: Acervo próprio. Oliveira, 2023.

derando os instrumentos de gestão ambiental, previstos nos seus art. 322 a 337.

- Tratamento e fiscalização dos processos de ocupação nas áreas de preservação permanente no que tange a construções irregulares, poluição e falta de saneamento ambiental de modo a fazer valer a legislação ambiental e urbanística, em consonância com uma política de habitação de interesse social;
- Alinhar à política municipal de resíduos sólidos instrumentos que permitam maior fomento às ações voltadas à sustentabilidade ambiental, contemplando as iniciativas de cooperação já existentes dos catadores de materiais recicláveis, incentivando a coleta seletiva;
- Incorporar a dimensão da sustentabilidade em ações concretas das políticas relacionadas com a mobilidade urbana, como os investimentos no transporte público de qualidade

e na infraestrutura voltada à promoção da mobilidade ativa (tema tratado em outro artigo deste Caderno de Propostas);

- Preservar espaços livres (públicos e privados) de caráter ambiental ainda existentes na área urbana do município, a fim de absorver quantidades volumosas de chuva, amenizar os episódios de onda de calor e promover a biodiversidade e melhoria da qualidade do ar e da vida dos habitantes.
- Estudos e diagnósticos sobre as áreas do município com ocorrência de alagamentos e inundações, promoção de ações que permitam reduzir os riscos e mitigar os efeitos dos desastres ambientais.

Com relação à gestão integrada das águas, Torres (2024) aponta:

- a relevância de se considerar o Sistema de Espaços Livres (SEL) como fortalecedor da sustentabilidade hí-

drica, por ser imprescindível para a mitigação e/ou resolução de problemas como inundações e alagamentos, visando a melhoria da drenagem urbana, o que requer: a identificação dos ELP adequados no perímetro urbano para implantação de Infraestruturas Verdes;

- o desenvolvimento de projetos e ações de valorização e reconhecimento do enorme potencial paisagístico dos corpos hídricos de Campos dos Goytacazes, que propiciam que os rios, as lagoas e os canais contem a história e revelem o potencial do patrimônio natural do norte fluminense, fortalecendo o direito à memória e propiciando a equidade intergeracional;
- o incentivo a políticas ambientais e urbanas integradas, com investimentos contínuos, que promovam uma melhor utilização e conservação dos corpos hídricos da Bacia

Hidrográfica do Baixo Paraíba do Sul e Itabapoana, favorecendo à territorialização dos ODS 6 e 11 da Agenda 2030 da ONU, com compreensão da profunda integração dos rios, lagoas e canais na vida cotidiana dos habitantes de Campos dos Goytacazes;

- a possibilidade da análise da percepção ambiental da população quanto à qualidade ambiental, podendo aplicar o Índice de Pobreza Hídrica (IPH) como indicador de sustentabilidade ambiental;
- a criação de corredores ecológicos de forma relacionada à proposta de parque(s) urbano(s) linear(es), abrigoando SbN, de modo a contribuir para a conservação dos corpos hídricos, confirmando a possibilidade da implantação de lagoas secas e pluviais na área central.

O mapa síntese, da figura 4, demonstra a visão sistêmica que deve existir, com

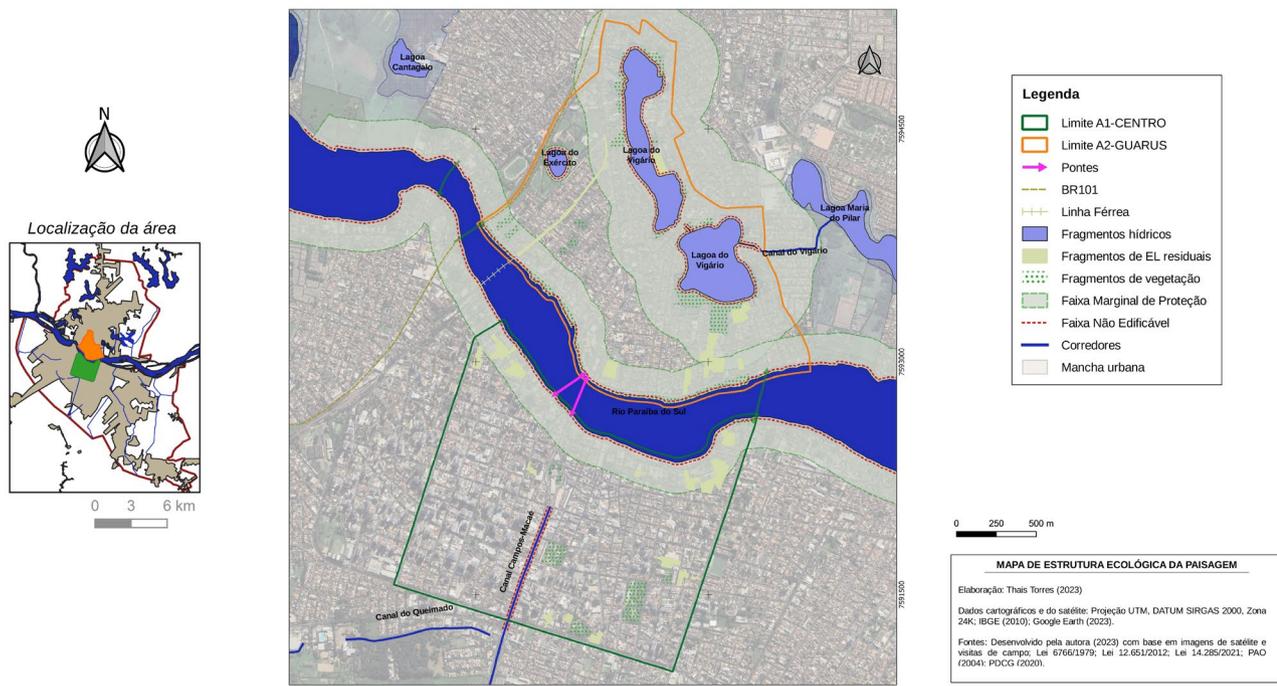


Fig. 4 - Estrutura ecológica da paisagem - Campos dos Goytacazes

Fonte: Torres (2024). Disponível em: <http://bd.centro.iff.edu.br/jspui/handle/123456789/4558>

a integração das águas, considerando o rio Paraíba do Sul como estruturador da paisagem urbana e da dinâmica ambiental. Tal mapeamento pode orientar a revisão de políticas públicas urbanas mais sustentáveis e que considerem, de maneira mais efetiva, o SEL.

Nota-se que Campos dos Goytacazes enfrenta uma série de desafios complexos que, para serem superados, exigem uma abordagem sistêmica, integrada, participativa e sustentável das políticas urbanas e ambientais. Afinal, a cidade continua a lidar com as consequências do passado somada à vertente contemporânea de um desenvolvimento baseado na exploração de recursos naturais, o que acentua a necessidade premente de políticas que promovam justiça socioambiental e sustentabilidade urbana, minimizando os problemas e maximizando potencialidades, como os espaços livres públicos de caráter ambiental e implementação de infraestruturas verdes.

A análise das demandas socioambientais em Campos dos Goytacazes indica a necessidade de ações coordenadas que

envolvam múltiplos atores sociais, incluindo o poder público, o setor privado e a sociedade civil. A promoção de uma gestão intersetorial, descentralizada e participativa, com maior presença e protagonismo da sociedade civil e forte atuação do COMAMSA, é crucial para a implementação eficaz das políticas urbanas e ambientais previstas no PDCG.

Quanto ao PDCG, este representa um avanço significativo na busca por um desenvolvimento urbano sustentável e inclusivo. As diretrizes e estratégias estabelecidas nesta lei oferecem um quadro abrangente para integrar as dimensões econômica, social, ambiental e política, promovendo qualidade de vida e justiça socioambiental. No entanto, sua implementação eficaz requer um compromisso contínuo com a participação democrática, a transparência na gestão pública, a integração das diversas políticas setoriais e a articulação entre diferentes atores sociais/agentes produtores da cidade para que nossa cidade se torne mais justa, equitativa, democrática e acessível, na ótica sustentabilidade ambiental.

Referências

- ACSELRAD, H. et al. Desigualdade ambiental e acumulação por espoliação: o que está em jogo na questão ambiental? E-cadernos CES, [S.l.], v. 17, p. 164-183, 2012.
- ALMEIDA, E. T. V. Conflito e resistência na periferia da cidade - a experiência coletiva dos catadores de recicláveis do lixão de Campos dos Goytacazes/RJ, 2010-2019. In: LAGO, L. C. do; MELLO, I.; PETRUS, F. (org.). Da cooperação na cidade à cidade cooperativa. 1.ed. Marília/SP: Editora Lutas anticapital, 2020, p. 81-118.
- ALVARENGA, F. R. Formação sociohistórica do subdistrito de Guarus em Campos dos Goytacazes-RJ: um processo de segregação. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambientes e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2020.

ARRUDA, A. P. S. N. de. Política habitacional e direito à cidade: a experiência do programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 2 dez. 2023.

BRASIL. Lei n.º 10.257, de 10 de julho de 2001: regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2001.

CAMPOS DOS GOYTACAZES. Lei Complementar n.º 15, de 7 de janeiro de 2020. Institui o novo Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Diário Oficial do Município de Campos dos Goytacazes, Campos dos Goytacazes, RJ, 22 dez. 2020.

COHEN-SHACHAM, E., WALTERS, G., Janzen, C., Maginnis, S. (eds.). Nature-based Solutions to address global societal challenges. Gland, Switzerland: IUCN. Xiii, 97p., 2016. Disponível em: <https://portals.iucn.org/library/node/46191>. Acesso em: 17 jun. 2022.

CRUZ, J. L. V.; TERRA, D. Petróleo e porto no norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil. EURE, [S.l.], v. 46, n. 139, p. 189-208, 2020.

European Commission (EC). Towards an EU research and innovation policy agenda for nature-based solutions & re-naturing cities: final report of the Horizon 2020 expert group on ‘Nature-based solutions and re-naturing cities (full version)’. Directorate-General for Research and Innovation, Publications Office, 2015. Disponível em: < <https://data.europa.eu/doi/10.2777/479582>>. Acesso em: 17 jun. 2022.

FIRMO, C. P. Desastres ambientais no espaço urbano e estratégias de enfrentamento das famílias afetadas. 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2022.

HERZOG, C. P.; ROSA, L. Z. Infraestrutura Verde: Sustentabilidade e resiliência para a paisagem urbana. Revista LABVERDE, [S. l.], n. 1, p. 92-115, 2010. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/revistalabverde/article/view/61281>. Acesso em: 18 jun. 2022.

LEITE, A. F. Resultantes ambientais da drenagem de superfícies brejais e lacustres na baixada Campista, Norte do Estado do Rio de Janeiro, Brasil. Vértices, Campos dos Goytacazes, v. 23, n. 1, p. 98-128, 2021.

LONG, J.; RICE, J. From sustainable urbanism to climate urbanism. *Urban Studies*, 2018.

MARQUES, T. H. N.; RIZZI, D.; FERRAZ, V.; HERZOG, C. P. Soluções baseadas na Natureza: conceituação, aplicabilidade e complexidade no contexto latino-americano, casos do Brasil e Peru. *Revista LABVERDE. FAUUSP*. São Paulo, v. 11, n. 01, e189419, 2021.

OLIVEIRA, D. B. B.; ROCHA, E. T. S.; SIQUEIRA, A. M. M. Dinâmica socioambiental e os desafios para o desenvolvimento urbano em Campos dos Goytacazes. In: Luiz César de Queiroz Ribeiro; Érica Tavares; Humberto Meza; Wania Mesquita. (Org.). Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense. 1ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2024, p. 231-260.

OLIVEIRA, DANIELA BOGADO BASTOS. Legislar com paisagem: a função socioambiental e paisagística do Plano Diretor de Campos dos Goytacazes/RJ. In: 7º Congresso Internacional de Arquitetura da Paisagem, 2024, Curitiba - PR. Anais do 7º Congresso Internacional de Arquitetura da Paisagem. Campina Grande - PB: Editora Realize, 2024. v. 7. p. 1-12.

SILVA, F. M. S. Remoções e resistências: a transferência da população do Aterro em Guarus para o Conjunto Habitacional do Parque Santa Clara, Campos dos Goytacazes (RJ). 2023. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas) – Universidade Federal Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2023.

SOFFIATI, A. A. A planície do norte do Rio de Janeiro antes e durante a ocidentalização: três estudos de eco-história. Rio de Janeiro: Autografia, 2018.

