

Universidade Federal do Rio de Janeiro
Instituto de Geociências
Programa de Pós-Graduação em Geografia

**UMA LEITURA ESPACIAL DA APROPRIAÇÃO DESIGUAL DAS
RENDAS PETROLÍFERAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Denise Cunha Tavares Terra

2007

**UMA LEITURA ESPACIAL DA APROPRIAÇÃO DESIGUAL DAS
RENDAS PETROLÍFERAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES**

Denise Cunha Tavares Terra

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Orientadora: Lia Osorio Machado

Rio de Janeiro

Abril de 2007

UMA LEITURA ESPACIAL DA APROPRIAÇÃO DESIGUAL DAS RENDAS PETROLÍFERAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Denise Cunha Tavares Terra

Orientadora: Lia Osorio Machado

Tese de Doutorado apresentada ao Programa de Pós-graduação em Geografia, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Geografia.

Aprovada por:

Presidente, Prof. Lia Osorio Machado - orientadora

Prof. Teresa de Jesus Peixoto Faria - UENF

Prof. Ângela Moulin S. Penalva Santos - UERJ

Prof. Luciana Corrêa do Lago - UFRJ

Prof. Cláudio Antônio Gonçalves Egler - UFRJ

Rio de Janeiro

Abril de 2007

Terra, Denise Cunha Tavares.

Uma leitura espacial da apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes/ Denise Cunha Tavares Terra. Rio de Janeiro: UFRJ/PPGG, 2007.

xvii, 221 p.; il.

Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro/PPGG, 2007.

Orientador: Lia Osório Machado.

1. Geografia Urbana – tese. 2. Desigualdades socioespaciais.
3. Tese (Doutorado – UFRJ/PPGG). 4. Orientador.

I. Título.

À memória,
De um homem que sempre me incentivou a
aprender, ter disciplina e ser perseverante.
A ele devo a minha existência e quase tudo que
sou...

Meu pai,

Décio Tavares

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, a Deus, motivo maior da nossa existência, porto seguro e amparo nos momentos de angústia e insegurança.

À minha família, em especial ao Francisco, Carlos Eduardo e Viviane, pelo apoio incondicional, generosidade e paciência.

À Direção da Universidade Candido Mendes, que, em 1985, ao criar o Centro de Pesquisa Candido Mendes (CEPECAM), proporcionou-me as condições necessárias para o desenvolvimento do meu trabalho de pesquisadora.

A Luis Eduardo de Oliveira Souza, minha imensa gratidão pela confiança e pelo estímulo ao meu trabalho.

À Rosélia Piquet, pela rica contribuição intelectual e pela grande amizade.

Aos professores do Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, da UCAM – Campos, em especial aos amigos e companheiros de trabalho, Rodrigo Serra, Gustavo Givisiez e Elzira Lúcia de Oliveira, que sempre estiveram presentes e interessados em discutir e colaborar, principalmente na parte quantitativa, que demandou tratamento de um grande volume de dados e utilização de técnicas estatísticas.

À Teresa Peixoto Faria, pelas valiosas contribuições e estímulo ao desenvolvimento da tese.

Ao bolsista de iniciação científica, Guilherme Enes Barreto, pela dedicação e elaboração dos mapas.

À Diândria Barreto Rodrigues, amiga eterna, que com sua tranquilidade e paciência conseguiu levantar e organizar a base de dados, garantindo o desenvolvimento da pesquisa.

A José Luis Púglia, Secretário de Obras da Prefeitura, e aos funcionários do Setor de Licitações, pela gentileza do fornecimento dos dados requisitados, fundamentais para a viabilização do estudo.

À minha irmã, Rosilene, pela leitura atenta do texto para que eu não infringisse as normas da língua mãe.

À minha irmã, Eliane, pela preciosa ajuda na revisão do *abstract*.

À Ângela Penalva e Roberto Lobato Corrêa, pelas importantes considerações e valiosas sugestões fornecidas no exame de qualificação.

À minha orientadora, Lia Osório Machado, pela confiança e estímulo, além da sua rica contribuição intelectual.

RESUMO

UMA LEITURA ESPACIAL DA APROPRIAÇÃO DESIGUAL DAS RENDAS PETROLÍFERAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Denise Cunha Tavares Terra

Orientadora: Lia Osório Machado

Resumo da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Geografia.

A partir do final da década de 90, alguns municípios brasileiros foram significativamente beneficiados com o acelerado crescimento da produção de petróleo e gás, aliado a regra de rateio das rendas petrolíferas, entre eles, os municípios pertencentes à Bacia de Campos, área privilegiada devido à forma espacialmente concentrada das jazidas minerais na plataforma continental.

A elevação das receitas orçamentárias destes municípios vem instigando a curiosidade dos pesquisadores em relação à forma como esses recursos estão sendo aplicados.

Este trabalho investiga que grupos socioespaciais vêm-se apropriando dos benefícios dos investimentos em obras públicas realizados pelas últimas três gestões municipais em Campos dos Goytacazes.

Foram realizados, em uma primeira etapa, dois procedimentos metodológicos distintos: o levantamento e classificação desses investimentos; e a definição das

unidades socioespaciais adotando-se o método estatístico da análise fatorial por componentes principais. Em uma segunda etapa, foram identificadas as unidades socioespaciais onde se localizam os investimentos, a partir da análise de cartas temáticas e de modelos de regressão linear. A unidade espacial utilizada foram os setores censitários urbanos da sede do município baseados no Censo Demográfico 2000. O levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas foram realizados por meio de pesquisa documental no Diário Oficial do município de Campos.

Os resultados indicaram que, apesar do potencial redistributivo das rendas petrolíferas, estas não vêm sendo utilizadas como instrumento de política compensatória, mas, ao contrário, tem servido para reforçar as desigualdades socioespaciais em benefício dos grupos de maior *status* socioeconômico.

Palavras-chave: rendas petrolíferas, investimentos públicos, desigualdades socioespaciais

ABSTRACT

UMA LEITURA ESPACIAL DA APROPRIAÇÃO DESIGUAL DAS RENDAS PETROLÍFERAS EM CAMPOS DOS GOYTACAZES

Denise Cunha Tavares Terra

Orientadora: Lia Osório Machado

Abstract da Tese de Doutorado submetida ao Programa de Pós-graduação em Geografia, Instituto de Geociências, da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Doutor em Geografia.

From the last years of the 90's, some Brazilian cities have been benefited with the growth of the production of oil and gas allied to the rule of proration of the petroliferous incomes, among them, the cities located near the Petroliferal Basin of Campos.

The rise of public revenues of these cities has been researched observing the form of the application of these resources. This work investigates which social and spatial groups have been appropriating of the benefits of the investments in urban infrastructure. The chosen period of analysis is related to three last municipal managements in the city of Campos dos Goytacazes.

The methodological approaches use two distinct procedures: in a first stage the investments in public construction are collected and classified and the geographical units are defined by the factorial analysis for the main components. In a second stage the geographic socio-space units where the investments have been developed are identified with analysis of thematic maps and linear regression models. The used geographical units are the census sectors, obtained from the 2000 Brazilian Demographic Census. The classification of the investments in public construction has been researched in official gazette of the city de Campos.

The results indicate that the distributive power of the petroliferous incomes are not being used as instrument of compensatory politics. In contrast, these incomes have

been used to strengthen the social-spatial inequalities in benefit of the groups of higher social-economic status.

Key-words: petroliferous incomes, public investments, social-spatial inequalities.

Rio de Janeiro

Abril de 2007

LISTA DE SIGLAS

ANP	– Agência Nacional do Petróleo
BPR&R	– Boletim Petróleo, Royalties e Região
CAGED	– Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CEDAE	– Companhia Estadual de Água e Esgoto
CNDU	– Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano
CNPU	– Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana
COFINS	– Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social
CPMF	– Contribuição Provisória sobre Movimentação ou Transmissão de Valores e de Créditos e Direitos de Natureza Financeira
CSLL	– Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido
EFSUM	– Escola Francesa de Sociologia Urbana Marxista
IAA	– Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE	– Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços
IGP –DI	– Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna
IPTU	– Imposto Predial e Territorial Urbano
IRRF	– Imposto de Renda Recolhido na Fonte
ISSQN	– Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza
ITBI	– Imposto de Transmissão de Bens Imóveis
MEBAG	– Metas e Bases para a Ação de Governo
MNRU	– Movimento Nacional de Reforma Urbana
MTE	– Ministério do Trabalho e do Emprego
OMPETRO	– Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos
ONGs	– Organizações Não Governamentais
PAEG	– Plano de Ação Econômica do Governo
PDI	– Plano de Desenvolvimento Integrado
PDT	– Partido Democrático Trabalhista
PDUC	– Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos
PED	– Programa Estratégico de Desenvolvimento
PLANASA	– Plano Nacional de Saneamento
PMAT	– Programa de Modernização da Administração Tributária

PNAFM	– Programa de Apoio Fiscal aos Municípios
PND	– Plano Nacional de Desenvolvimento
PPA	– Programa Plurianual de Ação
PROALCOOL	– Programa de Racionalização da Indústria Açucareira e do Programa Especial do Álcool
RAIS	– Relação Anual de Informações Sociais
SERFHAU	– Serviço Federal de Habitação e Urbanismo
STN	– Secretaria do Tesouro Nacional

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 – LOCALIZAÇÃO DA ÁREA DE ESTUDO. MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. 2001.....	26
FIGURA 2 – DIAGRAMA DAS CAUSAS DA SENSÇÃO DE “DESORDEM” EXISTENTE NAS GRANDES CIDADES BRASILEIRAS.	35
FIGURA 3 – ESQUEMA ANALÍTICO DO PROCESSO DE TOMADA DE DECISÃO EM UM MODELO FUNCIONALISTA.	68
FIGURA 4 – DIVISÃO POLÍTICO-ADMINISTRATIVA DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE , ESTADO DO RIO DE JANEIRO 2001.....	84
FIGURA 5 – DELIMITAÇÃO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE E MUNICÍPIOS PERTENCENTES À OMPETRO. ESTADO DO RIO DE JANEIRO. 2001.....	85
FIGURA 6 – CRITÉRIO PARA DELIMITAÇÃO DOS MUNICÍPIOS CONFRONTANTES. BACIA DE CAMPOS. IBGE. 2001.....	101
FIGURA 7 – GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DO EMPREGO FORMAL – CAMPOS X MACAÉ – 1993-2004.	107
FIGURA 8 – EXPANSÃO DA ÁREA URBANA DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. (1837-1999).....	140
FIGURA 9 – CONDOMÍNIOS FECHADOS E FAVELAS NOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. 2001.	145
FIGURA 10 – TOTAL DOS INVESTIMENTOS APLICADOS NA SEDE (1993-2004).....	154
FIGURA 11 – TOTAL DE RECEITA ORÇAMENTÁRIA E INVESTIMENTOS NA SEDE.....	159
FIGURA 12 – PERCENTUAL DE INVESTIMENTOS EM RELAÇÃO À RECEITA ORÇAMENTÁRIA	160
FIGURA 13 – MODELO DE “CAUSAÇÃO CIRCULAR”	162
FIGURA 14 – CONFIGURAÇÃO ESPACIAL DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES NO PADRÃO CENTRO X PERIFERIA E SUAS FRAGMENTAÇÕES. 2001.....	165
FIGURA 15 – CONFIGURAÇÃO DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DA CIDADE DE CAMPOS DOS GOYTACAZES. 2001.....	166
FIGURA 16 – GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i> POR GESTÃO MUNICIPAL. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004.....	170
FIGURA 17 – GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i> POR GESTÃO MUNICIPAL NOS ESPAÇOS EXTREMOS DA ESTRUTURA SOCIAL (ALTO <i>STATUS</i> E BAIXO <i>STATUS</i>). CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004.....	171
FIGURA 18 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS <i>PER CAPITA</i> EM OBRAS PÚBLICAS POR GRUPOS SOCIOESPACIAIS (1993-2004). CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	179
FIGURA 19 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS <i>PER CAPITA</i> EM OBRAS PÚBLICAS, POR GRUPOS SOCIOESPACIAIS, 1ª GESTÃO (1993-1996). CAMPOS DOS GOYTACAZES.	180
FIGURA 20 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS <i>PER CAPITA</i> EM OBRAS PÚBLICAS, POR GRUPOS SOCIOESPACIAIS, 2ª GESTÃO (1997-2000). CAMPOS DOS GOYTACAZES.	181
FIGURA 21 – DISTRIBUIÇÃO DOS INVESTIMENTOS <i>PER CAPITA</i> EM OBRAS PÚBLICAS, 3ª GESTÃO (2001-2004). CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	182

FIGURA 22 – DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DOS INVESTIMENTOS PER CAPITA EM OBRAS PÚBLICAS, 1993/2004. CAMPOS DOS GOYTACAZES.....	183
FIGURA 23 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE OBRAS LICITADAS MAIS REPRESENTATIVAS POR GESTÃO.	185
FIGURA 24 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS.....	186
FIGURA 25 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS.....	187
FIGURA 26 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE MOBILIÁRIO URBANO POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS.....	188
FIGURA 27 – DISTRIBUIÇÃO DO NÚMERO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE EQUIPAMENTOS COLETIVOS POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS.....	189
FIGURA 28 – GRUPOS SOCIOESPACIAIS EXTREMOS QUE RECEBERAM OS MAIORES E MENORES INVESTIMENTOS PER CAPITÃ EM OBRAS PÚBLICAS ,1993-2004. CAMPOS DOS GOYTACAZES.	196
FIGURA 29 – GRÁFICO DE VARIÂNCIA ACUMULADA DOS FATORES EM RELAÇÃO AOS COMPONENTES PRINCIPAIS.....	223

LISTA DE QUADROS E TABELAS

QUADRO 1 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE STATUS FAMILIAR SELECIONADAS.	49
QUADRO 2 – DESCRIÇÃO DAS VARIÁVEIS DE <i>STATUS</i> SOCIOECONÔMICOS SELECIONADAS.	50
QUADRO 3 – EQUAÇÃO DO MODELO DE REGRESSÃO LINEAR MÚLTIPLA ELABORADO PELA AUTORA.	52
QUADRO 4 – A REGIÃO NORTE FLUMINENSE NOS CENSOS DO IBGE.	83
QUADRO 5 – EVOLUÇÃO DAS NORMAS DE DISTRIBUIÇÃO DOS <i>ROYALTIES</i> NO BRASIL.	98
QUADRO 6 – DECOMPOSIÇÃO DO INVESTIMENTO DO SETOR PETRÓLEO.	110
QUADRO 7 – LOCALIZAÇÃO DOS CONDOMÍNIOS FECHADOS NOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.	150
QUADRO 8 – MATRIZ QUE INDICA O SENTIDO DA CORRELAÇÃO ENTRE AS COMPONENTES PRINCIPAIS E OS FATORES SELECIONADOS.	226
TABELA 1 – VARIÂNCIA EXPLICADA DOS FATORES RESULTANTES DO MODELO FATORIAL EXECUTADO SEGUNDO O MÉTODO DE ANÁLISE DAS COMPONENTES PRINCIPAIS. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004.	49
TABELA 2 – VARIÁVEIS ASSOCIADAS POSITIVA E NEGATIVAMENTE COM OS TRÊS PRINCIPAIS COMPONENTES PRINCIPAIS. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004.	51
TABELA 3 – ÁREA TERRITORIAL DO NORTE FLUMINENSE E DENSIDADE DEMOGRÁFICA (2000).....	86
TABELA 4 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO DO NORTE FLUMINENSE.	88
TABELA 5 – TAXA DE URBANIZAÇÃO - MUNICÍPIOS DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE - 1970 A 2000 (%) ...	89
TABELA 6 – SALDOS E TAXAS LÍQUIDAS DE EMIGRAÇÃO E IMIGRAÇÃO E ÍNDICE DE EFICÁCIA MIGRATÓRIA.	91
TABELA 7 – DISTRIBUIÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS SEGUNDO CONJUNTOS MUNICIPAIS SELECIONADOS, 2005.	103
TABELA 8 – RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS COMPARADAS. CONJUNTO DOS MUNICÍPIOS BRASILEIROS E MUNICÍPIOS PERTENCENTES A OMPETRO, (R\$ CORRENTES)	105
TABELA 9 – POPULAÇÃO E CRESCIMENTO DEMOGRÁFICO DOS MUNICÍPIOS DA BACIA DE CAMPOS (1991-2000).....	106
TABELA 10A – QUOCIENTE LOCACIONAL DOS MUNICÍPIOS DA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL DA BACIA DE CAMPOS EM RELAÇÃO AO BRASIL E PARTICIPAÇÃO RELATIVA EM RELAÇÃO AO MUNICÍPIO.	113
TABELA 11 – ESFORÇO DE ARRECADAÇÃO PRÓPRIA SEGUNDO GRUPOS SELECIONADOS DE MUNICÍPIOS. MUNICÍPIOS DA OMPETRO, 2000/2004. (R\$ CORRENTES)	126
TABELA 12A – COMPOSIÇÃO DA RECEITA TRIBUTÁRIA PRÓPRIA. MUNICÍPIOS DA OMPETRO (2000-2004)	127
TABELA 13 – GRAU DE DEPENDÊNCIA DAS RECEITAS PETROLÍFERAS. MUNICÍPIOS DA OMPETRO, 2000/2004. (R\$ CORRENTES)	131
TABELA 14 – COMPROMETIMENTO DAS RENDAS PETROLÍFERAS COM INVESTIMENTOS. MUNICÍPIOS DA OMPETRO, 2000/2004. (R\$ CORRENTES).....	132

TABELA 15 – COMPROMETIMENTO DAS RENDAS PETROLÍFERAS COM INVESTIMENTOS <i>PER CAPITA</i> . MUNICÍPIOS DA OMPETRO, 2000/2004. (R\$ CORRENTES)	132
TABELA 16 – EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO E NÚMERO DE DOMICÍLIOS OCUPADOS NAS FAVELAS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES	147
TABELA 17 – LEVANTAMENTO DAS LICITAÇÕES NO JORNAL MONITOR CAMPISTA, CAMPOS DOS GOYTACAZES - 1993-2004	153
TABELA 18 – INVESTIMENTOS EM OBRAS PÚBLICAS NA SEDE EM RELAÇÃO À RECEITA ORÇAMENTÁRIA MUNICIPAL. (1993-2004)	159
TABELA 19 – INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i> POR GESTÃO, SEGUNDO GRUPOS SOCIOESPACIAIS. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004	169
TABELA 20 – COEFICIENTES E ESTATÍSTICAS DE TESTE PARA O MODELO DE REGRESSÃO APLICADO NA PRIMEIRA GESTÃO. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004	175
TABELA 21 – COEFICIENTES E ESTATÍSTICAS DE TESTE PARA O MODELO DE REGRESSÃO APLICADO NA SEGUNDA GESTÃO. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004	175
TABELA 22 – COEFICIENTES E ESTATÍSTICAS DE TESTE PARA O MODELO DE REGRESSÃO APLICADO NA TERCEIRA GESTÃO. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004	176
TABELA 23 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE OBRAS LICITADAS MAIS REPRESENTATIVAS POR GESTÃO (% DO NÚMERO ABSOLUTO DE LICITAÇÕES).....	184
TABELA 24 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE OBRAS LICITADAS MAIS REPRESENTATIVAS POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS. (% DO NÚMERO ABSOLUTO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE PAVIMENTAÇÃO).....	186
TABELA 25 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE OBRAS LICITADAS MAIS REPRESENTATIVAS POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS (% DO NÚMERO ABSOLUTO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE SANEAMENTO BÁSICO)	187
TABELA 26 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE LICITAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS MAIS REPRESENTATIVAS POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS. (% DO NÚMERO ABSOLUTO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE MOBILIÁRIO URBANO)	187
TABELA 27 – DISTRIBUIÇÃO DOS TIPOS DE LICITAÇÃO DE OBRAS PÚBLICAS MAIS REPRESENTATIVAS POR GESTÃO E GRUPOS SOCIOESPACIAIS. (% DO NÚMERO ABSOLUTO DE LICITAÇÕES DE OBRAS DE EQUIPAMENTOS COLETIVOS)	188
TABELA 28 – TIPOLOGIA DAS OBRAS POR VALOR <i>PER CAPITA</i> (% VERTICAL RELATIVA AO VALOR <i>PER CAPITA</i>).....	191
TABELA 29 – TIPOLOGIA DAS OBRAS POR VALOR <i>PER CAPITA</i> (% HORIZONTAL RELATIVA AO VALOR <i>PER CAPITA</i>).....	192
TABELA 30 – TIPOLOGIA DAS CONSTRUÇÕES DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE ALTO <i>STATUS</i> E ALTO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	198
TABELA 31 – FUNÇÃO PREDOMINANTE DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE ALTO <i>STATUS</i> E ALTO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	198
TABELA 32 – TIPO DE OCUPAÇÃO DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE ALTO <i>STATUS</i> E DE ALTO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	199

TABELA 33 – QUALIDADE AMBIENTAL DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE ALTO <i>STATUS</i> E ALTO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	200
TABELA 34 – REDE E INTERAÇÃO DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE ALTO <i>STATUS</i> E ALTO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	200
TABELA 35 – TIPOLOGIA DAS CONSTRUÇÕES DOS GRUPOS SOCIESPACIAIS DE BAIXO <i>STATUS</i> E BAIXO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	202
TABELA 36 – FUNÇÃO PREDOMINANTE DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE BAIXO <i>STATUS</i> E BAIXO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	203
TABELA 37 – TIPO DE OCUPAÇÃO DOS GRUPOS SOCIESPACIAIS DE BAIXO <i>STATUS</i> E DE BAIXO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	203
TABELA 38 – QUALIDADE AMBIENTAL DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE BAIXO <i>STATUS</i> E BAIXO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	204
TABELA 39 – REDE E INTERAÇÃO DOS GRUPOS SOCIOESPACIAIS DE BAIXO <i>STATUS</i> E BAIXO INVESTIMENTO <i>PER CAPITA</i>	204
TABELA 40 – ESTATÍSTICA KMO DE AJUSTE DO MODELO FATORIAL EXECUTADO COM AS VARIÁVEIS SELECIONADAS	221
TABELA 41 – VARIÂNCIA EXPLICADA DOS FATORES RESULTANTES DO MODELO FATORIAL EXECUTADO SEGUNDO O MÉTODO DE ANÁLISE DAS COMPONENTES PRINCIPAIS	222
TABELA 42 – MATRIZ DE COEFICIENTES DOS COMPONENTES PRINCIPAIS EM RELAÇÃO AOS FATORES UM, DOIS E TRÊS	224
TABELA 43 – MATRIZ ROTADA DOS COMPONENTES PRINCIPAIS EM RELAÇÃO AOS FATORES UM, DOIS E TRÊS	225

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	20
2	ABORDAGEM TEÓRICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS	27
2.1	Abordagens teóricas nos estudos urbanos brasileiros.....	27
2.2	Procedimentos metodológicos	40
2.2.1	Levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas.....	40
2.2.2	Definição da base espacial	44
2.2.3	Identificação das unidades socioespaciais onde se localizam os investimentos.....	51
3	PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL.....	53
3.1	O recente processo brasileiro de urbanização	53
3.2	As políticas urbanas no Brasil.....	59
3.3	O processo de descentralização e seus impactos na formulação de políticas urbanas	66
3.4	Análise crítica e parâmetros para uma nova política urbana	67
4	REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL E REDE URBANA NO NORTE FLUMINENSE	74
4.1	O Norte Fluminense antes de 1970	74
4.2	O Norte Fluminense pós 1970	79
4.2.1	Dinâmica populacional.....	86
4.2.2	A conformação de uma nova hierarquia urbana.....	92
5	RENDAS PETROLÍFERAS E DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS	117
5.1	O desempenho financeiro dos municípios da OMPETRO	118
5.2	Royalties do petróleo e alocação distributiva dos investimentos em obras públicas	133
5.2.1	Gênese das desigualdades socioespaciais em Campos dos Goytacazes	134
5.2.2	Urbanização recente de Campos dos Goytacazes	141
5.2.3	Análise do padrão temporal dos investimentos em obras públicas.	152
5.2.4	Análise do padrão distributivo dos investimentos em obras públicas.	163
5.2.5	Tipologia dos grupos socioespaciais mais e menos beneficiados com os investimentos	193
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	205
	REFERÊNCIAS	211
	ANEXOS	220

1 INTRODUÇÃO

Localizada na região Norte-Fluminense, Campos dos Goytacazes é o maior município brasileiro recebedor de rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais), tendo recebido, em 2006, cerca de R\$ 848 milhões. As rendas petrolíferas apresentaram um crescimento de 8 vezes, em termos reais, nos últimos 7 anos (1999 - 2006), passando de um valor *per capita* de R\$ 249,79 para R\$ 2.013,29.

O orçamento municipal *per capita* de Campos dos Goytacazes já pode ser comparado com o de algumas capitais e municípios de expressiva base produtiva do Brasil, como, por exemplo, Florianópolis (SC), Vitória (ES), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Santos (SP) e Campinas (SP)¹.

Os recursos destinados aos investimentos, denominados contabilmente de despesas de capital, em que as obras públicas são um de seus principais itens, chegou a representar em 2000 cerca de 33% da receita orçamentária do município de Campos dos Goytacazes, enquanto a média dos recursos destinados a investimentos dos demais municípios brasileiros girava em torno de 10,5% do total do orçamento².

Apesar de os *royalties* só passarem a ter maior representatividade nas receitas orçamentárias municipais a partir de 1999, estudo da distribuição de renda nos municípios que mais recebem rendas petrolíferas, elaborado pelo Boletim Petróleo, Royalties e Região (BPR&R)³, revelou que Campos dos Goytacazes se portou de forma diferenciada dos demais.

Foi constatado que, em Campos dos Goytacazes, entre os dois últimos censos demográficos (1991 e 2000), houve uma redução de -10,9% na apropriação da renda

¹ Os valores do orçamento *per capita* para o ano de 2003 foram: Campos dos Goytacazes-RJ (R\$1.077,99); Florianópolis-SC (R\$1.276,84); Vitória-ES (R\$1.469,06); Curitiba-PR (R\$1.147,88); São Paulo-SP (R\$989,04); Santos-SP (R\$1.175,92); Campinas-SP (R\$987,47,00). Vide Boletim Petróleo, Royalties e Região, ano1, n.1, setembro/2003. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucamcampos.br>.

² Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Perfil e evolução das Finanças Municipais, 1998-2003)

³ Boletim Petróleo, Royalties e Região (BPR&R), nº 7, março de 2005.

domiciliar pela classe dos 10% mais ricos e, se considerarmos a dos 20% mais ricos, esta redução é de - 6,5%. Já a apropriação desta renda pela classe dos 20% mais pobres aumentou 4,0%. O acréscimo na apropriação da renda pela classe dos mais pobres ainda é pequeno, mas se direciona no caminho inverso da tendência, tanto no país quanto no estado, onde a classe mais rica elevou a sua participação entre os dois últimos censos e a participação na renda domiciliar do estrato mais pobre da população decresceu⁴.

Existem diversas formas de as rendas petrolíferas recebidas pelas prefeituras impactarem a distribuição de renda municipal. Uma delas ocorre por meio da contratação de serviços e encomendas feitos pelo poder público ao setor produtivo local, pela execução das políticas municipais de renda mínima e pela própria distribuição espacial dos investimentos em obras públicas, como apontam Serra e Terra (2006).

Até que ponto a destinação dada às rendas petrolíferas pelos governantes locais contribuiu para um quadro de melhoria na distribuição de renda é uma questão ainda a ser respondida, contudo sugere pistas e motiva a realização de estudos mais aprofundados.

A proposta do presente estudo surge da vontade de se conhecer que grupos sociais destes municípios vêm-se beneficiando com este fundo público formado pelas rendas petrolíferas. Recolocando a questão: é possível encontrar uma melhor distribuição, setorial e territorial, dos investimentos públicos nas cidades receptoras de rendas petrolíferas, que seja capaz de propiciar, em última instância, uma melhor distribuição de renda? Seriam as gestões municipais das cidades ricas do petróleo mais solidárias com a sua população de menor poder aquisitivo, tendo em vista o grande potencial redistributivo das rendas petrolíferas?

Diante da dificuldade de uma resposta mais precisa a estas questões, já que as rendas petrolíferas não estão separadas em fundos específicos pela contabilidade dos

4 No Estado do Rio de Janeiro os 10% da população de maior renda apresentaram uma variação positiva na apropriação da renda domiciliar de 0,2% entre 1991 e 2000. No mesmo período os 10% da população de maior renda do Brasil se apropriavam de 3,9%. Já os 20% da população mais pobres do Estado do Rio apresentaram uma variação negativa na apropriação da renda domiciliar de 13,4%. No Brasil, os 20% mais pobres apresentaram uma redução na apropriação da renda de 21,1%. (BPR&R, nº 7, março de 2005)

municípios beneficiados, propõe-se, no presente estudo, uma investigação alternativa a partir da análise dos investimentos realizados em obras-públicas durante as três últimas gestões municipais (1993-1996; 1997-2000; 2001-2004) em Campos dos Goytacazes, com o intuito de verificar o padrão distributivo das políticas de investimentos adotadas e seus impactos diferenciados sobre os diversos grupos sociais da cidade.

Estudos empíricos sobre a política de distribuição dos investimentos em infra-estrutura urbana no espaço realizados por Vetter e Massena (1979), Vetter *et al.* (1981), Santos (1980) e Marques e Bichir (2000), Marques (1996, 1998, 2000) apontam para o fato de que esta não vem sendo utilizada como instrumento de política compensatória, mas, ao contrário, tem servido para reforçar as desigualdades, influenciando o nível de distribuição interpessoal da renda real⁵ em benefício das classes de maior poder aquisitivo.

O Município de Campos dos Goytacazes é um caso particular, devido a sua especificidade, por ser o município que mais recebe *royalties* do petróleo. O volume de orçamento municipal é capaz de alterar o efeito regressivo dos investimentos em infra-estrutura urbana, destacado pelos estudos de política urbana? Que grupos sociais se apropriam dos benefícios dos investimentos em obras públicas em Campos dos Goytacazes?

Segundo Santos (2003, p.160), as obras públicas “são o item das despesas que melhor traduz a orientação da administração pública”. Pergunta-se: Qual tem sido a orientação das administrações públicas nesta área nas últimas três gestões? Houve alteração na lógica de distribuição espacial dos investimentos? As escolhas locacionais para a realização dos investimentos em obras públicas em Campos dos Goytacazes apresentam caráter progressivo ou regressivo? O alto volume de recursos, aliado às isenções do IPTU para as classes de menor poder aquisitivo, foram capazes de alterar a distribuição de renda real da população e congelar a dinâmica da segregação, indo assim de encontro

⁵ Adotamos aqui a mesma definição de renda real de Titmus (1962) utilizada por Vetter *et al.* (1979) que define renda real como “o controle sobre os recursos escassos da sociedade”. Desta forma, a renda real de uma família varia não só em função do poder de compra de seu salário ou renda monetária, mas também da oportunidade de acesso aos serviços públicos e privados, emprego e amenidades bem como a distância aos custos decorrentes da vida urbana, como poluição, violência e outras externalidades negativas.

à “teoria da causação circular” proposta por Myrdal (1957) e constatada em pesquisa sobre o potencial redistributivo dos investimentos em água e esgoto no Município do Rio de Janeiro por Vetter (1979)⁶?

A escolha de Campos dos Goytacazes como recorte espacial da investigação deriva de uma dupla determinação: i) Trata-se do município brasileiro que mais recebe *royalties* do petróleo, apresentando uma receita orçamentária *per capita* bem mais elevada que a média dos municípios brasileiros de mesmo porte, o que amplia sobremaneira sua capacidade de investimentos; ii) Não sofre os impactos diretos da instalação da indústria petrolífera e parapetrolífera, sediada em Macaé, nem a pressão dos intensos fluxos migratórios recebida por Macaé e por outros municípios também recebedores de *royalties* petrolíferos, como Rio das Ostras, Armação de Búzios, Casimiro de Abreu e Quissamã⁷. A área de estudo estará limitada ao perímetro urbano da sede do município de Campos dos Goytacazes, destacada na Figura 1.

Também a escolha do período iniciado em 1993, deriva de uma dupla determinação: i) No ano de 1993, foi promulgada a Lei federal nº 8.666 que, substituindo o Decreto-Lei nº 2.300 de 1986, altera substancialmente o arcabouço jurídico que regulamenta e institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, tornando acessível ao público um maior número de informações sobre a contratação; ii) A possibilidade de se trabalhar comparativamente três gestões municipais, uma sem significativos recebimentos de *royalties* (1993-1996), regidos pela Lei 7.990, de 28/12/89 e Decreto 01, de 11/01/91; outra com recebimentos de *royalties* regido por uma nova legislação, a Lei 9.478, de 06/08/97, conhecida como “Lei do Petróleo” e Decreto 2.705, de 03/08/98, conhecido como “Decreto das Participações Governamentais” (1997-2000), e a última (2001-2004) com uma elevada arrecadação de *royalties*, regida pela mesma legislação anterior, mas favorecida pelo elevado volume

⁶ Segundo Vetter (1979), as ações do Estado geram uma distribuição espacial dos benefícios líquidos, que provoca impactos sobre o preço da terra, influenciando sobre a segregação residencial das famílias segundo grupos de rendimento. Como o poder político e poder econômico estão altamente correlacionados, áreas onde residem os grupos de maior poder aquisitivo tendem a receber proporcionalmente mais benefícios das ações do Estado. Esta concentração espacial gera uma demanda por bens e serviços, elitizando a área.

⁷ Constata-se que a taxa de crescimento demográfico anual entre 1991 e 2000 foi de apenas 0,88% em Campos dos Goytacazes enquanto o município de Rio das Ostras, por exemplo, cresceu a taxa média de 8,07% ao ano neste mesmo período, provocando uma maior demanda da população local pela realização de obras públicas de infra-estrutura. (IBGE, Censo Demográfico 1991 e 2000)

de investimentos na produção de petróleo, que ocasionou um aumento substancial nos valores de *royalties* distribuídos entre as diferentes instâncias governamentais.

Esta investigação permitirá conhecer que grupos sociais se apropriam dos recursos das rendas petrolíferas pela identificação das áreas que foram mais beneficiadas com os investimentos em obras públicas realizados pelas gestões municipais no período 1993/2004.

A presente tese está estruturada em seis capítulos, sendo o primeiro esta introdução. No que se segue, serão apresentados os objetivos de cada um dos demais capítulos que a compõem.

As abordagens teóricas mais utilizadas nos estudos urbanos brasileiros, algumas delas predominantes principalmente na década de 70 e que serviram de referencial teórico para a compreensão do objeto de estudo, são apresentadas no segundo capítulo que inclui ainda os procedimentos metodológicos adotados na elaboração deste trabalho de investigação.