TORRES, T. F. A inter-relação entre planejamento urbano e gestão dos recursos hídricos: o papel do Sistema de Espaços Livres na sustentabilidade urbana de Campos dos Goytacazes/RJ. Tese (doutorado) -- Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Campus Campos Centro, Curso de Doutorado Profissional em Modelagem e Tecnologia para Meio Ambiente Aplicadas em Recursos Hídricos, Anton Dakitsch, RJ, 2024. Disponível em: <http://bd.centro.iff.edu.br/jspui/handle/123456789/4558>

**EIXO
HABITAÇÃO**

PROPOSTAS PARA A CONSTRUÇÃO DE UMA AGENDA PARA A POLÍTICA HABITACIONAL NO NORTE FLUMINENSE

Ana Paula Serpa Nogueira

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Introdução

O futuro das cidades brasileiras passa necessariamente pelo encontro e avaliação do seu passado, no qual diversas experiências de políticas urbanas contribuíram de forma determinante para o aprofundamento das nossas desigualdades. A Constituição de 1988, o ponto culminante da retomada democrática brasileira, trouxe uma seção exclusiva sobre a política urbana, que, por sua vez, preconizava os futuros instrumentos de democratização destas mesmas políticas. Neste sentido, os constituintes tinham a expectativa de que ao democratizar os meios políticos, por consequência, iríamos democratizar a nossa sociedade como um todo.

Contudo, os anos que seguiram à promulgação da nossa Constituição demonstraram que a retração do Estado através da adoção de políticas neoliberais intensificou o caráter não democrático das nossas cidades, principalmente pelo fato dos custos das reformas econômicas recaírem sobre a população mais vulnerável. Além disso, mudanças no mundo do trabalho minaram as formas de cooperação da classe trabalhadora, criando assim as condições necessárias para a ampliação do individualismo face à destituição dos direitos. Assim, os preceitos do Movimento de Reforma Urbana para a configuração de uma política integrada, participativa e redistributiva, que pudesse efetivamente transformar as desigualdades das cidades brasileiras, foram sendo destituídos de valor na cena pública e política.

Tomando os meios de acesso à moradia como exemplo desta vulnerabilidade, experimentamos um longo período de ausência de políticas habitacionais por parte dos governos

em todas as suas esferas, deixando uma significativa parcela da população sem a garantia deste direito básico, sujeita ao descontrole dos aluguéis, a soluções habitacionais precárias ou mesmo à moradia na rua. Neste contexto, a solução neoliberal para os problemas urbanos tem sido a transformação da cidade em uma grande mercadoria, garantido assim o seu acesso para aqueles que possuem recursos econômicos e afastando – de diversas formas – aqueles que não se adequam a esta lógica mercantil. Assim o acesso à moradia passou de um direito a um privilégio, sendo que aqueles que não tivessem sua solução pelo mercado deveriam buscar soluções alternativas.

Em seu livro “Guerra dos Lugares” (2015 – Boitempo Editorial) a pesquisadora e arquiteta Raquel Rolnik narra as relações estabelecidas entre os interesses dos setores hegemônicos do mercado financeiro, políticas públicas e a forma de produzir nossas cidades. A partir de sua experiência como relatora especial da ONU para assuntos relacionados à urbanização e à moradia, a pesquisadora expôs um dramático quadro existente em nossas cidades, onde a política urbana foi subjugada aos interesses financeiros. De maneira geral, Rolnik nos fez uma importante sinalização a ser incorporada à agenda urbana: a cidade precisa ser produzida com ações democráticas substanciais. Assim, o grande desafio contemporâneo seria ampliar e potencializar a participação dos segmentos sociais afastados dos processos decisórios das políticas urbanas, especialmente no campo da habitação. Este tipo de participação enseja não apenas abrir espaço para a população decidir sobre suas políticas, mas sobretudo que esta mesma população possa ter plenas condições

de fazer as escolhas que satisfaçam suas necessidades e anseios, o que garantiria, de fato, o almejado “Direito à Cidade”. Em outras palavras, a população mais vulnerável precisa ao mesmo tempo garantir espaços de participação política e se contrapor à extrema pobreza que é capaz de criar amarras políticas que podem se traduzir na captura do voto.

Quando pensamos na moradia, um direito básico e responsabilidade do Estado Brasileiro em todos os seus níveis, verificamos que historicamente passamos por grandes projetos de políticas habitacionais que na maioria das vezes acabam se traduzindo na construção de grandes e afastados conjuntos habitacionais, que pouco, ou quase nada, contribuem para a sensação de democratização do espaço urbano. Inegavelmente os grandes projetos habitacionais como o “Minha Casa, Minha Vida” (PMCMV), lançado em 2009, produziram um volume substancial de moradias, porém estes programas tiveram como seu objetivo maior promover o setor de construção civil e atender a uma lógica lucrativa com a expansão das cidades em direção às periferias.

Após um hiato nos investimentos no campo da habitação, a lei 14.620 de 2023 marcou o retorno do PMCMV, com objetivos de ampliação da oferta e expectativas de melhorias e novas práticas de implementação e com uma maior relação com o planejamento urbano. A meta do governo é a contratação de 2 milhões de moradias populares até 2026.

Apontando para a adoção de novas práticas e aperfeiçoamento do programa, temos um comprometimento da atual gestão Lula para a busca de melhor localização dos empreendimentos, com o objetivo de atender os critérios de direito à cidade, acesso a equipamentos e ser-

viços públicos. Uma das críticas que podem ser realizadas ao PMCMV, de acordo com a literatura sobre o tema, consiste, exatamente quanto à periferização das cidades, com a construção de conjuntos em áreas longe dos centros urbanos, sem oferta de serviços públicos como saúde, educação, transporte, dentre outros.

Diante deste cenário, este texto busca refletir sobre o futuro da política habitacional no Norte fluminense, com destaque para os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, diante de sua expressiva produção no setor. Apresentaremos, um histórico da política habitacional no Norte Fluminense. Posteriormente, trataremos de algumas pistas para pensar o futuro da política habitacional, refletindo sobre algumas propostas que apontem para a sua continuidade.

O Norte Fluminense (NF) possui um forte acúmulo de experiências na área da política habitacional, seja por programas desenvolvidos a nível federal e estadual, seja – especialmente – pelo protagonismo municipal no setor, com arranjos de gestão muito distintos. Os municípios do NF estão inseridos em circuitos econômicos específicos decorrentes da economia do petróleo (Bacia de Campos), incidindo sobre o recebimento de royalties e participações especiais, o que lhe permite desenvolver políticas urbanas com certa autonomia. Além disto, a economia portuária, (Porto do Açu, TEPOP), trouxe impulso para a reconfiguração de investimentos no setor habitacional destes municípios. Por sua vez, esta economia política implicou na configuração de um circuito de acumulação urbana com forte movimento especulativo, o que nos últimos anos incidiu em uma lógica de expansão urbana pautada em interesses rentistas financeiros que têm reconfigu-

rado a dinâmica habitacional destes municípios.

A política habitacional do Norte Fluminense

Nos municípios do Norte Fluminense também temos vivenciado, nos últimos anos, uma desmobilização das políticas habitacionais de âmbito municipal. Após uma série de experiências municipais realizadas por meio da construção de conjuntos habitacionais, especialmente em Campos e Macaé, temos vivenciado a descontinuidade de projetos sociais importantes, que beneficiavam a população em maior estado de vulnerabilidade.

Por outro lado, tal acúmulo de experiências na política habitacional municipal também não representou uma reflexividade sobre tais práticas, com a perpetuação de um modelo impessoal, com baixa qualidade arquitetônica, ausência de uma efetiva participação popular e ampliação do processo de periferização. (Arruda, 2014)

A periferização dos programas habitacionais é um fenômeno complexo e significativo, especialmente pelo impacto negativo para as populações atendidas, e para a dinâmica urbana como um todo. A periferização é marcada pela tendência, por parte do poder público, de construir novos conjuntos habitacionais em áreas periféricas das cidades, muitas vezes afastadas dos centros urbanos consolidados e dos principais serviços e infraestruturas existentes.

Tal modo de operação tem por consequência uma intensificação da segregação socioeconômica, sendo o próprio Estado, enquanto um agente modelador do território, criador de áreas onde predominam grupos de menor poder aquisitivo,

com menos acesso a serviços e oportunidades. No campo do cotidiano, as famílias reassentadas podem vivenciar o aumento dos custos de transporte, a redução de empregos, e acesso a serviços, como saúde e educação, o que acaba por impactar negativamente a qualidade de vida.

Campos e Macaé, especialmente, ao realizarem seus programas de provisão habitacional não conseguiram romper com essa lógica de produção periférica, o que seria essencial para promoção de cidades mais inclusivas, sustentáveis e socialmente justas. Apesar dos recursos diferenciados provenientes dos royalties e das participações especiais, o que permitiria a realização de uma política mais autônoma e adaptada às realidades intrinsecamente locais, houve a repetição deste padrão periférico, perpetuando as desigualdades sociais e espaciais nestes municípios.

Petróleo e política habitacional: caminhos diferentes e resultados semelhantes

Apesar da proximidade geográfica e dos impactos provocados pelo setor petrolífero em suas economias, Campos e Macaé em muito se afastam naquilo que permeia a organização e desenvolvimento de suas políticas habitacionais. A influência do setor petrolífero vem sendo determinante na forma de financiamento e oferta de políticas de moradias para a população pobre. É importante ressaltar que estes municípios foram enriquecidos com recursos provenientes da exploração de petróleo na Bacia de Campos, sobretudo com distribuição de recursos referentes aos *royalties* e participações especiais em campos com alta produtividade.

Segundo Oliveira (2016), a disponibilidade e a tipologia de recursos provenientes do setor de petrolífero, somados aos impactos diretos das Economias do Petróleo (ver Pessanha, 2015), foram responsáveis pela criação de distintas estruturas de políticas habitacionais e urbanas, bem como pactos políticos entre governos locais e a população. Além disto, os impactos do setor produtivo do petróleo e das rendas desta mesma atividade permitiram que Macaé e Campos adotassem, durante muito tempo, diferentes formas de financiamento de suas políticas habitacionais, o que acabou resultando em arranjos diferenciados para produção de moradias e a consequente consolidação de suas estruturas urbanas.

A opção de uma política habitacional em parceria em Macaé

O avanço da indústria do petróleo provocou rápidas mudanças na paisagem e na dinâmica urbana de Macaé. O crescimento acelerado vivenciado pelo município trouxe consigo uma demanda crescente por moradias, resultando na intensa especulação imobiliária e em uma expansão urbana desordenada.

Por sua vez, a expressão da economia do petróleo no território de Macaé provocou uma abordagem diferenciada por parte do poder local, que necessariamente precisava lidar com estas mesmas mudanças. Pelo fato de se constituir como o centro econômico e logístico da Bacia de Campos, Macaé experimenta os verdadeiros impactos da grande atratividade de investimentos e de pessoas que confluem para o município em busca de empregos e oportunidades. Contudo, a indústria do petróleo tem por ca-

racterística a concentração dos melhores salários e oportunidades junto aos indivíduos com maior qualificação, deixando para a maior parte da população subempregos ou atividades com baixa remuneração.

Esta atratividade provocou um processo de particionamento em Macaé, onde em algumas áreas da cidade pode-se encontrar condomínios fechados com moradias de alto padrão com arquitetura de inspiração europeia e, de outro lado, o crescimento periférico de favelas com a precariedade semelhante às das grandes metrôpoles brasileiras. Excluídas do mercado formal de habitação, grande parte da população, atraída pelas possibilidades de oportunidade de emprego, acabou por adensar a ocupação de áreas periféricas e ambientalmente sensíveis. Além disto, a presença limitada do Estado nestes espaços, o vertiginoso crescimento das periferias em Macaé se deu, sobretudo, a partir dos anos 2000, onde o poder público local tentou amenizar esta situação com medidas pouco efetivas e pontuais.

Contudo, o agravamento das questões urbanas em Macaé fez com que o poder local criasse uma estrutura capaz de propor políticas urbanas a partir de criação de projetos, captação de recursos junto aos governos federal e estadual e o estabelecimento de parcerias. Fez-se, claramente, um plano de desfavelização que dentre outras ações, se associou a uma política de provisão habitacional, chamado pela municipalidade de programa "Macaé sem favelas" (2011). Diante disto, toda uma estrutura foi criada para atender às demandas por políticas urbanas que englobam a existência de secretaria de urbanismo, secretaria de habitação, PLHIS e Fundo de Habitação de Interesse Social.

Deste modo, grande parte desta estrutura foi criada exatamente para atender as políticas de transferência de recursos não obrigatórios e também para o recebimento de Obras de programas como o PAC I e II, voltados para infraestrutura urbana e habitação.

Quanto ao programa MCMV, Macaé foi um dos primeiros municípios do interior fluminense a se qualificar para receber investimentos por parte do programa em sua faixa popular. Assim, foram adequados o Código de Obras e Plano Diretor do município às imposições do programa, sendo que em 2012 as primeiras 2 mil unidades foram contratadas em vista de atender às necessidades da população carente do município. É importante notar que a criação de um sistema próprio para gerenciar projetos habitacionais e a criação de parcerias foi sinalizado como a única alternativa para que o município possa atender as demandas habitacionais, visto que por se encontrar na zona de produção principal de petróleo e gás, há uma evidente opção para que os recursos municipais sejam utilizados para adequar o município às demandas deste setor, permitindo assim uma circulação e acumulação de recursos por empresas deste setor.

Contudo, é importante notar que o enfrentamento da questão habitacional em Macaé vem sendo tratado a partir do afastamento das questões políticas tradicionais, versando sobretudo por uma maior racionalidade no setor público, demonstrando um esforço considerável para responder à institucionalização da política. Porém, esta postura só é possível pelo fato do poder municipal, tendo a sua disposição volumosos recursos dos *royalties*, conseguir entre seu quadro burocrático especialistas em questões urba-

nas, realidade diferente de grande parte dos municípios brasileiros.

A opção por uma política habitacional pautada no isolamento em Campos

Em Campos dos Goytacazes, nos últimos 25 anos, experimentamos um grande crescimento na oferta de moradias em prol da população mais pobre. Contudo, este modelo de produção massiva reafirmou a lógica de construção periférica de moradias. Assim, os sucessivos programas habitacionais, comprometidos prioritariamente com uma produção numérica de moradias, contribuíram determinante para a periferização da população mais pobre e na criação de entraves para a ampliação do direito à cidade.

Tais programas reordenaram o espaço urbano campista, controlando e disciplinando a população beneficiada nestes espaços, associada a uma política de desfavelamento. Com isto, houve também a abertura de áreas da cidade para o desenvolvimento de novos produtos imobiliários, voltados para classe média e alta, com o crescimento massivo de condomínios privados.

Como um importante agente modelador do território, a gestão pública acabou, ao realizar programas habitacionais para as camadas populares, desenvolvendo efeitos perversos sobre o território, ampliando a especulação imobiliária ao abrir espaço para investimentos e produção habitacional privada (empreendimentos, loteamentos e condomínios privados), o que vem, ao longo dos anos, transformando a dinâmica urbana do município. Assim, em outra frente temos a configuração de espaços privados murados para as camadas média e alta renda, por meio

de investimentos urbanos cada vez mais agressivos, potencializados pelas incorporadoras imobiliárias de ordem metropolitana (Arruda; Manhães; Coutinho, 2019), embebidos pelos ideais de empreendedorismo urbano (Harvey, 2005).

Contudo, apesar do acúmulo de experiências municipais no campo da habitação, Campos apresentou ao longo dos anos dificuldades de desenvolver condições administrativas, institucionais e técnicas para a continuidade de sua política habitacional. Entre estes entraves se destaca a instrumentalização da política habitacional como um elemento central da política de cunho tradicional que se manteve enquanto duraram as ações do poder local junto à moradia. O uso da política habitacional municipalizada como moeda de troca política vem sendo denunciada pela imprensa local e por estudos acadêmicos desde o início dos anos 2000. A oferta de moradias populares e o cadastramento de possíveis beneficiá-

rios se transformaram em elementos centrais nas campanhas políticas municipais, dando a esta política pública o potencial de angariar votos e decidir eleições.

importante destacar que a instrumentalização da política habitacional como moeda política só foi possível com o crescimento das receitas provenientes dos *royalties* do petróleo, que potencializam a ação do poder local em financiar a construção de um número substancial de moradias de forma massiva e rápida. Além disto, a notável opção pela concentração de conjuntos habitacionais de moradia popular nas periferias e/ou frentes pioneiras de expansão urbana, agravaram o caráter segregatório da expansão urbana em Campos.

Neste sentido, um número expressivo de estudos acadêmicos (Arruda, 2014; Oliveira, 2016; Pinheiro, 2018; Silva, 2023) dá conta exatamente deste caráter segregatório das políticas habitacionais em Campos, pois houve uma excessiva



Fig. 1 Conjunto habitacional popular

Foto: Samuel Thomas Jaenisch.



Fig 2. Moradias derrubadas às margens da BR-101 após a população ser reassentada no Morar Feliz

Fonte: Acervo próprio, 2012.

preocupação em produzir moradias e praticamente nenhuma em protagonizar os próprios beneficiários com ações que pudessem adequar o modelo de políticas habitacionais às suas necessidades.

O programa habitacional municipal “Morar Feliz”, por exemplo, com sua meta rígida - não alcançada - de 10 mil moradias exemplifica este padrão induzido de crescimento periférico, que impõe à população mais pobre espaços longínquos, pessimamente servidos por serviços públicos e com grandes dificuldades de criação de laços de solidariedade social. Assim, experimentamos na cidade, em sua devida escala, padrões de ocupação urbana que reiteram a lógica das grandes metrópoles, reeditando a lógica de produção histórica periférica do ambiente urbano. O potencial de produzir uma política local que tivesse maior efetividade na ampliação dos canais democráticos e na adequação do espaço de moradia foi simplesmente descartado

pelo poder municipal à sua época. Contudo, realizado sem quaisquer instrumentos ou mecanismos para promover ou contemplar a participação da sociedade civil, tal programa alinha-se à tradicional lógica de projeto de intervenção realizado “de cima para baixo”.

É importante notar que a produção deste espaço urbano extremamente hierarquizado e fortemente segregado se intensificou justamente no período em que as rendas do petróleo tiveram um extraordinário crescimento com o pagamento dos *royalties* e das *participações especiais*. Contudo, nos últimos anos estamos vivenciando uma escassez de propostas para o enfrentamento da questão habitacional, visto que os recursos das receitas petrolíferas diminuíram e não há alternativas para a manutenção desta política.

Esta situação foi agravada em 2017 com a vitória de Rafael Diniz, contemporaneizada com a crise do petróleo e a busca desenfreada por uma austeridade seleti-



Fig. 3 Propaganda do Morar Feliz às margens da BR-101

Fonte: Acervo próprio, 2012.

va, que mirou justamente os programas sociais mantidos pelo poder local. Desde então, mesmo com a vitória de Wladimir Garotinho em 2020, não há sinalização do poder público para a construção de novas moradias, e nem mesmo ações de suporte para os conjuntos já existentes, o que vem representando abandono do “grande legado” de sua mãe (Rosinha Garotinho) a frente da Prefeitura de Campos.

Propostas para o futuro da política habitacional

Diante deste contexto, é fundamental que o debate sobre o direito à moradia seja recolocado em pauta. Por sua vez, a questão habitacional é muito mais complexa do que somente a provisão de moradias. É necessário pensar em um conjunto de soluções e programas que deem conta dos diversos segmentos sociais sem acesso à moradia digna. Além do déficit e da inadequação habitacional, temos ainda toda uma série de desafios

que circundam essa dimensão e passam pela ausência de infraestrutura e serviços urbanos essenciais, a precariedade do transporte público, a insegurança da posse e irregularidade fundiária, a precarização do trabalho e a intensificação da violência e suas expressões.

A conjunção destes fatores gera um cenário de destituição de direitos, aos quais grande parcela da população está sujeita, dentro de um quadro histórico de desigualdade e segregação que vem marcando a configuração urbana destes municípios.

Além da falta de vontade política, a extrema dependência nestes municípios das receitas decorrentes das rendas petrolíferas também aponta a fragilidade destes programas habitacionais, o que explicam em parte sua descontinuidade. A bonança dos fartos recursos dos *royalties* provocou a ausência de medidas que poderiam se contrapor ao atual momento, o que poderia fazer com que a questão habitacional tivesse uma perenidade na agenda local.

Em Macaé, apesar da existência de uma estrutura institucional que busca promover ações junto à política urbana, a dependência de recursos oriundos de parcerias para a promoção das políticas habitacionais revela uma fragilidade nesta opção política. Nota-se que a partir de 2016, poucas ações foram executadas na oferta de moradias para além daquelas que estavam contratadas. Assim, a crise que se instalou no setor de petróleo associadas a crise política/econômica instalada durante este mesmo período e o governo de Jair Bolsonaro, praticamente paralisaram os repasses voluntários para os municípios, criando assim uma ausência de políticas em parceria.

Atualmente, observa-se um esboço de retomada do setor de petróleo de gás, até mesmo com o aumento dos repasses dos royalties, porém o natural esgotamento das reservas de petróleo na Bacia de Campos e a concentração da exploração em campos do pré-sal prenunciam um novo esvaziamento econômico em Macaé e conseqüentemente dificuldades para lidar com as demandas dos setores populares, especialmente com a habitação.

No caso de Campos, a falta de mecanismos institucionais, como a efetivação do Fundo Municipal de Habitação de Interesse Social (FHIS) e mesmo o Plano Municipal de Habitação Social (PLHS), são aspectos a serem considerados se o poder local quiser continuar com os programas habitacionais em vistas de promover realmente a democratização do ambiente urbano de Campos.

Por sua vez, o retorno do PMCMV poderia representar ainda a possibilidade de articulação das esferas municipais com o ente federal, rompendo com uma lógica de insulamento até então presente.

Sem recursos municipais que permitam a continuidade de tais projetos, tais parcerias seriam essenciais se de fato o acesso à moradia for uma prioridade de ação por parte do poder local, ainda que isto gere o rateio de seu capital eleitoral.

Além disso, é essencial pensar a habitação como política de Estado, rompendo com a lógica de programas provisórios, que atendam apenas a perspectivas eleitorais. É importante, desta forma, que se estabeleça um modelo institucional com a garantia de recursos e de um planejamento efetivo, tais como o FHIS, bem como o PMHIS, que viabilizem a sustentabilidade econômica dos projetos.

Outro ponto imprescindível, diz respeito ao modo de realização da política de habitação de Interesse social. A realização de conjuntos periféricos, a qualidade dos modelos arquitetônicos e a ausência de equipamentos e serviços complementares precisam ser revistos, observando uma maior preocupação com a inserção urbana. Além disso, é absolutamente necessário que o debate sobre a segurança pública seja incorporado na agenda das políticas habitacionais, considerando que parte dos conjuntos edificados acabaram por se tornarem territórios de instauração da criminalidade.

É preciso pensar ainda - apesar do ineditismo na região do NF- na possibilidade de realização de programas de autogestão habitacional, nos quais a própria comunidade, por meio de organização e de um modelo associativo, realiza com apoio do Estado as soluções para a moradia, seja na provisão ou realização de melhorias.

Um aspecto importante se refere à percepção de que a política habitacional está profundamente relacionada com a política fundiária. Por isso, é

essencial que dentre as soluções para a questão habitacional estes municípios avancem no desenvolvimento de uma política de regularização fundiária (REURB), garantindo a segurança e o direito de propriedade. Por sua vez, é importante que estes programas sejam associados a políticas complementares que garantam a qualidade de vida da população, com programas de urbanização, melhorias habitacionais, e dotação e ampliação de equipamentos e serviços urbanos e coletivos.

O atendimento a esta diversidade de programas e soluções habitacionais que poderão ser realizadas (provisão de moradia, regularização fundiária, urbanização de favelas, melhorias habitacionais, dentre outros) deve atender a um princípio único: participação e controle social. É pouco provável que qualquer ação pública na área da habitação tenha sucesso sem considerar a existência de um modelo participativo, no qual a população se sinta incluída e representada em todas as etapas do processo.

Referências

- ARRETCHE, M. Federalismo e Relações Intergovernamentais no Brasil: A Reforma de Programas Sociais. Revista DADOS, Rio de Janeiro, v. 45, n. 3, p. 431-458, 2002.
- ARRUDA, A. P. S. N. de; MANHÃES, V. R. R; COUTINHO, M. B. de S. Moradia como negócio e os limites do direito à cidade. In: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 16., 2019, Vitória. Anais [...] Vitória: SIMPURB, 2019. p. 20-36.
- ARRUDA, A. P. S. de. Política habitacional e direito à cidade: a experiência do Programa “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes-RJ. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2014.
- AZEVEDO, S. de.; ANDRADE, L. A. G. de. Habitação e Poder – da Fundação Casa Popular ao Banco Nacional de Habitação. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1982.
- BONDUKI, N. Política habitacional e inclusão social no Brasil: revisão histórica e novas perspectivas no governo Lula. Arq. urb., [S.l.], n. 1, p. 70-104, 2008.
- CARDOSO, A. L.; ARAGÃO, T. A. Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. In: CARDOSO, A. L. (org.). O programa Minha Casa, Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.
- HARVEY, D. *A Produção Capitalista do Espaço São Paulo*: Annablume, 2005.
- KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- MARICATO, E. Brasil, cidades: alternativas para a crise urbana. 7. ed. Petrópolis: Vozes, 2013.
- PESSANHA, R. M. 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 [Online]**, Ano 3, Número 6, 2015. Disponível em: <http://espacoeconomia.revues.org/1511>. Acessado em: 10 de junho. 2024.