O terceiro capítulo faz uma rápida revisão do processo de urbanização brasileiro e das políticas urbanas adotadas, inclusive os impactos da descentralização na formulação das mesmas. Questiona ainda as atuais regras de rateio das rendas petrolíferas, de âmbito federal, e seus efeitos na configuração da parte norte do litoral fluminense devido à concentração de recursos em determinados municípios em detrimento de outros, o que altera a centralidade dos municípios e causa efeitos de polarização que demandarão, certamente no futuro, a adoção de políticas compensatórias pelo Estado.

Desta forma lança uma rica discussão para o capítulo seguinte, o quarto, que trata especificamente da reestruturação espacial, da rede urbana no norte fluminense e a conformação de uma nova hierarquia urbana, com destaque para os municípios beneficiários das rendas petrolíferas e para o município de Macaé, escolhido pela Petrobras, na década de 1970, para sediar a base de operações das atividades de exploração e produção de petróleo na Bacia de Campos.

O quinto capítulo apresenta, inicialmente, o desempenho financeiro recente dos nove municípios pertencentes à OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos) no ato de sua criação em 2001 com o objetivo de inferir a capacidade destes municípios em assumirem-se como protagonistas na implementação de políticas públicas, em especial, na sua capacidade de realização de investimentos.

Selecionou-se a cidade de Campos dos Goytacazes para um estudo detalhado sobre a distribuição espacial dos investimentos em obras públicas nas últimas três gestões municipais. Para tanto, elaborou-se um modelo espacial que representasse os grupos sociais residentes, inspirado na formulação teórica de análise de áreas sociais, e utilizou-se para sua operacionalização a análise fatorial por componentes principais.

O objetivo do quinto capítulo foi o de conhecer os perfis de investimentos em cada um dos grupos socioespaciais, sua dinâmica, seu caráter distributivo no intuito de responder as perguntas que instigaram esse esforço de investigação: O volume de orçamento municipal é capaz de alterar o efeito regressivo dos investimentos em infra-estrutura urbana, destacado pelos estudos de política urbana? Que grupos sociais se apropriam dos benefícios dos investimentos em obras públicas em Campos dos Goytacazes?

O último capítulo apresenta as conclusões do estudo. Nele estão resumidas as principais dinâmicas observadas e os avanços na pesquisa em um nível mais analítico, enfocando, de um lado, as suas especificidades e os possíveis desdobramentos em termos investigativos e, de outro lado, os questionamentos que enseja a partir dos resultados encontrados.

Figura 1 – Localização da área de estudo. Município de Campos dos Goytacazes. 2001.

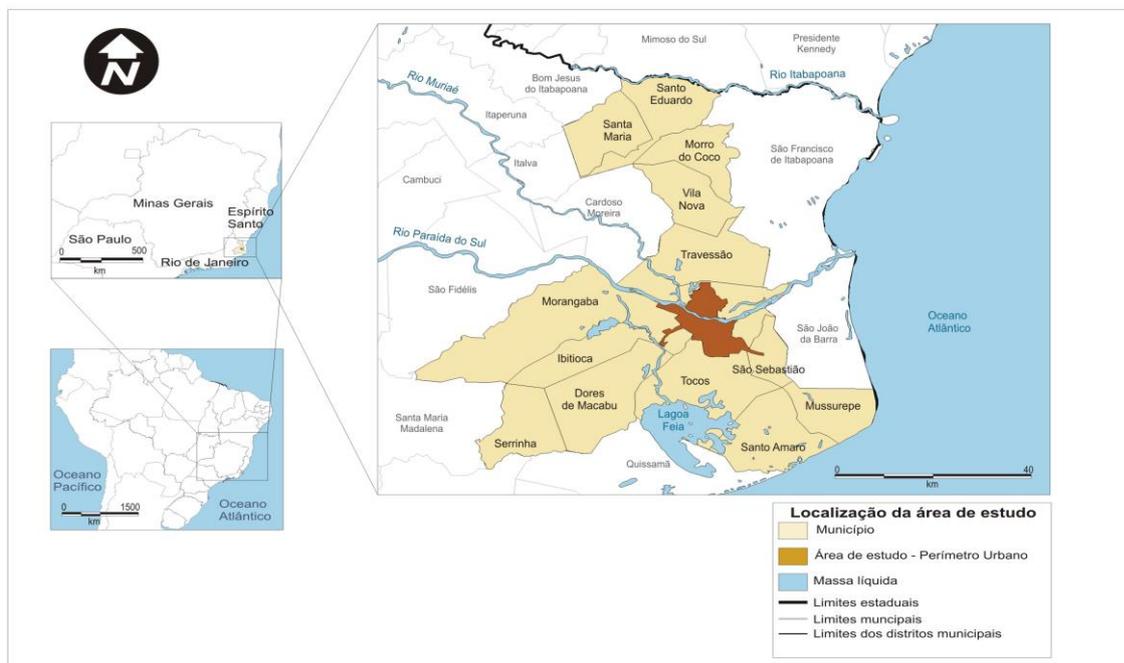


Figura 1: Localização da área de estudo. Município de Campos dos Goytacazes. 2001.

Fonte: Malha digital IBGE (2001)

2 ABORDAGEM TEÓRICA E PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS

Este trabalho alinha-se, do ponto de vista da tradição teórico-metodológica, aos importantes trabalhos de David Harvey (1973) e Manuel Castells (1972). A escolha das obras destes autores atualmente em grande parte desconsideradas pela academia pela perda de capacidade de interpretação dos fenômenos urbanos se tornaram de fundamental importância para este estudo. Estas obras refletem um período histórico em que o Estado se apresentava como um agente de grande capacidade de intervenção no espaço. Esta situação é hoje vivenciada pelas gestões públicas dos municípios recebedores de rendas petrolíferas que apresentam significativa capacidade de investimento e de transformação do espaço urbano.

No âmbito nacional utilizamos as valiosas contribuições de Roberto Lobato Corrêa (1989, 1995, 1997, 2004), David Vetter e Rosa Massena (1979, 1981), Ângela Penalva Santos (1980, 2003) bem como as de Marcelo Lopes de Souza (2000, 2002, 2005), Flávio Villaça (2001), Eduardo Marques (1996, 1998, 2000, 2003) e Eduardo Marques e Renata Bichir (2000, 2001) entre outros, que trouxeram um novo enfoque sobre o urbano brasileiro, com estudos sobre os agentes e o seu papel na produção e transformação desse espaço.

2.1 Abordagens teóricas nos estudos urbanos brasileiros.

O interesse pelos estudos urbanos no Brasil data da década de 1930, mas avança principalmente nas décadas de 1960 e 1970 devido à escala e à complexidade da questão urbana, levando ao surgimento de diferentes vertentes analíticas, matizes teóricos e engajamentos políticos. Havia a consciência de que o processo de urbanização era uma das transformações fundamentais da sociedade brasileira, sendo necessária a intervenção estatal, o que favoreceu a consolidação do que se denominou de *planejamento urbano*.

De acordo com Deák (2004), o planejamento urbano era entendido como um conjunto de ações de “ordenação espacial das atividades urbanas”, que deveria ser assumido pelo Estado tanto nas suas fases de concepção quanto de execução, relegando a uma posição secundária o papel do mercado como agente neste processo. Foi o período de implantação dos “planos integrados de desenvolvimento” (os *PDI*) para as cidades brasileiras. Como não havia obrigatoriedade para a elaboração desses planos, o governo estimulava, concedendo financiamento para obras de infra-estrutura apenas aos municípios que elaborassem o *PDI*. Surgiram ainda neste período outros programas como o PLANASA (Plano Nacional de Saneamento) que ofereciam crédito subsidiado para investimentos e outros órgãos como o SERFHAU (Serviço Federal da Habitação e Urbanismo, criado em 1964) criados com o objetivo de acompanhar e administrar os fundos alocados à atividade, bem como para assessorar os municípios na elaboração dos planos a serem financiados.

Para Deák (2004), os *PDI*, apesar de grandiosos na sua concepção, não apresentavam os resultados esperados, tendo muitos deles ficado “na prateleira”, culminando com a sua extinção em meados dos anos 70. Depois desse período, houve ainda a elaboração de alguns planos setoriais, nas áreas de saneamento, habitação e transporte que foram abandonados com o término do II PND em 1976.

O interesse pelos estudos urbanos diminuiu a partir da segunda metade da década de 1980 e, segundo Marques (2000, p. 29), isso ocorre devido “ao esgotamento do arcabouço teórico que dava sustentação às análises, em grande medida filiadas às análises de inspiração marxista estruturalista”. Ressalta que esta tradição influenciou importantes análises como as de Ribeiro (1997) e Oliveira (1982), mas foi paulatinamente perdendo a capacidade de interpretação.

A partir da década de 80 surgem novos temas de estudo, como os dos movimentos sociais e da ação coletiva, que privilegiam uma visão mais pluralista do campo das lutas políticas. A própria transformação da realidade social urbana brasileira a estudar contribuiu para isso e na agenda de pesquisa passam a serem privilegiados fenômenos como o do novo padrão de desigualdade e de segregação socioespacial, baseados não só na presença ou ausência dos serviços, mas também enfocando o seu padrão de

qualidade, pois a precariedade das condições de vida dos anos de 1970 se difundiu pelo tecido urbano e chegou a áreas antes bem servidas por equipamentos e serviços. Em contrapartida, áreas periféricas passaram a ser beneficiadas com o aumento das coberturas dos serviços urbanos, mesmo que de forma precária.

Novos padrões de exclusão foram sendo construídos ao longo da década de 1980, motivados tanto pela situação econômica nacional e de crise fiscal do Estado, bem como pela aceleração da violência nas metrópoles e prestação de serviços urbanos de baixa qualidade, direcionando a agenda de pesquisa para questões como as da gestão participativa e da reforma urbana, afastando o interesse pelas análises de temas urbanos de maior abrangência. (Marques, 2000)

A ausência de um arcabouço teórico-conceitual que permitisse interpretar as alterações que vinham ocorrendo nas políticas urbanas deixou a produção acadêmica prisioneira dos modelos e instrumentais desenvolvidos nas décadas anteriores, a maior parte deles de corte marxista, desenvolvido por pesquisadores franceses na década de 70, conhecidos posteriormente como da Escola Francesa de Sociologia Urbana Marxista (EFSUM), que se difundiu internacionalmente e impôs uma ruptura e avanços consideráveis no tratamento da questão urbana.

Entre os principais trabalhos desenvolvidos nos anos 70 e presentes como referencial teórico da maior parte dos estudos urbanos brasileiros neste período se encontram os de Manuel Castells, Jean Lojkine, Christian Topalov, Edmond Preteceille e Alain Lipietz. As formulações empreendidas por estes autores promoveram uma ruptura epistemológica, alterando o conceito de urbano, bem como inovando na identificação dos agentes que produzem e transformam o espaço urbano, refletindo sobre a importante atuação do Estado nestas intervenções. Desta forma, rejeitaram as definições clássicas da cidade como “um dado da natureza”, “um conjunto de mecanismos de mercado”, “um objeto de planejamento ou uma cultura”, defendidas tanto pelo positivismo como pela teoria econômica espacial neoclássica ou pela ecologia humana norte-americana.

Segundo Leme e Pacheco (1989) a pesquisa urbana nos anos 70 se dividia em duas correntes principais: a primeira considerava o ambiente urbano como um produto social, resultante tanto da dinâmica da acumulação capitalista como de suas contradições e da ação coletiva. A cidade era definida “como o espaço do consumo coletivo e da reprodução da força de trabalho”, corrente ligada à obra de Castells. A segunda corrente, ligada às obras de Lojkine, se inspirava na teoria do capitalismo monopolista de Estado, que relaciona os mecanismos de acumulação do capital e da reprodução da força de trabalho às políticas públicas que as acompanham.

Nos Estados Unidos, o trabalho de David Harvey (1973), *Social Justice and the City* inaugura a discussão de questões até então relegadas pelos estudos urbanos e pela ciência regional anglo-saxônica. Destaca-se nessa obra a mudança quanto à natureza da conceituação de cidade. Abandona-se a percepção da cidade como “coisa em si” e há um enfoque predominante sobre os aspectos de distribuição, determinados pelo modo de produção vigente numa dada formação social. A formação social é considerada por Harvey “o arcabouço mais amplo em que o processo de urbanização é situado”.

Desenvolve um estudo inovador sobre o processo social e a forma social, constatando a existência de mecanismos geradores de desigualdades dentro de um espaço urbano, que provocam alterações na renda do indivíduo. Ele discorda dos trabalhos que identificam algum tipo de equilíbrio natural num sistema econômico. Na sua visão, os grupos de maior renda e nível educacional estão mais aptos a se ajustarem às mudanças no sistema urbano do que os demais. Chama a isto de “desequilíbrio diferencial”, quando diferentes partes do sistema chegam ao equilíbrio em diferentes graus. A “velocidade de ajustamento ao sistema urbano” torna-se, nesta perspectiva, um mecanismo gerador de desigualdades.

Outro mecanismo apontado por Harvey como gerador de desigualdades no espaço intra-urbano refere-se ao “preço da acessibilidade” e ao “custo de proximidade”. A acessibilidade diz respeito ao preço pago pelo acesso aos bens e serviços de bem-estar. Este preço não é só relativo ao custo de transpor distâncias, mas ao que ele denomina de “preço emocional e psicológico”, que muitos enfrentam para fazer jus ao bem-estar. Trata-se, por exemplo, do tempo de espera por um determinado serviço público, como

enfrentar uma longa fila para ter direito a um atendimento médico, ou a espera pelo ônibus que em determinadas localidades, não passa com a frequência e nos horários previstos.

O conceito de “acessibilidade” diferencia-se do de “proximidade”, utilizado por Harvey no sentido de estar próximo a algo sem necessariamente fazer uso direto. O autor dá alguns exemplos para o entendimento deste conceito, na perspectiva da geração de custos sobre a moradia, como a proximidade a uma fonte de poluição ou de barulho. Desta forma, as mudanças na forma espacial da cidade alteram o “preço de acessibilidade” e o “custo de proximidade” de qualquer moradia, produzindo significativas redistribuições de renda.

O terceiro mecanismo está relacionado aos “efeitos de exteriorização”, que são aqueles que não têm preço e exercem influência sobre os outros elementos do sistema. Surgem tanto da atividade privada quanto da pública e podem ser de natureza positiva ou negativa, gerando custos ou benefícios conforme o seu efeito. Harvey fornece, como exemplo, os efeitos gerados pela construção de uma hidrelétrica, que cria benefícios como o controle das águas, mas que pode também criar perdas com a degradação do ambiente. Outro exemplo fornecido é o do aeroporto, que apresenta efeitos positivos pelos benefícios gerados pelo movimento e oportunidades de emprego, mas que pode gerar também efeitos negativos, se levados em consideração aspectos como a poluição e o barulho.

Nesta perspectiva, a localização dos “recursos criados” apresenta “um significado econômico, social e psicológico grande e simbólico” e é um fator fundamental para o entendimentos dos “efeitos de exteriorização” e, conseqüentemente, dos efeitos redistributivos de renda, num sistema urbano:

“Para entender o impacto distributivo é necessário combinar as noções de acessibilidade e proximidade desenvolvidas anteriormente com a noção de bem público impuro. Todos os bens públicos localizados são “impuros” e a exteriorização existe como um “campo espacial” de efeitos (...) Mas, não deve haver dúvida de que sua localização tem efeito muito poderoso sobre a renda real do indivíduo. As mudanças neles podem ser um fator de redistribuição da renda; e por isso, uma fonte potencial de desigualdade de renda”. (HARVEY, 1980, p. 48)

Harvey denomina de renda real o “domínio sobre os recursos”, que é função da acessibilidade e da proximidade locais. Desta forma, as alterações que ocorrem na forma espacial da cidade decorrentes da criação de recursos em seu espaço intra-urbano, pode tornar-se um mecanismo de redistribuição de renda real. No entanto, medir renda real por este conceito apresenta dificuldades, reconhecidas por este autor, devido às grandes heterogeneidades culturais existentes na população. Os recursos, na verdade, apresentam significados diferentes para pessoas que pertencem a grupos sociais diferentes, dificultando com isso a medição do impacto sobre a renda real dos indivíduos.

Harvey acredita que os grupos mais ricos e de maior nível de instrução se apropriam dos benefícios externos pelo domínio do processo político que opera numa cidade. Os processos políticos estariam, desta forma, altamente correlacionados com a redistribuição de renda real no espaço urbano. Como os pequenos grupos apresentam maior potencial para influenciar os processos de tomada de decisão política, esses grupos de pressão conseguiriam maiores vantagens que a massa da população. Harvey, nesse aspecto, se baseia na teoria desenvolvida por Olson (1965), que estuda a lógica da ação coletiva e conclui que grupos menores são geralmente mais organizados e ativos que os grupos grandes, que somente podem ser organizados visando ao próprio bem através de persuasões (cita como exemplo as aposentadorias e benefícios de seguro) ou através de coerção (cita a política de lojistas filiados à associação do comércio).

No Brasil, estudos desenvolvidos por Vetter e Massena (1979, 1981) consideram a apropriação dos benefícios líquidos⁸ gerados pelos investimentos do Estado, uma das mais importantes variáveis na determinação da estrutura interna da cidade. Eles apresentam uma alternativa à teoria neoclássica do equilíbrio espacial quando apontam a teoria da “causação circular” como a mais apropriada para a análise dos impactos distributivos dos investimentos do Estado. Consideram que esta teoria seria mais adequada para refletir os efeitos dos investimentos sobre a segregação residencial e a influência desta segregação sobre a alocação de recursos pelo Estado, pois permitiria

⁸ Os benefícios líquidos dos investimentos públicos são designados pelos autores como a diferença entre os *benefícios* gerados pelos investimentos (melhoria dos níveis de consumo coletivo, redução de poluição etc) e os *custos* associados (tarifas mais elevadas, despesas com serviços, poluição entre outros que possam contribuir para uma redução da qualidade de vida).

uma avaliação dos aspectos dinâmicos do processo de apropriação. Os autores aplicam a teoria utilizando os investimentos em água e esgoto no Município do Rio de Janeiro no período 1975-77.

A apropriação dos benefícios líquidos dos investimentos públicos, segundo Vetter e Massena dependerá dos seguintes fatores:

“a) da localização dos investimentos dentro do espaço urbano e sua área de impacto; b) do efeito dessa localização sobre a estrutura dos preços na área beneficiada, especialmente sobre a renda da terra (*site rent*); das mudanças na segregação residencial segundo grupos de rendimentos resultantes das modificações na superfície de renda da terra, nas tarifas dos serviços públicos e nos impostos locais; e d) da influência dessa segregação residencial sobre a incidência dos investimentos públicos nos períodos subsequentes, uma vez que o poder dos diferentes grupos sociais para influenciar o governo não é o mesmo”. (VETTER E MASSENA, 1981, p. 53)

O processo de “causação circular” é fruto da localização espacial dos investimentos, pois o espaço gera desigualdades devido à não ubiquidade do acesso aos investimentos. A distribuição diferenciada dos benefícios líquidos gerada pelas ações do Estado repercute na renda da terra, nos custos de moradia e conseqüentemente sobre a segregação residencial segundo grupos de rendimento.

As áreas em que residem os grupos sociais de *status* socioeconômico mais elevado são as que concentram maior poder político e econômico, tendendo a receber, em termos relativos, mais benefícios líquidos das ações do Estado. Segundo Vetter e Massena, esses benefícios são em grande parte apropriados pelos proprietários de terra na forma de rendas fundiárias. Por outro lado, reconhecem que grande parte destes benefícios direciona-se para o incorporador, agente que assume papel relevante na produção do espaço intra-urbano.

A concentração dessas famílias de maior poder aquisitivo impactam as decisões do Estado já que os investimentos são na maior parte das vezes financiados pelas tarifas pagas pelos usuários ou pelos impostos cobrados nas áreas que receberam as melhorias. Estas áreas residenciais são as mais viáveis para se conseguir um bom retorno do capital

investido. Este aumento da renda do solo nas áreas beneficiadas além de dificultar o acesso aos grupos sociais de menor poder aquisitivo, pode afastar os que lá já residem devido aos impostos prediais mais elevados e aumentos nas despesas, devido aos serviços oferecidos geralmente serem mais especializados (cinemas, teatro, boutique, escolas particulares etc.)

Vetter e Massena apontam alguns fatores, que segundo eles, teriam condições de interromper ou até reverter esse processo de “causação circular”.

“Seriam semelhantes aos efeitos propulsores (*spread effects*) discutidos por Myrdal (1957), tais como a mobilização política da população de baixo rendimento nas áreas menos favorecidas (favelas e periferia) e medidas que favoreçam a redistribuição de renda, e o acesso mais equitativo ao capital financeiro para construção residencial”. (VETTER e MASSENA, 1981, p. 62)

Outro estudo realizado no mesmo período e que aponta o papel do Estado como importante agente modelador do espaço e sua ação no processo de redistribuição da renda real da população através da produção de obras públicas, que geram externalidades positivas às populações localizadas nas suas proximidades, é o de Santos (1980), que analisa esta relação a partir de estudo empírico no Bairro de Botafogo, que recebeu, no período da pesquisa, uma grande valorização de sua área, modificações nos padrões de construção e de população residente, devido à implantação do metrô, à legislação urbanística e à não cobrança de impostos adequados a grande valorização que a área sofreu, contribuindo para uma concentração da renda real dos proprietários de imóveis ali situados.

Adotando uma visão mais abrangente dos problemas urbanos, Souza (1996) examina as relações entre a urbanização e o desenvolvimento brasileiro, questionando a visão de que o aumento de população em espaços urbanos é útil para o desenvolvimento do país. Realiza uma análise crítica em torno da “funcionalidade” das cidades para o sistema capitalista e aponta a força e visibilidade crescentes do narcotráfico e do crime organizado, juntamente com o aumento da violência como “disfuncionalidades” que ocorrem na dinâmica socioespacial de grande parte das grandes cidades brasileiras e que têm ampliado a sua rede para as cidades de porte médio.

Este autor aponta a “ordem” econômica que reduz o nível de emprego pelo uso de novas tecnologias poupadoras de mão de obra, aliada ao “vazio de poder”, autoridade e amparo social aos trabalhadores, mesmo que no Brasil não tenha nunca sido muito significativo, como as principais causas da sensação de “desordem” que existe atualmente nas grandes cidades brasileiras, conforme sistematizado na Figura 2.

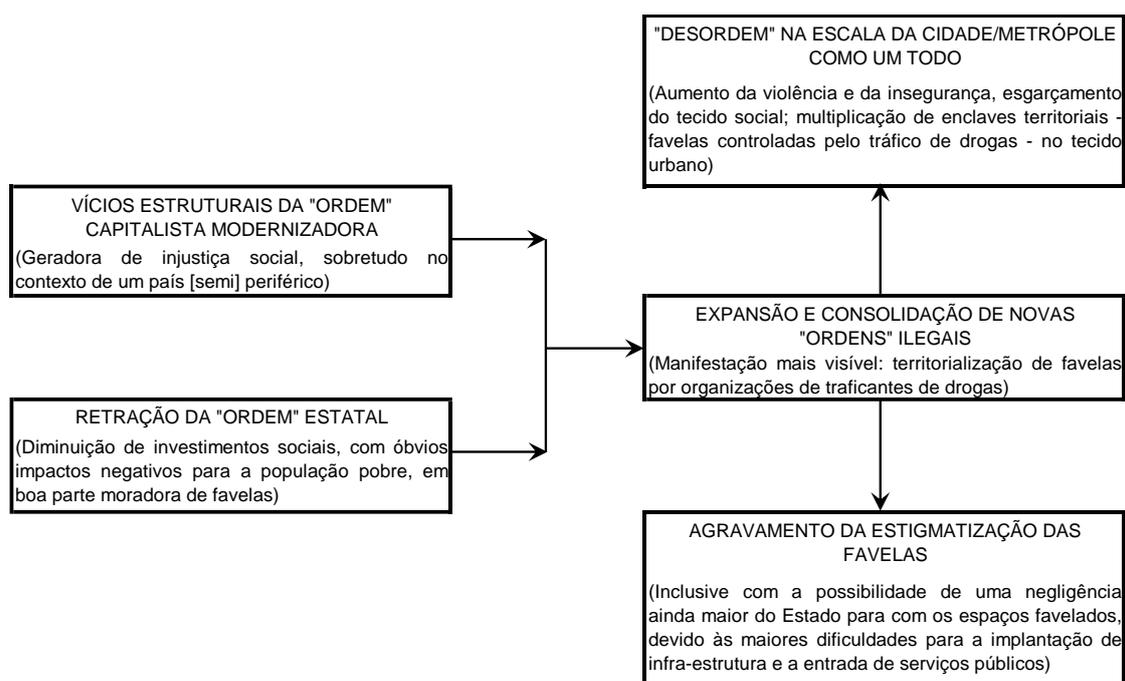


Figura 2 – Diagrama das causas da sensação de “desordem” existente nas grandes cidades brasileiras.

Fonte: Souza M.J.L. Urbanização e Desenvolvimento no Brasil atual. Editora Ática, p. 36.

Os problemas urbanos, adotando esta perspectiva de Souza, estão atrelados não só aos fatores relacionados à escala local, provenientes das deseconomias de aglomeração (como congestionamentos, poluição, carência de infra-estrutura e serviços, habitação e transporte), mas vinculados à crise social e política geral, ao próprio modelo de desenvolvimento adotado.

Para Souza (1996) é necessário um conjunto de reformas estruturais que tornem a cidade funcional não apenas para o capital, mas que beneficiem a maioria da população residente em termos de melhoria da qualidade de vida, minorando o quadro de injustiça hoje existente. Nesta perspectiva, o autor se aproxima de Harvey, que também privilegia

os aspectos relacionados à distribuição e se preocupa com as injustiças existentes nas formas adotadas de produção do espaço urbano.

Com uma visão voltada para a estrutura intra-urbana, Villaça (2001) considera que “o espaço urbano é produzido e consumido por um mesmo e único processo” em que predominam os interesses de consumo das camadas de maior *status* socioeconômico. Este processo se efetiva através do conflito de classes em torno da disputa pela apropriação dos benefícios do espaço urbano enquanto fruto do trabalho. O autor denomina como *dominação* por meio do espaço urbano o processo em que a classe de maior poder aquisitivo dirige a apropriação diferenciada dos benefícios e recursos do espaço urbano. O maior benefício a ser apropriado é a “otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano”. O transporte intra-urbano de passageiros é considerado por Villaça como o principal elemento estruturador do espaço intra-urbano.

O controle da produção do espaço urbano pela camada de maior *status* socioeconômico se dá por meio de três mecanismos, segundo Villaça (2001, p.335): “o mercado, no caso, fundamentalmente o mercado imobiliário; outro de natureza política: o controle do Estado, e, finalmente, através da ideologia”.

A respeito do controle do mercado imobiliário, Villaça demonstra pelo estudo que realizou em seis metrópoles brasileiras, que as áreas onde residem as camadas de mais alta renda interagem com o centro principal, influenciando no sentido de sua transformação e deslocamento, de forma que sempre venham a acompanhar o sentido do deslocamento dessa classe. Dessa forma, conclui Villaça, a segregação não acontece só em termos de áreas residenciais, mas se amplia para as áreas de comércio e serviços.

De acordo com a concepção de Villaça, o controle sobre o Estado acontece por meio de três mecanismos: o primeiro se dá pela localização dos “aparelhos do Estado”, que segue a mesma lógica do mercado, atraída pelas áreas de camadas de mais alta renda, apesar de não estar sujeita a esta lógica. O segundo mecanismo acontece na produção de infra-estrutura, conforme já discutido por Vetter e Massena (1981), que analisam a

atuação do Estado na desigual distribuição dos investimentos em infra-estrutura urbana no Rio de Janeiro. O terceiro mecanismo utilizado pelo Estado é através da legislação urbanística, que é feita pela e para as camadas de maior poder aquisitivo. Esta afirmação é procedente, quando se verifica que a maior parte dos bairros e edificações das metrópoles brasileiras se encontra na clandestinidade ou ilegalidade.

Para Villaça, a acessibilidade à infra-estrutura não é tão importante quanto a acessibilidade dos seres humanos às localizações, ou seja, aquela que envolve os deslocamentos espaciais. Argumenta que a acessibilidade à infra-estrutura não envolve energia e perda de tempo, além de poder ser reproduzida pelo trabalho humano, o que não acontece com as localizações.

O terceiro mecanismo utilizado pelas camadas de alto status socioeconômico se dá pelo uso da ideologia. Villaça entende por ideologia “o processo pelo qual a classe dominante representa seu interesse particular como o interesse geral”. (op.cit., 343). A ideologia naturaliza os processos sociais. Um exemplo que o autor utiliza para demonstrar a naturalização de um processo social é a expressão “deterioração do centro”. Como o centro é um espaço onde a dominação se apresenta de forma eloqüente, torna-se um objeto de grande tratamento ideológico. O termo “deterioração” é utilizado para o abandono dos edifícios do centro da cidade pelas camadas de alto status, que produziram novos centros, mas não podem assumir esta responsabilidade e criam a ideologia da “deterioração” para “naturalizar” este processo social.

O termo “deterioração”, segundo Villaça, exprime uma explicação e não apenas uma constatação, pois está associado “ao apodrecimento, por velhice, de corpos vivos, animais ou vegetais”, procurando eximir as classes de alta renda das responsabilidades pela deterioração do centro, fazendo com que se acredite que este processo seja natural e inexorável, proveniente de sua decadência. A ideologia ainda procura disseminar a idéia de que esta classe está empenhada na tentativa de “salvar” o centro, de revitalizá-lo e recuperá-lo para que volte a ser dinâmico como um dia já foi.

O trabalho desenvolvido por Marques e Bichir (2001) direciona o enfoque para a análise dos padrões de investimento público urbano. Eles incluem novos elementos na

explicação desses padrões, pois consideram os mecanismos utilizados na literatura corrente de sociologia e dos estudos urbanos dos anos 70 e 80, baseados no “modelo do conflito”, “do nexo eleitoral” e no da “causação circular”, insuficientes para a interpretação dos fenômenos da década de 1990.

O “modelo do conflito” é baseado nas ações coletivas e mobilizações ocorridas nos anos 70 e 80 e que teriam pressionado a alteração dos padrões de investimento público urbano (Gohn, 1991; Jacobi, 1989 e Sader, 1988). A crítica considera este mecanismo isoladamente insuficiente para explicar alterações nos padrões de investimento público urbano. Além disso, Marques (2000) comprova a existência de investimentos consideráveis em espaços periféricos durante a década de 1970, muito antes do que se costuma considerar.

O mecanismo do “nexo eleitoral”, de influência pluralista defende que os investimentos voltados para atender a população de menor poder aquisitivo, tenderiam a ser mais elevados, nos momentos anteriores ao processo eleitoral, tendo como limite os níveis anuais do orçamento municipal. (Fizson, 1990 e Ames, 1995). A crítica aponta que são necessárias ressalvas, pois não se pode desconsiderar o papel dos técnicos, dos funcionários públicos e do próprio funcionamento da máquina estatal, sendo, portanto, um mecanismo insuficiente para prever as ações do poder público.

Além disso, a Lei de Responsabilidade Fiscal⁹, lei complementar de 04 de maio de 2000, contribuiu para uma maior regularidade dos gastos do Executivo, pois os investimentos passaram a ser previstos no orçamento, e este apenas contempla despesas em projetos que já constem do plano plurianual de ações governamentais. Por isso mesmo, conforme assinala Santos (2004), a prática até então vigente de se intensificar os investimentos em épocas de eleições para o poder executivo foi limitada pela impossibilidade de uma administração realizar gastos sem cobertura de receitas. Desta forma, o governante que não cumprir a lei estará sujeito a sanções que podem ser

⁹ Carvalho, A.M (2002) considera a Lei de Responsabilidade Fiscal “uma accountability à brasileira, que é um instrumento para auxiliar e orientar os governantes a gerir os recursos públicos dentro de um marco de regras claras e precisas, aplicadas a todos os gestores de recursos públicos e em todas as esferas de governo, relativas à gestão da receita e da despesa públicas, ao endividamento e à gestão do patrimônio público”.

institucionais, previstas na Lei de Responsabilidade Fiscal, e pessoais, conforme dispõe a Lei Ordinária que trata dos Crimes de Responsabilidade Fiscal, podendo acarretar desde a perda do cargo, proibição de exercer emprego público, multas e até a prisão.

Marques e Bichir realizam ainda uma crítica ao mecanismo da “causação circular” (Vetter, Massena e Rodrigues, 1979), cujos autores influenciados pela teoria das elites, indicam a existência de uma coincidência nas sociedades capitalistas, entre os detentores da renda real e da monetária, e desconsideram nesse modelo a possibilidade de conflitos e da adoção, pelo poder público, de políticas distributivas.

Os resultados das pesquisas de Marques e Bichir sobre os investimentos em infraestrutura urbana, realizados pela Prefeitura Municipal de São Paulo de 1978 a 1998, assinalaram a importância das “clivagens políticas e ideológicas” e a “presença e influência das empresas privadas ligadas à produção da cidade” como elementos explicativos das alterações no padrão espacial da cidade de São Paulo.

O estudo revelou que governos de direita tendem a investir mais em áreas de alto padrão, habitadas pela população de maior poder aquisitivo, reforçando, desse modo, a segregação socioespacial. Já as gestões de esquerda privilegiam investimentos em áreas onde residem os grupos sociais menos favorecidos.

Outro elemento explicativo apontado pelo estudo foi a presença de redes que influenciam o desenrolar das políticas públicas e estruturam as relações entre os campos do público e do privado. Os autores destacam a estruturação dos “vínculos entre indivíduos, grupos e entidades dentro da comunidade de engenheiros” e constroem analiticamente a categoria da “permeabilidade” do Estado para dar conta dessa interpenetração entre o público e o privado.

Os resultados da presente tese podem contribuir para essa discussão, incluindo, como um possível elemento explicativo do padrão de investimento público, o nível elevado de orçamento municipal. O grande volume de recursos dos *royalties* alterou o padrão de investimento em obras públicas? Que grupos sociais vêm-se apropriando dos benefícios destes investimentos?

2.2 Procedimentos metodológicos

Esta pesquisa pretende verificar a ocorrência de alteração no padrão de investimentos em obras públicas e seu impacto diferenciado sobre os diversos grupos sociais da cidade devido à elevação do orçamento municipal, fruto das vultosas rendas petrolíferas que o município de Campos dos Goytacazes passou a receber a partir de 1999. Para atender aos objetivos propostos, foram realizados, em uma primeira etapa, dois procedimentos metodológicos distintos: o levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas; e a definição das unidades socioespaciais. Em uma segunda etapa foram identificadas as unidades socioespaciais onde se localizam os investimentos, a partir da análise de cartas temáticas e de modelos de regressão linear. A unidade espacial utilizada foram os setores censitários urbanos da sede do município baseados no Censo Demográfico 2000.