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

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

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

ROLNIK, Raquel. **Guerra dos lugares: a colonização da terra e da moradia na era das finanças**. Boitempo Editorial, 2017.

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

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

**EIXO
MOBILIDADE**

**MOBILIDADE URBANA
PARA CIDADES MAIS
DEMOCRÁTICAS,
INCLUSIVAS E
SUSTENTÁVEIS**

Érica Tavares

Daniela Bogado

Introdução

A mobilidade espacial é essencial para a garantia de acesso a lugares, recursos, equipamentos e oportunidades por diferentes grupos sociais. Por isso, ações que visem melhorar as condições de mobilidade são fundamentais para a ampliação desse acesso.

Entretanto, o padrão de mobilidade prevalecente na constituição das cidades brasileiras no século XX foi baseado no modelo rodoviarista, no transporte motorizado, com ações cada vez mais focadas na ampliação do sistema viário para dar suporte a esse formato. O transporte, em grande medida, era uma contrapartida das soluções precárias de moradia, seja por parte do próprio Estado (políticas habitacionais na periferia), seja por parte da própria comunidade (mutirões e construções pela própria população/família). Em suma, a população foi ocupando espaços distantes da concentração de estruturas, de equipamentos e de recursos, sendo trazida pelo sistema de transporte precário, insuficiente, inseguro, o que explicita a expansão urbana, a periferização associada à segregação e a ampliação da fragmentação urbana.

Já no cenário das políticas urbanas na primeira década do século XXI, sob os princípios do Estatuto da Cidade e no contexto da criação do Ministério das Cidades, o termo “mobilidade urbana” passou a ser bastante difundido no Brasil, situando o debate e as ações para além das questões de trânsito e transporte, conforme aponta Boareto (2021), e problematizando o modelo rodoviarista e o transporte motorizado. Contudo, com a promulgação da Lei nº 12.587/2012, que instituiu a Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU), foram estabelecidas especifica-

mente orientações legais com diretrizes em nível federal, permanecendo a prestação dos serviços de mobilidade urbana de interesse local na competência do município. A PNMU constitui-se em um instrumento da política de desenvolvimento urbano que objetiva contribuir para o acesso universal à cidade, por meio do planejamento e da gestão democrática, almejando a integração entre os diferentes modos de transporte e a melhoria da acessibilidade e mobilidade das pessoas e cargas no território do Município.

Obviamente, só a legislação não garante a promoção dos avanços no setor. A agenda política para que a mobilidade urbana tenha potencial de transformação precisa considerar a diversidade urbana brasileira, com suas desigualdades, que acarretam injustiças sociais e ambientais. Neste sentido, a mobilidade é indispensável para vislumbrarmos cidades mais justas, democráticas, inclusivas e ambientalmente sustentáveis (Vasconcelos, 2013; Boareto, 2021; Rodrigues, Bastos, 2022). Já do ponto de vista social e econômico, precisamos questionar o modelo de prestação do serviço e o modelo de financiamento prevalecente em boa parte dos municípios brasileiros.

Neste artigo tratamos sobre os desafios para uma “mobilidade transformadora” que foca nas dimensões relativas à “inclusão social, equidade na apropriação dos investimentos públicos, redução das desigualdades e dos impactos ambientais sociais e econômicos associados à circulação de veículos, condições para o desenvolvimento sustentável das cidades” (Boareto, 2021, p. 8). Assim sendo, trazemos o foco para a realidade de municípios do interior do Estado do Rio de Janeiro (ERJ), no norte fluminense, elencando propostas para a mobilidade urba-

na na região, sobretudo em Campos dos Goytacazes, maior município do interior do ERJ.

Linhas de ação fundamentais para a mobilidade urbana

As propostas na área de mobilidade urbana para os municípios do Norte Fluminense passam em grande medida por aspectos presentes em diversas cidades do país. Ao mesmo tempo, as especificidades relacionadas às políticas urbanas na região precisam ser consideradas, como o tamanho territorial, o porte populacional, a diversidade da infraestrutura viária que não são as mesmas de municípios metropolitanos, por exemplo. Além da realidade econômica e da política local – marcada pela inserção da região na lógica da economia extrativista nacional em razão da dinâmica petrolífera e portuária, do expressivo aporte das rendas petrolíferas, como os royalties e participações especiais, e das persistentes desigualdades socioespaciais – que afetam as condições de mobilidade nas cidades da região. Por isso, algumas linhas de ação, que já estão colocadas em nível nacional, precisam ser fomentadas na região, como apontado a seguir.

Aporte político-institucional

De acordo com o sistema de repartição de competências, embora as ações em torno da mobilidade urbana sejam atribuição dos municípios, o direcionamento em âmbito federal é fundamental para imprimir as diretrizes nacionais. O atendimento aos princípios e preceitos trazidos pela PNMU são primordiais, como o da obrigatoriedade da elaboração e aprovação dos planos de mobilidade

urbana. No caso do norte fluminense, há uma diversidade de municípios no que se refere ao tamanho populacional e territorial, mas a maioria possui mais de 20 mil habitantes e/ou são 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, devendo ter seus planos de mobilidade.

Outrossim, a proposta de implementação Sistema Único de Mobilidade (SUM) também se alinha a importância de haver direcionamento e destinação de recursos a partir do governo federal para o setor. (Trataremos sobre isso abaixo, ao abordar o transporte público e o debate em torno da tarifa zero).

Além disso, é fundamental reconhecer a relação da mobilidade urbana com “outras políticas setoriais, como habitação, segurança, meio ambiente, saúde, desenvolvimento econômico e social, além do desenvolvimento urbano” (Boareto, 2021, p. 9), que exige significativa articulação interfederativa e intersetorial.

Infraestrutura de mobilidade inclusiva

A mobilidade inclusiva pode ser pensada em diversos sentidos, tanto sobre a infraestrutura disponível, as condições socioeconômicas e geração de oportunidades para ampliação dos deslocamentos, assim como sobre a diversidade da população e das demandas dos diferentes grupos sociais. Em termos de infraestrutura, é essencial que se possa fomentar a mobilidade ativa e a integração entre modais. A mobilidade ativa se refere ao modo de deslocamento não motorizado, como caminhar e andar de bicicleta.

Mesmo que não cubra o trajeto completo necessário aos deslocamentos, a caminhada e o uso da bicicleta podem ser utilizados como complementares a outros modais, inclusive por serem alternativas menos poluentes. Sem dizer que podem ampliar a acessibilidade e a circularidade na cidade, por apresentarem um caráter social, econômico e ambiental bastante favorável.

Sendo assim, é fundamental a melhoria da infraestrutura das calçadas e áreas livres para caminhada, sobretudo nas áreas de grande circulação de pedestres, como áreas centrais, comerciais e de serviços. Também é importante ampliar a malha cicloviária não apenas em quantidade, mas em qualidade, cobrindo trajetos em vias de distintos bairros das cidades que os conectam a áreas centrais. Nesse caso, diferentemente dos espaços metropolitanos, em municípios do norte fluminense é possível que boa parte dos trajetos casa-trabalho e casa-escola nas áreas mais urbanizadas dos municípios

possam ser realizados de modo completo através da mobilidade ativa. Aliás, pesquisa do Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles realizada na área urbana de Campos dos Goytacazes ratificou a importância da bicicleta no deslocamento diário para trabalho no município (Tavares, Carvalho e Silva, 2023).

No mais, as ações que visam à segurança e ao bem-estar no sistema de mobilidade urbana devem atentar para a pluralidade dos usuários, sujeitos de direito, em termos de gênero, idade, classe, raça ou etnia, deficiência ou condição física etc., assim como para a multiplicidade de agentes: pedestres, ciclistas, motociclistas, motoristas, skatistas, patinadores, carroceiros etc. O respeito à diversidade e aos estilos de vida leva em conta a subjetividade do exercício do direito à cidade, corroborando com a qualidade da cidadania, que perpassa a liberdade de locomoção enquanto componente crucial do direito à mobilidade. Isto se coaduna com



Fig 1: Multiplicidade de agentes/modais em Campos

Fonte: Acervo próprio

a estratégia da inclusão social, bem como com o Plano de Acessibilidade Universal, que constam no Plano Diretor de Campos dos Goytacazes (PDCG), por exemplo.

Mobilidade na agenda da transição ecológica

Associado ao item anterior, não há dúvidas entre os estudiosos do tema que a mobilidade é uma dimensão central para enfrentar os desafios ambientais relacionados às mudanças climáticas, uma vez que parte das emissões de CO2 se dá através do transporte motorizado. Assim, também é preciso superar o modelo de planejamento do setor baseado na automobildade, o que está ligado à ampliação e diversificação de infraestruturas. Nos municípios do norte fluminense, as-

sim como em boa parte do país, o crescimento do número de automóveis foi exorbitante (figura 2). Precisamos superar o modelo de mobilidade “cada pessoa um carro” que avançou exponencialmente também no interior.

Como apontam Aliprandi, Neves e Bogado (2024), cada pessoa e cada família deve ter autonomia para decidir os modais que necessita utilizar em razão das condições disponíveis, mas é importante diversificar as alternativas e sensibilizar a população para uma mobilidade urbana mais sustentável. Do mesmo modo, o poder público municipal precisa investir na descarbonização da mobilidade, tanto no que se refere à frota de veículos quanto na promoção de diversificação de modais, com ampliação de condições para a mobilidade ativa, como colocado an-

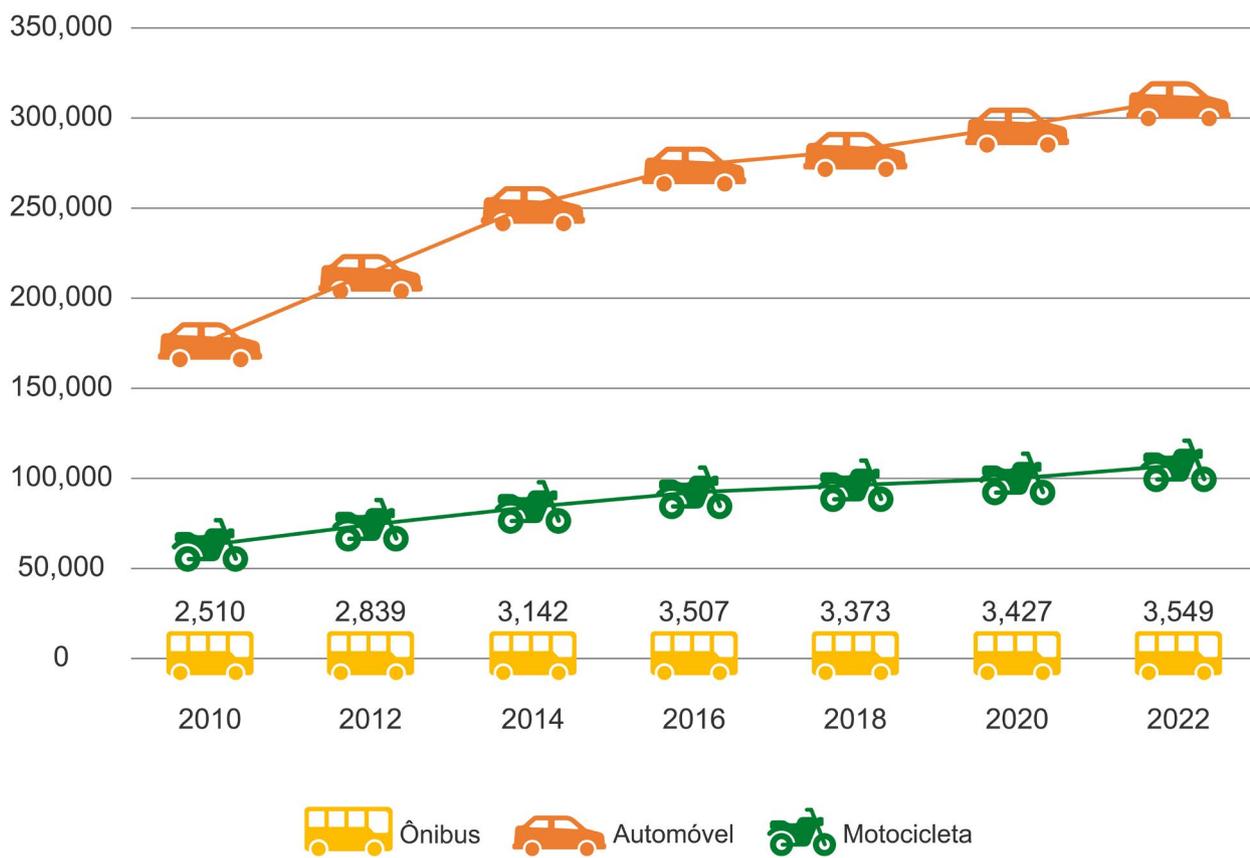


Fig. 2 - Número de automóveis, motocicletas e ônibus entre 2010 e 2022 no Norte Fluminense
Fonte: DETRAN-RJ.

teriormente. Trata-se de “potencializar a tipologia menos poluente e ruidosa: a pé ou de bicicleta”, em um “sistema sustentável e conectado, sem exclusão” (Montaner; Múxi, 2021).

Tecnologia para ampliação da mobilidade

O uso da tecnologia precisa ser potencializado para permitir escolhas dos melhores trajetos, modais e gestão do tempo de deslocamento a fim de ampliar as oportunidades de mobilidade. Nesse ponto, os municípios do interior geralmente apresentam menos opções tecnológicas para a população melhor gerenciar seus trajetos. Assim, a criação de aplicativos que favoreçam a mobilidade, sobretudo no transporte público, é fundamental. Assim como o monitoramento dos veículos por meio de GPS pode melhorar a fiscalização dos trajetos e horários realizados pelas empresas de ônibus.

No caso de Campos, o Instituto Municipal de Trânsito e Transporte (IMTT), tem investido em sistema de informatização tecnológica, com Semáforos Inteligentes, telemetria e implementação do Centro de Controle Operacionais. Desde junho de 2024, avança-se na implantação do cerco eletrônico de segurança, que está sendo realizado na área central e principais vias de acesso à cidade, com a instalação de câmeras de fiscalização no trânsito de Campos, com a finalidade de instruir os órgãos de segurança pública e de defesa civil para qualquer ocorrência ou monitoramento. É uma forma de trabalhar em rede e de gerenciar risco, com base na fiscalização e otimização de tempo.

Neste sentido, o PDCG tem por objetivo implantar as políticas de Tecnologias da Informação e Comunicação (TIC)

para integração e aumento da eficiência dos serviços públicos e o desenvolvimento socioeconômico do município, com a garantia do acesso à informação e ao conhecimento, à internet, à inclusão digital e aos serviços eletrônicos de governo, de modo a constituir a cidade inteligente, o que requer modernização e expansão da infraestrutura; segurança da informação, transparência e repositório de dados. Para tanto, prevê a gestão das tecnologias e aplicabilidade para uso do transporte coletivo; o uso das TIC para gestão e integração da matriz de mobilidade municipal; elaboração de diagnóstico da circulação e do trânsito do município, cadastrando, estruturando e hierarquizando o sistema viário de todo o município e avaliando tecnologia de controle de tráfego; bem como o uso das TIC para melhoria no atendimento das ações de acessibilidade no município. Reforçamos que essas orientações precisam ser colocadas em prática à luz da realidade socioespacial da população.

Ampliação dos mecanismos de participação

Toda e qualquer iniciativa no campo da mobilidade pode e deve ser alvo de participação ampla, plural e inclusiva nas decisões de planejamento e implementação de ações no setor. A atenção às demandas, necessidades e ponderações por parte da população é essencial.

O PDCG tem por princípio a participação da população nos processos de decisão, planejamento e gestão democrática e participativa. O intuito é fortalecer o setor público e valorizar as funções de planejamento, articulação e controle, mediante o aperfeiçoamento administrativo, a construção de uma gestão de corres-

ponsabilidade com apoio dos segmentos da sociedade e a participação da população nos processos de decisão e planejamento do desenvolvimento territorial, para que haja a integração das diversas áreas de conhecimento e participação da sociedade e dos setores produtivos na discussão e implementação da política de desenvolvimento sustentável do Município. Por isso, ao tratar da mobilidade urbana, o PDCG orienta para o estímulo da participação da população no planejamento e acompanhamento do transporte público; bem como para a previsão das ações planejadas para a educação de trânsito e transporte, além de determinar a atuação do Conselho Municipal de Mobilidade Urbana. Quanto ao Conselho Municipal, imperioso tratar da sua reestruturação e, principalmente, ter maior acesso ao funcionamento, às reuniões, às pautas e às deliberações, dando visibilidade e transparência as suas ações, justamente por ser um órgão colegiado que deve debater e delinear as políticas públicas municipais.

A propósito, essa questão ficou explícita na realização das etapas da Conferência Nacional das Cidades, apontada por pesquisadores que participaram dos encontros municipais. No caso da etapa municipal, 6ª Conferência Municipal da Cidade de Campos dos Goytacazes, acompanhada por nós, a demanda por participação nas decisões locais relativas à mobilidade urbana foi extensamente colocada pela sociedade civil, acadêmicos, filiados a movimentos sociais, ONGs e partidos.

Integração territorial

A mobilidade na perspectiva da integração territorial-regional deve con-

siderar políticas na escala interurbana e intraurbana. No caso dos municípios do norte fluminense, a relação estabelecida entre os municípios em decorrência principalmente da indústria petrolífera instalada em Macaé, do complexo industrial, logístico e portuário do Açu em São João da Barra, e da centralidade de comércio, serviços e estabelecimentos de ensino em Campos dos Goytacazes, impõe demandas expressivas no que tange à integração territorial via sistema de mobilidade intermunicipal. Além disso, a integração entre os distritos e regiões internas dos municípios também é fundamental. O fato de muitos municípios do interior do ERJ, como Campos e Macaé, se estruturarem em uma área urbana mais concentrada territorialmente e, ao mesmo tempo, apresentarem regiões mais afastadas das centralidades, inclusive com distritos rurais, trazem sérios desafios para a integração intramunicipal nos fluxos urbano-urbano e rural-urbano.

Revisão do modelo de transporte público

Um ponto central e cada vez mais recorrente é o questionamento do modelo de financiamento e dos parâmetros de governança atrelados ao modelo de prestação dos serviços de mobilidade urbana, reforçando um papel mais ativo do município na regulação e fiscalização, atuando efetivamente como poder concedente. Como apontam Rodrigues e Bastos (2022), os prestadores de serviços precisam ter algum nível de especialização técnica e, também, devem ser fiscalizados e submetidos a amplo controle social. Como se sabe, a maioria das empresas de transportes públicos são de grandes famílias ricas que dominam lo-

cal ou regionalmente o setor em diversos municípios do país.

No que se refere aos custos do transporte, um dos principais problemas para acesso ao sistema são as altas tarifas, aliadas a má qualidade dos serviços de transporte público, falta de financiamento para a criação de infraestrutura adequada, ausência de transparência sobre os custos das empresas concessionárias do transporte público e insuficiência na fiscalização.

Ao se problematizar o assunto, tem crescido no Brasil o debate e as iniciativas em torno da tarifa zero (Caribé, 2019). Os formatos de implementação atuais são diversificados, assim como a fonte dos recursos. Até junho de 2024, levantamento do site da Coalizção Triplo Zero demonstra que são 106 municípios no país que já apresentam a tarifa zero, sob diferentes articulações e formatos. É fundamental pontuar que a proposta não envolve simplesmente transferir recursos para as empresas, mas reconstruir o modelo de financiamento e prestação do serviço.

Aliada a essa ideia, desde maio de 2023, está tramitando no Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC 25/2023) para instituir o Sistema Único de Mobilidade (SUM), que poderá integrar o transporte público de todo o país. A iniciativa foi articulada pela Coalizção Mobilidade Triplo Zero e diversas entidades e apresentada pela deputada federal Luiza Erundina (PSOL/SP), com o seguinte teor: “Acrescenta o Capítulo IX ao Título VIII para oferecer diretrizes sobre o direito social ao transporte previsto no art. 6º e sobre o Sistema Único de Mobilidade e autoriza a União, Distrito Federal e Municípios a instituírem contribuição pelo uso do sistema viário,

destinada ao custeio do transporte público coletivo urbano”.

O projeto prevê maior participação nas decisões no setor de mobilidade, transparência na destinação e aplicação dos recursos, novas fontes de financiamento para que os custos não sejam apenas na esfera dos municípios, e que sejam mais focados no transporte público e na mobilidade ativa.

Na região norte fluminense, ainda há pouco debate nesse sentido. Segundo mapeamento coletivo organizado por Daniel Santini, vinculado a Coalizção Triplo Zero, no ERJ são 13 (dos 92) municípios com alguma experiência relacionada à Tarifa Zero. Na região norte fluminense, o levantamento traz as iniciativas recentes de São João da Barra e São Fidélis, no NF – municípios com 38,9 e 36,5 mil habitantes que lançaram a experiência da gratuidade no transporte público – cenário ainda a acompanhar (Tavares, 2024).

Impossível não mencionar que o histórico recente das políticas urbanas dos municípios da região foi fortemente influenciado pelas rendas advindas dos royalties do petróleo, porém, de forma contraditória, porque, embora com abundância de recursos, não houve planejamento de longo prazo e nem redução das desigualdades. Maricá e Niterói (atualmente as bilionárias no recebimento destes recursos) assumem que estão num esforço para não repetir os erros dos municípios do norte fluminense. Aliás, Maricá figura entre os municípios com expressiva experiência na implementação de uma política de tarifa zero, desde 2014.

Como aponta Tavares (2024), o município de Campos, o maior município em extensão territorial do estado e o maior em população do interior, apresenta inúmeros desafios relativos ao sistema de

mobilidade, com expansão de sua área urbana e persistente dificuldade de integração entre os subdistritos e mesmo bairros da área urbana. Os recursos dos royalties neste município financiaram políticas que tiveram grande impacto sobre o espaço urbano, como o Programa Habitacional Morar Feliz, a Política do transporte a 1 real, entre outras. Esta última, implantada em 2009, foi denominada Programa Campos Cidadão, uma política que realmente aumentou o número de passageiros e o número de viagens realizadas no município (Araújo, 2012). Durante sua vigência, vários ajustes foram realizados por meio de novos decretos e leis, com alterações no preço original da passagem para quem não estava no programa. Mas sua interrupção ocorreu por completo em 2017 quando assumiu uma gestão diversa ao grupo político que estava nos governos anteriores. O programa se aproximou de um modelo de tarifação subsidiado pelo poder público, mas, apesar de ampliar o acesso ao transporte, não apresentou melhorias amplas no sistema. De todo modo, suas falhas e potencialidades constituíram um considerável experimento para pensar um novo modelo de financiamento e de prestação do serviço, assim como o papel do transporte público no município, no qual interesses da população e a atuação do poder público precisam sobrepor-se à ação e demandas das empresas.

Sabemos que os desafios são imensos para pensar no aprofundamento do acesso à cidade via transporte público gratuito, mas os caminhos estão sendo trilhados e já temos muitas experiências nessa linha. Claro que o debate em nível nacional também é fundamental, como a proposição do SUM. Importa destacar que não adianta apenas zerar a tarifa, é

preciso fomentar uma agenda de mobilidade com participação nas decisões; transparência na destinação e aplicação dos recursos; novas fontes de financiamento para que os custos não sejam apenas na esfera dos municípios; controle e fiscalização dos prestadores e foco no transporte público e na mobilidade ativa, com um sistema de mobilidade e infraestrutura mais sustentável.

Propostas para a mobilidade urbana na maior cidade do interior do ERJ: Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes experimentou profundas transformações econômicas, sociais, urbanas, espaciais e ambientais relacionadas ao desenvolvimento das atividades petrolíferas e portuárias na região, assim como a mudanças no padrão de urbanização, antes pautado pela lógica da industrialização e do crescimento urbano, agora mais ligado à lógica da metropolização, financeirização e crescimento dos investimentos imobiliários (Lencioni, 2015; Bartholomeu, 2018).