2.2.1 Levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas

O levantamento dos investimentos em obras públicas seguiu a orientação de Marques (2000). Para a realização do levantamento dos investimentos e sua área geográfica foi realizada pesquisa documental no Diário Oficial do Município de Campos (Jornal Monitor Campista, 1834) sendo sistematizadas todas as contratações de obras e aditamentos referentes a alterações de preço, efetuados pela Prefeitura durante os períodos 1993/96; 1997/00; 2001/04.

As informações de interesse para o estudo foram digitadas em banco de dados, compreendendo: data do resultado da licitação, empresa vencedora, valor e tipo de obra, local da execução da mesma e secretaria que solicitou a obra. Estas informações foram organizadas segundo as gestões municipais, ora denominadas por Gestão 1: 1993/96; Gestão 2: 1997/00 e Gestão 3: 2001/04. A identificação do setor censitário onde as obras foram realizadas foi obtida por meio do endereço das mesmas, contido nos editais de licitação.

O levantamento dos dados das licitações durou um tempo superior ao previsto, que se calculou em torno de 4 meses, pois a partir do ano de 1999 mais de 50% das licitações divulgadas no Diário Oficial do município não apresentavam os seus respectivos resultados, o que gerava dúvida quanto a sua execução, bem como o desconhecimento quanto ao valor do investimento e empresa vencedora. A falta de informações sobre os resultados das licitações, justamente no período a partir do qual o município passou a dispor de mais recursos provenientes dos *royalties*, impossibilitaria a análise proposta no presente estudo.

Visando contornar esta situação, procurou-se o setor responsável pelas licitações da Prefeitura Municipal de Campos e foi encaminhado ofício solicitando o acesso aos arquivos para a verificação dos resultados não divulgados das licitações publicadas no Diário Oficial. Em reunião com o responsável pelo setor de Licitações, foi revelado que seria muito difícil recuperar essas informações, pois muitos destes processos teriam sido encaminhados para a Secretaria Municipal de Fazenda e não teriam retornado. Além disso, como se tratava de um período referente às gestões anteriores, os processos estariam dispersos, pois não haviam sido organizados e arquivados no setor. A sugestão dada foi a de que se procurasse a Secretaria de Obras, uma vez que, pelas ordens de serviço, se poderia verificar se a obra foi realmente executada, seu valor e empresa vencedora.

Foi encaminhado ofício para a Secretaria de Obras, cujo secretário autorizou a impressão da listagem das ordens de serviço do período solicitado. Entre a solicitação e a entrega de parte do material requerido, foram transcorridos três meses, com diversos telefonemas e visitas sem sucesso. Ao final, foram entregues duas listagens impressas referentes aos anos de 2003 e 2004. A informação dada foi a de que houve problemas no computador e perderam-se as informações referentes aos anos anteriores. O volume impresso de ordens de serviço nos anos 2003 e 2004 era muito superior ao de licitações, revelando que um número muito grande de obras eram realizadas sem licitação. Compatibilizar os dados referentes às licitações com as de ordens de serviço foi difícil e necessitou de um tempo superior ao previsto.

Como ficaram faltando ainda os dados relativos aos anos de 1999, 2000 e 2001, o Secretário de Obras sugeriu que se solicitasse a Controladoria do Município o restante das informações. Seguindo a sugestão do Secretário de Obras, procurou-se a Controladoria do Município, que nos passou listagens de algumas obras executadas nos anos de 2000 e 2001, sem informações detalhadas da localização, valor e empresa vencedora. Não havia como compatibilizar as inúmeras publicações de licitação com aquelas poucas obras constantes nas listagens fornecidas pela Controladoria. Além disso, não nos foi fornecida nenhuma listagem referente a 1999, pois, segundo a funcionária, a digitação das licitações em banco de dados passou a ser feita somente em 2000.

Diante da crescente dificuldade em se obter os dados necessários ao estudo e já pensando em mudança do foco da pesquisa, retornou-se ao setor de licitações, relatando o que foi obtido na Secretaria de Obras e Controladoria e solicitando uma outra sugestão que viabilizasse a consecução da proposta deste estudo. Um funcionário do setor, percebendo o meu empenho e dificuldade em conseguir as informações prometeu imprimir uma relação referente aos anos de 2000 e de 2001, que ele sabia existir no computador de um outro funcionário do setor, mas não garantia ser completa e marcou para que eu retornasse na semana seguinte, o que foi feito e finalmente conseguiu-se uma relação mais completa das licitações de obras que foram executadas referentes àquele período. Esta relação, que foi fundamental para a continuidade da pesquisa foi conseguida sem encaminhamento de ofício e sem o responsável pelo setor ter conhecimento. O gentil funcionário apenas pediu que o material fosse utilizado exclusivamente para fins acadêmicos.

Tendo em vista as dificuldades encontradas, o levantamento dos dados das licitações durou cerca de doze meses. A elaboração do banco de dados e a localização das obras por setor censitário requereram mais seis meses de dedicação e empenho.

Dos 847 registros de licitações foram aproveitadas 639, que representam 75%. Cerca de 15% foram excluídas devido ao fato de não se saber se foram realmente executadas, pois os resultados não foram publicados e não constavam das listagens de ordem de serviço ou daquelas conseguidas no setor de Licitações. Cerca de 8% foram excluídas

devido à impossibilidade de se localizar o investimento por falta de maior detalhamento de onde a obra teria sido feita. Cerca de 2% não foi aproveitada, devido a problemas de informação.

Dos 639 registros válidos, 479 são registros de investimentos na área urbana da cidade e 160 de investimentos realizados nos demais distritos. O presente estudo fará a análise da distribuição dos investimentos apenas para a área urbana da cidade.

Os valores das obras foram atualizados pelo IGP-DI de maio de 2006, da Fundação Getúlio Vargas, a fim de permitir a comparabilidade dos valores investidos em cada gestão.

As obras foram localizadas por setor censitário, num total de 371, obedecendo à seguinte classificação:

- Obras de iluminação pública;
- Obras de pavimentação (ruas, calçadas)
- Obras de saneamento básico (água, esgoto, drenagem, galerias de águas pluviais, redragagem, poços para irrigação, revestimento de vala, filtro anaeróbico);
- Obras de paisagismo (rotatória, canteiros);
- Obras de mobiliário urbano (postes, abrigos de ônibus, lixeiras, telefones públicos, radares, semáforos, tachão);
- Obras de equipamentos coletivos (hospitais, creches, escolas, teatro, camping, shopping, praças, Clube da terceira idade, posto de saúde, rodoviária, fórum, farmácia do povo);
- Obras de saneamento ambiental (aterro sanitário);
- Obras no sistema viário e rodoviário urbano ou rural (estradas, pontes);

- Obras de habitação (casa popular).

O estudo apresentará os perfis de investimento para cada uma das gestões municipais por unidade espacial definida pela análise fatorial, ao longo do tempo, permitindo verificar a hipótese do potencial redistributivo dos investimentos realizados.

2.2.2 Definição da base espacial

Para a definição das unidades espaciais recorreu-se ao marco teórico conceitual da análise de áreas sociais. No entanto, existem diversas matrizes teóricas para a caracterização de áreas sociais. De acordo com Souza (2005), os modelos clássicos são os da Zona Concêntrica ou modelo de gradiente (Burguess, 1925), o modelo de setores (Hoyt, 1939), e o modelo de núcleos múltiplos (Harris e Ullman, 1945). Os modelos fatoriais são mais recentes e destacam-se duas abordagens, a análise de áreas sociais e a ecologia fatorial *per se*. A diferença entre a ecologia fatorial e a análise de áreas sociais é que a primeira envolve um maior número de variáveis que a segunda, que se baseia no modelo de Shevky e Bell (1955).

Conforme nos alerta Santos (1994), as relações entre sociedade e espaço, especialmente no que diz respeito à sua divisão social, são complexas e apresentam variações no tempo, exigindo um permanente esforço de reflexão. Além disso, de acordo com Yujnovsky (1971), modelos que se aplicam em sociedades industriais com predomínio de economia de mercado podem não interpretar bem realidades de países latino-americanos que apresentam características específicas e que, portanto, devem ser consideradas em modelos próprios, privilegiando variáveis que dêem conta das suas particularidades. Além de Yujnovsky (1971), outros estudiosos como Griffin e Ford (1980) e Bahr e Mertins (1983) também tentaram estabelecer modelos para a cidade latino-americana. Todos eles se inspiraram no modelo de Hoyt para a elaboração de seus esquemas.

Não sendo objetivo deste trabalho a realização de uma síntese das principais contribuições teóricas nesta área, optou-se por considerar o espaço social inspirado na abordagem da “análise de áreas sociais”, elaborada por Shevky e Bell (1955) e que

serviu de ponto de partida para diversos outros estudos de áreas sociais, inclusive o elaborado por Corrêa (2004) para as cidades brasileiras.

A expressão áreas sociais começou a ser utilizada somente a partir de 1949, com o estudo de Esref Shevky e Margareth Williams, intitulado “*The Social Areas of Los Angeles*”, em substituição ao conceito de áreas naturais, conceito este que balizava, até então, os estudos de Ecologia Humana¹⁰. (Timms, 1971)

No estudo proposto pelos Shevky e Bell (1955), ao focalizar cidades norte-americanas, a identificação de áreas socialmente homogêneas no espaço de uma cidade foi realizada a partir de três fatores, a saber, posição social (situação econômica, medida pelas variáveis de ocupação, educação e preço da habitação), urbanização (situação familiar, medida pelas variáveis de fecundidade, mulheres ativas, unidades residenciais unifamiliares) e segregação (tendência à concentração de grupos étnicos diferentes). Cada setor censitário foi classificado segundo estes fatores e aqueles que possuíram os três fatores semelhantes foram considerados de uma mesma área social. (Corrêa, 2004)

Esta base conceitual parte do pressuposto de que as mudanças na sociedade estão associadas à sua escala (societal scale), ou seja, à quantidade e intensidade de pessoas se relacionando, aos padrões de diferenciação funcional e complexidade da organização, característicos do aparecimento de uma sociedade urbano-industrial, conforme destaca Schwiriam (1974):

“Societal scale is taken generally to mean the extent of the division of labor within society and the degree of elaboration of the integrating mechanisms and institutions. Hence as society modernizes of increases in scale the degree of societal differentiation increases, and this becomes reflected in increasing specialization of urban land use and population differentiation”. (SCHWIRIAM, 1974, p.8)

¹⁰ A abordagem ecológica para o estudo de comunidades urbanas está ligada aos trabalhos desenvolvidos pela Escola de Chicago de Sociologia Urbana, entre 1917 e 1940. Numa representação abstrata, Burgess (1925) reduz Chicago a um número de anéis concêntricos ordenados em torno de um distrito de negócios (central business district, CBD), cada um contendo um certo número de comunidades, denominadas pelos sociólogos de Chicago de “áreas naturais”. Esta abordagem tem o mérito de focar as interações e inter-relações competitivas. No entanto, por igualar o homem com os membros dos reinos animal e vegetal, não levou em consideração as forças econômicas, institucionais e políticas que influenciam na formação dos padrões sociais na cidade.

A mesma formulação a respeito de áreas sociais foi testada em vários estudos de estrutura social em diversas cidades dos E.U.A, Reino Unido, Canadá, Itália e Austrália¹¹, utilizando-se o recurso da análise fatorial, permitindo a inclusão de um número maior de variáveis no estudo, o que alicerçou as bases para a elaboração das formulações teóricas da análise de áreas sociais.

Segundo Corrêa (2004, p. 57), para dar inteligibilidade ao espaço social da cidade brasileira na atualidade, é necessário que se façam adaptações à formulação de Shevky e Bell, pois esta “não aborda processos sociais extremamente significativos para as cidades da América Latina e de outros contextos sócio-culturais”.

Além disso, mesmo partindo dos indicadores adotados por Shevky e Bell, a interpretação dos resultados não estaria baseada na teoria do “aumento da escala da sociedade”, mas “nos processos de industrialização e urbanização entendidos como geradores de mudanças na estrutura social, responsáveis pela reestruturação de classes sociais e por padrões locacionais específicos”. (Corrêa, 2004, p. 58)

As principais indicações de Corrêa (2004) relativas aos indicadores de cada uma das dimensões de diferenciação socioespacial são: status socioeconômico (ocupação, instrução, renda e natureza da habitação, esta última visando identificar o seu caráter precário ou não, número de cômodos, infra-estrutura disponível e o preço do imóvel ou do aluguel); status familiar (fecundidade e número de mulheres na força de trabalho, estágio do ciclo de vida e número de mulheres como chefe de família); status do migrante (origem do migrante, tempo de permanência no local); status étnico (população negra). O autor sugere ainda a incorporação de indicadores relativos à religião e ao tipo de espaço físico que, na sua visão, desempenham papéis relevantes na interpretação das áreas sociais.

¹¹ De acordo com Clark (1985) foram realizados estudos de análise de área social nos Estados Unidos nas cidades de Los Angeles (Shevky e Williams, 1949), São Francisco (Shevky e Bell, 1955) e em Akron, Dayton, Indianápolis e Syracuse (Anderson e Egeland, 1961); no Reino Unido em Newcastle-under-Lyme (Hebert, 1967), no Canadá em Winnipeg (Herbert, 1972), na Itália em Roma (McElrath, 1962) e na Austrália nas cidades de Newcastle (Parkes, 1972) e Melbourne (Jones, 1969).

A metodologia para a construção da base espacial foi, portanto, em grande parte inspirada em estudos sobre a distribuição da estrutura social nas cidades ou sobre segregação socioespacial, como a abordagem de Shevky e Bell (1955) e Corrêa (2004). É necessário ressaltar que estes estudos objetivaram a análise da estrutura social em si e apresentam uma complexidade metodológica superior à necessária para a presente investigação.

Partindo do fato de que não se dispõe de modelos que possam ser considerados universais, que a definição das unidades espaciais neste estudo é apenas um passo metodológico para a distribuição dos investimentos e não o foco central do estudo e que a disponibilidade das informações por setor censitário é um fator limitante, será proposto um modelo particular para a definição das unidades espaciais que serão utilizadas na pesquisa, com o objetivo de representar a hierarquia da sociedade urbana campista.

Adotou-se, para localizar os vários tipos de espaços sociais, o método estatístico de análise fatorial por componentes principais, método já consagrado nos estudos acadêmicos sobre análise de áreas sociais¹², de investimentos públicos, bem como nos de consumo coletivo, renda do solo urbano e de segregação residencial¹³.

Este método apresenta a vantagem, segundo Vetter (1981, p. 17), “de reduzir as dimensões de uma matriz de características em um número mais reduzido de fatores relevantes para a classificação de áreas sociais”. Preteceille (2004, p. 16) acrescenta que “esse tipo de índice possui a vantagem de ser por definição multidimensional – ele dá conta da distribuição do conjunto de categorias e dá uma medida dos desvios entre unidades espaciais sobre as categorias que introduzem maiores diferenças entre elas”.

Neste método não se classificam as variáveis em dependentes e independentes, mas examina-se todo o conjunto de relações interdependentes entre elas. A escolha das

¹² Ver estudo realizado por Corrêa (2004).

¹³ Esta metodologia foi utilizada em estudos desenvolvidos por Vetter, Massena e Rodrigues (1979); Vetter et al. (1981); Marques (1997); Marques e Bichir (2001).

variáveis que organizam o modelo é uma etapa de fundamental importância na definição da base espacial e deve possibilitar informações que possibilitem posteriormente a análise sobre fenômenos de segregação socioespacial, de impacto social dos investimentos em obras públicas ou de seu caráter regressivo ou redistributivo.

A escolha das variáveis que melhor comporiam as dimensões do estudo ficou limitada àquelas disponibilizadas pelo Censo 2000 para os setores censitários, o que reduziu o número de dimensões propostas e a composição das mesmas. Outra limitação proveniente da utilização apenas dos dados do Censo 2000 na construção da base espacial foi a premissa de que estes representassem a estruturação social da cidade de Campos dos Goytacazes para todo o período de análise dos investimentos (1993-2004), não levando em conta as possíveis transformações espaciais ocorridas ao longo do tempo. Entende-se que esse pressuposto não compromete a fidedignidade dos resultados, pois os valores reais de investimentos *per capita* foram calculados tendo como denominador a população no setor censitário em 2000.

A aplicação da análise fatorial considerou a seleção de variáveis representativas de duas dimensões de análise: i) status socioeconômico (renda, educação presença de empregados domésticos, infra-estrutura dos domicílios, domicílios improvisados); ii) status familiar (idade média das pessoas residentes, idade média dos chefes de domicílios, densidade domiciliar, e mulheres chefe de domicílio). O *status* do migrante e o *status* étnico, sugeridos por Corrêa (2004) como componentes importantes na definição de unidades espaciais de cidades brasileiras não foram utilizadas, pois não se encontram disponíveis por setor censitário, da mesma forma que outras variáveis propostas para a construção do *status* socioeconômico e familiar.

As variáveis disponíveis por setor censitário que foram selecionadas para este estudo são correlacionadas, condição apropriada para a aplicação da análise fatorial. A adoção desta técnica permitiu a redução das variáveis para um fator principal, que explicou 60,74% das correlações entre o conjunto de variáveis e cujos *scores* foram utilizados para definição das unidades socioespaciais deste estudo, conforme dados da Tabela 1.

Tabela 1 – Variância explicada dos fatores resultantes do modelo fatorial executado segundo o método de análise das componentes principais. Campos dos Goytacazes, 1993-2004.

Componente	Autovalores Iniciais		
	Total	% da variância	% Acumulada
1	8,503	60,735	60,735
2	1,413	10,091	70,826
3	1,124	8,026	78,853

Fonte: Dados trabalhados pela autora baseado em FIBGE (2003).

Foram utilizadas, para a aplicação do modelo, as variáveis descritas nos Quadros 1 e 2, num total de 17, obtidas por manipulações algébricas a partir das variáveis presentes nos microdados do Censo Demográfico de 2000, do IBGE:

<i>Status familiar</i>		
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE
PIM	Idade média das pessoas residentes.	Idade
PDE	Densidade domiciliar – proporção de pessoas residentes em domicílios particulares.	Pessoas
RIDM	Idade média dos chefes de domicílios	Idade
REMU	Proporção de domicílios particulares permanentes chefiados por mulheres	Habitantes

Quadro 1 – Descrição das variáveis de status familiar selecionadas.

<i>Status</i> socioeconômico		
CÓDIGO	DESCRIÇÃO	UNIDADE
DESG	Proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário na rede geral de esgoto ou pluvial.	Domicílios
DLIX	Proporção de domicílios particulares permanentes cujo lixo é coletado por serviço de limpeza; ou em caçamba de serviço de limpeza.	Domicílios
REA	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes – alfabetizadas.	Habitantes
REP	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com até 4 anos de estudo.	Habitantes
REG	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 5 a 8 anos de estudo.	Habitantes
REM	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 9 a 11 anos de estudo.	Habitantes
RES	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 12 a 17 anos de estudo.	Habitantes
RED1	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes sem rendimento ou com rendimento nominal mensal até 1 SM.	Habitantes
RED2	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 1 a 3 SM	Habitantes
RED3	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 3 a 10 SM	Habitantes
RED4	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 10 SM	Habitantes
PDO	Proporção de empregados domésticos e de parentes do empregado doméstico residentes nos domicílios do patrão.	Pessoas
DIMP	Proporção de domicílios particulares improvisados.	Domicílios

Quadro 2 – Descrição das variáveis de *status* socioeconômicos selecionadas.

Tabela 2 – Variáveis associadas positiva e negativamente com os três principais componentes principais. Campos dos Goytacazes, 1993-2004.

Variável	Descrição	Correlação com a		
		Componente		
		1	2	3
PIM	Idade média das pessoas residentes;	0,65	0,52	0,40
DLIX	Proporção de domicílios com o lixo coletado por serviço de limpeza ou caçamba de serviço de limpeza	0,71	-0,16	0,17
REA	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes alfabetizadas	0,88	0,32	-0,02
REM	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 9 a 11 anos de estudo	0,78	0,48	0,13
RED3	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 3 a 10 salários mínimos.	0,82	0,43	0,09
PDE	Densidade domiciliar;	-0,56	-0,40	-0,32
REP	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com até 4 anos de estudo;	-0,74	-0,61	-0,08
RED1	Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo.	-0,79	-0,54	0,09

Fonte: Dados trabalhados pela autora baseados em FIBGE (2003).

Dessa forma, considera-se que o detalhamento e a homogeneidade alcançados pelo primeiro componente principal são suficientes e apropriados permitindo a comparação das inversões públicas ao longo do tempo entre as unidades socioespaciais na área urbana da sede do município. As variáveis utilizadas no modelo que estão associadas com o primeiro componente foram destacadas na Tabela 2. Um maior detalhamento da metodologia utilizada pode ser encontrada no anexo 1.

2.2.3 Identificação das unidades socioespaciais onde se localizam os investimentos

A segunda etapa da metodologia identificou, por meio de análises estatísticas e visualização das cartas temáticas, associações entre a distribuição dos investimentos *per*

capita, com as unidades socioespaciais identificadas pelo modelo de análise fatorial. Dessa forma, o pressuposto deste estudo é que as unidades socioespaciais, identificadas para o ano 2000, representariam a estruturação socioespacial da cidade de Campos dos Goytacazes para todo o período de análise dos investimentos (1993-2004). Como já ressaltado anteriormente, entendeu-se que esse pressuposto não comprometeria a fidedignidade dos resultados, pois o cálculo dos investimentos *per capita* foram feitos tendo como denominador a população no setor censitário em 2000.

Para investigar estatisticamente a relação de causalidade entre as unidades socioespaciais e os investimentos *per capita*, foi aplicado um modelo de regressão linear. Elegeu-se como variável dependente o investimento *per capita* no setor censitário e como variáveis independentes as categorias socioeconômicas do primeiro fator principal. Tal fator foi dividido em quatro categorias de unidades socioespaciais: baixa, média-baixa, média-alta e alta. No modelo de regressão linear múltipla, especificado na seqüência, a categoria alta foi omitida e utilizada como referência. Os resultados obtidos serão tratados posteriormente no capítulo referente à análise do padrão distributivo dos investimentos.

$Ipc_i = \beta_0 + \beta_1 * b_i + \beta_2 * mb_i + \beta_3 * ma_i + \varepsilon$		Equação 1
Onde		
Ipc	Investimento <i>per capita</i> no setor censitário i	
β_0	Intercepto	
b_i	Variável <i>dummy</i> para o grupo socioespacial de baixo <i>status</i> , no setor censitário i	
β_1	Investimento <i>per capita</i> a ser acrescentado ao intercepto quando $b_i = 1$	
mb_i	Variável <i>dummy</i> para o grupo socioespacial de médio-baixo <i>status</i> , no setor censitário i	
β_2	Investimento <i>per capita</i> a ser acrescentado ao intercepto quando $mb_i = 1$	
ma_i	Variável <i>dummy</i> para o grupo socioespacial de médio-alto <i>status</i> , no setor censitário i	
β_3	Investimento <i>per capita</i> a ser acrescentado ao intercepto quando $ma_i = 1$	
ε	Erro do modelo	

Quadro 3 – Equação do Modelo de regressão linear múltipla elaborado pela autora.

3 PROCESSO DE URBANIZAÇÃO E POLÍTICAS URBANAS NO BRASIL

O amplo reconhecimento, em nível acadêmico, empresarial e político, quanto ao esgotamento do modelo da atual política urbana brasileira, em razão de diversos fatores, como a crise fiscal do Estado, a maior autonomia administrativa e financeira dos Municípios a partir da Constituição Federal de 1988, a indefinição das competências entre os entes federativos e o próprio processo de evolução da democracia, dirige o foco da investigação, desenvolvida neste capítulo, para uma temática que busca aprofundar a compreensão não apenas do recente processo brasileiro de urbanização, mas também acerca da nossa experiência de política urbana, a partir da década de 60, período considerado pelos técnicos da área de planejamento urbano como a década em que a idéia de política urbana surge no Brasil.

3.1 O recente processo brasileiro de urbanização

A urbanização brasileira, para Milton Santos, não tem merecido muitos estudos de conjunto. Ele atribuía o fato à grande “abrangência interdisciplinar” e a “uma visão do território tomado como um todo”. Reconhecia, no entanto, a existência de um grande número de estudos que tratavam de aspectos particulares, mas com grande repetição de temas abordados. (SANTOS, 2005, p. 12)

Esta seção procura destacar alguns aspectos relevantes do atual processo de urbanização brasileiro. Um número expressivo de estudos realizados sobre urbanização é dedicado aos processos ocorridos nas metrópoles, e sabe-se que a intensidade e evolução destes são diferenciados não só entre as diferentes metrópoles, mas entre estas e as cidades de porte médio.

Nesta perspectiva, torna-se de grande relevância compreender o que é particular ao processo de urbanização de cidades de porte médio, já que o nosso objeto de estudo é analisar o padrão de investimento público numa cidade desse porte e que apresenta a especificidade de ser uma grande beneficiária das rendas petrolíferas, e portanto, dotada

de uma alta capacidade de investimento, o que a diferencia das demais cidades de mesmo porte brasileiras.

Uma evidência que tem sido apontada sobre o padrão de urbanização brasileiro nos últimos vinte e cinco anos, segundo Lago (2000) é o relativo esvaziamento econômico e a conseqüente redução das taxas de concentração populacional nas metrópoles, repercutindo na expansão urbana das cidades de porte médio e fazendo emergir na metrópole novos padrões de segregação socioespacial, caracterizados pela crescente polarização social e pelo mercado informal de trabalho. Outro aspecto a se destacar é o fato de as periferias da metrópole terem apresentado taxas de crescimento superiores às dos núcleos centrais, aumentando o desemprego e as relações informais de trabalho.

É importante ressaltar a alteração de função econômica das metrópoles pelo surgimento de novos padrões de produtividade provenientes do trabalho flexível e da terceirização das empresas que, conseqüentemente, influenciaram seus padrões locacionais. Estas alterações também apontam mudanças na estruturação interna das cidades, novos padrões de segregação e norteiam análises que procuraram correlacionar mudanças macroestruturais e os processos socioespaciais localizados.

Um das mudanças macroestruturais apontadas nestes estudos é a importância que passa ter o setor agroexportador com a modernização de áreas agrícolas, alterando a configuração espacial do território brasileiro. Outra mudança foi a ascensão do papel do setor financeiro na economia, gerando impactos na dinâmica urbana/imobiliária por meio do rápido crescimento da demanda por imóveis comerciais, voltados para esse setor e outros a ele vinculados e também do surgimento dos fundos de pensão, que foram os grandes responsáveis pela construção dos shopping centers, bem como edifícios de escritórios nas principais metrópoles brasileiras. (LAGO, 2000)

Na explicação do processo de estruturação urbana brasileira, portanto, alguns elementos se destacam e são sistematizados por Lago neste trecho:

“(i) o par centro/periferia, de noção operatória de pesquisa, tornou-se um modelo utilizado para entender o processo de estruturação interna das metrópoles; (ii) o termo periferização não se refere apenas a um

locus, mas a um processo de segregação e diferenciação social no espaço, que tem causas econômicas, políticas e culturais; (iii) consolidou-se como inerente ao padrão periférico a representação da periferia como espaço da reprodução precária da força de trabalho ou espaço da carência, portanto, socialmente homogêneo (embora alguns autores tenham levantado a idéia de uma estrutura polinucleada, no lugar da dual); (iv) a dinâmica de crescimento periférico era entendida como a projeção, ao nível do espaço, do processo de acumulação ou como representação da hierarquia social vigente na sociedade brasileira; e (v) a intervenção seletiva do Estado na alocação dos investimentos urbanos era tomada como mecanismo central do padrão de estruturação urbana, embora em muitos trabalhos se evidenciasse a importância dos agentes dos mercados fundiário e imobiliário e suas respectivas práticas”. (LAGO, 2000, p.39)

Na visão de Maricato (2000), a década de 80 ampliou o universo da desigualdade social devido à concentração da pobreza na zona urbana. De forma concomitante ocorre a escalada da violência urbana de maneira até então nunca vista na história do país. No entanto, Maricato reconhece que os graves problemas urbanos brasileiros não foram gerados recentemente, mas apresentam as suas origens em cinco séculos de formação da sociedade brasileira, em especial a partir da privatização da terra (1850) e da supressão de fato da importação de escravos (1888). O Brasil conserva, portanto, muitas das “raízes da sociedade patrimonialista e clientelista próprias do Brasil pré-republicano”.

O recente crescimento espraiado das cidades, em grande parte relacionado com a especulação imobiliária, tem afastado dos locais de trabalho grande parte da população mais pobre, elevando os gastos públicos para dotar as novas áreas de infra-estrutura e equipamentos coletivos, engendrando a crise fiscal das cidades brasileiras, ao mesmo tempo em que fomenta a expansão da crise urbana. (SANTOS, 2005)

Davidovich (1987, p.150) já alertava para o fato de que as tendências da urbanização no Brasil vinham convergindo para “a exacerbação de características sociais concentradoras e excludentes” e esse problema vem apresentando maior complexidade no espaço metropolitano, em parte devido às grandes diferenças de valor da terra.

Essas diferenças encontradas no valor da terra são decorrentes da desigual oferta de serviços públicos e equipamentos urbanos provisionados em grande parte pelo Estado. Desta forma, áreas mais bem equipadas com infra-estrutura física tornam-se proibitivas

para grande parte da população, conforme já visto anteriormente, quando se mencionaram os estudos realizados por Vetter, Massena e Rodrigues (1979) para o município do Rio de Janeiro. Os recursos aplicados em água e esgoto no período 1975-77 resultaram numa distribuição espacial regressiva, favorecendo as áreas residenciais da população de maior status socioeconômico devido ao valor da terra, que tem sido determinado pela capitalização dos investimentos e dos impostos predial e territorial.

A justiça social preconizada por Harvey (1973) implicaria a idéia de adoção de medidas mais equitativas do ponto de vista da localização dos serviços públicos e da apropriação dos benefícios desses investimentos pelas classes menos favorecidas. Davidovich reconhece a dificuldade de implantação de políticas urbanas mais igualitárias, principalmente em países não desenvolvidos, essencialmente no tocante à adoção de uma legislação tributária sobre a terra urbana, que tem sido utilizada como “mercadoria e reserva de valor”.

Neste sentido, Davidovich considera difícil atingir a justiça social, ou seja, não produzir ao lado da “cidade legal”, a “cidade ilegal”, destituída em sua maioria, dos serviços e equipamentos públicos, construída em grande parte fora da lei, sem qualquer participação governamental, com recursos técnicos e financeiros restritos e fora do mercado formal.

Dados do Censo IBGE de 2000 revelam que entre 1991 e 2000 houve um incremento em torno de 22% no número de favelas no Brasil, atingindo um total de 3905 núcleos. No entanto, Maricato (2000, p. 13) alerta para o fato de que “o universo da favela não esgota sua ilegalidade na ocupação do solo. Se a ele se somar o universo dos loteamentos ilegais, deve-se se chegar à maior parte das populações dos municípios de São Paulo e Rio de Janeiro”. Este fato decorre do próprio modelo de industrialização brasileira, que remunera com poucos salários os seus trabalhadores, e também ao crescimento do trabalho informal.

Deve-se ressaltar, no entanto, que mesmo privilegiando a “produção capitalista do espaço”, que beneficia o capital privado, elevando as suas taxas de lucro, o Estado não

tem se omitido a certas demandas populares por medidas assistenciais e de provimento dos meios de consumo coletivo. (DAVIDOVICH, 1984)

De que forma estes problemas urbanos vivenciados com toda a intensidade pelas metrópoles brasileiras se fazem sentir nas cidades de porte médio? São os mesmos, mas vivenciados em uma escala menor? Na perspectiva de Santos, ocorre o seguinte:

“Com diferença de grau e de intensidade, todas as cidades brasileiras exibem problemáticas parecidas. Seu tamanho, tipo de atividade, região em que se inserem etc. são elementos de diferenciação, mas, em todas elas, problemas como os do emprego, da habitação, dos transportes, do lazer, da água, dos esgotos, da educação e saúde são genéricos e revelam enormes carências. Quanto maior a cidade, mais visíveis se tornam essas mazelas. Mas essas chagas estão em toda parte. Isso era menos verdade na primeira metade deste século, mas a urbanização corporativa, isto é, empreendida sob o comando dos interesses das grandes firmas, constitui um receptáculo das conseqüências de uma expansão capitalista devorante dos recursos públicos, uma vez que esses são orientados para os investimentos econômicos, em detrimento dos gastos sociais”. (SANTOS, 2005, p. 105)

Desta forma, as transformações ocorridas principalmente a partir da década de 90 como a reestruturação produtiva, abertura comercial e redimensionamento do Estado determinaram alterações no contexto, no conteúdo e nas formas de uso do espaço, configurando um “novo Brasil Urbano”, influenciando e redefinindo os papéis das cidades, independente do seu tamanho.

De acordo com Amorim Filho e Serra (2001), as mudanças tecnológicas decorrentes da reestruturação produtiva, se por um lado favorecem a desconcentração urbana na medida em que o avanço das tecnologias de informação reduz os custos de transferências (reunião dos insumos e transportes dos produtos), por outro lado tende a revalorizar a metrópole como espaço privilegiado para a execução de atividades econômicas modernas, devido à presença das universidades e centros de pesquisa, que favorecem a inovação e a transferência de tecnologia para as empresas, reduzindo os custos de transação e aumentando as externalidades positivas.

De forma semelhante, a “abertura comercial”, se por um lado permite que cidades de diferentes portes tornem mais dinâmicas as trocas de insumos produtivos e a comercialização de seus produtos para o exterior, por outro lado, pode ser interpretada como medida que favorece a concentração espacial devido à forma como coloca abruptamente setores e gêneros produtivos sob a concorrência externa. Esse efeito torna-se relevante no nosso país devido às grandes desigualdades regionais existentes, diferenciadas capacidades de investimento e de eficiência produtiva. (AMORIM FILHO e SERRA, 2001)

O redimensionamento do Estado brasileiro também repercute no grau de concentração urbana, reunindo interpretações diferenciadas sobre os seus efeitos. O fator que contribui para a desconcentração urbana, segundo Amorim Filho e Serra (2001) é a possibilidade de ampliação dos investimentos em infra-estrutura de setores considerados estratégicos como estradas, ferrovias, energia elétrica e telefonia em diversos pontos do território nacional e que antes das privatizações sofriam os limites orçamentários do Estado, pressionados pelo volume das dívidas interna e externa.

Por outro lado, a redução do papel do Estado implica a perda de importância do planejamento regional e da capacidade de investimento governamental de forma direta, o que pode favorecer a concentração urbana, pois restringe a adoção de políticas governamentais compensatórias aos efeitos de concentração urbanos existentes, além de os investimentos privados privilegiarem a eficiência e não a equidade, direcionando-se para locais onde exista alta densidade econômica. Neste sentido, acreditando-se que a privatização eleva o padrão de produtividade em regiões já com densidade econômica, conclui-se pelo aumento dos diferenciais de produtividade inter-regionais, conforme alertam Azzoni e Ferreira (1997).