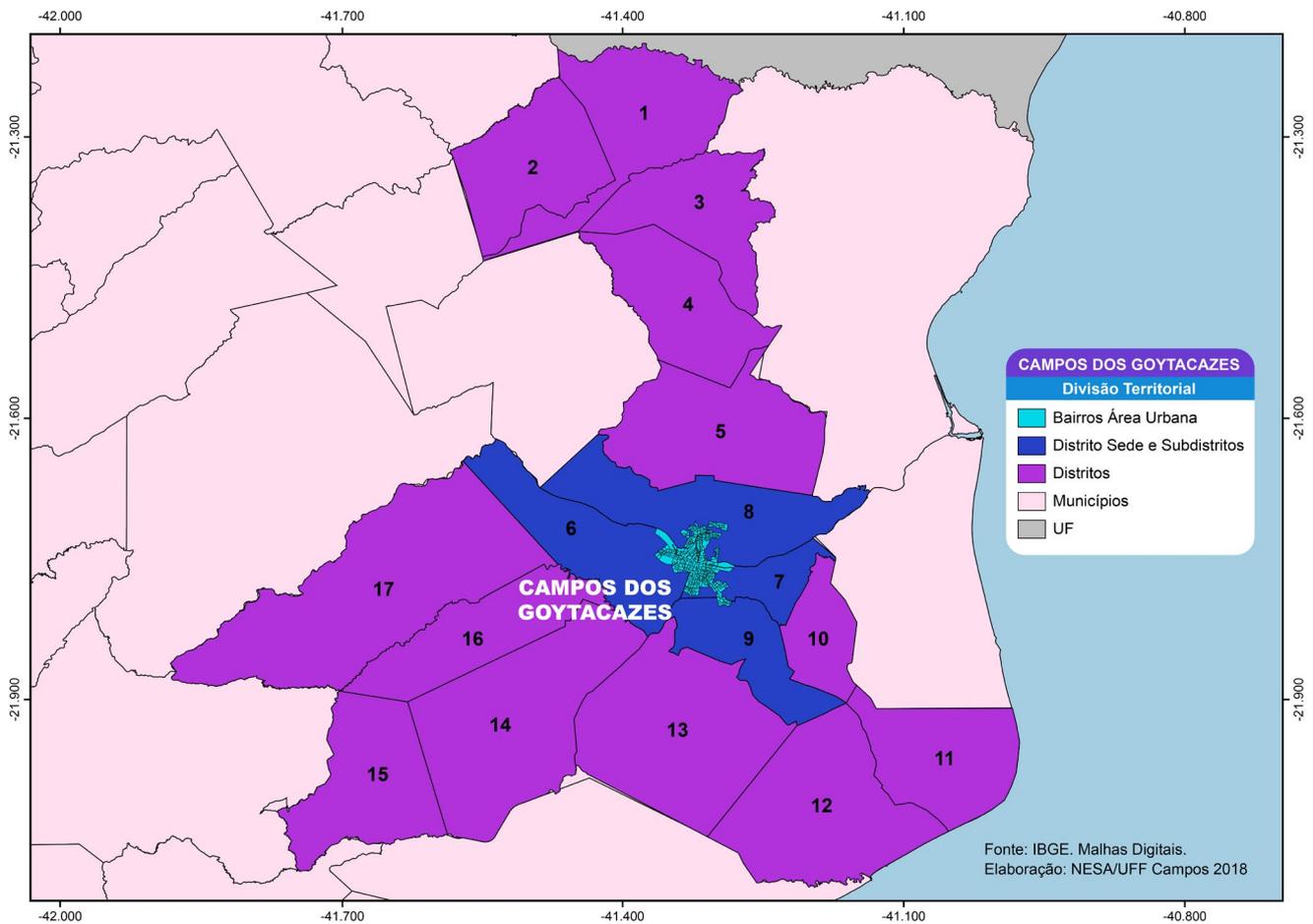
O município é considerado tradicional polo regional por seu porte territorial, populacional, maior infraestrutura urbana e diversificação de atividades de comércio e serviços. Em seu espaço urbano também se observaram alterações na dinâmica populacional, na distribuição interna dos grupos sociais, nos processos de uso e ocupação do solo, assim como nas atividades econômicas, como aquelas ligadas ao suporte à indústria extrativa e ao complexo portuário, ampliação dos serviços de saúde e educação privados (em parte para atender às demandas de migrantes qualificados e suas famílias), atuação de empresas de construção civil no mercado

imobiliário, entre outras mudanças. Tudo isso coloca novas demandas para as políticas públicas, como as de mobilidade urbana, em um município que é o quinto mais populoso do estado e o maior em extensão territorial, embora a área densamente urbanizada seja bastante concentrada territorialmente (figura 3).

No âmbito do projeto “Como se governam as cidades? Os desafios para o desenvolvimento urbano no Estado do Rio de Janeiro” (FAPERJ) foi desenvolvido um plano de estudos sobre as condições da mobilidade urbana em Campos dos Goytacazes, realizada em parceria entre o Núcleo Norte Fluminense do Observa-

tório das Metrôpoles, o APPA/Mobireda (IFF) e o Núcleo de Estudos e Pesquisas Socioambientais (NESA/UFF). A partir da realização de eventos, debates, análises dos planos, além das publicações científicas e na mídia local em torno do tema, podemos sintetizar diversas diretrizes para a mobilidade urbana no município, que complementam as já colocadas na seção anterior:

- Aproveitar a potencialidade do município em razão de sua paisagem e devido ao fato do transporte público e mobilidade ativa já serem uma realidade nos deslocamentos intraurbanos, como indica pesquisa apresen-



- | | | | | | |
|-------------------------|--------------------------------|--------------------------------|------------------------------------|----------------------------|----------------------|
| 1- Santo Eduardo | 4- Vila Nova de Campos | 7- Segundo Subdistrito | 10- São Sebastião de Campos | 13- Tocos | 16- Ibitioca |
| 2- Santa Maria | 5- Travessão | 8- Terceiro Subdistrito | 11- Mussurepe | 14- Dores de Macabu | 17- Morangaba |
| 3- Morro do Coco | 6- Primeiro Subdistrito | 9- Quarto Subdistrito | 12- Santo Amaro de Campos | 15- Serrinha | |

Figura 3 - Divisão político-administrativa de Campos dos Goytacazes e Área urbana

tada por Tavares, Carvalho e Silva (2023). Como apontam Aliprandi, Neves e Bogado (2024), o relevo majoritariamente plano de Campos favorece os deslocamentos a pé e por bicicleta no município.

- Em consonância com as diretrizes que constam no Plano de Mobilidade Urbana Sustentável, é preciso promover iniciativas efetivas relacionadas à descarbonização do sistema de mobilidade em função das mudanças climáticas acentuadas.
- Ampliar, no escopo dos planos e ações, a concepção de acessibilidade para além da estrutura física, considerando as condições sociais e econômicas da população para acessar os espaços públicos e as oportunidades existentes na cidade, que passa essencialmente pelas condições de mobilidade.
- Desenvolver ações que considerem tanto a organização socioespacial do município de Campos dos Goytacazes nas políticas de mobilidade urbana, quanto as demandas da população por meio de estudos e diagnósticos.
- Promover a integração territorial regional e, ao mesmo tempo, a integração intramunicipal - considerando a urgência de contemplar os subdistritos do município e os bairros onde os serviços são insuficientes e onde há maior tempo de deslocamento (pois o tempo de deslocamento casa-trabalho para quem reside fora do distrito sede se aproxima do tempo de deslocamento da região metropolitana do Rio de Janeiro, conforme indicam Tavares, Carvalho, Silva, 2023). Nessa perspectiva, a ampliação de linhas circulares nos arranjos territoriais fora do centro pode ser essencial. No subdistrito de Guarus, por exemplo, seria interessante uma linha circular que abarcasse os trajetos internos ao subdistrito, uma vez que alguns deslocamentos precisam ser feitos até o centro para depois retornar para outro ponto do próprio subdistrito. Esse é o desafio da integração num território cada vez mais expandido, sobretudo para os mais pobres que moram nas periferias das cidades e dependem de modos de deslocamento mais diversificado (Godoy, Bogado, 2024).
- O poder público municipal deve desempenhar efetivamente o papel de poder concedente e fiscalizar os operadores do transporte coletivo de passageiros.
- Acompanhar os debates que têm se dado sobre modelo de financiamento e tarifação e avaliar viabilidades para o município se inserir na agenda atual sobre o setor, considerando experiências recentes de outros municípios e a própria experiência anterior do Programa Campos Cidadão, identificando suas falhas e potencialidades.
- Tornar a legislação aplicável, facilitando a universalização do seu conhecimento, sua efetivação e fiscalização, o que requer a devida regulamentação dos instrumentos previstos em lei e a necessária revisão do PMUS.

Considerações finais

A mobilidade é muito mais do que um deslocamento, ou o ir e vir da população, ou mesmo questão de trânsito, envolve uma série de aspectos relacionados às

condições sociais e econômicas dos grupos sociais, as condições estruturais dos lugares e à capacidade político-institucional dos governos para tratar sobre o tema e implementar ações.

Em pleno século XXI, a agenda da mobilidade urbana no Brasil precisa se voltar cada vez mais para uma série de princípios relacionados à articulação em âmbito nacional; integração territorial em diferentes escalas; promoção de mecanismos de inclusão e participação; ampliação para a dimensão social da noção de acessibilidade e segurança – considerando gênero, idade, classe, raça ou etnia, deficiência ou condição física dos usuários do sistema de

mobilidade urbana; fortalecimento da capacidade institucional municipal no setor; modelos de financiamento e prestação dos serviços com potencial de transformação urbana e justiça social; mobilidade sustentável com foco no transporte público e na mobilidade ativa.

A mobilidade urbana é tema central para o debate político atual, especialmente em razão de sua relação com outras políticas como habitação, segurança, meio ambiente, saúde, desenvolvimento econômico e social, definindo em grande medida o cotidiano da vida urbana e a promoção de cidades mais democráticas, inclusivas e sustentáveis.

Referências

ALIPRANDI, Danielly; DAS NEVES, Fagner; BOGADO, Daniela. Caminhada e bicicleta como política pública. Folha da Manhã, Campos dos Goytacazes, 28 jun. 2024. Disponível em: <https://www.folha1.com.br/blogs/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes/2024/06/1299993-caminhada-e-bicicleta-como-politica-publica.html>.

ARAÚJO, Isroberta Rosa. Mobilidade urbana e políticas públicas no município de Campos dos Goytacazes: um estudo da Política dos Transportes a Um Real. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Campos dos Goytacazes, 2012.

BARTHOLOMEU, M. C. As delimitações da unidade regional entre Rio de Janeiro (RJ) e São Paulo (SP): da megalópole à megaregião. Anais... Congresso Observatório das Metrôpoles 20 Anos. Rio de Janeiro, dez./2018, p. 1409-1065.

BOARETO, Renato. Os desafios de uma Política de Mobilidade Urbana transformadora das cidades. E-metropolis, Rio de Janeiro, n. 44, p. 8-24, 2021.

BRASIL. Lei Nº 12.587, de 3 de janeiro de 2012. Institui as diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/ccivil/03/ato2011-2014/2012/lei/l12587.htm>> Acesso em: 13jul. 2024.

CARIBÉ, Daniel. Tarifa zero: mobilidade urbana, produção do espaço e direito à cidade. Tese (Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo) – Universidade Federal da Bahia. Salvador, 2019.

COALIZÃO MOBILIDADE TRIPLA ZERO. 2024. Disponível em: <https://mobilidadetriplazero.org/>

GODOY, Antônio; BOGADO, Daniela. Mobilidade Urbana, Planejamento e Direito à Cidade em Campos dos Goytacazes. Folha da Manhã, Campos dos Goytacazes, 14 jun.

2024. Disponível em: <https://www.folha1.com.br/blogs/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes/2024/06/1299620-mobilidade-urbana-planejamento-e-direito-a-cidade-em-campos-dos-goytacazes.html>

LENCIONI, S. Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro. Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais: E-Metrópolis, nº 22, ano 6, set. 2015. p. 6-15.

MONTANER, J. M.; MUXÍ, Z. Política e arquitetura: por um urbanismo do comum e ecofeminista. São Paulo: Olhares, 2021.

RODRIGUES, Juciano Martins; BASTOS, Pedro. Caminhos transformadores para mobilidade urbana nas metrôpoles brasileiras. In: RIBEIRO, L. C. Q. Reforma Urbana e direito à cidade. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2022, p. 145-171.

TAVARES, Érica; CARVALHO, Jefferson Silva; SILVA, Filliph Machado da Silva. Mobilidade urbana e estruturação socioespacial: as condições de deslocamento em Campos dos Goytacazes/RJ. Anais... XXI Seminário de Integração Regional. Campos dos Goytacazes, Universidade Cândido Mendes, 2023.

TAVARES, Érica; BOGADO, Daniela; RODRIGUES, Juciano Martins. O debate da mobilidade urbana em Campos dos Goytacazes para além das novas ciclofaixas. Folha da Manhã, Campos dos Goytacazes, 18 mar. 2024. Disponível em: <https://www.folha1.com.br/blogs/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes/2024/03/1297481-o-debate-da-mobilidade-urbana-em-campos-dos-goytacazes-para-alem-das-novas-ciclofaixas.html>

TAVARES, Érica. Transporte público gratuito na agenda da mobilidade urbana. Folha da Manhã, Campos dos Goytacazes, 12 jul. 2024. Disponível em: <https://www.folha1.com.br/blogs/observatorio-das-metropoles-nas-eleicoes/2024/07/1300367-transporte-publico-gratuito-na-agenda-da-mobilidade-urbana.html>

VASCONCELLOS, Eduardo Alcântara. Mobilidade urbana: O que você precisa saber. São Paulo: Editora Companhia das Letras, 2013.

EIXO
SANEAMENTO

O SANEAMENTO E AS ELEIÇÕES MUNICIPAIS:

proposições para uma governança mais
democrática

Carlos Frederico Rangel de Almeida Ribeiro

Juliana Santos Alves de Souza

Introdução

O ano é 2024, e o Brasil ainda enfrenta problemas relacionados à provisão dos serviços de saneamento [básico], em especial, de abastecimento de água e esgotamento sanitário. Não basta o investimento na expansão da rede urbana, alcançando quantitativamente mais residências, se parte considerável da população não possui acessibilidade financeira, se a água não chega com qualidade, se o abastecimento está restrito a apenas um período do dia, da semana ou do ano, se o esgoto não é coletado e tratado, enfim, se o acesso não garante dignidade humana.

Para se pensar em uma nova agenda de governança, há necessidade de um olhar plural, não mercantilizado, e a ruptura de práticas insustentáveis que têm sido adotadas até o momento no setor. A leitura e compreensão da realidade requerem uma análise mais profunda sobre as condições sociais que estão direta e indiretamente relacionadas. Isso significa, em primeiro lugar, superar a perspectiva tecnocrática, ao reconhecer que nenhuma justificativa técnica é neutra e considerar o impacto sobre a produção de desigualdades socioespaciais.

Este artigo elenca quatro elementos primordiais para se pensar e planejar o saneamento: multiescalaridade, capacidade institucional, hierarquização de prioridades e participação e controle social. Importante ressaltar que eles não se esgotam, mas estão aqui colocados como destaque a fim de provocar e tencionar uma agenda mais comprometida com uma governança democrática.

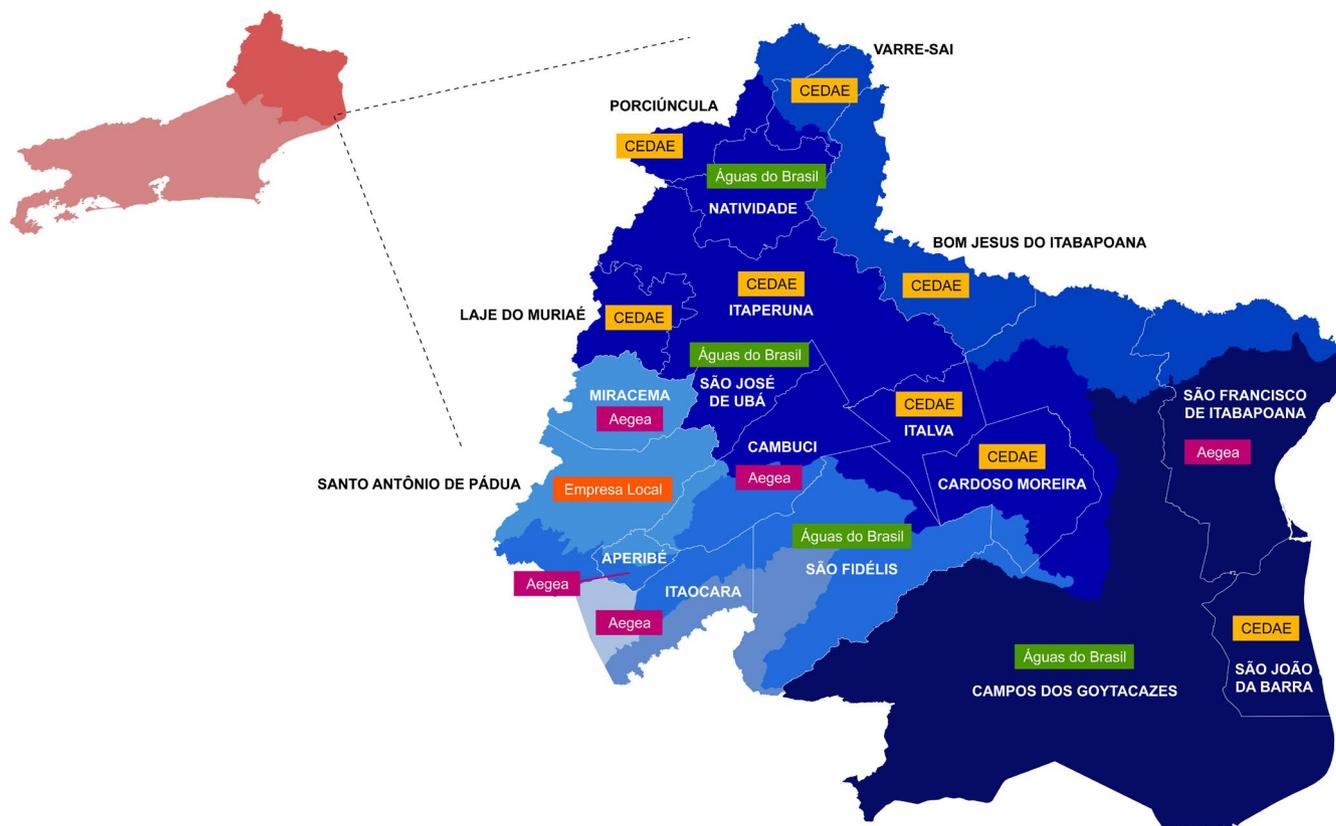
A dimensão multiescalar

Toda a estruturação do saneamento no território está relacionada a uma dinâmica espacial que não se limita à escala local, mas possui uma dimensão multiescalar. Isso significa que, desde questões relacionadas à titularidade, políticas, financiamentos, às questões mais técnicas, ligadas à prestação direta dos serviços, são atravessadas por diversas escalas e níveis federativos e não se restringem à escala municipal.

Um exemplo que pode ser utilizado para compreender essa dimensão são as próprias bacias hidrográficas, onde há uma governança integrada que depende da cooperação entre os entes federados para gestão dos corpos hídricos e afeta diretamente a prestação dos serviços de saneamento *in locus*. Hoje, com o grande projeto de desestatização da Cedae, o território foi fragmentado, sem qualquer integração lógica às regiões hidrográficas, muito menos respeitando à meso-unidade regional administrativa.

O que prevaleceu na regionalização do Estado do Rio foi uma lógica mercantilista, autoritária, privilegiando os interesses do setor privado. O foco da modelagem foi na metrópole e sua Região Metropolitana, ao passo que municípios do interior fluminense foram sendo incorporados aos blocos sem uma justificativa clara, provocando uma fragmentação territorial. O mapa abaixo elucida o resultado do que chamamos de Eixo Norte Fluminense, composto por municípios do Norte e suas regiões intermediárias.

Em razão do ganho de escala, a prestação regionalizada se mostra como um caminho relevante para se alcançar a universalização. Uma das formas mais demo-



BACIAS HIDROGRÁFICAS

- Complexo Deltaico do Rio Paraíba do Sul
- Curso Inferior do Rio Paraíba do Sul
- Rio Muriaé
- Rio Pomba
- Rio Itabapoana
- Grande, Negro E Dois Rios
- Curso Médio Inferior do Rio Paraíba do Sul

Fig. 1. Prestadores dos serviços de abastecimento de água e bacias hidrográficas do Eixo Norte do Estado do Rio de Janeiro.

Fonte: Elaborado pelos autores (2024).

cráticas é por meio dos consórcios entre municípios ou entre municípios e o estado. Muitas experiências podem ser tomadas como exemplo de sucesso, como o caso analisado por Piterman, Rezende e Heller (2016) do Consórcio Intermunicipal de Saneamento Ambiental do Paraná, o CISMAE agora denominado CIPAR. Os autores acreditam que a utilização desse instrumento é uma forma de “agregar recursos às capacidades técnicas, administrativas e operacionais na prestação do serviço de abastecimento de água e de esgotamento sanitário” (2016, p. 825). Esse modelo se propõe horizontalizado,

respeitando e reforçando a autonomia municipal nas decisões, orientadas pela cooperação e pelo interesse público comum (não privado), considerando os aspectos socioespaciais e uma governança integrada.

Aprimoramento da capacidade institucional (CI)

Os serviços de saneamento demandam sistemas particulares de organização dos processos e diferentes níveis de complexidade, sendo muito comum a transferência da prestação para compa-

nhas estaduais ou privadas. O impulso à desmunicipalização emerge, usualmente, diante da justificativa da falta da CI e/ou da limitação orçamentária, que inúmeros municípios brasileiros enfrentam.

Historicamente, a fragilidade municipal no setor tem se manifestado como um projeto político. As alterações do Marco Legal do saneamento, trazidas pela Lei 14.026/2020, dispuseram de mecanismos centralizadores e autoritários para com os municípios, semelhantes aos do Planasa, primeiro Plano Nacional de Saneamento Básico, no governo militar, forçando-os a aderir ao novo modelo regionalizado, sob pena de restrição de repasse do fundo do governo federal. Isso significou um processo intenso de reversão dos contratos para a iniciativa privada.

Esse atual projeto é um atestado de uma política de enfraquecimento da autonomia municipal, pois, como aponta Farias (2017), em muitos casos brasileiros, as competências administrativas são incompatíveis com os recursos próprios que os municípios dispõem, resultando na dependência de recursos da União e dos estados para realização de suas responsabilidades. Isso reforça ainda mais a necessidade de uma governança integrada e multiescalar, como abordado anteriormente.

Fortalecer a CI é refletir sobre a realidade das municipalidades no saneamento. A conjuntura de muitos municípios brasileiros é de pouco ou nenhum corpo técnico qualificado que se responsabilize pela gestão dos serviços no âmbito da administração pública direta, tanto em aspectos de planejamento quanto operacionais. Os dados levantados na pesquisa de Souza, Ribeiro e Tavares (2023) sobre a CI nos municípios do Eixo Norte do estado do Rio de Janeiro mostram um qua-

dro institucional fraco e desigual, onde a privatização revelou-se como alternativa para a grande maioria das cidades com reduzida atuação no saneamento.

Resta saber o que é causa e consequência: é a falta de CI que gera a necessidade de transferir os serviços para iniciativa privada ou é a privatização como projeto político que gera o esvaziamento da CI? É fato que uma condição tende a retroalimentar a outra, mas é necessário compreender a trajetória de cada município e o projeto de futuro que será desenhado para reverter esse cenário. As agendas políticas para os próximos anos necessitam criar e promover programas e políticas de fortalecimento da administração pública para aprimorar os aspectos operacionais e de gestão do saneamento.

Esse aprimoramento deve ter como base ampliação do quadro técnico, o incentivo à capacitação técnica e social (com base nos princípios dos direitos humanos ao saneamento) dos profissionais que atuam nas secretarias executivas municipais, com estímulo à formação contínua, acordos de cooperação com universidades. Para mais, as gestões municipais futuras precisam estar pleiteando recursos para complementação orçamentária, de modo a alcançar condições para investir em infraestrutura associada aos serviços de saneamento.

Importante ressaltar que a CI não significa garantia de acesso e serviços de qualidade. Algumas experiências, principalmente no Norte Global, mostram que mesmo com o emprego de arcabouço técnico e financeiro, algumas cidades ainda contam com quadros de injustiça ambiental no acesso aos serviços de saneamento (Meehan *et al.*, 2020). Isso porque o problema vai além da lacuna orça-

mentária ou da CI, estando associado às vontades e projetos políticos.

As medidas já adotadas, em sua maioria, baseadas em justificativas técnicas, não são necessariamente as mais eficientes ou mais justas para a população, mas estão concatenadas à hegemonia de decisões por aqueles que configuram as arenas de poder, às perspectivas utópicas e aos retornos políticos almejados (Hommes *et al.*, 2019). Nesse sentido, é preciso definir o que esperamos para a governança do saneamento para as próximas gestões para além dos aspectos técnicos e orçamentários, de modo a reduzir interesses meramente eleitoreiros e caminhar para uma política socialmente justa.

A tendência à remunicipalização é uma realidade em cidades na França, Alemanha, Estados Unidos, Espanha, Argentina, entre outros, e olhar para essas experiências como exemplo e utilizá-las como parâmetro pode contribuir para o alcance da universalização, atendendo os critérios normativos dos direitos humanos (disponibilidade; qualidade; aceitabilidade; acessibilidade física e econômica).

Hierarquização das prioridades

O propósito de apontar uma abordagem para a agenda do saneamento que seja mais equânime passa pela ruptura com modelos de planejamento tecnocráticos e excludentes. Assim, a prioridade é a de promover o atendimento às demandas das áreas deficitárias, cuja população, em virtude da infraestrutura precária, tem sua qualidade de vida impactada. Com isso, os investimentos devem ser direcionados de modo a promover a redução das disparidades socioespaciais no acesso aos serviços.

Além das favelas, sejam elas urbanizadas ou não, que historicamente sofrem com a ausência do Estado, é importante priorizar também o acesso à água potável e banheiros em espaços públicos. Hoje, além da população em geral, que utiliza a rua em seus deslocamentos cotidianos, nos deparamos com uma parcela da população que possui outra relação com a rua. Por exemplo, os trabalhadores da limpeza pública, os camelôs, os entregadores e motoristas de aplicativos e a população de rua, que dia e noite buscam formas de existência e sobrevivência nas calçadas e asfaltos da cidade.

Além do espaço urbano, é preciso que as novas agendas de gestão considerem o saneamento rural. Historicamente, as zonas rurais são abandonadas pelo poder público, e os investimentos que deveriam ser prioritariamente destinados para garantir o básico para essas áreas, são utilizados para financiar projetos de infraestrutura em áreas (urbanas) já valorizadas. Enquanto isso, a população rural encontra alternativas individuais (nem sempre adequadas) para lidar com efluentes.