Em recente estudo sobre a reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias, Bessa (2005) identifica as transformações ocorridas e o novo papel que as cidades de porte intermediário passam a exercer na rede urbana regional e no sistema urbano brasileiro ressaltando a sua importância como

“nós de uma complexa divisão social e territorial do trabalho expressa numa igualmente complexa rede urbana e, por isso, tais cidades não podem ser tomadas como um objeto em si, mas como expressões particulares, diretamente vinculadas aos processos de formação e evolução urbana”. (BESSA, 2005, p. 277)

Santos (2001) também ressalta o papel estratégico das cidades de porte médio, acreditando que estas tendem a se tornar “elos”, com um nível de importância superior na hierarquia urbana que atualmente fornece suporte à estrutura social em rede.

“Um dos argumentos que estão subjacentes a tal perspectiva teórica está sustentada na evidência empírica de que as atividades industriais tendem a ser atraídas por localizações que possam internalizar as economias de aglomeração, porém, sejam capazes de evitar as deseconomias de aglomeração que se produzem nos tradicionais espaços metropolitanos, muito congestionados e submetidos a custos crescentes. É dentro deste contexto que as cidades médias tornam-se relevantes centros de atividades rotineiras de produção industrial, atraindo contingente crescente de trabalhadores. (SANTOS, 2001, p.1)

Na visão de Barcellos e Mammarella (2001), é necessário levar em consideração outros condicionantes, além dos econômicos, como os políticos, os culturais, os tecnológicos, os sócio-demográficos e as relações engendradas entre a esfera pública e a privada, se quisermos compreender a complexidade da apropriação do espaço no contexto da realidade atual e formular políticas urbanas capazes de responder de forma adequada aos problemas inerentes às transformações ocorridas na estrutura econômica e social brasileira.

3.2 As políticas urbanas no Brasil

Na medida em que a redefinição econômico-produtiva constitui-se numa das marcas do movimento de reorganização do espaço no país, afetando o entendimento das necessidades de alterações na política urbana, optou-se por estudar as políticas urbanas no Brasil pela análise do planejamento brasileiro a partir da década de 1960, no intuito de perceber a inclusão ou não de referências à política urbana e às alterações da forma, como esta vem sendo concebida.

Duas visões de política urbana têm-se destacado no Brasil. A primeira visão identifica a política urbana como “um conjunto de ações de planejamento, investimentos e orçamentação em infra-estrutura-urbana”. Uma outra visão percebe a política urbana como “um conjunto de normativos técnicos, jurídicos, institucionais e financeiros que, de forma articulada, buscam ampliar o acesso da população aos serviços urbanos”. As duas visões buscam alcançar patamares mais elevados de qualidade de vida. (FARRET, 2000)

No entendimento de Farret, esses conceitos não dão conta do alcance que uma política urbana tem na vida econômica e social do país. Este autor argumenta que qualquer ação no meio urbano ultrapassa os limites da malha urbana, ocasionando impactos para a frente (forward effect) e para trás (backward effects), sendo ainda localizados espacial e temporalmente.

Desta forma, Farret (2000) advoga que a política urbana não pode ser percebida como um processo autônomo, não relacionado a uma agenda mais ampla de planejamento governamental. Ressalta que, em se tratando de uma política de governo, da mesma forma que as demais políticas setoriais, ela tem como objetivo maior “a realização dos grandes objetivos nacionais”, que se alteram nos diferentes planos de governos.

Cumprir destacar ainda a forma marginal como a temática urbana tem aparecido nos planos de governo a partir da década de 60, tomando-se como referência o estudo desenvolvido por Steinberger (1998) e rerepresentado em Steinberger e Bruna (2001).

No Plano Trienal (1963-1965), havia a nítida intenção de uma política regional com o intuito de desenvolver as diversas áreas do país. O objetivo era o de minorar as desigualdades regionais de níveis de vida. Este objetivo deveria ser alcançado através de uma “estratégia de localização de atividades econômicas que evitasse concentração de investimentos”. Tanto essas idéias quanto as de pobreza, precarização das condições de vida, renda e distribuição mais igualitária iriam passar a fazer parte das políticas urbanas futuras.

Segundo Schmidt (1983), o Plano Trienal focava principalmente o crescimento do produto nacional e o controle do processo inflacionário, vistos como instrumentos para alcançar condições mais favoráveis para a realização de um planejamento. Nesta perspectiva, os objetivos eram mais uma orientação política do que metas a serem atingidas. Foram estabelecidas prioridades setoriais nas áreas de saúde, educação, transporte, comunicações, recursos naturais, energia elétrica e nuclear, crescimento industrial e reforma institucional. O espaço urbano ainda não se apresentava como objeto de planejamento.

No Plano de Ação Econômica do Governo (Paeg) (1964-66), o espaço urbano aparece dentro das “políticas de produtividade social (emprego e habitação)”. A proposta era a de se oferecer assistência aos estados e municípios para a elaboração de planos urbanísticos. A política regional do PAEG advogava a concentração de investimentos nas regiões de mais rápido crescimento, com mais elevadas economias externas e de escala, visando à maximização da taxa de crescimento econômico do país no curto prazo.

Deve-se ressaltar que a partir de 1964 é instalado no país o autoritarismo. No entanto, mesmo que o planejamento não se concentrasse mais nas demandas populares imediatas, houve um certo grau de continuidade entre os objetivos propostos pelo Plano Trienal e os expressos no PAEG, como a modernização do aparelho público, centralização dos processos de decisões e regionalização dos programas de desenvolvimento.

De acordo com Schmidt (1983), em relação à questão urbana:

“O primeiro governo instalado pela Revolução de 1964 formulou um pacote de medidas: a criação do Banco Nacional de habitação (BNH, agosto 1964), o Serviço Federal de Habitação e Urbanismo (SERFHAU, agosto 1964), e outras medidas. Embora a equipe de Campos¹⁴ não tivesse propriamente desenhado uma política de desenvolvimento urbano, o capítulo XII do Programa de Ação contudo mencionava a urgente necessidade de estabelecimento de uma vigorosa política habitacional, dado o rápido crescimento da

¹⁴ Roberto Campos foi Ministro Extraordinário para o Planejamento e Coordenação Econômica do governo que chegou ao poder com a Revolução de Março de 1964.

população urbana nacional (63% entre 1950-1960), tanto como devido ao tremendo déficit habitacional, ao redor de sete milhões de unidades estimadas”. (SCHMIDT, 1983, p.103)

No Plano Decenal (1967-1976), que não foi implementado, foram definidas as bases de uma política nacional de desenvolvimento urbano, não chegando a ser formulada uma política urbana, mas a sua metodologia. Neste plano surge uma concepção nova de política regional, denominada “regional-nacional”, que pretendia a integração de várias regiões do país e que se tornou a idéia central da estratégia de integração nacional em anos posteriores.

No Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED) (1968-1970), o espaço urbano aparece incluído nas “Políticas de Emprego e População”. Ficou restrita a discussão da concentração demográfica e das migrações, mas a abordagem incluiu o espaço regional, revelando a necessidade de uma “política de desenvolvimento urbano integrado”.

Nas Metas e Bases para a Ação de Governo (Mebag) (1970), não se fala em política urbana, embora constassem as idéias de equidade e distribuição. Na concepção de Schmidt, o Metas e Bases definia várias medidas que foram referendadas pela política urbana que estava por vir à luz:

- “- O desenvolvimento das áreas metropolitanas mais importantes no País (Rio de Janeiro e São Paulo).
- A integração e coordenação de programas setoriais de urbanização (água encanada, energia elétrica, saneamento, habitação, transporte e alimentação).
- O estabelecimento de normas e prioridades para o uso dos disponíveis através do Fundo de Participação dos Municípios, um plano de participação de receitas derivadas de uma percentagem fixa de taxas federais e do imposto de renda (20% até 1967, 20% em 1968, agora 10%).
- O fortalecimento da estrutura de tomadas de decisão em nível municipal, através da implementação do plano para o desenvolvimento local integrado (PDLI), de acordo com o plano de ação concentrada (PAC) ”. (SCHMIDT, p. 107)

No I Plano Nacional de Desenvolvimento (I PND, 1972-1974) havia algumas citações sobre o espaço urbano, ligadas ao regional e ao objetivo de integração nacional. Esse plano procurou projetar o Brasil como potência mundial e foi altamente interventor.

O II Plano Nacional de Desenvolvimento (II PND, 1975-1979), de acordo com Schimdt, conseguiu alcançar um alto grau de coerência interna e precisão na definição quantitativa das metas propostas, inclusive com a destinação de recursos monetários para a sua realização.

Em relação à política de desenvolvimento urbano, foram desenvolvidos os principais mecanismos para combater os desequilíbrios entre as diferentes regiões do país, criando uma ordem capitalista mais integrada. Nessa perspectiva, foi criada a Comissão Nacional de Regiões Metropolitanas e Política Urbana (CNPU, Decreto 74.156. 6 de junho de 1974); promulgou-se a Lei complementar nº 20, que estabeleceu a região metropolitana do Rio de Janeiro (fusão Rio de Janeiro e Guanabara), em 1º de julho de 1974, além da Lei complementar nº 27 que altera a constituição interna dos conselhos deliberativos das regiões metropolitanas, em 3 de novembro de 1975.

Steinberger e Bruna (2001), consideram que só em fins de 1973 é que a política urbana nacional começa a existir de fato, com a elaboração de um documento sobre Política Nacional de Desenvolvimento Urbano. Este documento, além de agregar e sistematizar os variados temas de política urbana que apareciam fragmentados nos planos de Governo, serviu para embasar a formulação das políticas urbanas nacionais dos anos 70 e 80.

A primeira política urbana considerada de caráter nacional do Brasil foi a elaborada no II PND, no item “Política de desenvolvimento urbano” do capítulo “Desenvolvimento Urbano: Controle da Poluição e Preservação do Meio Ambiente”. As preocupações que embasaram a construção desta política urbana foram: i) a velocidade da ocorrência do processo de urbanização; ii) o desequilíbrio do sistema urbano, devido à rápida metropolização, o crescimento do número de grandes aglomerados urbanos e o surgimento de um grande número de pequenas cidades sem um número de cidades médias para equilibrar o conjunto, além de uma distribuição espacial concentrada no

litoral e iii) as próprias cidades que apesar de concentrarem riquezas, eram locais onde os problemas urbanos se intensificavam e ganhavam grandes proporções, gerando séria desigualdade na distribuição dos equipamentos sociais urbanos. (STEINBERGER e BRUNA, 2001).

O II PND dá enfoque ao que Hirschman (1958) chama de “desconcentração concentrada”, ou seja, houve uma decisão de concentração regional com contenção das metrópoles nacionais e reforço das cidades de porte médio.

Steinberger e Bruna ressaltam a importância de se levar em consideração que esta política foi concebida pelo Estado durante a crise do planejamento desenvolvimentista e no ápice do projeto de integração e segurança nacional. Neste aspecto, a política visava à criação do mercado interno a partir da implantação de pólos regionais complementares ao eixo Rio-São Paulo, o desenvolvimento do Nordeste e a ocupação da região amazônica, sem prejuízo do crescimento do centro-sul do país. Ressaltam ainda que fazia parte do plano a construção de grandes eixos de ligação, como a Tranzamazônica, e a regulação das primeiras regiões metropolitanas no país.

Em 1975, mesmo com o início da desaceleração do crescimento econômico da fase do milagre brasileiro, o II PND continuava imbuído da idéia de dar prosseguimento à política de integração nacional e direcionou recursos para a região Nordeste e para a Amazônia, investindo em setores produtivos que eram importantes para a economia nacional como um novo pólo petroquímico e a produção metal-mecânica e a agropecuária. (STEINBERGER e BRUNA, 2001).

Conclui-se, portanto, que no II PND a política urbana tinha função compensatória e coercitiva, atendendo às carências geradas pelos efeitos negativos do modelo de crescimento econômico adotado. Além disso, a política urbana defendia a desconcentração geográfica, enquanto que a política econômica adotada era a de substituição de importações, de caráter eminentemente reconcentrador em termos espaciais. Isto revela uma certa contradição entre as políticas constantes do mesmo plano de governo. Para conciliar este conflito, o plano incentivava o fortalecimento das

idades de porte médio, que serviam como pólo secundário e que apoiavam a formação de um sistema urbano nacional mais equilibrado.

Em 1980/85 foi formulada uma política urbana que serviu de subsídio ao III PND, mas que não chegou a constar do plano, tendo sido apenas aprovada pela resolução do Conselho Nacional de Desenvolvimento Urbano (CNDU).

“Começava-se definindo como objetivos relacionados às dimensões inter e intra-urbana: melhor distribuição espacial da população e das atividades produtivas; estruturação de um sistema de cidades equilibrado e harmonizado com diretrizes e prioridades setoriais e regionais de desenvolvimento, com ênfase no Nordeste, Norte e Centro-Oeste; e aumento da qualidade de vida urbana, via melhoria das condições habitacionais, de transporte urbano e de saneamento básico. Embora seguisse a mesma linha da política anterior e fizesse referência à política urbana como de ordenamento territorial, deu-se maior ênfase à dimensão intra-urbana”. (STEINBERGER e BRUNA, 2001, p. 47)

Em meados da década de 80, novas questões e perspectivas são acrescentadas à bandeira da reforma urbana, cuja idéia original data da década de 60 e era muito pautada na questão da moradia. Antes disso a discussão girava em torno da reforma urbanística. É a partir da década de 80 que ocorre uma diversificação de demandas e a criação do Movimento Nacional pela Reforma Urbana (MNRU), amadurecendo a concepção progressista de reforma urbana.

“Essa concepção pode ser caracterizada como um conjunto articulado de políticas públicas, de caráter redistributivista e universalista, voltado para o atendimento do seguinte objetivo primário: reduzir os níveis de injustiça social no meio urbano e promover uma maior democratização do planejamento e da gestão das cidades (objetivos auxiliares ou complementares, como a coibição da especulação imobiliária, foram e são, também, muito enfatizados). Desta forma, a reforma urbana diferencia-se, claramente, de simples intervenções urbanísticas, mais preocupadas com a funcionalidade, a estética e a “ordem” que com a justiça social (ou, fantasiosamente, imaginando que uma remodelação espacial trará, por si só, “harmonia social”, não obstante ela conter uma óbvia e essencial dimensão espacial”. (SOUZA, 2002)

Desde 1985, com a Nova República, não houve mais discursos oficiais de política urbana nacional.

Esta sucinta apresentação dos planos nacionais sob a perspectiva da temática urbana permite perceber que, desde a década de 60, havia uma intenção de formulação de uma política urbana nacional. As preocupações do governo revelam que alguns problemas já faziam parte da agenda política do governo: redistribuição espacial e equidade, habitação e saneamento, migração, principalmente enfocando as regiões metropolitanas, bem como a relação das questões urbanas relacionadas com o regional. Este é o referencial de uma política pública: a gestão da relação global/setorial.

3.3 O processo de descentralização e seus impactos na formulação de políticas urbanas

O processo de descentralização, teoricamente, tem como objetivos gerais a obtenção de mais democracia, mais eficácia e mais justiça social. Visa ao aprimoramento das relações intergovernamentais e pretende a capacitação dos governos subnacionais para as funções que lhes são atribuídas, bem como um maior controle social do poder público pela sociedade civil organizada (JACOBI, 2000)

No entanto, em se tratando das políticas públicas, a descentralização é um tema que gera grandes controvérsias, pois afeta, de modo imediato, a forma de existir do Estado, na medida em que garante a distribuição territorial do poder e implica delegação de autoridade.

No Brasil, o processo de descentralização gerou a necessidade de um maior aprimoramento das relações intergovernamentais, que atualmente se apresentam como redes paralelas ou superpostas, gerando a indefinição de competências e a dispersão de efeitos e recursos apontados por Farret (2000)

As principais questões a serem abordadas dizem respeito à dinâmica assumida pelo processo decisório e à possível influência da descentralização na mudança das práticas de política urbana.

Observa-se que a descentralização no Brasil ainda não conseguiu superar o peso do clientelismo e do paternalismo político, características determinantes de nossa cultura política, dificultando a possibilidade de iniciativas locais baseadas na democratização da gestão em suas diferentes escalas.

As medidas de descentralização política e fiscal, consolidadas na Constituição de 1988, não conseguiram alinhar a distribuição de competências entre as esferas de governo, resultando na falta de definição de responsabilidades num contexto federativo pautado pela não cooperação entre as esferas de poder.

“As ambigüidades e as competências indefinidas não fazem senão acentuar os desequilíbrios fiscais e aumentar as zonas de incerteza, quanto à distribuição de responsabilidades. Embora haja certa tendência à descentralização política e a uma radicalização da Federação, são visíveis as dificuldades do Governo Federal para reduzir suas funções”. (JACOBI, 2000, p.45)

Nos aspectos relacionados à política urbana, a Constituição de 88 transfere responsabilidade para os planos diretores municipais, esvaziando uma amarração de reforma urbana em nível nacional. Além disso, a participação popular foi secundarizada em detrimento da importância atribuída aos planos e as garantias formais. (SOUZA, 2000)

Houve, na década de 90, uma relativa incorporação do ideário da reforma urbana por planos diretores municipais, no entanto a consistência desta incorporação tem sido bastante variável. Segundo Souza (2002), o ideário da reforma urbana passa por diversos problemas, como a crise dos movimentos sociais urbanos, que havia dado suporte ao Movimento Nacional pela Reforma Urbana.

3.4 Análise crítica e parâmetros para uma nova política urbana

Esta seção pretende relacionar o modo de planejar e fazer política urbana no Brasil tendo como referência os modelos analíticos de tomada de decisão em políticas públicas.

A partir da apresentação dos planos de governo, elaborada na seção anterior, percebe-se claramente as alterações ocorridas no discurso e na forma de implementação das políticas. De um enfoque elitista, pautado no discurso de integração nacional, o planejamento e a elaboração da política urbana brasileira alteram-se, aproximando-se do modelo dos “grupos de interesse”, com a efetivação do movimento pela democratização e a conseqüente descentralização.

Para uma melhor compreensão do modelo anglo-saxônico de políticas públicas, que defende a política como resultado da atuação dos grupos de interesse organizados, apresenta-se o esquema analítico a seguir, que descreve o processo de tomada de decisão neste modelo funcionalista:

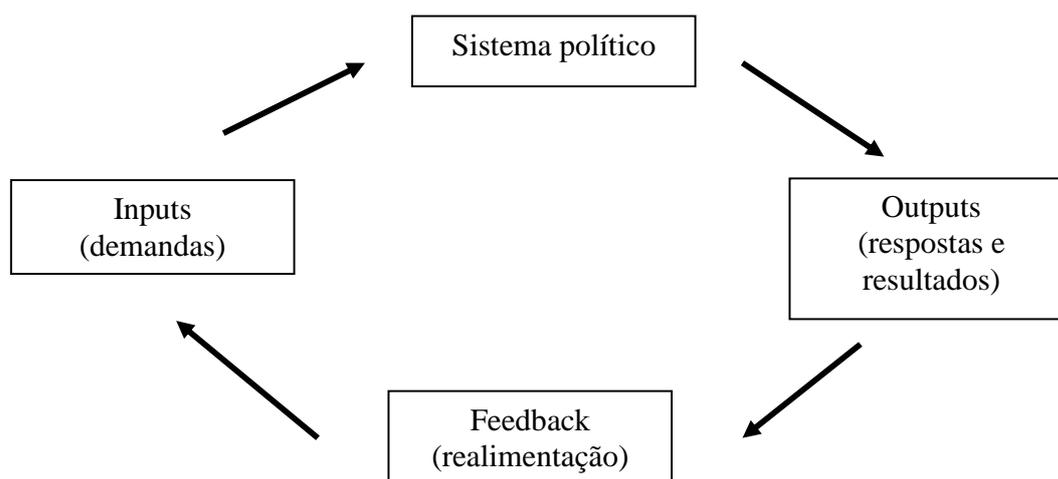


Figura 3 – Esquema analítico do processo de tomada de decisão em um modelo funcionalista.

Este esquema analítico, desenvolvido nos Estados Unidos, gerou sérios debates sobre o tema, já que a análise marxista via o Estado como executor subordinado ao interesse dos grupos dominantes. A análise dos grupos de interesse mostra que a arena política americana é uma competição de diferentes grupos de interesse no interior do aparelho do Estado. É a visão pluralista da política. Já a tradição política européia mostrava diferenciação em relação ao modelo americano. Partidos com bases classistas eram muito mais visíveis. O grau de intervencionismo estatal era mais elevado (planejamento). A produção de políticas públicas não era residual. A realidade dos

países europeus se apresentava bem diferente do modelo pluralista americano. Os sindicatos tinham muita força, havia uma centralização muito grande nas decisões de política econômica.

Atualmente o estudo de política pública envolve a descrição e explicação das causas e conseqüências das atividades do governo, podendo ser tratada tanto como uma variável dependente como independente, tendo como referência o enfoque escolhido.

Na realidade os modelos de análise de políticas públicas servem como referencial, dependendo do que se quer realmente discutir, ou seja, do objeto de estudo definido, bem como da forma de entendimento da atuação do Governo em determinado período.

A análise realizada sobre políticas urbanas no Brasil, a partir do estudo do planejamento, confirma a tese de que estas são autorizadas, implementadas e executadas pelas instituições governamentais, que conferem às políticas públicas a legitimidade e a universalidade, além do monopólio da coerção na sociedade.

Não sendo o Brasil um país homogêneo, o impacto das políticas públicas é diferenciado regionalmente, sofrendo a atuação das forças do ambiente social, econômico e político. A partir do processo de descentralização administrativa e financeira, percebe-se com maior intensidade a visão de política como equilíbrio entre grupos de interesse, que se tornam essenciais na interlocução entre o indivíduo e o governo. A sociedade civil organizada, através da participação em Organizações Não Governamentais (ONGs) e Conselhos têm criado um espaço público de debate e fiscalização, que ajudam a manter o equilíbrio do sistema, pela tendência à moderação das demandas (*checking and balance*).

Diante deste quadro de descentralização, maior autonomia administrativa e financeira dos Municípios a partir da Constituição de 88, da crise fiscal do Estado, da Lei de Responsabilidade Fiscal entre outros fatores, as ações voltadas para o desenvolvimento urbano têm-se apresentado inequivocamente de forma pouco eficiente e extremamente desarticulada.

Como destaca Santos (2001), o papel do Estado se altera quando se torna promotor de políticas públicas:

“Este perde a sua função de sujeito do processo de desenvolvimento econômico e garantidor dos compromissos “fordistas-keynesiano”¹⁵. Acusado, por um lado, pela Direita, de exaurir recursos e provocar inflação, e por outro, pela Esquerda, de agir de modo pouco transparente, o poder público vê erodir sua legitimidade. O resultado é a proposição da chamada ‘reforma do Estado’, na qual este passa a estar mais identificado com funções regulatórias e menos com intervenção direta na organização econômica.

Esta mudança nas funções do Estado alterou, como é evidente, a natureza das políticas públicas possíveis de serem implementadas. Não é mais possível, por exemplo, promover pólos de desenvolvimento regional com base em blocos de investimentos estatais. Tornou-se também impossível o financiamento puramente público para os investimentos em infra-estrutura, fundamentais para a reprodução das cidades. Disseminou-se, a partir daí, a proposição de que o êxito das políticas depende da articulação do poder público com a sociedade, aumentando a relevância da contribuição do capital privado bem como da sociedade civil organizada”. (SANTOS, 2001, p. 2)

No entanto, Farret (2002) aponta algumas ações isoladas e pontuais, que, alavancadas pelo Governo Federal, se propõem a alcançar alguns dos objetivos nacionais de desenvolvimento.

Farret analisa o Programa Plurianual de Ação (PPA), o Programa Habitar-Brasil, o Programa de Apoio Fiscal aos Municípios e o Programa de Modernização da Administração Tributária, identificando esses programas como parâmetros para uma nova política urbana, apesar de apontar a necessidade de aprimoramento para que efetivamente alcancem este objetivo.

O Programa Plurianual de Ação (PPA) se apresenta, no seu ponto de vista, de forma inovadora, ao promover a articulação de investimentos públicos e privados nos setores produtivos e na infra-estrutura econômica em algumas regiões de planejamento, denominadas de Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento.

¹⁵ Por “compromisso fordista-keynesiano” Santos refere-se “ao ‘modo de regulação’ do capitalismo vigente no pós-guerra, caracterizado por uma combinação de parcelamento do trabalho e grande aumento de sua produtividade com o estabelecimento de um estado previdenciário que assegurava a manutenção da renda dos trabalhadores, em caso de aposentadoria ou mesmo de desemprego”.

O Programa Habitar-Brasil, na sua percepção, redefine o papel desempenhado pelo Governo Federal nas ações locais de desenvolvimento urbano, ao articular estas ações com investimentos na recuperação de assentamentos subnormais.

O Programa de Apoio Fiscal aos Municípios (PNAFM), a cargo do Ministério da Fazenda visa elevar a receita própria dos Municípios, buscando concomitantemente uma maior eficiência do gasto público.

Finalmente, o Programa de Modernização da Administração Tributária PMAT, executado pelo BNDES, pretende elevar a eficiência na arrecadação fiscal, criando mecanismos para que os municípios possam arrecadar os impostos e taxas que foram autorizados pela Constituição de 1988.

Estes dois últimos programas, conforme se pode observar, apresentam um objetivo comum de grande relevância para a política urbana, qual seja, a de gerar uma maior autonomia financeira da gestão municipal.

Apesar destes programas não terem sido idealizados de forma articulada para promover uma política urbana de caráter nacional, Farret acredita que eles aprimorados, podem vir a se constituir em parâmetros para se pensar neste assunto.

Segundo este autor, estes programas podem ser analisados a partir de duas linhas de referência. A primeira linha trabalha o papel da rede urbana numa nova configuração regional do País, a partir de uma reorganização territorial que pode vir a gerar um maior equilíbrio econômico, social e ambiental. A segunda linha refere-se ao fortalecimento dos Governos locais a partir da elevação da autonomia gerencial e financeira dos municípios, condição essencial para dar sustentabilidade ao desenvolvimento urbano.

Farret tem consciência de que, atreladas a esses programas, são necessárias medidas paralelas que dêem suporte à oficialização de novas formas de gestão urbana, de natureza consorciada, aprimoramento do arcabouço jurídico-institucional do desenvolvimento urbano e construção de um sistema de acompanhamento e avaliação.

Sabe-se que a política urbana se desenvolve em várias dimensões: a dimensão local, consistindo no atendimento das demandas da comunidade e ficando a sua implementação subordinada a ação dos governos locais; a segunda, a dimensão nacional, subordinada a Constituição Federal nos aspectos relacionados ao desenvolvimento urbano; a terceira referindo-se as esferas macrorregional e estadual que absorvem as competências em relação à oferta de infra-estrutura econômica e social bem como de indução às decisões locais dos agentes econômicos. Pergunta-se então de que maneira uma região que sofre impactos territoriais significativos devido à forma vigente de distribuição das rendas petrolíferas que beneficia os municípios confrontantes com os poços petrolíferos, independente do real impacto das atividades de exploração e produção no município, pode realizar políticas urbanas que evitem os efeitos da elevada polarização desses recursos em benefício dos municípios considerados produtores de petróleo (confrontantes com os poços).

Como a Bacia de Campos responde por mais de 80% da produção nacional de petróleo, a receita de *royalties* que é destinada ao grupo dos municípios produtores de petróleo é bem significativa, como será posteriormente analisado em capítulo específico.

Serra e Patrão (2003) já alertaram para o fato de que essa concentração de recursos em determinados municípios em detrimento de outros certamente causará graves problemas:

“Com a manutenção da forma atual de distribuição dos *royalties* entre os municípios, a continuidade da atividade de exploração de petróleo em nossa plataforma continental, com duração estimada de pelo menos 3 décadas, poderá forjar a configuração de novas metrópoles sujeitas às velhas mazelas de nosso histórico de urbanização. Seria uma grande perda de oportunidade, portanto, o Estado fechar-se ao debate sobre os efeitos de polarização subjacentes à distribuição dos *royalties* no Brasil, sob o risco de retornar ao tema como indutor de políticas compensatórias”. (SERRA e PATRÃO, 2003, p. 205)

Como resolver, na dimensão local/ regional, um problema criado com a forma adotada de rateio das rendas petrolíferas de competência federal? Como evitar o aumento das desigualdades socioespaciais historicamente já existentes na região?

Para entender melhor as transformações recentes na dinâmica socioespacial do Norte-Fluminense e a singularidade das desigualdades socioespaciais já existentes, o próximo capítulo apresentará a gênese das configurações territoriais dessa região, o impacto na hierarquia urbana decorrente das regras de rateio das rendas petrolíferas adotadas no Brasil e a reestruturação do espaço regional sob a ótica da divisão territorial do trabalho.

4 REESTRUTURAÇÃO ESPACIAL E REDE URBANA NO NORTE FLUMINENSE

Este capítulo realiza uma leitura da configuração socioeconômica e espacial do Norte Fluminense do período anterior à década de 70 do século passado, considerado aqui como parâmetro para o entendimento das desigualdades hoje evidenciadas em diferentes escalas geográficas. Em seguida, serão apresentadas as condicionantes de uma nova hierarquia urbana, que se está desenhando na região, originada das atividades ligadas à exploração e produção de petróleo e às regras de rateio das rendas petrolíferas atualmente vigentes. Têm elas repercutido em efeitos sociais e econômicos danosos, gerando um significativo deslocamento de pessoas e capitais, especulação no mercado imobiliário e esvaziamento econômico das áreas periféricas.

4.1 O Norte Fluminense antes de 1970

Esta seção tem por objetivo traçar uma perspectiva histórica das transformações econômicas e sociais ocorridas no Norte Fluminense antes da década de 1970, no intuito de melhor compreender o papel de Campos dos Goytacazes e sua centralidade na região Norte Fluminense.

Ao longo de cinco séculos, o norte-noroeste fluminense recebeu várias denominações, como apresentado em Soffiati (2006):

“Primeiro, chamou-se Capitania de São Tomé ou da Paraíba do Sul. Depois, passou a denominar-se Comarca de Campos, da Província do Rio de Janeiro. Finalmente, com a República, veio a ser conhecida por região norte fluminense, desdobrada posteriormente em norte e noroeste”. (SOFFIATI, 2006, p. 15)

Apesar de ser conhecida como região açucareira, esta já teve a pecuária como principal atividade econômica. A cana-de-açúcar só se dinamiza a partir da segunda metade do século XVII, decorrente do incremento da demanda do mercado internacional, aliada às condições favoráveis de solo e clima da região, superando a pecuária em importância econômica somente no século XVIII.

No período colonial, Campos destacou-se não só pela atividade açucareira mas pela produção de subsistência, que supria boa parte da demanda de gêneros alimentícios para o mercado do Rio de Janeiro, tornando-se, já naquela época, centro econômico da região não só pela expressiva produção açucareira, mas pela sua extensão territorial e pela forte concentração dos fluxos comerciais.

No entanto, foi na segunda metade do século XIX que a região Norte Fluminense passou a apresentar uma expansão econômica de maior relevância, com o surgimento do engenho a vapor e, posteriormente, das usinas de açúcar. Em 1883 ocorre em Campos dos Goytacazes a inauguração da primeira rede pública de energia elétrica da América Latina. Neste período a lucratividade da agroindústria açucareira foi de tal monta que desestimulou as demais produções de subsistência e reduziu sobremaneira a produção de gado, passando a haver necessidade de importação de alimentos e bois para o trabalho, a partir da segunda metade do século XIX. (PINTO, 1987)

O processo de urbanização do Norte Fluminense, desde sua origem, esteve estritamente vinculado ao de Campos dos Goytacazes, município do qual se originou grande parte dos demais municípios pertencentes a esta região.

Faria (2006, p.76) considera que a vila de Campos foi criada com o propósito de se tornar o principal centro de trocas comerciais de toda a região, formando com São João da Barra e Macaé “uma importante tríade na distribuição de produtos da região para o Rio de Janeiro, de onde seguiam para o exterior, evidentemente controlados por Portugal”.

Tanto Faria (2006) quanto Sofiatti (2006) consideram que um grande impulsionador do desenvolvimento regional neste período foi o engenheiro e militar Henrique Luiz de Niemeyer Bellegarde, chefe da 4ª Seção de Obras Públicas da Província do Rio de Janeiro que realiza um detalhado diagnóstico do sistema viário, da situação dos portos e da centralidade de Campos na rede urbana que se concretizava.

De acordo com Faria (2006):

“(…) a leitura deste relatório nos permite perceber que o governo da Província do Rio de Janeiro está realmente preocupado com a integração do território, buscando interligar cidades que estavam, até então, isoladas pela distância. Isto indica uma mudança de escala nos trabalhos públicos: passa-se da reflexão sobre a cidade a um terreno de observação mais amplo(…) Sobretudo, a análise deste relatório nos permite perceber, por meio dos comentários feitos pelo engenheiro Bellegarde a propósito de seu terreno de trabalho e das intervenções que ele propõe, a importância atribuída a Campos em relação às outras aglomerações da região. (FARIA, 2006, p. 82)

As bases de sustentação desta economia colonial são rompidas, entre outros fatores, pela abolição da escravidão em 1888 que, segundo Soffiati, (2006, p.26) “representou também o fim da velha aristocracia rural e produziu um certo pessimismo. Porém, a multiplicação das usinas breve devolveu a confiança num futuro promissor para a região, que ingressava numa etapa dura e arrogante da modernidade.”

Este novo período foi marcado por investimentos e inovações na industrialização da produção de açúcar, contribuindo para o estabelecimento de novas relações de produção e uma maior dinâmica econômica regional. Foi retratada por alguns estudiosos como Francisco Saturnino de Brito, que realizou um moderno projeto de reforma urbana para Campos em 1902 e por Alberto Ribeiro Lamego, que nos deixou várias obras que faziam a exaltação do desenvolvimento e da superioridade do homem do brejo em relação ao homem da restinga.