A zona rural é um grande desafio, pois em sua organização espacial os domicílios são dispersos, sendo mais difícil implantar algum tipo de rede. É preciso que as prefeituras busquem e apresentem alternativas junto aos próprios moradores, aprimorem as medidas adotadas para suprir a ausência de serviços regulares. Para isso é substancial que o município se alinhe ao Programa Nacional de Saneamento Rural (PNSR), elaborado pelo Ministério da Saúde e pela Fundação Nacional de Saúde, para buscar soluções que promovam a saúde humana e ambiental.

Participação e controle social

No Estado do Rio de Janeiro (ERJ), com a recente concessão dos serviços de água e esgoto à iniciativa privada, foram criados dois instrumentos de diálogo voltados ao setor: o Conselho de Titulares e o Comitê de Monitoramento dos Blocos de Concessão. O primeiro é um órgão consultivo, cujo objetivo é estruturar vínculos entre os titulares dos serviços de água e esgoto — municípios — dos blocos concedidos, o ente estadual e a Agenera (Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico do Estado do Rio de Janeiro), de modo a promover o envolvimento dos titulares nas deliberações efetuadas pela Agência no que concerne aos contratos de concessão.

Por sua vez, o Comitê de Monitoramento visa ao controle social dos serviços de abastecimento de água e esgotamento sanitário. O Comitê de cada um dos blocos deve ser composto por representantes municipais (titulares), entidades do setor, usuários, sociedade civil organizada e órgãos de defesa do consumidor em torno do saneamento, estado e Conselho Estadual de Recursos Hídricos (Rio de Janeiro, 2022).

Apesar da importância de ambos, a participação dos representantes municipais e da sociedade civil do interior do estado tem sido diminuta. Na última ata do Conselho de Titulares divulgada pela Agenera, é possível observar a representação de apenas sete titulares do total de dezenove do bloco 1 (Agenera, 2022). Em fevereiro de 2024, houve a reunião integrada dos Comitês de Monitoramento que contou com a participação de oito titulares de um total de quarenta e seis (considerando o município do Rio de Janeiro apenas uma vez), (Agenera, 2024).

Além da explanação sobre a participação dos titulares, é necessário pontuar sobre a ausência de representações que traduzam especificamente as necessidades dos municípios do interior do estado do Rio de Janeiro. Assim, as novas gestões municipais fluminenses precisam ocupar esses espaços de debate e incentivar a participação da sociedade civil, de modo a não concentrar as discussões do comitê e do conselho apenas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

Atualmente, as empresas privadas não promovem esses espaços e dificilmente o município cobra por eles (o que devia ser objeto de contrato com a prestadora), o que intensifica o esvaziamento da disputa política, prevalecendo os interesses do mercado. Estando os municípios ou não integrados aos blocos de desestatização da CEDAE, existe a necessidade, por um lado, de questionar se há espaços existentes para participação civil e, caso houver, se eles representam as demandas da sociedade de forma democrática; por outro lado, não apenas promover e ampliar instrumentos de controle social, mas engajar a população para participação dos espaços de planejamento e tomadas de decisão.

Propostas

As novas gestões municipais precisam assumir o papel de representantes da população e contestar o atual cenário de priorização do interesse privado. É preciso considerar o acesso à água tratada e ao esgotamento sanitário como direito humano, promovendo isonomia na prestação dos serviços e oportunizando espaços de participação e controle social. Água não é mercadoria, é um bem comum.

Não será possível falar em universalização do saneamento se todas essas

questões permanecerem negligenciadas. Paralelamente, é imperativo olhar o saneamento não somente em suas múltiplas dimensões e particularidades, mas também integrada a outras políticas, como a de saúde, assistência básica, ambiental, entre outras, na busca de planejar e construir uma agenda de governança mais jus-

ta para a população do Norte Fluminense. A eleição é uma oportunidade muito importante para o(a) eleitor(a) procurar saber quem é quem no tabuleiro dos interesses envolvidos e para o candidato se comprometer com essa agenda política, defendendo os interesses da população.

Referências

BRASIL. **Lei nº. 11.445, de 05 de janeiro de 2007**. Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico [...]. Brasília, DF: Presidência da República, [2007]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/l11445.htm. Acesso em: 11 jun. 2024.

HOMMES, Lena *et al.* Rural-urban water struggles: urbanizing hydrosocial territories and evolving connections, discourses and identities. **Water International**, [S.L.], v. 44, n. 2, p. 81-94, 17 fev. 2019.

MEEHAN, Katie *et al.* Exposing the myths of household water insecurity in the global north: A critical review. **Wires Water**, v. 7, n. 1, p. 1-20, set. 2020.

PITERMAN, Ana; REZENDE, Sonaly Cristina; HELLER, Léo. Capital social como conceito-chave para a avaliação do sucesso de consórcios intermunicipais: o caso do CISMAE, Paraná. **Engenharia Sanitária e Ambiental**, [S. l.], v. 21, n. 4, p. 825-834, 2016. DOI: 10.1590/s1413-41522016131791.

RIO DE JANEIRO (Estado). Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico. **Bloco 1 - Ata da Reunião de 17 de maio de 2022**. Disponível em: http://agengersarj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ata-b1-2022-05-17.pdf. Acesso: 19 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Decreto nº 48.186, de 24 de agosto de 2022**. Cria o "Comitê de monitoramento da área de concessão do bloco 1 dos serviços municipais de abastecimento de água e esgotamento sanitário" e dá outras providências. Rio de Janeiro, RJ: Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: http://agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/DecretoEstadual48186.pdf. Acesso: 19 jun. 2024.

RIO DE JANEIRO (Estado). Agência Reguladora de Energia e Saneamento Básico. **Ata da Reunião Integrada dos Comitês de Monitoramento Blocos 1, 2, 3 e 4 - 15 de Fevereiro de 2024**. Disponível em: https://www.agenersa.rj.gov.br/sites/agenersa/files/arquivos_paginas_basicas/ATA_Comite_de_Monitoramentofevereiro_de_2024.pdf. Acesso: 19 jun. 2024.

SOUZA, J. S. A.; RIBEIRO, C. F.; TAVARES, E. A capacidade institucional dos municípios do Eixo Norte Fluminense na provisão do serviço de abastecimento de água. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, v. 20, n. 72, p. 36-47, maio, 2023.

SOBRE OS AUTORES

Ana Carla de Oliveira Pinheiro

É doutora em Sociologia Política pela UENF. Professora de Sociologia da Rede Estadual de Educação Básica no município de Campos dos Goytacazes (RJ). Pesquisadora do Observatório da Metrôpoles - Núcleo Norte Fluminense e do GEPUR/UENF.

Ana Paula Arruda

É socióloga, doutora em Sociologia Política e docente do programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Cândido Mendes. Atua ainda como pesquisadora do INCT- Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Antenora Siqueira

É doutora em Planejamento e Desenvolvimento Rural Sustentável, professora do programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da UFF Campos. Pesquisadora do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais - NESA e do Observatório dos Desastres Ambientais - ODAM.

Carlos Frederico Ribeiro

É professor de geografia, doutorando em Planejamento Urbano e Regional (IPPUR/UFRJ), mestre em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF) e pesquisador do INCT Observatório das Metrôpoles e do Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA).

Daniela Bogado Bastos de Oliveira

É doutora em Sociologia Política, mestre em Direito e Especialista em Direito Ambiental. É docente do Instituto Federal Fluminense (IFF); membro do Ateliê de Pesquisas da Paisagem (APPA) e pesquisadora do INCT-Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, na área ambiental e do direito à cidade.

David Maciel de Mello Neto

É doutor em Sociologia pelo PPGSA/UFRJ e professor associado do LGPP/UENF e do PPGSP/UENF. Pesquisador do Observatório das Metrôpoles- Núcleo Norte Fluminense, do NECVU/UFRJ, do GENI/UFF e do GEPUR/UENF.

Érica Tavares

É doutora em Planejamento Urbano e Regional, professora do Departamento de Ciências Sociais e do PPGDAP/UFF Campos. Co-coordenadora do Núcleo Norte Fluminense.

Guilherme Vasconcelos Pereira

É doutorando em Sociologia Política (PPGSP/UENF), com graduação em Ciências Econômicas pela UFF (2016) e mestrado em Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas pela UFF - PUCG (2018). É, também, pesquisador assistente no INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense.

Gustavo Smiderle

É doutor em Sociologia Política e pesquisador do Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles.

Humberto Meza

É doutor em Ciência Política no Núcleo de Pesquisa em Participação e Ação Coletiva, NEPAC/IFCH da UNICAMP. Atualmente é pesquisador do INCT-Observatório das Metrôpoles, Núcleo Rio de Janeiro, no campo do Associativismo, Participação Social e Ação Coletiva e co-coordenador do Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles.

José Felipe Quintanilha França

É mestre e doutorando em Sociologia Política junto ao PPGSP/UENF. Advogado de formação possui especialização e experiência em Administração Pública, além de MBA em Gerenciamento de Projetos pela Fundação Getúlio Vargas. Atualmente é pesquisador do Núcleo Norte Fluminense do INCT-Observatório das Metrôpoles e membro do Grupo de Trabalho sobre Fiscalidade, também do Observatório.

José Luís Vianna da Cruz

É doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas da UFF

Juliana Souza

É doutoranda em Ciências Ambientais e Conservação (PPGCIAC/UFRJ Macaé), possui mestrado em Desenvolvimento Regional, Ambiente e Políticas Públicas (PPGDAP/UFF Campos) e integra o Núcleo Norte Fluminense do INCT Observatório das Metrôpoles e o Núcleo de Pesquisas e Estudos Socioambientais (NESA)

Júlio Cezar Pinheiro de Oliveira

É sociólogo, doutor em Planejamento Urbano e Regional, professor do Instituto Federal Fluminense e professor do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo do IFF.

Nilo Lima de Azevedo

É doutor em Sociologia Política. É professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Atualmente é pesquisador do Observatório das Metrôpoles do Núcleo Norte Fluminense do INCT-Observatório das Metrôpoles e membro do Grupo de Trabalho sobre Fiscalidade, também do Observatório.

Patricia de Oliveira Burlamaqui

É doutora em Ciência Política pela UFF, especialista em Análise de Políticas Públicas pelo IE-UFRJ. Pós-doutoranda do PPGSP/UENF. Pesquisadora do Observatório das Metrôpoles - Núcleo Norte Fluminense, do NIPP/UFPI e do NERD/UENF.

Raquel Chaffin Cezario

É doutora em Sociologia Política pela UENF (2021), mestra em Políticas Sociais pela UENF (2014), bacharela e licenciada em Ciências Sociais pela UENF (2012) e pela Universidade Cruzeiro do Sul (2020). Atua na Secretaria de Educação de São João da Barra como Articuladora de Políticas Públicas. Pesquisadora no INCT Observatório das Metrôpoles/Núcleo Norte Fluminense.

Richardson Camara

Doutor em Ciências Sociais (UFRN). Mestre em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Graduado em Ciências Sociais (UFRN). Atualmente é professor do Instituto de Políticas Públicas e do Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais (UFRN). Pesquisador da Rede INCT Observatório das Metrôpoles (Núcleo Natal). Pesquisador visitante no Centre for Sustainable Development na Simon Fraser University (SFU), em Vancouver, Canadá.

Thais Ferreira Torres

É arquiteta e urbanista e doutora em Modelagem e Tecnologia para Meio Ambiente Aplicadas em Recursos Hídricos. Atualmente é coordenadora de Projetos na Reitoria do Instituto Federal Fluminense e pesquisadora do INCT Observatório das Metrôpoles, Núcleo Norte Fluminense, com estudos na área de Sistema de Espaços Livres e Soluções baseadas na Natureza

Wania Mesquita

É doutora em Sociologia pelo IUPERJ. Professora Associada e do PPGSP/UENF. Pesquisadora do INCT-Observatório das Metrôpoles, co-coordenadora do Núcleo Norte Fluminense. Integra o GEPUR/UENF e a rede Etno.Urb.



A presente publicação reúne extenso e diversificado conjunto de textos na forma de *Cadernos de Propostas* elaborados pelas pesquisadoras e pesquisadores que integram os 18 Núcleos do INCT Observatório das Metrôpoles. A intenção é que a publicação e circulação desta coletânea possam subsidiar os debates eleitorais e influenciar os atores da sociedade, do sistema político engajados no compromisso de construir alternativas à aguda crise urbana ameaçadora da reprodução da vida biológica, social, individual e coletiva, como ficou tão fortemente evidenciado no mais recente evento do ciclo recorrente de desastres que assolam as nossas cidades e metrôpoles.

LETRAPITAL