Piquet (2002) ressalta que:

“Até fins dos anos 1930, a região Norte Fluminense vive um período de apogeu, quando o Município de Campos é identificado como o “Norte Fluminense”, dada a sua extensão territorial e o seu poder econômico. A cidade de Campos vê sua importância reforçada pelo fato de ser a primeira cidade do Brasil a ter luz elétrica, um jornal impresso – *O Monitor Campista* – e até mesmo um teatro municipal – o teatro Trianon –, que simbolicamente até hoje despertam sentimentos de orgulho por um passado de opulência. Os vestígios dessa riqueza ainda podem ser percebidos pela presença na paisagem urbana de suntuosos casarões, alguns em ruínas e outros ainda habitados”. (PIQUET, 2002, p.4)

A crise de 1929, a superprodução na agroindústria açucareira e a desorganização dos mercados levaram o Governo Federal brasileiro a tomar medidas que protegessem a indústria açucareira brasileira. Uma delas foi a criação do Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA), em 1933, que implantou o controle de cotas de produção e de comercialização para as usinas e o decreto que obrigou a adição de 5% de álcool à gasolina para fins carburantes. A partir deste período é que ocorre o deslocamento do pólo hegemônico açucareiro para São Paulo, como destaca Cruz (2006), com base em estudo elaborado por Sant`Anna (1984):

“É no período 40-50 que deslancha o processo de progressiva hegemonia de São Paulo, sob os auspícios do IAA. O Estado do Rio de Janeiro, então, ainda tinha bons níveis de aproveitamento industrial”. (CRUZ, 2006, p 50)

Piquet (2002) esclarece os motivos do processo de mudança que ocorre nesse período:

“Em 1940, o cenário nacional do setor passa por mudanças com a entrada de empresas paulistas na fabricação de equipamentos (carregadeiras, moendas e caldeiras) que permitem mudanças na escala produtiva. O Estado de São Paulo, até então contido em sua capacidade de produção pela legislação intervencionista sobre o setor, iniciará um processo de escalada na produção e na tomada de posições opostas aos usineiros nordestinos e fluminenses. Estes tornaram-se conhecidos no cenário nacional como simples “donos de usinas”, nem industriais, nem empresários. A indústria paulista, por ser relativamente mais jovem, já nasce concentrada e com uma estrutura administrativa de maior eficácia, enquanto o Norte Fluminense a partir desse período, começa a perder importância no setor”. (PIQUET, 2002, p. 5)

As décadas de 1970 e 1980 configuraram-se como períodos de expansão e modernização do setor agropecuário e da indústria sucroalcooleira na região Norte Fluminense, patrocinados pelo Programa Nacional do Alcool – PROÁLCOOL. No entanto, como relata Cruz (2006, p.53), as mudanças ocorridas reforçaram um “padrão periférico, subordinado à dinâmica da acumulação nacional do setor”.

Além disso, os investimentos destinados à expansão da capacidade industrial das usinas não evitaram que a agroindústria do Norte Fluminense terminasse o ciclo do PROÁLCOOL com uma importância ainda menor no setor, o que repercutiu

negativamente na cadeia produtiva, principalmente ligada ao setor de metal-mecânica e favoreceu a compra de muitas usinas da região pelo capital de outras regiões, principalmente por pernambucanos e paulistas, que estavam muito mais interessados na aquisição das “cotas de produção” das usinas do que em suas instalações industriais, grande parte delas já obsoletas.

Devido à grande importância adquirida pelo setor sucroalcooleiro, a crise repercutiu negativamente no dinamismo de atividades complementares, em especial as relacionadas aos setores de metal-mecânica e de serviços. Entre os fatores que contribuíram para esse processo de reversão do quadro econômico vigente, pode-se destacar: i) o decréscimo dos preços do petróleo na década de 80, que atingiu o álcool como bem substituto, revertendo as expectativas otimistas anteriores, além de inviabilizar o pagamento das dívidas realizadas durante a ascensão do Proalcool; ii) capacidade ociosa das usinas, uma vez que os investimentos realizados no parque industrial sucroalcooleiro para modernização e aumento da capacidade de moagem não foram acompanhados do crescimento proporcional da oferta de cana-de-açúcar; iii) a administração dos preços do açúcar pelo Estado que, durante a década de 80 e início da de 90, implementou medidas rigorosas de controle inflacionário.

A região passa a ser vista então como uma “região problema”, com um elevado índice de desemprego sazonal, pauperização e deslocamento dos trabalhadores rurais para a periferia das cidades da região.

Inicia-se a discussão sobre a necessidade de diversificação da economia como forma de amenizar os impactos da crise que se instalou na região.

A região teria entrado num processo de involução não fosse o início da exploração e produção de petróleo, inaugurando um novo ciclo regional. Este fato

“Reacende antigas e fomenta novas disputas territoriais, políticas e sociais. Antigas e novas identidades se fortalecem. A região se fragmenta na região Noroeste, remanescente do processo modernizador; e na região do petróleo, que gera um novo pólo, o município de Macaé. (...) Desencadeia-se nova disputa, com a entrada em cena de novos atores territoriais no jogo de interesses sociais e o

estabelecimento de novos pactos de poder na região.(...) Aprofundam-se as diferenciações e polarizações internas na região”. (CRUZ, 2006, p. 56)

4.2 O Norte Fluminense pós 1970

Esta seção do trabalho privilegia as transformações socioespaciais no Norte Fluminense que vem alterando a centralidade exercida até então pelo município de Campos dos Goytacazes e instigando o surgimento de novos municípios em função dos recursos provenientes das rendas petrolíferas.

Desta forma, inicia-se apresentando as alterações nas configurações territoriais desta região a partir dos anos 70, cuja configuração social correspondia ao território compreendido por três microrregiões: a açucareira de Campos, a de Itaperuna e a de Miracema, compreendendo um total de 14 municípios disposto no quadro 4, que apresenta uma síntese das várias composições do Norte Fluminense de acordo com os censos do IBGE, sistematizadas por Cruz (2006).

A figura 4 destaca a posição relativa da região Norte fluminense no Estado do Rio de Janeiro e seus atuais municípios.

A denominação de Norte Fluminense só foi reconhecida pelo IBGE no Censo Agropecuário de 1975, apesar de já ser utilizada frequentemente pelos atores locais e externos das diversas escalas político-administrativas.

Em 1980 o IBGE utiliza a denominação de mesorregião Norte Fluminense para essa área, mantendo as mesmas divisões de microrregiões anteriores. Em 1987 ocorre o desmembramento do Noroeste fluminense, que aparece no Censo de 1991 como uma nova mesorregião, contemplando as microrregiões de Itaperuna e de Santo Antônio de Pádua, totalizando 10 municípios.

Cruz (2006) alerta para o fato de terem sido criados entre 1991 e 2000 mais seis novos municípios, desmembrados dos antigos, passando o total para vinte e dois, sendo que

nove pertencendo ao Norte e treze ao Noroeste fluminense. Destaca ainda a nova posição assumida pelo município de Macaé no seguinte trecho:

“A antiga microrregião açucareira de Campos perde esta denominação, a partir da década de 1990, passando a ser chamada de microrregião de Campos dos Goytacazes; e o município de Macaé, tornando-se, ao lado daquela, um dos dois pólos microrregionais do novo Norte Fluminense”. (CRUZ, 2006, p. 36)

Neste sentido, passam a ser reconhecidos como pólos microrregionais pelo Censo de 1991 tanto Macaé, devido à sua condição de sede das atividades de apoio à produção e exploração de petróleo na Bacia de Campos, como Santo Antônio de Pádua que, além da tradição cafeeira, vinha se destacando no setor de indústria extrativa de pedras, ganhando centralidade na mesorregião Noroeste Fluminense.

As diferentes configurações da região Norte Fluminense, após a década de 1970, segundo Cruz (2006),

“(…) foram determinadas fortemente pela dinâmica socioeconômica, material e simbólica, que produziu o território de referência para a construção e reconhecimento deste espaço social como uma região e, ao mesmo tempo, como uma região-problema. Os elementos que produziram o Norte Fluminense como região-problema, na sua dimensão mais remota, começaram a tomar corpo provavelmente na primeira metade do século XX, com a crise da lavoura cafeeira e a crescente perda relativa de importância da agroindústria açucareira regional no cenário nacional, bem como com a expansão das relações de produção capitalistas no campo. Até então, o Norte Fluminense possuía uma economia diversificada e bastante representativa em termos estaduais e nacionais”. (CRUZ, 2006, p. 38)

O pagamento de *royalties* aos municípios considerados “produtores de petróleo” e a acelerada produção de petróleo na Bacia de Campos ensejam a criação da *Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos – OMPETRO*. Os municípios que constituíram a Ompetro no seu ato de criação foram: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

Na concepção de Egler e Rio (2004), a formação da OMPETRO representa

“(…) a busca por um tipo de representação e de controle das relações com o ambiente, pelo fato de que a OMPETRO emerge de um tecido social e econômico no qual os agentes possuem uma desigual capacidade de resposta, intervenção e investimento. Como organização de porte regional, a OMPETRO pode, a médio prazo, impor-se como articuladora de ações em escalas mais amplas. Ainda com um recorte setorial esse tipo de organização poderá impor-se como referência de um território produtivo” (EGLER e RIO, 2004, p.81)

Percebe-se que esse conjunto de municípios não coincide com a região de governo denominada de “Norte Fluminense”, cujo recorte tomava como referência a produção sucro-alcooleira. A nova referência agora, e que passa a redefinir as alianças locais, excluindo os municípios interioranos e agregando os litorâneos, é a definição brasileira de “município produtor de petróleo”, ou seja, confrontante com os poços de exploração e produção de petróleo. A Figura 5 apresenta esse novo recorte regional superposto a delimitação da região Norte fluminense. Ficam de fora desse novo recorte regional os municípios de São Francisco do Itabapoana, Cardoso Moreira, Conceição de Macabu e São Fidélis que pertencem a Região Norte Fluminense. Os municípios que se agregam são os de Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio e Búzios, pertencentes à Região dos Lagos.

O município de Campos dos Goytacazes é o maior município do Norte Fluminense, com área de 4.040,6 km², que representa 41,4%, seguido pelo município de Macaé com 12,5%, São Francisco do Itabapoana com 11,5% e São Fidélis com 10,6%. (Tabela 3)

A disparidade é ainda maior quando se observam os dados demográficos. Há uma significativa desigualdade na distribuição da população entre os municípios da região. Campos dos Goytacazes responde por 58,2% da população da região em 2000, seguido por Macaé com 19%.

A polarização de Campos dos Goytacazes e Macaé é identificada em estudo realizado por Carvalho e Totti (2006) sobre a hierarquia urbana na região baseado no número de chamadas telefônicas recebidas em 2000. O estudo mostra que Campos dos Goytacazes

polariza 8 cidades, cuja população total é de 299.127 e Macaé três, com população polarizada de 31.116. Os autores concluem que:

“A rede urbana do Norte Fluminense, a exemplo de outras regiões do Estado do Rio de Janeiro, apresenta uma extrema polarização em Campos e Macaé e um restante de pequenas cidades.

A diferença de tamanho entre as pequenas e as grandes cidades da região tende a aumentar com o tempo, reforçando o poder de polarização destes dois centros regionais”. (CARVALHO e TOTTI, 2006, p. 126)

Censos	Denominação e Composição
Demogr. 1970	<p>Microrregião açucareira de Campos: Campos, Conceição de Macabu, Macaé, São Fidelis, S. João da Barra</p> <p>Microrregião de Itaperuna: Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna, Laje do Muriaé, Natividade do Carangloa, Porciúncula</p> <p>Microrregião de Miracema: Cambuci, Miracema, Sto. Antonio de Pádua</p>
Agropec. 1975	<p><i>Região Norte Fluminense:</i> Abrange microrregiões como acima</p>
Demogr. 1980	<p><i>Mesorregião Norte Fluminense</i> Abrange microrregiões como acima</p>
Agropec. 1985	<p>Mesma configuração acima (total: 14 municípios)</p>
Demogr. 1991	<p><u>Mesorregião Norte Fluminense</u></p> <p><i>Microrregião de Campos dos Goytacazes:</i> Campos dos Goytacazes, S. Fidelis, S. João da Barra</p> <p><i>Microrregião de Macaé:</i> Macaé, Conceição de Macabu, <i>Quissamã*</i>(Macaé)</p> <p><u>Mesorregião Noroeste Fluminense</u></p> <p><i>Microrregião de Itaperuna:</i> Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, <i>Italva*</i>(Campos), Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula</p> <p><i>Microrregião de Sto. Antonio de Pádua:</i> Sto. Antonio de Pádua, Cambuci, <i>Itaocara**</i>, <i>Miracema</i></p>
Demogr. /agropec. 1996	<p>Idem acima, com acréscimos dos municípios:</p> <p><i>Cardoso Moreira*</i>(Campos), na micro-região de Campos dos Goytacazes</p> <p><i>Varre-Sai*</i>(Natividade), na micro-região de Itaperuna</p> <p><i>Aperibé*</i>(Sto. Antonio de Pádua), na micro-região de Sto. Antonio de Pádua</p>
Demogr. 2000 (total:22)	<p><u>Mesorregião Norte Fluminense</u></p> <p>Micro-região de Campos dos Goytacazes: Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, S. Fidelis, <i>S. Francisco do Itabapoana*</i>(S. João da Barra), S. João da Barra</p> <p>Micro-região de Macaé: Macaé, Conceição de Macabu, Quissamã, <i>Carapebus*</i>(Macaé)</p> <p><u>Mesorregião Noroeste Fluminense</u></p> <p>Micro-região de Itaperuna: Itaperuna, Bom Jesus do Itabapoana, Italva, Laje do Muriaé, Natividade, Varre-Sai, Porciúncula</p> <p>Micro-região de Sto. Antonio de Pádua: Sto. Antonio de Pádua, Cambuci, Miracema, Itaocara, Aperibé, <i>S. José de Ubá*</i>(Cambuci)</p>

Quadro 4 – A região Norte Fluminense nos censos do IBGE.

Fonte: CRUZ (2006, p. 37).

*Município oriundo de antigo distrito do município entre parênteses.

** Município pertencente, até então, à Microrregião de Cantagalo, no centro-norte do ERJ.

Figura 4 – Divisão político-administrativa da região Norte Fluminense , Estado do Rio de Janeiro 2001.



Figura 4: Divisão político-administrativa da Região Norte Fluminense, Estado do Rio de Janeiro. 2001

Organização: Denise Terra
Fonte: Malha digital do IBGE (2001)

Figura 5 – Delimitação da Região Norte Fluminense e municípios pertencentes à OMPETRO. Estado do Rio de Janeiro, 2001.

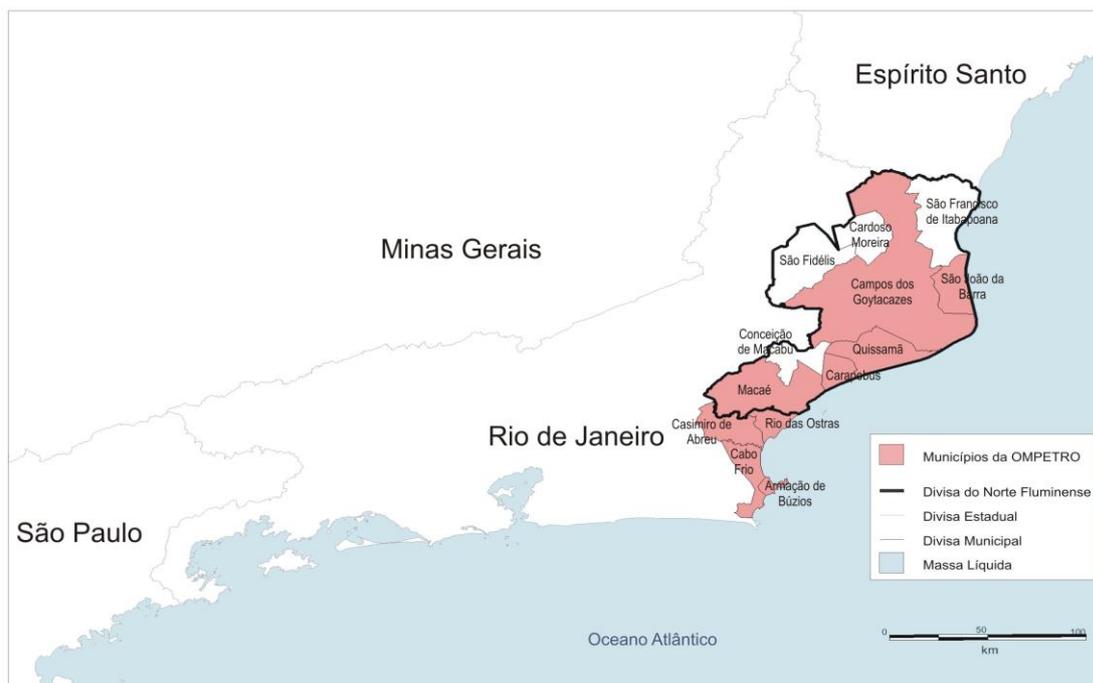


Figura 5: Delimitação da Região Norte Fluminense e municípios pertencentes à OMPETRO. Estado do Rio de Janeiro, 2001

Organização: Denise Terra
Fonte: Malha digital do IBGE (2001)

No entanto, estudo realizado pelo IGEO da UFRJ em 2003 aponta a perda relativa da polarização de Campos dos Goytacazes:

“As atuais dificuldades locais aparecem claramente quando analisamos mudanças recentes na rede urbana que ilustram a perda relativa da polarização tradicionalmente exercida pela cidade de Campos entre o limite setentrional da Região dos Lagos e o sul do Espírito Santo. Os investimentos decorrentes da exploração de petróleo e gás exercem, com efeito, um papel determinante na reorientação dos fluxos de capital, de investimentos produtivos e de mão-de-obra em direção ao subespaço de Macaé que se torna o grande centro articulador das redes produtivas e logísticas da economia petrolífera para toda a Bacia. Paralelamente, na própria região de Campos, os atores locais não souberam valorizar o potencial de crescimento representado pela nova conjuntura para operar uma reconversão produtiva suscetível de manter o nível de polarização”.(IGEO/UFRJ, 2003, p. 205)

Tabela 3 – Área territorial do Norte Fluminense e densidade demográfica (2000)

Norte Fluminense	Área	%	População	%	Densidade demográfica
Campos dos Goytacazes	4.040,60	41,4	406.989	58,2	100,7
Carapebus	310,6	3,2	8.666	1,2	34,5
Cardoso Moreira	517,2	5,3	12.595	1,8	24,3
Conceição de Macabu	388,6	4	18.782	2,7	47,1
Macaé	1.219,80	12,5	132.461	19	107,8
Quissamã	724,2	7,4	13.674	2	19,2
São Fidélis	1.035,60	10,6	36.789	5,3	35,5
São João da Barra	457,8	4,7	27.682	4	60,3
São Francisco de Itabapoana	1.122,30	11,5	41.145	5,9	36,7
Total da região	9.767,00	100	698.783	100	71,5

Fonte: Cide-RJ.

4.2.1 Dinâmica populacional

Sabe-se que a dinâmica populacional de uma região guarda estreita relação com todo o conjunto de processos sociais, econômicos, políticos e culturais desta mesma população.

Apesar de muitas das transformações na configuração e no perfil demográfico serem decorrentes de um processo mais geral, que ocorre em todo o Brasil, percebe-se algumas especificidades no caso da região Norte Fluminense, atreladas direta ou

indiretamente à crise da indústria sucroalcooleira e, posteriormente, ao início da atividade petrolífera.

Observa-se um crescimento demográfico constantemente baixo no período em análise, principalmente entre as décadas de 70 e 80, sugerindo, como fator explicativo, o esvaziamento econômico da região decorrente da crise da agroindústria sucroalcooleira.

No entanto, a partir da década de 90, ocorre uma alteração no quadro, com o crescimento significativo da população dos municípios de Macaé, Quissamã e São João da Barra.

As explicações para esse maior dinamismo na década de 90 estão relacionadas às atividades da indústria petrolífera, como se constata pelas análises a seguir:

“No Norte Fluminense, o desenvolvimento do setor petrolífero – uma atividade industrial com grandes investimentos tecnológicos e alta modernização – contribuiu para acelerar a urbanização. De alguma forma, a indústria de petróleo acarreta novos padrões demográficos, que contribuem para dinamizar o êxodo rural e, desta forma, o processo de urbanização”. (CARVALHO e SILVA, 2006, p.136)

“A década mais dinâmica foi a de 1990/2000, com um acréscimo absoluto de 87.207 habitantes. Este crescimento, se comparado com o estado em geral e outras regiões do país, é inesperado, já que, para a maioria das regiões brasileiras, o maior crescimento ocorreu na década de 1970/1980. Entretanto, podemos explicá-lo como resultado da expansão da indústria petrolífera na região”. (CARVALHO e TOTTI, 2006, p. 101)

Tabela 4 – Evolução da População do Norte Fluminense

Município	1970		1980		1991*		2000	
	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural	Urbana	Rural
Campos	169.317	118.416	195.391	125.477	317.981	58.309	363.489	42.790
Cardoso Moreira**	4.499	13.631	4.101	10.627	6.686	6.133	8.029	4.550
São Fidélis	11.880	23.504	15.232	19.744	22.160	12.421	26.515	10.259
São Franc. Itab.***	2.751	37.259	9.457	26.475	15.156	23.558	19.146	21.900
São João da Barra	7.048	8.789	11.560	7.105	14.635	6.212	19.451	8.052
Macaé	35.360	12.522	48.945	10.452	85.920	7.737	125.118	6.432
Quissamã****	2.823	7.173	3.240	6.380	4.410	6.057	7.699	5.969
Carapebus*****	2.381	5.845	2.967	3.867	3.416	3.822	6.863	1.788
Conc. de Macabu	7.414	4.325	9.662	3.962	13.982	2.981	16.483	2.223
Total da região	243.473	231.464	300.555	214.089	484.346	127.230	592.793	103.963

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Observações:

(*) O Censo Demográfico que deveria ter sido realizado em 1990, só o foi em 1991.

(**) Cardoso Moreira - ano de criação: 1989. Desmembrado do município de Campos.

(***) São Francisco do Itabapoana - ano de criação: 1997. Desmembrado do município de São João da Barra.

(****) Quissamã - ano de criação: 1989. Desmembrado do município de Macaé.

(*****) Carapebus - ano de criação: 1997. Desmembrado do município de Macaé.

Verifica-se, pela análise da tabela 4 que esses municípios, que apresentam dimensões populacionais bastante diferenciadas e que em 1970 ainda eram predominantemente rurais, chegam ao ano de 2000 com índices de urbanização muitas vezes superiores aos da média nacional. De 1970 para 2000, o Norte Fluminense perdeu mais de 50% da população rural e mais que duplicou a população urbana.

A análise da Tabela 5, que apresenta as taxas de urbanização desses municípios entre 1970 e 2000, facilita a percepção das transformações ocorridas e o processo diferenciado de urbanização no quadro intra-regional. Observa-se que o município de Macaé tornou-se quase que exclusivamente urbano, alcançando uma taxa de urbanização, em 2000, de 95,13%. Da mesma forma comportaram-se os novos municípios desmembrados de Macaé: Quissamã e Carapebus. Por outro lado, São Francisco do Itabapoana apresenta uma taxa de urbanização ainda bem inferior à média regional, com 46,65%.

Tabela 5 – Taxa de urbanização - municípios da Região Norte Fluminense - 1970 a 2000 (%)

Municípios	1970	1980	1991*	2000
Campos dos Goytacazes	58,85	60,89	84,5	89,47
Cardoso Moreira**	24,82	27,84	52,16	63,83
São Fidélis	33,57	43,55	64,08	72,1
São Francisco do Itabapoana***	6,88	26,32	39,15	46,65
São João da Barra	44,5	61,93	70,2	70,72
Macaé	73,85	82,4	91,74	95,11
Quissamã****	28,24	33,68	42,13	56,33
Carapebus*****	28,94	43,42	47,2	79,33
Conceição de Macabu	63,16	70,92	82,43	88,12
Total da região	51,26	58,4	79,2	85,08

Fonte: Censos Demográficos do IBGE.

Observações:

(*) O Censo Demográfico que deveria ter sido realizado em 1990, só o foi em 1991.

(**) Cardoso Moreira - ano de criação: 1989. Desmembrado do município de Campos.

(***) São Francisco do Itabapoana - ano de criação: 1997. Desmembrado do município de São João da Barra.

(****) Quissamã - ano de criação: 1989. Desmembrado do município de Macaé.

(*****) Carapebus - ano de criação: 1997. Desmembrado do município de Macaé.

4.2.1.1 Migração

Passos e Simões (2004) identificam um processo de reorganização espacial da população no território fluminense e reconhecem que o dinamismo da indústria petrolífera tem exercido uma atração para a sua área de influência de populações com perfis diferenciados e com inserções também distintas no mercado de trabalho. Quanto à origem dos fluxos, a grande contribuição, segundo eles, é da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ) que obteve um saldo migratório negativo de cerca de 15.000 pessoas, segundo dados do Censo 2000. A Região das Baixadas Litorâneas recebe população tanto da RMRJ quanto da Região Norte-Fluminense, obtendo um saldo de 40.000 pessoas.

A Região Norte-Fluminense obteve um saldo migratório negativo de 8.000 pessoas, mesmo tendo os municípios de Macaé e Quissamã obtido saldos positivos, conforme se observa pela análise da tabela 6. Só o Município de Rio das Ostras obteve um saldo positivo de 7000 pessoas, revelando um espraiamento do dinamismo da atividade petrolífera e indicando a formação de um eixo integrado entre as regiões das Baixadas Litorâneas e Norte-Fluminense.

A observação dos saldos migratórios demonstra que as duas maiores cidades em termos populacionais do Norte Fluminense vivem realidades muito diferentes. Enquanto Campos dos Goytacazes obteve um saldo negativo de -9.289, o menor da região, o município de Macaé obteve o maior, com um saldo positivo de 6.529.

“Isto expressa como este último município[Macaé] tem registrado uma maior quantidade de entrada do que de saída de pessoas. Além disso, expressa também como as atividades desenvolvidas no setor petrolífero afetaram diferencialmente os municípios. (CARVALHO e SILVA, 2006, p. 159)

O recente processo migratório para Macaé já tem suscitado estudos de diversos pesquisadores como Araújo (2005) e Totti e Pontes (2005) no intuito de melhor compreender quem são estes imigrantes, sua origem, nível de instrução, ocupação e local de moradia e constata a atração de trabalhadores com os mais diferenciados níveis de qualificação, o que vem gerando sérios problemas ao município como se constata nos trechos selecionados a seguir:

“Aqueles migrantes com capacitação para trabalhar no ramo do petróleo ou nas atividades diretamente ligadas a ele conseguem emprego, recebem altos salários e estimulam um processo de especulação imobiliária no vetor de expansão sul do município, enquanto aqueles migrantes desqualificados, em sua maioria ficam subempregados e engrossam os bolsões de pobreza que crescem em ritmo acelerado no setor de expansão norte, principalmente. O crescimento da malha urbana da cidade baseada na expansão destes dois vetores principais, norte e sul, mostra claramente um processo de segregação espacial”. (ARAÚJO, 2005, p. 6)

“(…) Em primeiro lugar, devemos registrar que a expectativa criada quanto ao número de empregos ofertados é muito maior do que a realidade, pois este tipo de atividade [petrolífera] se caracteriza, cada vez mais, pelo uso de tecnologia de ponta e pela mecanização das tarefas. Correlatamente, o grau de exigência quanto à qualidade da mão-de-obra vai se tornando cada vez maior, selecionando com rigor os trabalhadores. Da conjunção destes dois fatores, resulta que uma parte considerável das pessoas que procuram emprego na cidade [Macaé] não consiga se inserir no mercado de trabalho, ou o faça em condições de informalidade”. (TOTTI e PONTES, 2005, p. 9)

Tabela 6 – Saldos e taxas líquidas de emigração e imigração e Índice de Eficácia Migratória

Regiões de Governo e Municípios	Saídas	Taxa Líquida de Emigração	Entradas	Taxa Líquida de Imigração	Saldo (3)	Eficácia (4)
		(por mil hab.) (1)		(por mil hab.) (2)		
Regiões Norte Fluminense	37.199	59	28.929	46	-8.270	-0,13
Campos dos Goytacazes	17.647	47	8.358	23	-9.289	-0,36
Carapebus	665	87	715	93	50	0,04
Cardoso Moreira	931	79	632	55	-299	-0,19
Conceição de Macabu	7.045	312	1.380	82	-5.665	-0,67
Macaé	5.043	47	11.572	102	6.529	0,39
Quissamã	577	49	948	77	371	0,24
São Fidélis	2.805	81	1.752	52	-1.053	-0,23
São Francisco de Itabapoana	727	20	1.687	45	960	0,40
São João da Barra	1.759	71	1.885	75	126	0,03
Regiões das Baixadas Litorâneas	26.963	60	67.831	128	40.868	0,43
Araruama	3.499	53	10.125	138	6.626	0,49
Armação de Búzios	826	63	2.741	182	1.915	0,54
Arraial do Cabo	1.831	89	2.477	116	646	0,15
Cabo Frio	6.835	68	15.902	146	9.067	0,40
Cachoeiras de Macacu	2.696	63	3.082	71	386	0,07
Casimiro de Abreu	1.258	70	2.549	133	1.291	0,34
Aguba Grande	586	56	3.390	256	2.804	0,71
Rio Bonito	3.328	73	2.760	33	-568	-0,09
Rio das Ostras	1.037	42	7.974	254	6.937	0,77
São Pedro da Aldeia	1.977	40	7.713	140	5.736	0,59
Saquarema	1.858	45	7.152	155	5.294	0,59
Silva Jardim	1.232	69	1.966	105	734	0,23

Fonte: Passos e Simões (2004).

1- A taxa de Líquida de Emigração é o total de saídas da localidade pelo número de pessoas residentes em 2000 na localidade, multiplicada por mil habitantes.

2- A taxa de Líquida de Imigração é o total de entradas da localidade pelo número de pessoas residentes em 2000 na localidade, multiplicada por mil habitantes.

3- O saldo migratório é a subtração do número de entradas pelo número de saídas. Se ele for negativo, mais pessoas saem da localidade do q entram. E se for positivo mais pessoas entram do que saem.

4- IBGE: O índice eficácia migratória mede o poder de atração e expulsão de uma determinada área. Este índice varia de -1 a 1. Quanto mais próximo de 1, maior o poder de atrair pessoas para esta localidade. Quanto mais próximo de -1, maior o poder de expulsão essa localidade. E valores negativos e positivos e próximos a zero, ou zero, podem significar alta circularidade, ou seja, entram e saem muitas pessoas, como pode significar baixa mobilidade espacial de pessoas, ou seja, saem e entram poucas pessoas

Moniè (2003), analisando as novas polarizações demográficas do interior do estado do Rio, constata que o dinamismo econômico dos municípios da Bacia de Campos, em especial os das sub-regiões de Macaé e Cabo Frio, vem polarizando intensos fluxos migratórios devido às oportunidades de trabalho e ascensão social proporcionadas para a população de baixa renda.

Acredita existirem três diferentes tipos de fluxos migratórios em direção à Bacia de Campos, que acontecem em escalas geográficas diferenciadas.

“O primeiro tipo de fluxo concerne às tradicionais migrações campo-cidade em escala regional, alimentadas pela incapacidade da agricultura do norte e do noroeste fluminense e do sul de Minas Gerais em fixar a população no campo. Estes fluxos alimentam um processo de urbanização particularmente pujante entre Cabo Frio e Macaé, onde uma conurbação está em vias de formação ao longo da RJ-124, que segue o litoral. Observações realizadas em pesquisa de campo evidenciaram a existência de um segundo tipo de fluxo, de maior alcance espacial, relativo à mão-de-obra oriunda de outras regiões do Brasil. Uma proporção significativa destes migrantes já adquiriu experiência de trabalho no setor petrolífero em outras bacias de exploração, em particular, do nordeste do país, e, por isso, se dirige para Macaé. Enfim, um terceiro tipo de migração envolve profissionais de média e alta qualificação que vêm do resto do Brasil e do estrangeiro”. (MONIÈ, 2003, p. 264-265)

Ressalta-se ainda a perda de dinamismo em termos de geração de emprego na região metropolitana do Rio, que, como ressalta Santos (2001), torna-se um fator relevante a ser considerado na análise da mudança no âmbito da mobilidade da população.

4.2.2 A conformação de uma nova hierarquia urbana

Estudos recentes apontam os significativos impactos causados pelas atividades petrolíferas sobre a organização do espaço regional e nacional dos principais países produtores de petróleo. É fundamental, no entanto, que se considerem as especificidades institucional e econômica de cada país e o contexto político nacional e internacional em que os investimentos ocorreram.

As atividades petrolíferas em países como Argélia, Arábia Saudita, Venezuela e México se iniciaram muito mais cedo que no Brasil. Entre os fatores que favoreceram o incremento dos investimentos encontram-se os elevados preços internacionais do óleo e o contexto institucional, com a forte presença do Estado na economia dos países periféricos.

No entanto, as atividades petrolíferas nem sempre trazem o tão sonhado e perseguido desenvolvimento econômico para a região ou país produtor, conforme nos alerta Piquet (2003):

“Sabe-se que, de uma perspectiva teórica, a chamada indústria do petróleo contém fortes efeitos de encadeamento que podem deflagrar virtuoso processo de mudanças estruturais ou, ao contrário, pode permanecer como mero “enclave” na região em que se localiza. A exploração de petróleo pode ser tão pouco benéfica para uma economia quanto qualquer produção extrativista, como borracha, minérios ou diamantes. Venezuela, Angola, Líbia e Iraque, por exemplo, são países que, apesar das riquíssimas reservas naturais, não conseguiram canalizar o dinheiro do petróleo para a criação de riqueza em outros setores da economia”. (PIQUET, 2003, p. 224)

Para que se obtenham elementos de comparação a respeito da exploração *off-shore* e a organização do espaço regional, selecionou-se o caso mexicano. O México é um país cuja atividade petrolífera causou forte impacto no processo de industrialização e organização do território, alterando a hierarquia dos centros regionais, deslocando-os da serra em direção às baixas terras tropicais do litoral, até então pouco exploradas, devido ao calor e umidade existentes. Os investimentos maciços do Estado no refino e química e na infra-estrutura de distribuição e exportação causaram um intenso processo de industrialização e urbanização. Os antigos centros urbanos sofreram um reposicionamento na hierarquia urbana, devido às suas inserções limitadas na economia petrolífera. Foram mantidos, no entanto, como centros relevantes quanto aos aspectos políticos e culturais. (IGEO, 2003)

No entanto, existe uma diferença marcante entre a experiência mexicana e a da Bacia de Campos. Trata-se da participação das autoridades locais nos processos de decisão relativos ao futuro da região. As prefeituras da Bacia de Campos, ao contrário das do

México, recebem *royalties* do petróleo e participações especiais, proporcionando a elas um poder de decisão muito maior para a promoção de programas e projetos de desenvolvimento, com o objetivo de atenuar os impactos causados pela atividade petrolífera na região e prepará-las para o período de extinção das reservas deste mineral. (MONIÈ, 2003)

Mar do Norte é um modelo no que diz respeito à prospecção e exploração de petróleo *off-shore*. A Noruega, Grã Bretanha, Finlândia e França valorizaram a potencialidade econômica do mar, transformando-o em vetor do desenvolvimento através dos investimentos na pesca, no transporte marítimo, no comércio internacional, na indústria naval e na exploração de petróleo e gás natural. Esta região tornou-se um campo avançado de inovações tecnológicas, fomentando cadeias produtivas de alto valor agregado, permitindo a geração de empregos de alto nível e renda nos grandes centros logísticos do petróleo, com o objetivo maior de explorar reservas hoje de difícil acesso. Existem preocupações, no entanto, quanto à crescente concentração de redes técnicas e indústrias nesta área, ocasionando os velhos problemas já conhecidos de polarização, desigualdades regionais, inflação, especulação imobiliária e o risco da dependência de uma mono-atividade. O estado Norueguês, por exemplo, tem investido nas redes de comunicação em todo o país e procurado desenvolver ações que minorem as desigualdades regionais existentes. (IGEO, 2003)

No Brasil a atividade de exploração e produção de petróleo *off-shore* é bem mais recente, tendo se iniciado na década de 70, impulsionada pelos dois choques do petróleo e a necessidade premente de redução da dependência externa deste produto. Os objetivos da política nacional de energia naquele período estavam centrados no controle da oferta de energia, diversificação da matriz energética e melhoria da eficiência energética dos sistemas de produção. Esta política foi implementada dentro de um quadro institucional, cujas características marcantes foram o regime de monopólio sobre a exploração e produção de petróleo e o controle dos preços dos seus derivados. (IGEO, 2003)

As reformas econômicas de espírito neoliberal, que foram implantadas durante a década de 90 no Brasil, forçaram a quebra do regime de monopólio da PETROBRAS, tendo o

setor sido aberto à concorrência, o que levou a empresa a passar por uma reformulação, racionalizar custos e redefinir a sua estratégia de organização e atuação no setor, definindo como foco de suas ações: i) consolidação das vantagens competitivas no mercado doméstico de petróleo e derivados; ii) liderança do mercado brasileiro de gás natural, atuando de forma integrada no mercado de energia; iii) expansão da atuação internacional.

A Petrobras, em seu Planejamento Estratégico, referente ao período 2003-2007 elegeu como missão da empresa:

“Atuar de forma segura e rentável nas atividades da indústria do óleo, gás e energia, nos mercados nacional e internacional, fornecendo produtos e serviços de qualidade, respeitando o meio ambiente, considerando os interesses dos seus acionistas e contribuindo para o desenvolvimento do país”.

E apresentou como visão para 2010:

“A Petrobras será uma empresa de energia com forte presença internacional e líder na América Latina, atuando com foco na rentabilidade e responsabilidade social”.

Os investimentos já realizados e os vindouros têm fortes rebatimentos na Bacia de Campos, promovendo a sua inserção estratégica e funcional no cenário nacional, por ser a principal área produtora de petróleo no país.

A inserção estratégica da Bacia de Campos se dá por constituir-se num espaço privilegiado para o cumprimento dos objetivos traçados pela política energética do país, devido às suas consideráveis reservas de hidrocarbonetos e localização privilegiada. Da mesma forma, a inserção funcional acontece devido ao seu papel de principal supridora de um sistema técnico-operacional moderno, que articula as atividades de exploração e produção de petróleo e gás, transporte, refino e distribuição às diversas escalas territoriais nacionais e estrangeiras. (EGLER e RIO, 2004)

Os maciços investimentos na indústria petrolífera geram diversos efeitos sobre a organização do espaço regional e nacional, provocando alterações na funcionalidade e no desempenho produtivo dos centros urbanos, que se traduzem por mudanças de grande relevância nas estruturas territoriais.

Além disso, as regras de rateio das rendas petrolíferas no Brasil, que priorizam mais a proximidade física, ou a confrontação com as áreas de exploração e produção de petróleo na plataforma continental do que os reais impactos territoriais da indústria petrolífera, fizeram a região da Bacia de Campos, que responde hoje por mais de 80% da produção de petróleo brasileira, transformar-se no “novo eldorado”, com municípios que apresentam as maiores receitas orçamentárias *per capita* do país.

É por esta razão que Serra e Patrão (2003) acreditam que, antes de se indagar sobre como têm sido alocados os recursos provenientes dos *royalties*, deve-se indagar sobre a forma de distribuição destas receitas entre os municípios:

“Isto porque, acredita-se, a magnitude destes recursos e a dimensão temporal de sua permanência, não inferior a algumas décadas, irão produzir alterações significativas na espacialização da riqueza nacional e, por extensão, na conformação da rede urbana brasileira”.
(SERRA e PATRÃO, 2003, p. 200)

As normas de distribuição de *royalties* no Brasil sofreram alterações substanciais desde a época da criação da Petrobras. Os *royalties* incidentes sobre a produção na plataforma continental (*offshore*), por exemplo, só vieram a beneficiar os estados e municípios confrontantes com poços petrolíferos em 1985. Entre 1969 e 1985 não ocorria transferência de *royalties* para as esferas subnacionais. Serra e Patrão (2003) argumentam que a repartição dos *royalties* tem espelhado a estrutura do pacto federativo nacional, ora mais centralizado, ora menos.

O quadro 5, apresenta a evolução das normas de distribuição de *royalties* no Brasil. Algumas alterações ocorridas durante este período tornam-se variáveis relevantes para o entendimento do quadro atual de sobrefinanciamento dos municípios da Bacia de Campos:

“Com a aprovação da Lei do Petróleo em 1997 os recursos dos *royalties* observaram um fantástico crescimento, seja em função da elevação da alíquota seja em virtude das novas regras para definição dos valores de referência do petróleo e do gás, sobre os quais são aplicadas as alíquotas dos *royalties*. Fato é que com a Lei do Petróleo o valor do barril (sobre o qual incide a alíquota dos *royalties*) passou a acompanhar a evolução dos preços internacionais, o que não ocorria anteriormente, ficando os valores de referência para cobrança dos *royalties* muito aquém e insensíveis às variações do preço internacional dos hidrocarbonetos”. (Boletim *Petróleo, Royalties e Região*, 2003, p. 5)

O quadro 5 apresenta ainda os variados motivos que concorrem para que um município brasileiro faça jus ao recebimento de rendas petrolíferas: i) por hospedar os equipamentos para extração, no caso desta ser realizada em terra (*onshore*); ii) por suas projeções na plataforma continental serem confrontantes com campos petrolíferos no caso da extração ser marítima (*offshore*); iii) por serem cortados por dutos de escoamento de petróleo ou gás; iv) por disporem de instalações de apoio às atividades de exploração; v) por hospedarem equipamentos de embarque e desembarque de petróleo ou gás; vi) por serem limítrofes aos municípios classificados no caso i,ii e iv. (SERRA, 2005)

Serra e Patrão (2003), ao analisarem a norma de rateio das rendas petrolíferas, concluem que esta:

“(…) não só é incapaz de promover uma adequação entre os impactos de adensamento da presença de capitais provisórios em cada município e as receitas a estes destinadas, como acaba, de forma inusitada, por potencializar problemas associados à questão do desenvolvimento regional, particularmente no tocante ao debate referente à distribuição da riqueza no território nacional”. (SERRA e PATÃO, 2003, p. 195)

Normas	Alíquotas	Distribuição On Shore (terra)	Distribuição Off Shore (Plataforma Continental)	Comentários
Lei 2.004, de 3/10/1953 (Lei de criação da PETROBRAS)	5%	4% aos Estados; 1% aos Municípios		Os <i>royalties</i> não incidiam sobre a produção off-shore, esta, ainda inexistente.
Decreto Lei 523, de 08/04/69	5%	Inalterada	2,5% ao Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM); 2,5% ao Ministério da Educação e Cultura (MEC)	Foi estendida a incidência de <i>royalties</i> sobre a produção <i>offshore</i> , contudo Estados e Municípios não eram beneficiários.
Decreto Lei 1.288, de 01/11/73	5%	Inalterada	5% ao Conselho Nacional de Petróleo (CNP).	Os recursos dos <i>royalties</i> destinados ao CNP tinham como meta a formação de estoques de combustível, com o objetivo de garantir segurança e regularidade da geração de energia durante o Primeiro Choque do Petróleo
Lei 7.453, de 27/12/1985	5%	Inalterada	1,5% aos Estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos Municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1,0% Ministério da Marinha; 1,0% ao Fundo Especial	Os recursos destinados ao Fundo Especial passaram a ser distribuídos entre todos Estados e Municípios da Federação.
Lei 7.525, de 22/07/86 (Lei regulamentadora da Lei 7.453)	5%	Inalterada	Inalterada	Definiu os conceitos de região geo-econômica e de extensão dos limites territoriais na plataforma continental. Esses conceitos são aplicados até hoje
Decreto 93.189, de 24/8/1986	5%	Inalterada	Inalterada	Regulamentou os traçados das linhas de projeção dos limites territoriais dos Estados, Territórios e Municípios a serem utilizados pelo IBGE para definição dos poços confrontantes.
Lei 7.990, de 28/12/89 e Decreto 01, de 11/01/91	5%	3,5% aos Estados; 1,0% aos Municípios; 0,5% aos Municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;	1,5% aos Estados confrontantes com poços; 1,5% aos Municípios confrontantes com poços e suas respectivas áreas geoeconômicas; 1,0% ao Ministério da Marinha; 0,5% ao Fundo Especial; 0,5% aos municípios onde se localizam instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural;	Alterou a distribuição dos <i>royalties</i> em terra e na plataforma continental. Os recursos destinados ao Fundo Especial passaram a ser distribuídos entre todos Estados e Municípios da Federação, na razão de 80% para os municípios e 20% para os Estados;
Lei 9.478, de 06/08/97 ("Lei do Petróleo") e Decreto 2.705, de 03/08/98 ("Decreto das Participações Governamentais")	Entre 5% e 10%	Até 5%, distribuídos segundo Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91. Parcela excedente a 5%, distribuída na forma seguinte; 52,5% aos Estados produtores; 25,0% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 15,0% aos Municípios produtores; 7,5% aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela ANP.	Até 5%, distribuídos segundo Lei 7.990/89 e o Decreto 01/91. Parcela excedente a 5%, distribuída na forma seguinte: 25,0% ao Ministério da Ciência e Tecnologia; 22,5% aos Estados confrontantes com Campos; 22,5% aos Municípios confrontantes com Campos; 15,0% ao Comando da Marinha; 7,5% ao Fundo Especial; 7,5% aos Municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, definidas pela ANP.	A Lei 9.478 foi a que aprovou a quebra do monopólio da exploração pela PETROBRAS e criou a Agência Nacional do Petróleo (ANP). O controle dos <i>royalties</i> e sua distribuição passaram a ser de responsabilidade da ANP. A alíquota é de no mínimo 5%, podendo alcançar até 10% em função da rentabilidade dos campos petrolíferos, de acordo com determinação da ANP. A alíquota média dos campos na plataforma continental é de 9,8% (média ponderada). A alíquota excedente a 5% é distribuída de acordo com a Lei 9478/97 e o Decreto 2.705/98.

Quadro 5 – Evolução das normas de distribuição dos *royalties* no Brasil.

Fonte: Boletim Petróleo, Royalties e Região, ano 1, nº 1 - set/2003.

A Figura 6 apresenta os critérios para definição dos municípios confrontantes com os poços petrolíferos e mostra o litoral do estado do Rio de Janeiro, onde se localizam os municípios que mais se beneficiam com a distribuição dos *royalties*. O valor dos *royalties* recebidos pelos municípios confrontantes varia de acordo com a projeção dos limites municipais (ortogonais e paralelos) e a posição dos campos de produção de petróleo e gás natural.¹⁶

Observa-se que o município de Campos dos Goytacazes é o maior beneficiário das rendas petrolíferas, devido a sua posição geográfica privilegiada que o torna confrontante com a maioria dos campos da Bacia de Campos.

É preciso ressaltar que foram fatores, como a crescente e acelerada produção de petróleo na Bacia de Campos aliada à flexibilização do monopólio da Petrobras e ao pagamento de rendas petrolíferas aos municípios, que tornaram os municípios dessa região aqueles de maior receita orçamentária *per capita* do país.

A Tabela 7 evidencia tanto a importância em termos absolutos, quanto a participação relativa dos municípios do Estado do Rio de Janeiro e, mais especificamente, dos municípios pertencentes à OMPETRO, na divisão das rendas petrolíferas destinadas, diretamente¹⁷, ao conjunto dos municípios beneficiários em 2005.

Note-se que os nove municípios da OMPETRO receberam quase 60% de todo o volume de rendas petrolíferas distribuídas diretamente¹⁸ para um conjunto de 884 municípios. Estas rendas petrolíferas, para os nove municípios em análise, representaram fatias importantes das suas receitas orçamentárias, sendo ainda forçoso alertar que a participação destas

¹⁶ Para maior aprofundamento do tema, sugere-se a leitura do Guia dos *royalties* da ANP.

¹⁷ Utiliza-se o termo diretamente para excluir deste cômputo as rendas petrolíferas distribuídas (indiretamente) pelo Fundo Especial ao conjunto dos municípios brasileiros.

¹⁸ Rigorosamente, o conjunto dos 5562 municípios brasileiros recebe *royalties*, indiretamente, através do Fundo Especial que arrecada cerca de 8% dos *royalties* e os redistribui para a totalidade dos estados e municípios, de acordo, respectivamente, com as regras de rateio dos Fundos de Participação dos Estados e do Fundo de Participação dos Municípios. Contudo, diretamente, em função das regras de rateio dos *royalties*, 884 municípios foram beneficiados por estas receitas em 2005.

rendas deve ser também acrescida dos substanciais recursos da cota parte de ICMS que estes municípios recebem, em função das regras de rateio deste último tributo¹⁹.

¹⁹ Para análise sobre a importância da cota parte do ICMS, ver Serra (2005).

Figura 6 – Critério para delimitação dos municípios confrontantes. Bacia de Campos. IBGE. 2001.

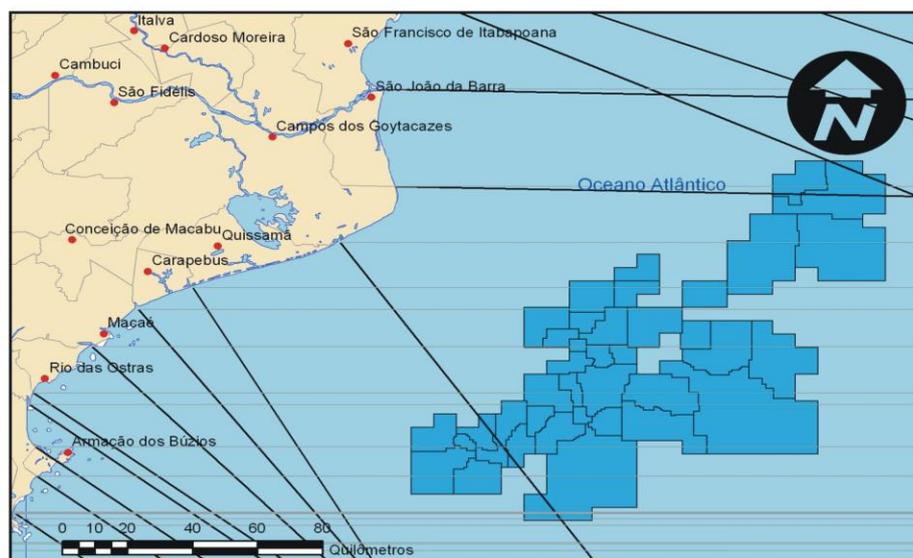


Figura 6. Critério para delimitação dos municípios confrontantes. Bacia de Campos. IBGE
 Fonte: Adaptado de Piquet (2003, p. 146)

Campos de petróleo, ortogonais e paralelos

- Campos de petróleo
- Massa líquida
- Municípios
- Paralelos
- Ortogonais
- Sedes municipais
- MASSA_DAGUA_PERMANENTE

Tabela 7 – Distribuição das Rendas Petrolíferas Segundo Conjuntos Municipais Selecionados, 2005.

Beneficiários Diretos	Nº. de Municípios Beneficiários	Royalties (R\$)	Participações Especiais (R\$)	Rendas Petrolíferas	
				Abs. (R\$)	%
Municípios do Brasil	884	2.111.917.170,24	691.694.200,32	2.803.611.370,56	100,00
Municípios do Estado do Rio de Janeiro	73	1.447.014.935,05	670.054.553,62	2.117.069.488,67	75,51
Municípios da OMPETRO	9	1.003.069.711,22	670.054.553,62	1.673.124.264,84	59,68
Campos dos Goytacazes		321.301.169,81	348.834.040,13	670.135.209,94	23,90
Macaé		264.889.451,09	83.049.493,62	347.938.944,71	12,41
Rio das Ostras		119.386.863,97	142.647.141,98	262.034.005,95	9,35
Cabo Frio		101.758.892,20	44.403.320,16	146.162.212,36	5,21
Quissamã		53.104.182,53	22.124.260,77	75.228.443,30	2,68
Casimiro de Abreu		39.577.552,93	13.125.491,44	52.703.044,37	1,88
Armação de Búzios		39.267.088,97	6.203.848,94	45.470.937,91	1,62
São João da Barra		38.065.549,55	7.175.026,54	45.240.576,09	1,61
Carapebus		25.718.960,17	2.491.930,04	28.210.890,21	1,01

Fonte: SERRA, TERRA e PONTES (2005)

Esta nova região beneficiária dos *royalties* que se conforma não coincide com a região de governo conhecida como Norte-Fluminense, pois dela passam também a fazer parte municípios de outras regiões, como Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Carapebus, Cabo Frio e Armação de Búzios, ficando excluídos alguns municípios interioranos da antiga região do açúcar como Cardoso Moreira, São Fidélis, conceição de Macabu e São Francisco do Itabapoana.

Desta forma, ocorre uma redefinição das alianças locais, ensejando a criação da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limítrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos (OMPETRO), tendo sido integrantes no ato de sua constituição nove municípios: Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

A OMPETRO foi criada em 2001, com o objetivo de fiscalizar os repasses de recursos e defender a manutenção das atuais regras de rateio dos *royalties*. A necessidade de defender os critérios adotados que beneficiam a tão poucos municípios se torna de fundamental importância, uma vez que estes foram uma conquista política, conforme apontam Serra e Patrão (2003) e atualmente sofrem ameaças concretas promovidas por um conjunto de projetos de lei que tramitam nas casas legislativas federais²⁰.

Apesar de a quase totalidade das instalações petrolíferas estar localizada em Macaé, este grupo de municípios passou a ser beneficiado com as rendas petrolíferas e a possuir, conseqüentemente, elevadas receitas públicas. Por este motivo Serra e Terra (2006) denomina-os de “petro-rentistas” e não de “produtores de petróleo”, como são mais conhecidos.

Não só a mídia, ao aceitar e tratar a região como petrolífera, contribui para encobrir estas especificidades regionais. A constituição da OMPETRO (Organização dos Municípios Produtores de Petróleo) também reforça a falsa idéia de que existe uma vasta região no litoral fluminense vinculada à produção petrolífera, enquanto, na

²⁰ Para aprofundamento desta questão consultar *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, no.3 e 4, disponível em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br.

realidade, o que ocorre é a existência de uma vasta região que somente é recebedora de rendas petrolíferas. (SERRA e TERRA, 2006)

Enfim, o que têm em comum estes municípios é o fato de serem recebedores de fartas rendas petrolíferas, de “viverem”, pois, das rendas do petróleo, ou, de serem petro-rentistas.

Tabela 8 – Receitas Orçamentárias Comparadas. Conjunto dos Municípios Brasileiros e Municípios Pertencentes a OMPETRO, (R\$ correntes)

Conjuntos Municipais	População	Receita Orçamentária Per Capita (2004) (R\$)
Conjunto dos Municípios Brasileiros (média)*		906,15
Municípios da OMPETRO		
Quissamã	15.319	7.831,87
Rio das Ostras	45.755	7.264,19
Carapebus **	9.365	4.534,83
Macaé	152.063	3.713,21
Armação de Búzios	22.140	3.393,27
Casimiro de Abreu	25.502	3.026,70
São João da Barra **	21.258	2.594,34
Campos dos Goytacazes **	412.169	1.765,20
Cabo Frio	153.735	1.587,92

Fonte: SERRA, TERRA e PONTES (2005)

* Conjunto formado por um total de 3394 municípios que forneceram informações para a STN relativas ao exercício de 2004, até jan/06.

** Dados do STN (Finbra 2003).

*** Dados do TCE – RJ (2003).

Para balizar a compreensão dos impactos das rendas petrolíferas sobre a capacidade de investimento destes municípios, apresenta-se na Tabela 8 uma análise comparativa das receitas correntes *per capita*, confrontando a posição dos membros da OMPETRO com a situação média dos municípios brasileiros, que era em torno de R\$ 906,15, no ano de 2004 (com base em dados da Secretaria do Tesouro Nacional). O município de Quissamã, possuidor da maior receita municipal *per capita* do país, apresenta uma posição cerca de 8 vezes maior do que a referida média nacional.

No entanto, apesar de a atividade petrolífera ter beneficiado estes municípios com uma substancial elevação de suas receitas orçamentárias, esta exerceu muito pouca influência na divisão territorial do trabalho. O surto demográfico que ocorreu na região, proveniente das atividades petrolíferas e parapetrolíferas, foi bem mais difuso

especialmente do que os impactos sobre a estrutura produtiva, restringindo os efeitos desencadeadores, tanto intersetoriais como espaciais, da atividade petrolífera na região.

A Tabela 9 apresenta a população e o crescimento demográfico dos municípios pertencentes à OMPETRO entre 1991 e 2000. Observa-se o crescimento demográfico bem acima da média da região em municípios como o de Rio das Ostras (8,07%), seguido de Armação de Búzios (6,33%) e Cabo Frio (6,17%).

Tabela 9 – População e crescimento demográfico dos municípios da Bacia de Campos (1991-2000)

Município	1991	2000	Taxa média de crescimento anual
Armação de Búzios	10.532	18.204	6,33
Cabo Frio	74.383	126.828	6,17
Campos dos Goytacazes	376.306	406.989	0,88
Carapebus	6.769	8.666	2,81
Macaé	94.126	132.461	3,91
Quissamã	10.467	13.674	3,04
Rio das Ostras	18.223	36.419	8,07
São João da Barra	26.203	27.682	0,62

Fonte: Censos Demográficos – IBGE.

O município de Macaé, com um pouco mais de um terço da população de Campos foi o que recebeu maior impacto na criação de novos postos de trabalho, ultrapassando Campos dos Goytacazes nos anos de 2001 e 2002 e ficando somente um pouco abaixo nos anos de 2003 e de 2004, conforme pode ser observado na Figura 7, pois além de sediar a base operacional da Petrobras, foi o escolhido pela maior parte das empresas petrolíferas e parapetrolíferas, bem como de prestação de serviços que se instalaram de forma mais significativa a partir da “Lei do Petróleo” (Lei 9.478 de 06 de agosto de 1977), que flexibilizou o monopólio da Petrobras e alterou o critério de distribuição das rendas petrolíferas.

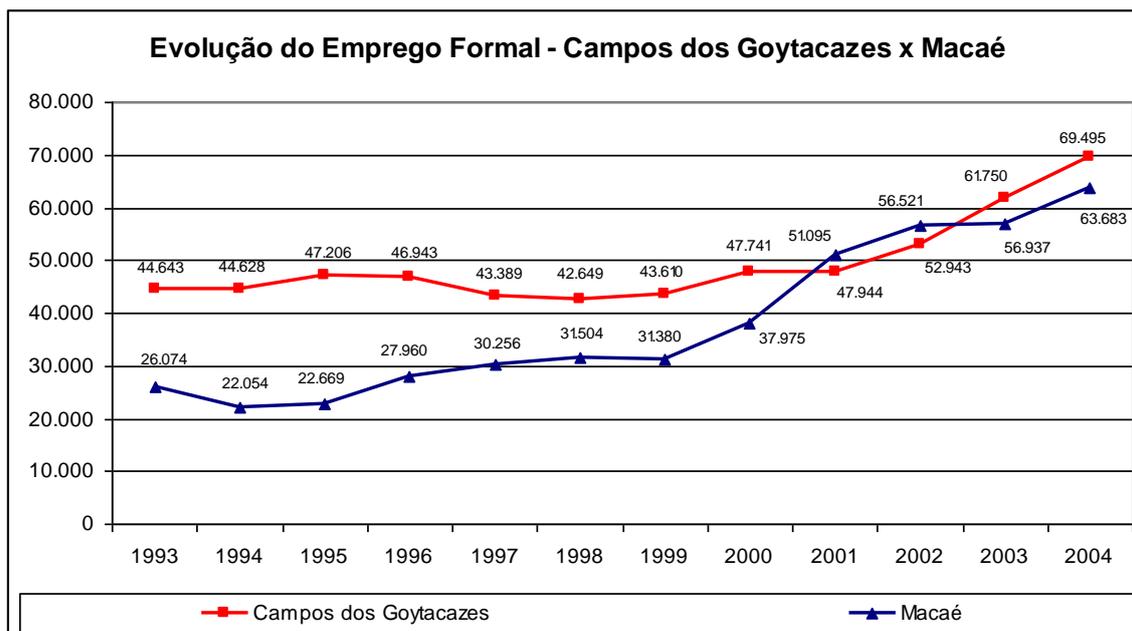


Figura 7 – Gráfico da Evolução do Emprego Formal – Campos x Macaé – 1993-2004.

Nota: Os valores representam o estoque de emprego em 31/Dez de cada ano.

Organização: Denise Terra.

Fonte: RAIS – Relação Anual de Informações Sociais (1993-2004).

Uma forma mais clara de demonstração da pouca influência das atividades de E-P na dinâmica de trabalho regional pode ser feita com a utilização do quociente locacional (QL)²¹ – uma ferramenta tradicional em pesquisas relacionadas à economia regional –, que nos revelará a presença ou não de setores especializados ligados à atividade de E-P. Este indicador é elaborado a partir das bases de dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) do Ministério do Trabalho e do Emprego (MTE).

As bases de dados da RAIS e da CAGED apresentam a vantagem de disponibilizar os dados com elevada desagregação setorial e geográfica, facilitando o processamento dos dados até o nível de municípios e, em termos setoriais, até o nível de classes de indústrias a quatro dígitos da Classificação Nacional da Atividade Econômica (CNAE). No entanto, essas bases apresentam algumas deficiências como a de incluir apenas relações contratuais formalizadas por meio da “carteira assinada” e a de utilizar o método de autoclassificação na coleta das informações primárias.

²¹ Esta ferramenta já foi utilizada por Terra (2003) e a análise e tabelas aqui apresentadas em Serra e Terra (2004).

O cálculo do QL é realizado conforme fórmula a seguir:

$$QL = \frac{\left(\frac{EMP_{ij}}{EMP_j}\right)}{\left(\frac{EMP_{iBR}}{EMP_{BR}}\right)}$$

Em que:

EMP_{ij} = total de empregados do setor i no município j

EMP_j = total de empregados no município j

EMP_{iBr} = total de empregados do setor i no Brasil

EMP_{Br} = total de empregados no Brasil

A interpretação do valor do indicador QL baseia-se numa comparação entre especializações, podendo resultar em três situações distintas:

- i) Quando $QL=1$, a especialização do município j em atividades do setor i é idêntica à especialização do conjunto do Brasil nas atividades deste setor.
- ii) Quando $QL > 1$, a especialização do município j em atividades do setor i é superior à especialização do conjunto do Brasil nas atividades deste setor.
- iii) Quando $QL < 1$, a especialização do município j em atividades do setor i é inferior à especialização do conjunto do Brasil nas atividades deste setor.

Calculou-se, na investigação realizada, o quociente locacional (QL) dos 223 setores constantes do Cadastro Nacional de Atividades Econômicas (CNAE) para todos os nove municípios membros da OMPETRO, tendo sido selecionados os 10 setores de maior QL por município, que tivessem no mínimo 50 empregados, para a identificação de aglomerações especializadas.

As tabelas foram elaboradas calculando-se um saldo de movimentação (admitidos e desligados) dos dados da CAGED nos anos de 2003 e 2004. Os dados da RAIS de dezembro de 2002 foram atualizados a partir deste saldo, obtendo-se, então, o número de empregados por mês nos anos de 2003 e 2004 e, por meio destes valores, foi calculada a média do volume de empregados destes dois últimos anos, obtendo-se um valor do número de empregados mais próximo do real, livre da sazonalidade, que ocorre quando se utilizam os dados da RAIS, sempre referentes ao mês de dezembro.

Foi elaborado ainda um outro indicador, de participação relativa (PR) visando medir a participação do total de empregados de um setor em determinado município da área de estudo em face do total de empregados em cada município, com o objetivo de mensurar o papel de cada setor na oferta de emprego formal local, conforme fórmula a seguir:

$$PR = \frac{EMP_{ij}}{EMP_j}$$

Em que:

EMP_{ij} = total de empregados do setor i no município j

EMP_j = total de empregados do município j

Para a identificação dos principais setores que apresentam empresas fornecedoras de máquinas, equipamentos e processos para o setor petróleo, utilizou-se uma planilha elaborada por Kupfer *et al.* (2004)²², que apresenta a distribuição setorial do investimento do setor petróleo. O Quadro 6 apresenta, a título de ilustração, esses dados:

²² Kupfer realiza um estudo com o objetivo de contribuir com um instrumento para quantificação dos impactos econômicos provenientes dos investimentos previstos nas diferentes fases de exploração, produção e refino de petróleo no Brasil. Faz uso das técnicas de insumo-produto para avaliação dos impactos diretos, indiretos e o efeito renda da expansão do setor petróleo na economia brasileira sobre a produção, renda, emprego, arrecadação tributária, balança comercial e meio ambiente.

Nome do setor	Principais produtos (*)
PETRÓLEO E GÁS	Perfuração, perfilagem e cimentação de poços
MINERAL NÃO METÁLICO	Cimento
SIDERURGIA	tubos e perfis de aço
METALÚRGICA NÃO FERROSOS	tubos, conexões, fios e cabos não revestidos de cobre e alumínio
OUTROS METALÚRGICOS	tanques, obras de caldearia pesada, estruturas metálicas, peças fundidas
MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS	serviços de instalação industrial, turbinas, turbo-compressores, árvore de natal molhada
MATERIAL ELÉTRICO	geradores, linhas flexíveis, cabos elétricos
EQUIPAMENTOS ELETRÔNICOS	sistemas de medidas e controle (instrumentação), computadores
PEÇAS E OUTROS VEÍCULOS	embarcações, peças e acessórios
ELEMENTOS QUÍMICOS	gases industriais
QUÍMICOS DIVERSOS	explosivos, preparados químicos
ARTIGOS PLÁSTICOS	tubos, cordas e peças de plástico
INDÚSTRIA TEXTIL	amarras
CONSTRUÇÃO CIVIL	construção civil
COMÉRCIO	comissões e corretagens
TRANSPORTES	afretamento
INSTITUIÇÕES FINANCEIRAS	seguros
SERV. PREST, À EMPRESA	levantamento geofísico, serviços técnicos especializados

Quadro 6 – Decomposição do investimento do setor petróleo.

(*) Principais produtos relacionados ao investimento do setor petróleo.

Fonte: Tabela adaptada de KUPFER (2000).

Comparando-se os resultados das tabelas referentes aos QL's (Tabelas 10a, 10b e 10c) com o Quadro 6, que apresenta a decomposição do investimento do setor petróleo, observa-se que apenas em Macaé os setores de maiores QL's são relacionados ao segmento de E-P. Em Macaé, o setor que apresenta o maior QL é o mesmo que tem a maior participação relativa no emprego municipal e está relacionado à “extração de petróleo e gás natural”, atingindo um QL de 251,83 e uma PR no emprego municipal de 14,25%. Os dez primeiros setores de maiores QL's, em Macaé, estão relacionados direta e indiretamente com a atividade petrolífera, e os altos índices alcançados, acompanhados do volume de empregados nestas atividades, permitem concluir que Macaé vem se tornando um aglomerado especializado neste setor.

Adicionalmente, para se ter uma idéia da dimensão efetiva do espriamento da indústria do petróleo nas atividades econômicas dos demais municípios, procurou-se averiguar se

os seus principais QL's estavam também relacionados com o setor. Verifica-se que os demais municípios não apresentam entre os seus maiores QL's, atividades econômicas que sejam diretamente ligadas à cadeia produtiva do petróleo. Os municípios da Região dos Lagos (Armação de Búzios, Rio das Ostras e Cabo Frio) apresentam os seus QL's mais significativos em setores relacionados ao turismo.

O elevado QL de Rio das Ostras na preparação de terreno, fabricação de equipamentos para distribuição e controle de energia elétrica, aluguel de máquinas e equipamentos reflete o fato deste município estar-se tornando um dos mais procurados por aqueles que conseguem emprego em Macaé e precisam fixar moradia na região, já que o déficit habitacional deste último centro tem tornado os preços dos imóveis impeditivos para as classes de rendas baixa e média.

O principal destaque em Cabo Frio é o setor de extração de minerais não metálicos, devido à tradicional indústria salinera. Em Quissamã, o destaque é ainda para a fabricação e refino de açúcar, revelando o peso da tradição sucro-alcooleira da região. Chama a atenção o peso da administração pública e da política econômica e social²³ nos municípios de Quissamã e Carapebus. Neste último a administração do estado e da política econômica e social apresentou o maior QL (4,43) e também a maior PR, alcançando 91,94%. Isso mostra que quase 100% dos empregos formais de Carapebus são oferecidos pela administração pública, maior empregadora do município. São João da Barra continua apresentando seus maiores QL's em fiação, fabricação de bebidas e refino de açúcar, atividades econômicas tradicionais no município.

Os municípios de base agrícola (Carapebus, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Quissamã e São João da Barra) permanecem apresentando os seus maiores QL's em atividades de lavoura, pecuária e fabricação e refino de açúcar. O município de Campos dos Goytacazes não se destaca em nenhuma atividade relacionada à extração de

²³ Os municípios de Quissamã e Carapebus foram desmembrados de Macaé – o primeiro em 01/01/90 e o segundo em 01/01/97. São municípios que apresentam alta capacidade de investimento por serem detentores de vultosos recursos provenientes das rendas petrolíferas.

petróleo, mas sim em transporte ferroviário interurbano²⁴, fabricação de produtos cerâmicos, fabricação e refino de açúcar. Apesar de não estar entre os dez maiores QL's, a atividade econômica que mais emprega formalmente é a administração do estado e da política econômica e social, com 12,09% dos empregos municipais.

A ausência de atividades econômicas relacionadas ao setor petróleo, nesses municípios, reforça o argumento de que a definição de “municípios produtores” de petróleo é muito mais consequência de um determinismo físico - que premia os beneficiários de acordo com a sorte geográfica de possuírem campos petrolíferos no interior de suas projeções territoriais na plataforma continental - do que em função dos efetivos impactos da E-P de petróleo sobre os seus territórios.²⁵

Os resultados indicam ainda que as atividades petrolíferas e para-petrolíferas na região impactaram mais os municípios pelo surto demográfico do que pelos reais impactos na estrutura produtiva dos mesmos, como bem destaca Moniè:

“O processo de industrialização/urbanização reorganiza a estrutura produtiva e o espaço regional, em detrimento do interior estagnado e em benefício dos municípios costeiros que recebem os maiores fluxos de investimentos produtivos, recursos financeiros e trabalhadores. No entanto, este movimento não afeta o litoral de forma homogênea. A cidade de Macaé, por abrigar a totalidade das instalações terrestres da indústria petrolífera, sofre sem dúvida os maiores efeitos da reestruturação em curso”. (MONIÈ, 2003, p. 276-277)

²⁴ O município de Campos dos Goytacazes tem uma unidade da Rede Ferroviária Federal S.A. (RFFSA), concessionária do serviço público de transporte ferroviário, privatizada em 1995, ocasionando uma significativa redução de pessoal.

²⁵ Este argumento foi desenvolvido por Serra e Patrão (2003)

Tabela 10a – Quociente Locacional dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos em relação ao Brasil e Participação Relativa em relação ao município.

Atividades Econômicas	Armação de Búzios			Atividades Econômicas	Cabo Frio			Atividades Econômicas	Carapebus		
	Empreg.	QL	PR _{MUN}		Empreg.	QL	PR _{MUN}		Empreg.	QL	PR _{MUN}
Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	1117	31,31	21,66%	Extração de outros minerais não metálicos	617	35,62	3,12%	Administração do estado e da política econômica e social	1342	4,43	91,94%
Condomínios prediais	569	7,34	11,05%	Produção de álcool	368	9,12	1,86%	-	-	-	-
Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação	593	4,96	11,51%	Obras de acabamento	203	8,66	1,03%	-	-	-	-
Com. varejista de tecidos, artigos de armarinho, vestuário e calçad...	245	2,33	4,75%	Outras atividades de informática, não especificadas anteriormente	200	7,37	1,01%	-	-	-	-
Comércio a varejo de combustíveis	80	2,04	1,55%	Condomínios prediais	1543	5,18	7,80%	-	-	-	-
Atividades desportivas e outras relacionadas ao lazer	50	1,92	0,97%	Incorporação e compra e venda de imóveis	71	4,39	0,36%	-	-	-	-
Com. varejista de produtos alimentícios, bebidas e fumo	87	1,57	1,68%	Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	453	3,31	2,29%	-	-	-	-
Com. varejista de outros produtos	398	1,38	7,72%	Captação, tratamento e distribuição de água	204	2,93	1,03%	-	-	-	-
Administração do estado e da política econômica e social	1254	1,17	24,33%	Com. varejista de produtos alimentícios, bebidas e fumo	620	2,93	3,13%	-	-	-	-
Outras atividades associativas	105	1,06	2,04%	Atividades imobiliárias por conta de terceiros	76	2,55	0,39%	-	-	-	-

Organização : Denise Terra.

Fonte: RAIS 2002, CAGED 2003 e 2004 - Grupo CNAE 95, 223 categorias.

Elaborada em ordem decrescente de QL para os dez primeiros setores com o número de empregados acima de 50.

Tabela 10b – Quociente Locacional dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos em relação ao Brasil e Participação Relativa em relação ao município. (continuação)

Atividades Econômicas	Campos dos Goytacazes			Atividades Econômicas	Casimiro de Abreu			Atividades Econômicas	Macaé		
	Empreg.	QL	PR _{MUN}		Empreg.	QL	PR _{MUN}		Empreg.	QL	PR _{MUN}
Transporte ferroviário interurbano	306	10,54	0,53%	Aluguel de máquinas e equipamentos	137	37,29	4,12%	Extração de petróleo e gás natural	8446	251,83	14,25%
Fabrç. De produtos cerâmicos	2003	7,77	3,45%	Laticínios	83	10,10	2,50%	Ativ de serv relacionados com a extração de petróleo e gás - exceto a prosp realiz por terceiros	3592	251,24	6,06%
Fabricação e refino de açúcar	2050	5,34	3,53%	Pecuária	126	4,48	3,79%	Manutenção e reparação de máquinas e equipamentos industriais	170	67,71	0,29%
Preparação do terreno	376	5,14	0,65%	Com. varejista de outros produtos	532	2,85	16,01%	Transporte marítimo de cabotagem e longo curso	1247	67,18	2,10%
Fabricação de produtos químicos orgânicos	161	4,28	0,28%	Produção mista: lavoura e pecuária	74	2,14	2,23%	Transporte aéreo, não-regular	335	33,95	0,57%
Aluguel de máquinas e equipamentos	257	4,00	0,44%	Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação	164	2,12	4,92%	Fabricação de máquinas e equip. de uso na extr. mineral e construção	805	31,08	1,36%
Limpeza urbana e esgoto e atividades relacionadas	720	3,44	1,24%	Comércio a varejo de combustíveis	53	2,10	1,59%	Preparação do terreno	1331	17,82	2,24%
Atividades de serviços relacionados com a agricultura e a pecuária...	870	3,33	1,50%	Comércio varejista não especializado	185	1,99	5,55%	Outros transportes aquaviários	262	13,31	0,44%
Comércio atacadista de produtos alimentícios, bebidas e fumo	1279	2,69	2,20%	Outras atividades associativas	120	1,86	3,61%	Transporte dutoviario	153	12,49	0,26%
Produção de lavouras temporárias	1730	2,59	2,98%	Administração do estado e da política econômica e social	1090	1,58	32,78%	Construção e reparação de embarcações	323	10,85	0,55%

Organização: Denise Terra.

Fonte: RAIS 2002, CAGED 2003 e 2004 - Grupo CNAE 95, 223 categorias.

Tabela 10c – Quociente Locacional dos municípios da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos em relação ao Brasil e Participação Relativa em relação ao município. (continuação)

Atividades Econômicas	Quissamã			Atividades Econômicas	Rio das Ostras			Atividades Econômicas	São João da Barra		
	Empreg.	QL	PR _{MUN}		Empreg.	QL	PR _{MUN}		Empreg.	QL	PR _{MUN}
Fabricação e refino de açúcar	478	24,48	16,16%	Preparação do terreno	207	25,83	3,25%	Fiacao	105	17,54	3,26%
Ensino médio	55	3,82	1,86%	Fabrç. de equipamentos para distribuicao e controle de energia elet...	88	17,95	1,39%	Fabricação de bebidas	124	12,62	3,85%
Produção mista: lavoura e pecuária	104	3,36	3,50%	Aluguel de máquinas e equipamentos	65	9,27	1,02%	Fabricação e refino de açúcar	156	7,36	4,86%
Construção de edificios e obras de engenharia civil	226	2,66	7,62%	Construção de edificios e obras de engenharia civil	1076	5,93	16,95%	Atividades de serviços relacionados com a agricultura e a pecuária...	64	4,39	1,98%
Administração do estado e da política econômica e social	1633	2,66	55,20%	Estabelecimentos hoteleiros e outros tipos de alojamento temporário	162	3,69	2,55%	Administração do estado e da política econômica e social	1742	2,61	54,16%
Outras atividades de serviços prestados principalmente as empresas	70	0,93	2,37%	Limpeza urbana e esgoto e atividades relacionadas	84	3,66	1,32%	Produção mista: lavoura e pecuária	61	1,82	1,89%
Outros transportes terrestres	56	0,55	1,88%	Ensino medio	86	2,78	1,35%	Com. varejista de outros produtos	188	1,04	5,84%
Com. varejista de outros produtos	58	0,35	1,96%	Com. varejista de produtos alimentícios, bebidas e fumo	127	1,87	2,00%	Construção de edificios e obras de engenharia civil	80	0,87	2,48%
-	-	-	-	Com. varejista de outros produtos	591	1,66	9,31%	Restaurantes e outros estabelecimentos de serviços de alimentação	59	0,79	1,83%
-	-	-	-	Administração do estado e da política econômica e social	2179	1,66	34,34%	Comércio varejista não especializado	69	0,77	2,15%

Organização: Denise Terra.

Fonte: RAIS 2002, CAGED 2003 e 2004 - Grupo CNAE 95, 223 categorias.

Elaborada em ordem decrescente de QL para os dez primeiros setores com o número de empregados acima de 50.

No próximo capítulo será apresentado um estudo sobre o desempenho financeiro e a capacidade de investimento desses municípios pertencentes a OMPETRO e analisado o padrão geográfico dos investimentos em obras públicas na cidade de Campos dos Goytacazes, município maior recebedor de rendas petrolíferas, procurando responder à seguinte questão: as gestões públicas municipais das cidades ricas do petróleo são mais solidárias com sua população de baixo status socioeconômico? Readaptando a questão de Vetter *et al* (1981): Quem se apropria dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas dos municípios “novos ricos” do petróleo?

5 RENDAS PETROLÍFERAS E DESIGUALDADES SOCIOESPACIAIS

No sentido de problematizar o impacto da atividade de Exploração e Produção (E-P) de Petróleo nos municípios pertencentes a OMPETRO, pretende-se inicialmente verificar e classificar os efeitos da distribuição das rendas petrolíferas sobre as finanças municipais, buscando mensurar os efeitos diferenciados sobre as receitas disponíveis e a sua capacidade de investimento, preocupando-se ainda com os efeitos indiretos deste aporte de recursos sobre o esforço de arrecadação própria.

Desta forma, objetiva-se mensurar a evolução do grau de dependência das finanças municipais em relação às rendas petrolíferas (*royalties* + participações especiais), medidas: (i) pela razão entre as rendas petrolíferas e as receitas orçamentárias; ii) pela razão entre as rendas petrolíferas e as receitas tributárias; iii) pelo comprometimento das rendas petrolíferas com o financiamento das despesas com investimentos.

Estes municípios, com receitas orçamentárias bastante significativas, convivem com o desafio da abundância temporária e de serem capazes de utilizar esses recursos para a promoção de uma melhor qualidade de vida de sua população, antes da escassez das jazidas e/ou antes de ocorrerem possíveis alterações nas regras de rateio das rendas petrolíferas que prejudiquem aos seus interesses.

Neste sentido, o presente estudo tem como principal objetivo investigar se as políticas de investimentos públicos ao longo das últimas três gestões municipais tornaram a distribuição da riqueza mais progressiva (menos concentrada), privilegiando áreas em que a concentração de famílias de baixo *status* socioeconômico é alto, ou mais regressiva (mais concentrada), por meio de investimentos em áreas onde predominam grupos de alto *status* socioeconômico. Cabe verificar, portanto, que grupos socioespaciais foram beneficiados no recorte temporal adotado neste estudo, no intuito de contribuir para a difícil tarefa de mensurar como o município vem aplicando as rendas petrolíferas.

A dinâmica dos investimentos no tempo permitirá, além de identificar a ocorrência de diferença no padrão de investimentos entre as gestões, inferir o impacto do aumento das receitas orçamentárias municipais provenientes dos *royalties* do petróleo na lógica de distribuição dos investimentos em obras públicas.

Os resultados obtidos serão analisados à luz dos mecanismos utilizados pela literatura para a explicação da alteração dos padrões de investimento público urbano, visando verificar se as políticas de investimentos adotadas nas três últimas gestões municipais reforçaram ou não as desigualdades socioespaciais já existentes, pela provisão diferenciada de obras públicas.

A questão, em outros termos, é conhecer que grupos sociais deste município vêm-se beneficiando com este fundo público formado pelas rendas petrolíferas. Será possível verificar a ocorrência ou não de uma melhor distribuição, setorial e territorial, dos investimentos públicos e saber se esta foi capaz de propiciar, em última instância, uma melhor distribuição de renda real, na concepção adotada por Harvey (1973).

5.1 O desempenho financeiro dos municípios da OMPETRO

O objetivo desta seção é inferir a capacidade dos municípios da OMPETRO em assumirem-se como os principais atores na implementação de políticas públicas e, em especial, na realização de investimentos em obras-públicas, tomando como referência o desempenho financeiro favorável proveniente do recebimento de expressivas rendas petrolíferas.

O recorte temporal corresponde ao período 2000-2004, período em que o crescimento das receitas provenientes das rendas petrolíferas tornou-se bastante significativo na composição dos orçamentos desses municípios, permitindo uma maior autonomia financeira e, portanto, uma primazia na condução das políticas públicas se comparado com a média dos municípios brasileiros.

Pressupõe-se que uma maior autonomia dos municípios na implementação das políticas públicas possa refletir em uma melhoria significativa na gestão dos serviços públicos e

na alocação mais eficiente dos seus gastos. Este argumento, como se sabe, foi um dos que permitiram o processo de descentralização administrativa e financeira que emergiu com a Constituição Federal vigente a partir de 1998, quando os municípios passaram a constituir “entes governamentais”, conforme ressalta Santos (2003):

“O principal argumento favorável à descentralização no âmbito dos governos locais baseia-se na alocação de bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados. Outro argumento importante é que o fornecimento de bens públicos pelas prefeituras proporciona maior flexibilidade e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população local. Além disso, o fato de o governo municipal atuar sobre um universo menor que o dos governos estaduais e federal favorece a maior participação da população na formulação das políticas públicas”. (SANTOS, 2003, p.198)

Neste sentido, o processo de descentralização brasileiro está relacionado à governabilidade, em bases mais democráticas, de uma sociedade econômica e socialmente desigual. Em outras palavras, sua função seria tornar governável uma nação que se destaca pelas enormes desigualdades interpessoais, inter e intra-regionais.

Neste conjunto de nove municípios pertencentes à OMPETRO, é possível encontrar a rara situação de significativa capacidade de investimento e investigar como agem os gestores públicos locais sem os constrangimentos de um orçamento comprometido, quase exclusivamente com o custeio da “máquina”.

Desta forma, municípios privilegiados com uma capacidade de investimento superior à média dos demais municípios brasileiros de mesmo porte poderiam se tornar exemplos de “boa governança”, pois dispõem de recursos suficientes para a adoção de técnicas mais refinadas de governo, visando à promoção de uma melhor qualidade de vida para a população.

Neste sentido, a formação de coalizões, característica típica da governança, permitiria uma melhor aplicação dos recursos pela participação de diversos atores que, mesmo apresentando preferências diferenciadas, poderiam evoluir para alcançar algumas preferências partilhadas, como a de uma maior participação nas decisões de aplicação e transparência no uso das rendas petrolíferas.

O fato de o petróleo ser um recurso não renovável exige um compromisso ainda maior das gestões municipais atuais com a sua forma de aplicação, em primeiro lugar pelo fato de que as gerações vindouras não poderão dispor mais do petróleo e, portanto, precisam ser compensadas por isto; em segundo lugar, por este trabalho adotar a perspectiva de Serra (2005), de que a função dos *royalties* deve ser a de promoção de uma justiça intergeracional.

“Nesta direção, a partir de uma recuperação da gênese do conceito de renda mineral – da economia clássica à contribuição de Hotelling (1931) – elegeu-se para os *royalties* a função de promover políticas de justiça intergeracional. Esta opção de justiça se assenta no fato da finita riqueza mineral, extraída hoje, representar um saque feito ao patrimônio das futuras gerações, para as quais seria devido algum tipo de compensação.

(...) A promoção da justiça intergeracional deve ser alvo de toda política de desenvolvimento. Os investimentos em saúde, educação, infraestrutura básica e produtiva, qualificação profissional, modernização da máquina administrativa, diversificação produtiva, entre outros, poderiam, rigorosamente, ser defendidos como ações de desenvolvimento, e por que não, ações também sensíveis em relação às gerações futuras”. (SERRA, 2005, p. 10)

Apesar de a Constituição de 1988 ter garantido a autonomia administrativa e financeira dos municípios brasileiros, a assunção gradual das políticas sociais pelos municípios e o recente esforço de recentralização das receitas por parte da União (com a criação de contribuições não transferíveis para as esferas de governo subnacionais, ex: CPMF, CSLL, COFINS) repercutiram negativamente nos municípios, levando-os a um estado de pauperização que vem se agravando em decorrência das restrições impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal.

Em contrapartida, a entrada em vigor da Lei Federal de Desenvolvimento Urbano (mais conhecida como Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257, de 10/07/2001), após onze anos de tramitação no Congresso Nacional, regulamenta os artigos 182 e 183 da Constituição Federal, relativos à Política Urbana, introduzindo novos instrumentos urbanísticos (com destaque para o IPTU progressivo e a concessão onerosa do direito de construir) que permitiram aos municípios a possibilidade de exercerem um papel determinante como atores privilegiados no exercício das políticas públicas locais.

No entanto, Santos (2003, p.209) alerta para o fato de que esse possível incremento da receita de IPTU pode não ocorrer devido à produção imobiliária brasileira ser marcadamente feita de loteamentos irregulares, grande parte não reconhecida institucionalmente, o que repercutiria na limitação da possibilidade de arrecadação.

Os constrangimentos sobre os orçamentos municipais podem ser verificados pela análise das despesas de investimento realizadas por esses municípios que, segundo estudo da Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Perfil e Evolução das Finanças municipais 1998-2003), estiveram em torno de 10,5% das receitas correntes, enquanto para os municípios da OMPETRO os recursos destinados a investimentos giram em torno de 31% do orçamento.

Constata-se, portanto, a elevada capacidade de investimentos deste conjunto de municípios beneficiários das rendas petrolíferas, no entanto, não é possível o acompanhamento e controle desses investimentos, pois tais rendas integram o caixa único dos municípios, tornando a alocação dos recursos, conforme nos alerta Braga, Serra e Terra (2006), dependente dos seguintes fatores: i) da iniciativa do próprio poder público de dar transparência à aplicação desses recursos, criando uma conta exclusiva para o seu recebimento e fundos públicos para a gestão da mesma; ii) do compromisso do legislativo municipal com a fiscalização da aplicação dos recursos, sem sucumbir ao poder de cooptação do executivo, facilitado pela “folga” de caixa; iii) da ação coletiva, que poderia pressionar por maior transparência no uso dos recursos e participar mais ativamente do processo decisório de aplicação; iv) da atuação do tribunal de Contas do Estado (TCE), que não está livre das pressões políticas na emissão de seus pareceres.

Os indicadores financeiros selecionados neste estudo focalizarão basicamente a estrutura das receitas municipais, mas incluirão também um relativo às despesas de investimentos públicos municipais. Os indicadores de receita correspondem à participação da receita tributária própria na receita orçamentária, além de verificar separadamente o grau de participação do Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISSQN), taxas e a partir de 2002 o Imposto de Renda Recolhido na Fonte (IRRF), que passou a fazer parte da composição da Receita Tributária Própria.

O objetivo foi avaliar o esforço de arrecadação própria dos municípios pertencentes à OMPETRO, que poderiam ser desestimulados do esforço tributário próprio, devido ao significativo volume de receitas recebidas, provenientes dos *royalties* e participações especiais. Considerou-se, por outro lado, o grau de dependência financeira com respeito às rendas petrolíferas. Pretendeu-se ainda comparar as despesas de investimentos em relação às rendas petrolíferas, tendo em vista que estas não deveriam ser utilizadas para o custeio da “máquina”.

Dando início ao exercício comparativo proposto, a Tabela 11 mostra o esforço de arrecadação própria dos municípios da OMPETRO comparado com a média dos demais municípios brasileiros de mesmo porte. Com o objetivo de minimizar a variância do esforço de arrecadação própria dos municípios, buscou-se um controle mínimo desta comparação, por meio da incorporação da dimensão escalar (tamanho populacional) dos municípios. Cabe destacar que as receitas orçamentárias dos municípios recebedores de rendas petrolíferas foram calculadas sem as referidas rendas, caso contrário não haveria possibilidade de medir este esforço de arrecadação.

Da Tabela 11 se extrai que o esforço de arrecadação própria dos municípios brasileiros tem crescido ao longo do período, conforme já destacado por Santos (2003), mas entre os beneficiários das rendas petrolíferas este indicador se manifesta de forma diferenciada: alguns municípios elevaram a arrecadação própria durante o período de análise e outros a reduziram, mas sempre com magnitude superior à média dos conjuntos dos municípios declarantes. A única exceção se encontra na classe de tamanho populacional entre 250.000 a 500.000, classe em que se encontra o município de Campos dos Goytacazes que, durante todo o período, apresentou um esforço de arrecadação própria inferior ao conjunto dos demais municípios brasileiros de mesmo porte.

O esforço de arrecadação própria tende a ser diretamente proporcional ao tamanho da população do município, tanto para o conjunto dos municípios brasileiros como para aqueles municípios recebedores de rendas petrolíferas. Entre os municípios pertencentes à OMPETRO, ocorrem variações devido ao número de municípios em cada classe de tamanho ser reduzido, o que eleva a influência relativa daqueles que se distanciam da

média. Pode-se citar, por exemplo, municípios que, mesmo com um contingente populacional pequeno, mas que são turísticos, como Armação de Búzios, apresentam um peso relativo do IPTU em sua receita tributária superior à média dos municípios de mesmo porte. Contrariamente, apresenta-se o caso de Campos dos Goytacazes, que vem adotando uma política de ampliação das concessões de isenção de IPTU, que o diferencia da média dos municípios brasileiros de mesmo porte.²⁶

Não surpreende o fato de o município de Macaé apresentar o melhor resultado no esforço de arrecadação própria entre os municípios pertencentes à OMPETRO. Isto ocorre devido ao maior dinamismo econômico propiciado pelas atividades de exploração e produção de petróleo e do fato de a Petrobras ter centralizado nesse município a sua base de operações para toda Bacia de Campos.

Estudo realizado por Afonso e Araújo (2000) aponta para o fato de que existe um grande potencial a ser explorado no processo de arrecadação tributária municipal, pois a importância relativa dos municípios brasileiros na geração da carga tributária nacional é ainda bastante reduzida, comparativamente a outros países de renda compatível com a do Brasil. Os autores apresentam algumas causas para a ocorrência desta situação:

“Do lado da receita própria municipal, a despeito do impressionante crescimento nos últimos anos, há ainda um enorme potencial inexplorado. Há um grande contingente de municípios de perfil idêntico em termos de região, renda e população com indicadores de

²⁶ São isentos do imposto, segundo o projeto de lei nº 7695/2004: i) as áreas declaradas pelo Conselho Municipal de Meio ambiente, como de preservação ecológica; ii) os imóveis cedidos gratuitamente para uso da municipalidade enquanto durar a cessão; iii) os imóveis cujo valor venal seja inferior a R\$ 1.500,00 (mil e quinhentos reais); iv) o proprietário ou detentor de um único imóvel residencial, que o utilize para moradia, cuja renda mensal familiar não ultrapasse 03 (três) salários mínimos, bem como a(o) viúva (o) com igual limite de rendimentos; v) o proprietário ou detentor de um único imóvel residencial, que o utilize para moradia, cuja área seja de menos de 40 m² (quarenta metros quadrados); v) o imóvel de propriedade de ex-combatente, utilizado para sua moradia, estendendo-se o mesmo benefício à viúva, ou ao filho inválido, se houver, caso o imóvel continue a servir de residência dos mesmos; vii) o proprietário ou detentor de um único imóvel residencial, que o utilize para moradia, cujo valor venal seja inferior a R\$ 4.924,92 (quatro mil e noventa e dois centavos); viii) as indústrias que se instalarem na CODIN (Companhia de distritos Industriais), para desenvolverem suas atividades no Município, pelo prazo de 20 (vinte) anos após sua instalação, observada a redação da emenda nº 30 da LOM; ix) as indústrias que mantendo pelo menos 100 (cem) empregados, tenham sede e desenvolvam suas atividades nos Distritos distantes, no mínimo 20 (vinte) quilômetros da sede do Município, pelo prazo de 10 (dez) anos após sua instalação; x) O portador de tuberculose ativa, alienação mental, esclerose múltipla, neoplasia maligna, hanseníase, paralisia irreversível e incapacitante, cardiopatia grave, doença de Parkinson, nefropatia grave, estados avançados de paget, com base em conclusão de medicina especializada, desde que seja proprietário ou possuidor de um único imóvel residencial e nele resida.

receita própria com razoável variância. É possível avançar muito sobre as bases tributárias atuais, em especial no caso das cidades médias e algumas de grande porte. As causas para esse quadro são as mais diversas e vão muito além do descaso dos prefeitos com a geração de recursos através de medidas pouco populares. Em muitos casos, é preciso investimentos em cadastramento, sistemas de controle, fiscalização, treinamento de pessoal. Trata-se de aplicações de elevadíssimo retorno, mesmo para os critérios mais rígidos de análise de investimentos. (AFONSO e ARAÚJO, 2000, p. 49)

Para uma melhor compreensão dos resultados em geral positivos do esforço de arrecadação dos municípios pertencentes à OMPETRO, os indicadores das Tabelas 12a e 12b permitem maior refinamento na análise da composição da receita tributária destes no intuito de se conhecer quais tributos mais contribuíram para a sua magnitude.

De uma maneira geral, o imposto predial e territorial urbano (IPTU) e o imposto sobre serviço de qualquer natureza (ISSQN) são os mais representativos, o que não foge à regra nos demais municípios brasileiros. No entanto, cabe observar que o IPTU em determinados municípios perdeu seu peso relativo ao longo do período de estudo para a arrecadação de ISSQN, como em Campos dos Goytacazes. No entanto, em outros municípios, como o de Cabo Frio e Casimiro de Abreu, o IPTU manteve-se como o principal elemento da composição da Receita Tributária Própria.

Deve-se ressaltar que, a partir de 2002, passa a fazer parte da composição da Receita Tributária Própria o Imposto de Renda Recolhido na Fonte (IRRF) que até então era contabilizado na Transferência Corrente da União. Esta alteração dificulta a comparabilidade da evolução do peso relativo dos diferentes impostos na composição da Receita Tributária Própria de cada município.

O município de Macaé se destaca entre os municípios da OMPETRO que tiveram maior esforço de arrecadação própria. A cobrança do ISSQN é a maior responsável pelo resultado positivo, chegando a representar cerca de 80% de todo o esforço de arrecadação deste município. É interessante notar ainda o peso da arrecadação do ISSQN também nos municípios de Quissamã e Rio das Ostras, que em 2004 alcançou, respectivamente, 49,8% e 41,3%. Os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, como não tiveram o recebimento do Imposto de Renda Recolhido na Fonte na

composição da receita tributária própria, obtiveram um peso maior nos demais componentes, destacando-se o ISSQN, passando a representar em 2004, 61,1% e 54,2%, respectivamente.

A Tabela 13 apresenta o grau de dependência dos municípios da OMPETRO em relação às receitas petrolíferas. A situação que mais se destaca entre os municípios beneficiários destas rendas é a de crescimento do grau de dependência. Ocorrem, no entanto, algumas exceções a esse padrão, protagonizadas pelos municípios de Quissamã e Rio das Ostras, que reduziram o nível de dependência em relação às rendas petrolíferas. Já o município de Macaé permaneceu com nível de dependência igual ao do início do período de análise.

O município de Campos dos Goytacazes é o mais dependente das rendas petrolíferas, sendo que 72,6% de sua receita orçamentária em 2004 é proveniente desta fonte. Em seguida aparecem os municípios de Rio das Ostras com 67,2% e São João da Barra com 60%. O nível médio de dependência entre os municípios da OMPETRO é de 54,7%, tendo-se reduzido ao longo do período analisado.

As rendas petrolíferas, ao mesmo tempo em que permitem aos municípios uma maior autonomia na condução das políticas públicas, geram um nível de dependência desses recursos também de grande magnitude. Desta forma, seria necessário que esses recursos estivessem sendo utilizados como despesas de investimentos e não de custeio das administrações municipais. Seria ingenuidade acreditar que apenas a quantificação do volume de investimentos em relação às rendas petrolíferas pudesse ser, isoladamente, um bom indicador para medir a boa aplicação desses recursos. Seria, para tanto, necessário uma abordagem qualitativa que verificasse a participação da comunidade no processo decisório de aplicação dos recursos, a transparência do processo de contratação dos serviços como forma de redução dos contratos superfaturados, a existência de fundos específicos, que poderiam ser criados para maior foco na utilização dos mesmos.

Tabela 11 – Esforço de arrecadação própria segundo grupos selecionados de municípios. Municípios da OMPETRO, 2000/2004. (R\$ correntes)

Classe de Tamanho	Conjuntos Selecionados	2000		2001		2002		2003		2004	
		Nº de Mun.	Rec Trib / Rec Orç¹	Nº de Mun.	Rec Trib / Rec Orç¹	Nº de Mun.	Rec Trib / Rec Orç¹	Nº de Mun.	Rec Trib / Rec Orç¹	Nº de Mun.	Rec Trib / Rec Orç¹
< 20.000	Conjunto dos Municípios Declarantes	3.356	3,2%	3440	3,4%	3283	4,2%	3194	4,8%	2716	4,6%
	Municípios Recebedores de Rendas Petrolíferas	396	2,7%	443	2,7%	436	3,8%	395	4,2%	311	4,0%
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	3	13,2%	3	11,3%	3	10,5%	2	5,7%	2	7,3%
	Armação de Búzios		33,9%		29,2%		22,6%	-	-	-	-
	Carapebus		2,1%		2,1%		4,1%		5,5%		7,0%
	Quissamã		3,5%		2,7%		4,9%		5,8%		7,5%
]20.000; 50.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	725	6,0%	735	6,1%	702	7,2%	704	7,8%	605	7,6%
	Municípios Recebedores de Rendas Petrolíferas	182	5,9%	198	5,7%	213	6,1%	198	6,9%	163	8,4%
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	3	9,6%	3	6,7%	3	9,0%	4	12,5%	4	17,8%
	Armação de Búzios	-	-	-	-	-	-		27,5%		33,6%
	Casimiro de Abreu		4,4%		4,0%		9,2%		4,4%		5,0%
	Rio das Ostras		19,2%		10,5%		13,5%		12,5%		25,4%
São João da Barra*		5,2%		5,6%		4,3%		5,6%		7,2%	
]50.000; 100.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	227	10,1%	228	10,5%	222	11,6%	227	12,0%	200	11,4%
	Municípios Recebedores de Rendas Petrolíferas	63	11,4%	67	10,2%	72	11,7%	58	13,0%	54	13,6%
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
]100.000; 250.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	98	13,5%	98	13,0%	95	13,9%	102	13,9%	98	14,0%
	Municípios Recebedores de Rendas Petrolíferas	39	17,7%	40	16,9%	40	18,1%	41	19,1%	42	18,1%
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	2	22,0%	2	16,3%	2	23,5%	2	22,4%	2	26,5%
	Cabo Frio		24,0%		14,2%		20,5%		18,4%		19,1%
Macaé		20,0%		18,4%		26,4%		26,4%		33,9%	
]250.000;500.000]	Conjunto dos Municípios Declarantes	31	16,9%	34	18,2%	32	20,2%	36	19,7%	37	18,3%
	Municípios Recebedores de Rendas Petrolíferas	22	23,8%	20	22,7%	24	22,6%	21	23,0%	22	23,0%
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	1	15,9%	1	11,7%	1	14,3%	1	10,8%	1	14,3%
	Campos dos Goytacazes**		15,9%		11,7%		14,3%		10,8%		14,3%
> 500.000	Conjunto dos Municípios Declarantes	14	20,7%	15	20,6%	16	22,2%	18	23,5%	18	22,9%
	Municípios Recebedores de Rendas Petrolíferas	16	24,7%	16	25,1%	16	27,3%	15	27,4%	15	26,1%
	Municípios da Ompetro pertencente a esta classe	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Média dos Municípios da OMPETRO		9	13,6%	9	10,9%	9	13,3%	9	13,0%	9	17,0%

Organização: Denise Terra.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2000 - 2004).

* Dados do TCE-RJ (2003-2004); ** Dados do TCE-RJ (2001-2004).

¹ Sem rendas petrolíferas.

Tabela 12a – Composição da receita tributária própria. Municípios da OMPETRO (2000-2004)

Município	UF	2000				2001				2002					
		IPTU / Rec. Trib.	ITBI / Rec. Trib.	ISSQN / Rec. Trib.	Taxas / Rec. Trib.	IPTU / Rec. Trib.	ITBI / Rec. Trib.	ISSQN / Rec. Trib.	Taxas / Rec. Trib.	Contr. de Melhoria / Rec. Trib	IPTU / Rec. Trib.	IRRF / Rec. Trib.	ITBI / Rec. Trib.	ISSQN / Rec. Trib.	Taxas / Rec. Trib.
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Armação de Búzios	RJ	44,7	13,1	18,3	23,8	44,3	15,9	15,5	24,2	0,0	35,0	12,2	18,0	23,7	11,1
Cabo Frio	RJ	62,1	14,1	19,5	4,3	57,3	13,7	21,6	7,5	0,0	37,2	10,7	11,3	22,2	18,6
Campos dos Goytacazes*	RJ	26,5	7,4	52,0	14,1	24,2	5,4	59,0	11,5	0,0	24,1	1,8	5,8	58,6	9,7
Carapebus	RJ	15,8	4,9	47,7	31,6	24,8	5,4	48,7	0,2	20,9	8,6	58,0	3,1	21,4	9,0
Casimiro de Abreu	RJ	55,4	12,7	25,3	6,6	60,0	10,6	23,5	5,9	0,0	46,8	22,0	8,2	18,3	4,6
Macaé	RJ	11,0	6,0	77,4	5,6	7,3	5,2	83,0	4,4	0,0	5,4	5,3	4,2	76,9	8,2
Quissamã	RJ	21,7	2,9	72,8	2,6	16,5	5,3	76,1	2,1	0,0	8,8	37,0	1,4	51,7	1,2
Rio das Ostras	RJ	59,6	14,3	22,8	3,3	58,2	16,2	21,2	4,5	0,0	43,2	17,2	14,2	22,5	2,9
São João da Barra**	RJ	37,1	7,1	36,7	19,0	41,3	5,9	31,3	21,3	0,2	30,9	15,4	6,2	29,5	18,0

Organização: Denise Terra

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2000 - 2004).

* Dados do TCE-RJ (2001-2004).

** Dados do TCE-RJ (2003-2004).

Tabela 12b – Composição da receita tributária própria. Municípios da OMPETRO (2000-2004) - Continuação

Município	UF	2003					2004					
		IPTU / Rec. Trib.	IRRF / Rec. Trib.	ITBI / Rec. Trib.	ISSQN / Rec. Trib.	Taxas / Rec. Trib.	IPTU / Rec. Trib.	IRRF / Rec. Trib.	ITBI / Rec. Trib.	ISSQN / Rec. Trib.	Taxas / Rec. Trib.	Contr. de Melhoria / Rec. Trib
		%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Armação de Búzios	RJ	35,0	12,2	18,0	23,7	11,1	31,9	11,3	15,2	26,6	15,1	0,0
Cabo Frio	RJ	47,6	8,1	10,3	22,0	12,0	48,7	10,2	10,3	23,4	7,4	0,0
Campos dos Goytacazes*	RJ	32,5	2,7	5,6	57,1	2,0	29,5	6,0	6,0	57,4	1,0	0,0
Carapebus	RJ	7,3	62,5	2,4	20,8	7,0	6,0	52,0	2,3	36,2	3,5	0,0
Casimiro de Abreu	RJ	49,3	28,9	6,7	11,8	3,3	44,3	27,4	6,5	19,7	2,1	0,0
Macaé	RJ	3,7	6,8	3,1	82,2	4,2	3,1	11,1	2,7	79,4	3,8	0,0
Quissamã	RJ	8,9	36,9	1,9	51,3	1,0	8,0	39,1	2,2	49,8	1,0	0,0
Rio das Ostras	RJ	23,7	18,5	10,4	25,2	22,2	14,2	22,2	9,2	41,3	7,5	5,5
São João da Barra**	RJ	24,3	12,4	5,7	35,9	21,7	21,9	16,4	6,4	45,3	10,0	0,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2000 - 2004).

* Dados do TCE-RJ (2001-2004).

** Dados do TCE-RJ (2003-2004).

Como é também de nosso interesse investigar que parcela das rendas petrolíferas foi destinada a despesas com investimentos, foram elaboradas as Tabelas 14 e 15. Verifica-se que grande parte das rendas petrolíferas não está sendo destinada à realização de despesas com investimentos, o que seria recomendável tendo em vista o futuro desses municípios.

Os municípios que mais se comprometeram em reverter as rendas petrolíferas em despesas com investimentos foram os de Rio das Ostras, Macaé, Armação de Búzios e Cabo Frio. O município que, ao longo do período analisado, menos se comprometeu foi o de Casimiro de Abreu.

Esses resultados divergem bastante da retórica assumida pelos prefeitos desses municípios. Se por um lado, não há nesses resultados qualquer indicação de irregularidade legal, por outro lado, eles sugerem que as prefeituras têm utilizado esses recursos erráticos para suas despesas de custeio. Sem as rendas petrolíferas essas prefeituras estariam literalmente falidas. Além disso, os resultados indicam a falta de comprometimento dessas prefeituras com a preparação dos municípios para o futuro sem petróleo.

Outro aspecto a ser considerado nessa análise é que grande parte das despesas com investimentos realizadas por esses municípios é destinada à execução de obras-públicas e estas só elevarão o nível de justiça social caso sejam aplicadas em melhoria de qualidade de vida da população, privilegiando as áreas onde reside a parcela mais pobre da população.

Caso as obras públicas sirvam apenas a uma remodelação do espaço físico, elas não estarão atreladas ao objetivo de desenvolvimento urbano, como nos alerta Souza (2005). É necessária uma reforma urbana no sentido de uma reforma social e que tenha como objetivos:

- “i) coibir a especulação imobiliária, a qual, tipicamente, corre desenfreada em cidades de países periféricos e semiperiféricos; ii) reduzir o nível de disparidade socioeconômico-espacial intra-urbana,

assim reduzindo o nível de segregação residencial; iii) democratizar o mais possível o planejamento e a gestão do espaço urbano.

Além desses, outros dois objetivos, ambos extremamente relevantes, podem ser apontados como *objetivos auxiliares* do objetivo específico relativo à redução do nível de disparidade socioeconômico-espacial intra-urbana: i) garantir segurança jurídica para as populações residentes em espaços carentes de regularização fundiária, tais como favelas e loteamentos irregulares; ii) gerar emprego e renda para os pobres urbanos”. (SOUZA, 2005, p. 113)

Desse modo, a alteração da lógica de alocação espacial dos investimentos públicos, privilegiando os grupos socioespaciais de baixo *status* sócio-econômico promoveria, no médio e longo prazos, uma espécie de redistribuição indireta de renda, ou seja, uma redistribuição de renda real, como denominada por Harvey (1973).

De qualquer forma, percebe-se que todos os municípios pertencentes à OMPETRO estão, em maior ou menor grau, custeando a máquina pública com as rendas petrolíferas, o que pode significar um risco de insolvência financeira já que as rendas petrolíferas variam de acordo com o câmbio e o preço internacional do petróleo, bem como devido à dependência de alguns municípios ao volume produzido por uma ou poucas plataformas, o que torna o risco ainda maior, diante da possibilidade de paradas técnicas e acidentes que acarretarão queda na produção e, conseqüentemente, menos renda para os municípios beneficiários.

A utilização das rendas petrolíferas em custeio pelos gestores públicos também fere o princípio da justiça intergeracional, defendido por Serra (2003), e que deveria orientar a aplicação destes recursos, já que se trata de rendas provenientes de um recurso mineral não renovável.

Tabela 13 – Grau de dependência das receitas petrolíferas. Municípios da OMPETRO, 2000/2004. (R\$ correntes)

Municípios da OMPETRO	2000			2001			2002			2003			2004		
	Royalties + PE (A)	Rec. Orç. (B)	A/B	Royalties + PE (A)	Rec. Orç. (B)	A/B	Royalties + PE (A)	Rec. Orç. (B)	A/B	Royalties + PE (A)	Rec. Orç. (B)	A/B	Royalties + PE (A)	Rec. Orç. (B)	A/B
Armação de Búzios	12.071.332	30.827.076	39,2%	15.621.447	40.751.348	38,3%	28.068.454	74.378.621	37,7%	36.247.341	74.378.621	48,7%	35.656.515	75.127.068	47,5%
Cabo Frio	23.371.221	81.741.814	28,6%	30.045.311	136.521.000	22,0%	62.853.527	171.258.962	36,7%	87.556.222	215.813.149	40,6%	100.418.629	244.118.345	41,1%
Campos dos Goytacazes**	164.802.875	271.636.445	60,7%	200.272.711	381.114.850	52,5%	348.249.445	524.122.694	66,4%	475.182.178	727.561.379	65,3%	551.673.666	759.447.469	72,6%
Carapebus	11.021.169	21.491.793	51,3%	13.383.154	26.273.085	50,9%	20.370.812	38.331.786	53,1%	24.245.167	42.468.656	57,1%	23.868.408	43.344.909	55,1%
Casimiro de Abreu	11.547.893	31.745.988	36,4%	14.525.612	41.806.531	34,7%	26.385.888	41.806.531	63,1%	32.072.939	75.471.407	42,5%	31.848.779	77.186.913	41,3%
Macaé	90.351.755	173.183.748	52,2%	113.194.864	251.962.972	44,9%	194.061.125	361.258.182	53,7%	256.136.554	513.101.013	49,9%	294.458.708	564.641.614	52,1%
Quissamã	32.271.214	53.528.390	60,3%	33.598.004	69.788.673	48,1%	48.529.279	93.275.021	52,0%	63.064.727	120.845.053	52,2%	66.036.034	119.976.347	55,0%
Rio das Ostras	69.729.496	90.087.636	77,4%	89.844.078	140.208.097	64,1%	158.667.208	218.761.941	72,5%	201.942.934	328.889.335	61,4%	223.207.347	332.373.166	67,2%
São João da Barra*	12.263.030	28.330.376	43,3%	15.546.846	36.754.380	42,3%	5.125.955	33.087.120	15,5%	30.695.016	55.149.607	55,7%	38.427.303	64.034.627	60,0%
Média dos Municípios da OMPETRO	49.334.421	86.952.585	58,5%	58.448.003	125.020.104	44,2%	99.145.744	172.920.095	50,1%	134.127.009	239.297.580	52,6%	151.732.821	253.361.162	54,7%

Organização: Denise Terra.

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2000 - 2004).

* Dados do TCE-RJ (2003-2004).

** Dados do TCE-RJ (2001-2004).

Tabela 14 – Comprometimento das Rendas Petrolíferas com Investimentos. Municípios da OMPETRO, 2000/2004. (R\$ correntes)

Municípios da OMPETRO	UF	2000			2001			2002			2003			2004			
		Rendas Petrolíferas: Royalties + Participações Especiais		Despesas com Investimento	Razão: (A) / (B)	Rendas Petrolíferas: Royalties + Participações Especiais		Despesas com Investimento	Razão: (A) / (B)	Rendas Petrolíferas: Royalties + Participações Especiais		Despesas com Investimento	Razão: (A) / (B)	Rendas Petrolíferas: Royalties + Participações Especiais		Despesas com Investimento	Razão: (A) / (B)
		(A)	(B)		(A)	(B)		(A)	(B)		(A)	(B)		(A)	(B)		
Campos dos Goytacazes*	RJ	164.802.875	90.023.074	1,83	200.272.711	93.782.529	2,14	348.249.445	116.850.429	2,98	475.182.178	130.649.033	3,64	551.673.666	112.299.983	4,91	
Carapebus	RJ	11.021.169	6.002.135	1,84	13.383.154	6.093.123	2,20	20.370.812	7.122.752	2,86	24.245.167	9.131.014	2,66	23.868.408	4.690.560	5,09	
Quissamã	RJ	32.271.214	15.511.738	2,08	33.598.004	17.828.752	1,88	48.529.279	26.916.232	1,80	63.064.727	32.406.256	1,95	66.036.034	26.967.927	2,45	
Armação de Búzios	RJ	12.071.332	5.551.968	2,17	15.621.447	5.652.121	2,76	28.068.454	13.370.540	2,10	36.247.341	13.370.540	2,71	35.656.515	22.534.201	1,58	
Casimiro de Abreu	RJ	11.547.893	5.497.645	2,10	14.525.612	4.494.233	3,23	26.385.888	8.381.059	3,15	32.072.939	6.375.687	5,03	31.848.779	4.220.125	7,55	
Rio das Ostras	RJ	69.729.496	20.519.010	3,40	89.844.078	37.776.370	2,38	158.667.208	84.791.908	1,87	201.942.934	134.125.590	1,51	223.207.347	200.137.903	1,12	
São João da Barra**	RJ	12.263.030	8.721.589	1,41	15.546.846	7.419.744	2,10	5.125.955	3.459.575	1,48	30.695.016	9.867.098	3,11	38.427.303	7.745.263	4,96	
Macaé	RJ	90.351.755	29.600.005	3,05	113.194.864	33.144.103	3,42	194.061.125	42.014.076	4,62	256.136.554	147.444.755	1,74	294.458.708	212.620.027	1,38	
Cabo Frio	RJ	23.371.221	9.323.543	2,51	30.045.311	23.345.000	1,29	62.853.527	44.849.685	1,40	87.556.222	59.888.954	1,46	100.418.629	58.055.843	1,73	

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2000 - 2004).

* Dados do TCE-RJ (2001-2004).

** Dados do TCE-RJ (2003-2004).

Tabela 15 – Comprometimento das rendas petrolíferas com investimentos per capita. Municípios da OMPETRO, 2000/2004. (R\$ correntes)

Municípios da OMPETRO	UF	2000			2001			2002			2003			2004		
		Despesas com Investimento	Pop. 2000 - IBGE	Desp. com Invest. Per Capita	Despesas com Investimento	Pop. 2001 - IBGE	Desp. com Invest. Per Capita	Despesas com Investimento	Pop. 2002 - IBGE	Desp. com Invest. Per Capita	Despesas com Investimento	Pop. 2003 - IBGE	Desp. com Invest. Per Capita	Despesas com Investimento	Pop. 2004 - IBGE	Desp. com Invest. Per Capita
Campos dos Goytacazes*	RJ	90.023.074	406.989	221,19	93.782.529	410.220	228,62	116.850.429	413.445	282,63	130.649.033	416.441	313,73	112.299.983	422.731	265,65
Carapebus	RJ	6.002.135	8.666	692,61	6.093.123	8.882	686,01	7.122.752	9.365	760,57	9.131.014	9.554	955,73	4.690.560	9.951	471,37
Quissamã	RJ	15.511.738	13.674	1134,40	17.828.752	14.061	1267,96	26.916.232	14.349	1875,83	32.406.256	14.662	2210,22	26.967.927	15.319	1760,42
Armação de Búzios	RJ	5.551.968	18.204	304,99	5.652.121	19.118	295,64	13.370.540	19.818	674,67	13.370.540	20.567	650,10	22.534.201	22.140	1017,80
Casimiro de Abreu	RJ	5.497.645	22.152	248,18	4.494.233	22.841	196,76	8.381.059	23.526	356,25	6.375.687	24.164	263,85	4.220.125	25.502	165,48
Rio das Ostras	RJ	20.519.010	36.419	563,41	37.776.370	39.046	967,48	84.791.908	40.248	2106,74	134.125.590	42.024	3191,64	200.137.903	45.755	4374,12
São João da Barra**	RJ	8.721.589	27.682	315,06	7.419.744	27.663	268,22	3.459.575	27.993	123,59	9.867.098	28.138	350,67	7.745.263	28.441	272,33
Macaé	RJ	29.600.005	132.461	223,46	33.144.103	136.145	243,45	42.014.076	140.466	299,10	147.444.755	144.207	1022,45	212.620.027	152.063	1398,24
Cabo Frio	RJ	9.323.543	126.828	73,51	23.345.000	133.341	175,08	44.849.685	137.863	325,32	59.888.954	142.984	418,85	58.055.843	153.735	377,64

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional – STN (Finbra 2000 - 2004).

* Dados do TCE-RJ (2001-2004).

** Dados do TCE-RJ (2003-2004).

5.2 Royalties do petróleo e alocação distributiva dos investimentos em obras públicas

O objetivo desta seção é caracterizar o padrão de distribuição espacial dos investimentos em obras públicas, que serão discriminados segundo períodos político-administrativos, e verificar que grupos sociais se apropriam dos benefícios de sua localização. São assim assinaladas a efetividade social dessas obras públicas e as prioridades de investimentos segundo diferentes gestões municipais.

As informações referentes a esses investimentos foram obtidas nos resultados das licitações publicadas no Diário Oficial do Município (Jornal Monitor Campista), seguindo a orientação de Marques (2000, p.101), que considera que “uma das melhores formas de se observarem os investimentos públicos ao longo do tempo é através da análise dos resultados das licitações de obras e projetos”.

Este estudo contribuirá para se conhecer em que medida as políticas de investimento em serviços urbanos continuam reproduzindo a lógica segregadora dos anos 70, como apontam os estudos realizados por Vetter e Massena (1981), que identificaram na dinâmica urbana da metrópole do Rio de Janeiro uma distribuição regressiva dos serviços de água e esgoto, fazendo com que o modelo de “causação circular” fosse considerado pela literatura como característico do padrão de urbanização brasileiro. Estudos mais recentes, como os de Marques e Bichir (2000), já mostram alterações nesse padrão e investigam novas explicações para a decisão de alocação dos investimentos públicos.

O período selecionado para o estudo proposto foi marcado por um ponto de inflexão que corresponde a uma entrada massiva de recursos provenientes das rendas petrolíferas nos orçamento do município de Campos dos Goytacazes, conforme já visto na seção anterior.

O interesse desta investigação é verificar a ocorrência de alteração no padrão de alocação dos investimentos, tendo em vista a folga no orçamento, principalmente na

última gestão municipal. Neste sentido, apresenta-se o padrão temporal da distribuição dos investimentos e suas principais características. De forma concomitante, procura-se identificar que grupos sociais mais se beneficiaram com as obras públicas e identificar se os argumentos que se fazem presentes na literatura sobre a produção da cidade e políticas públicas urbanas são válidos também para municípios que apresentam elevada capacidade de investimento.

Antes de desenvolver a análise do padrão de distribuição espacial dos investimentos, faz-se necessário conhecer um pouco sobre a formação desse espaço urbano e seu padrão recente de urbanização, para que se possa compreender a gênese das desigualdades socioespaciais hoje existentes na cidade.

5.2.1 Gênese das desigualdades socioespaciais em Campos dos Goytacazes

O intuito desta seção é apresentar, de uma forma sucinta, a formação histórica espacial da cidade de Campos dos Goytacazes, muito ligada à dinâmica econômica do Norte Fluminense. Acredita-se que este conhecimento permitirá uma melhor compreensão das repercussões das mudanças recentes, geradas pela elevada capacidade de investimento municipal no seu intra-urbano, originada dos recursos provenientes das rendas petrolíferas, bem como as transformações do ambiente construído sobre o qual foram realizados os investimentos em obras públicas, conhecimento este que auxiliará na interpretação dos resultados e das conseqüências sociais e urbanas decorrentes.

O município de Campos tem historicamente ocupado um lugar de relevância em toda a região Norte e Noroeste do Estado do Rio de Janeiro, conforme visto em capítulo anterior. O povoamento da cidade iniciou-se com a criação de gado e se consolidou com a monocultura canavieira. As atividades comerciais, religiosas e administrativas contribuíram para reforçar o estabelecimento do espaço urbano campista. Em 1835, devido a sua importância econômica e política, foi elevada de vila de São Salvador de Campos dos Goytacazes à categoria de cidade. (PINTO, 1987)

Conforme ressalta Faria (2005), Campos passa, desde então, a figurar como o principal centro urbano e torna-se o grande pólo das atividades comerciais, integrado e articulado com a capital. Desta forma,

“As inúmeras intervenções urbanísticas realizadas no seu espaço urbano, a partir de meados do século XIX, como construção de canais, estradas de ferro, instalação de água e esgoto, inclusive luz elétrica, revelam a vontade em reforçar a importância da cidade de Campos e inseri-la no processo de modernização brasileiro”. (FARIA, 2005, p. 4784)

O espaço urbano sofre modificações com a inauguração das linhas férreas, passando a ser organizado de acordo com as localizações das estações, favorecendo a ocupação e expansão do espaço urbano, atraindo parte da população rural para a cidade. A lógica da modernidade no cenário urbano campista produziu efeitos comuns ao que vinha ocorrendo no cenário nacional, não apenas pelo incremento da população na área urbana, mas, principalmente, pelas conseqüências socioespaciais inerentes às mudanças funcionais ocorridas entre o campo e a cidade.

O acelerado crescimento da população, ao final do século XIX, gerou uma série de problemas de insalubridade e epidemias, que resultaram em intervenções do poder público, que passaram a valorizar de forma significativa o centro, em detrimento das áreas periféricas, originando o processo de desigualdade socioespacial em Campos dos Goytacazes. A este respeito, Carvalho (2004) nos informa que:

“Anuncia-se o embrião do fenômeno de segregação sócio-espacial no município de Campos, definido por dois aspectos interdependentes: o sobrevalor da área central, com incremento de ações públicas voltadas à garantia da lógica burguesa de desenvolvimento e progresso e o desvalor das áreas periféricas, pela falta de investimento e ocupação progressiva das classes pobres. Além disso, as áreas mais afastadas eram determinadas para a construção de presídios, cemitérios, hospitais especializados em doenças de caráter epidêmico e contagioso (tuberculose, por exemplo), assim como os matadouros”.(CARVALHO, 2004, p. 38)

Além disso, a falta de planejamento e de investimentos em infra-estrutura na expansão da cidade desencadeou uma série de problemas no espaço urbano, ressaltando as contradições e desequilíbrios entre os diversos bairros e o núcleo central.

As reformas do início do século XX, que privilegiaram a parte central da cidade, dotando-a de praças, novas ruas, pavimentação e construção de edifícios públicos ampliam as desigualdades intra-urbanas de Campos dos Goytacazes. Faria (2000) destaca dois períodos em que muitas reformas foram realizadas. O primeiro, entre 1901 e 1915, período em que o foco era dado à higiene e saúde pública. O segundo, entre 1915 e 1930 quando a atenção se volta para o embelezamento e a ampliação dos espaços.

A expansão da cidade, até meados da década de 30, era orientada em direção a oeste, área situada num dos pontos mais altos da cidade, protegida das enchentes do Rio Paraíba do Sul, que corta a cidade, e onde se formou um dos bairros residenciais de maior poder aquisitivo, o bairro Jardim Maria de Queiróz²⁷. Foram ali realizados importantes investimentos neste período como a construção da praça do Liceu²⁸, alinhamento da rua Alberto Torres, construção da Estação da Estrada de Ferro Leopoldina e uma linha de bonde que ligava o centro à estação.

De acordo com Faria (2004), é durante a década de 30 que surgem os primeiros bairros periféricos, localizados em zonas mais distantes do centro, geralmente áreas alagadiças e de pântanos e com ausência total dos serviços de infra-estrutura. Cita como exemplos os bairros do Turf Club, Saco e Matadouro, este último não tendo ido adiante devido ao alto grau de insalubridade.

No período 1939-1945 a cidade de Campos passa a adotar o discurso do urbanismo científico, lançando um outro olhar sobre o espaço urbano e suas formas de intervenção,

²⁷ Segundo Faria (2004), o nome do bairro é dedicado a memória da senhora Maria de Queiroz, esposa do senhor Atilano Chrisóstomo, usineiro e proprietário das terras loteadas. A sua residência, localizada neste bairro sedia hoje a Casa de Cultura Villa Maria, da Universidade Estadual do Norte Fluminense.

²⁸ Trata-se do Liceu de Humanidades de Campos, importante escola estadual, instalada em 1888 no antigo solar da Lagoa Dourada

inspirado no plano de urbanismo do arquiteto Alfred Agache proposto em 1927 para o Rio.

O prefeito de Campos da época era o Dr. Salo Brand, engenheiro, que solicita ao Rio de Janeiro um empréstimo no valor de vinte milhões de cruzeiros para realizar um projeto urbanístico, devido ao processo de expansão instalado na cidade. Ele justifica a necessidade dos recursos em nota no Monitor Campista (04/01/1944, apud FARIA, 2000), mostrando a gravidade dos problemas de ordem econômica, social e urbanística por que passava a cidade e indicando as obras que gostaria que fossem realizadas como a do saneamento do canal Campos-Macaé, do bairro da Lapa, transformação e alargamento para 40 metros da Avenida 15 de Novembro, prolongamento da rua 7 de Setembro até o matadouro municipal, construção de estradas, pois a maioria foi construída a partir dos caminhos das tropas.

O prefeito Salo Brand encomenda o Plano Urbanístico de 1944 à Empresa Coimbra Bueno, visando orientar o processo de expansão da cidade, integrando muitos bairros que até então não tinham sido considerados pelos planos anteriores, marcando um novo corte na história urbana de Campos, pois mesmo não tendo sido colocado totalmente em prática, este plano serviu de guia para os prefeitos seguintes orientarem o sentido de expansão da cidade em direção às áreas periféricas. (FARIA, 2005)

Faria (2000) reproduz em artigo um rápido resumo dos principais termos do contrato assinado com a firma Cia Coimbra Bueno Ltda:

(...) execução de planos de urbanização da cidade e planejamento de uma parte de Guarus; pesquisa sobre as possibilidades de evolução da cidade respeitando os elementos de valor histórico e pitoresco; sistema de transporte, viário, de esgotos, e de galerias pluviais, novos edifícios públicos, estabelecimento de diversas zonas especializadas: comercial, industrial, administrativa, de lazer, operária, etc.; preservação do meio ambiente; construção de um parque municipal e um hipódromo, (...) (FARIA, 2000, p. 12)

O plano evidencia os desequilíbrios existentes na época entre os diferentes bairros da cidade em relação aos equipamentos e infra-estrutura urbana, suscitando novas representações da cidade e de sua sociedade.

As décadas de 50 e 60 foram caracterizadas por uma aceleração da concentração demográfica urbana, devida ao êxodo rural, fruto da instituição de novas leis trabalhistas e de problemas econômicos que tornaram mais visíveis o incipiente processo de favelização campista e os problemas socioespaciais refletidos pela dualidade centro periferia.

Até meados da década de 70 o Norte Fluminense recebe significativos investimentos e inovações na industrialização da produção de açúcar, contribuindo para o estabelecimento de novas relações de produção e uma maior dinâmica econômica regional. Nesse período o setor sucroalcooleiro e as demais atividades relacionadas à cadeia produtiva do açúcar geravam cerca de 70% da renda da região, tornando-a extremamente dependente desta atividade.(PINTO, 1987)

A partir deste período ocorre a crise do setor sucroalcooleiro, que passa a repercutir negativamente no dinamismo de atividades complementares, em especial as relacionadas aos setores de metal-mecânica e de serviços.

Tendo em vista a crise do setor sucro-alcooleiro e a intensificação do processo de favelização, tornou-se urgente adotar medidas para minorar os problemas decorrentes da carência de infra-estrutura urbana nas áreas menos privilegiadas da cidade. Em 1979, no governo do prefeito Raul David Linhares foi elaborado o PDUC (Plano de Desenvolvimento Urbanístico e Territorial de Campos), com base nas leis do Plano de 1944. Foram implementadas as seguintes leis, consideradas de efetivação do PDUC: Lei dos Perímetros Urbanos; Lei de Zoneamento e Uso do Solo; Lei de Parcelamento do Solo e Código de Obras.

De acordo com Faria (2005), devido ao fato de os planos urbanísticos elaborados para a cidade não terem sido efetivamente implantados, e devido à ausência de intervenções concretas na periferia, as contradições do espaço urbano de Campos se ampliaram e tornaram-se mais complexas.

O estudo desenvolvido por Costa e Alves (2005) monitora a evolução urbana de Campos dos Goytacazes no período entre 1837 e 1999, conforme se verifica na figura

8, mostrando os impactos no espaço dos processos sociais e econômicos vivenciados durante este período pela cidade de Campos dos Goytacazes.

A partir da década de 70, com a implantação da base operacional da PETROBRAS em Macaé e de forma mais intensa a partir da implantação da Lei do Petróleo (Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997) que determinou o fim do monopólio sobre a prospecção e extração de petróleo e gás natural pela PETROBRAS, abriu-se um novo potencial econômico para a região.

A Lei do Petróleo estabeleceu em 10% a alíquota básica dos *royalties*, mantendo os mesmos critérios de distribuição para a parcela de 5% adotados na Lei 7.990/89 e introduzindo uma forma diferenciada de distribuição para a parcela acima de 5%, ampliando sobremaneira a arrecadação das prefeituras beneficiárias. Em seguida, o Decreto 2.705, de 3 de agosto de 1998, conhecido como o Decreto das Participações Governamentais, definiu os critérios de cálculo e cobrança das participações governamentais²⁹, que favoreceram a elevação significativa dos orçamentos dos municípios beneficiários.

Estas alterações nas regras de distribuição dos *royalties* transformaram os municípios da Bacia de Campos naqueles de maiores receitas *per capita* do país, bem acima da média do conjunto dos municípios brasileiros. Provocou um efeito de polarização da riqueza pública no interior deste novo espaço regional, que abrange parte da franja metropolitana, área conhecida como Costa do Sol e alguns municípios costeiros do Norte Fluminense.

²⁹ José Gutman e Getúlio Leite (2003) desenvolvem uma análise sobre os aspectos legais da distribuição regional dos *royalties* com estudo específico sobre a distribuição aos municípios do Norte Fluminense

Figura 8 – Expansão da área urbana de Campos dos Goytacazes. (1837-1999)

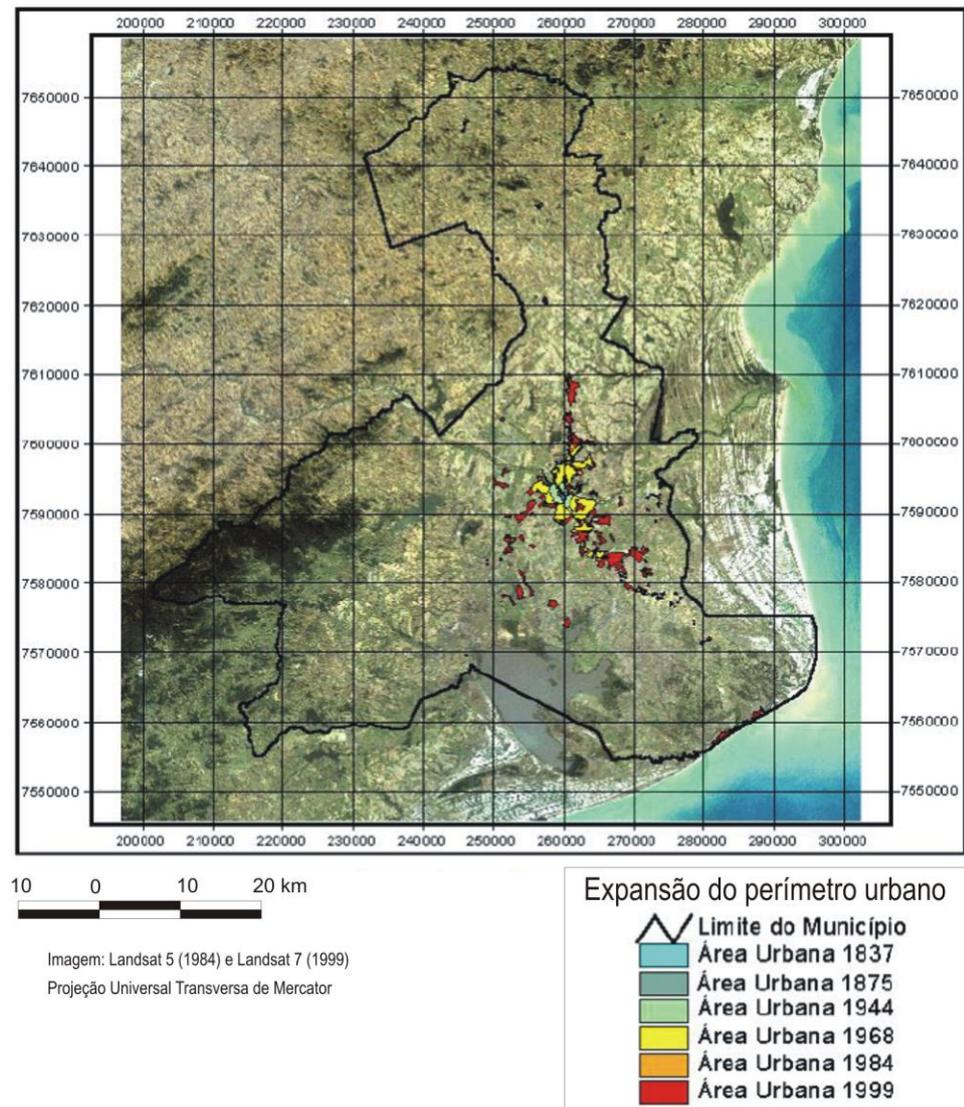


Figura 8: Expansão da área urbana do município de Campos dos Goytacazes. 1837-1999
Fonte: Costa, A., e Alves, M. (2005)

5.2.2 Urbanização recente de Campos dos Goytacazes

A compreensão do padrão recente de urbanização da cidade é fundamental para o entendimento das ações do Estado no urbano, ações que se alteram ao longo do tempo, devido em parte ao próprio processo de recriação dos espaços da cidade, bem como de seus conteúdos e simbologias, mas que também são dependentes dos momentos históricos anteriores e da dinâmica dos processos econômicos.

A região Norte-Fluminense, onde está localizado o município de Campos dos Goytacazes, é conhecida por um aparente paradoxo, como ressalta Cruz (2004). Trata-se de uma região tradicional de produção de cana-de-açúcar e álcool, que recebeu principalmente durante as décadas de 70 e 80 vultosos recursos proporcionados pelo Instituto do Açúcar e do Álcool (IAA) e por outros programas do Governo Federal como o Programa de Racionalização da Indústria Açucareira e do Programa Especial do Álcool (Proálcool). A partir da década de 90, tornou-se uma região recebedora de *royalties* do petróleo, transformando alguns de seus municípios naqueles de maior receita orçamentária *per capita* do Brasil.

Estudos realizados por Cruz (2004) apontam para o fato de que todo esse volume concentrado de investimentos público e privado das economias sucroalcooleira e petrolífera não foi suficiente para diminuir a desigualdade de renda existente na região e proporcionar melhor qualidade de vida e bem estar a sua população.

O objetivo desta seção é identificar os impactos das alterações mais recentes da dinâmica do desenvolvimento econômico da região Norte-Fluminense, no padrão de urbanização da cidade de Campos dos Goytacazes. De que forma as alterações da estrutura produtiva e mercado de trabalho influenciaram o processo de urbanização e quais as suas principais características? O que é comum ao processo de urbanização das cidades de porte médio neste período e o que é particular a cidade de Campos, por ser o município brasileiro que mais recebe *royalties* petrolíferos?

Alguns dos aspectos mais importantes para a compreensão das alterações do padrão de urbanização de Campos são sistematizados por Cruz (2004) e Bernardes (2001), que

apontam a inserção periférica da região Norte-Fluminense na expansão e modernização da agroindústria sucroalcooleira, comandada pelas elites agropecuárias e agroindustriais, lideradas por uma parcela da elite açucareira, que se tornaram os porta-vozes de uma “identidade regional”, oficializada na década de 70 e materializada na região Norte-Fluminense.

“A questão regional no Norte Fluminense se vinculava, portanto, às transformações na estrutura produtiva e dizia respeito à disputa daquele espaço, ou seja, à mudança daquela forma de produzir, significando ter acesso às instâncias políticas e tecnocráticas do período, o que demonstra a necessidade daquelas frações oligárquicas históricas, agora ampliadas com novos grupos, com certa influência política, de estabelecer para si um papel, uma função, frente ao projeto mais amplo de país que se instituía naquele período”. (BERNARDES, 2001, p. 259)

Segundo Cruz, essa estratégia possibilitou o que ele, inspirado em Chico de Oliveira, denomina de “fechamento” da região, ou seja, o domínio exclusivo das elites açucareiras campistas na priorização e aplicação dos recursos do setor sucroalcooleiro produzindo, ao final do ciclo do Proálcool, uma maior centralização espacial da agroindústria açucareira do Norte-Fluminense no município de Campos dos Goytacazes.

Apesar do grande volume de investimentos provenientes do Proálcool, houve um agravamento da polarização econômica e espacial do Norte-fluminense decorrente, segundo Cruz (2004), tanto da inexistência de um adensamento da cadeia produtiva da cana-de-açúcar, tendo quase que desaparecido o complexo metal-mecânico que fornecia equipamentos não só para a lavoura, mas também para a indústria e transporte, como pelo fato de ter-se reduzido o número de indústrias alimentícias e de bebidas tradicionais na região, derivadas da cana e do açúcar, em especial as de doces, melado e aguardente.

Como decorrência, o mercado de trabalho também se restringe, aprofundando a precarização e ampliando o biscate como forma de sobrevivência, tornando-se a única alternativa ao mercado de trabalho na cana.

A questão social se agudiza. Campos dos Goytacazes se vê num processo de favelização acentuado e de crescimento do número de ocupações irregulares, principalmente às margens das vias férreas e lagoas. Esse processo foi ocasionado pela falência das usinas de cana-de-açúcar e pela falta de iniciativa de controle urbano. Entre 1980 e 1991 o número de favelas sobe de 13 para 32 e se mantém constante até 2000, data do último censo.

Ainda de acordo com Cruz (2004), somente ao final da ditadura com a conseqüente redução dos recursos que até então vinham financiando essas elites, que perdem o prestígio e a liderança como arautos dos interesses da região Norte-Fluminense, é que se inicia um processo de “abertura” da região, de exacerbação dos conflitos sociais e de um discurso em defesa da diversificação produtiva regional.

Com a maior autonomia financeira dos municípios, permitida pelas transferências de recursos fiscais da União, a partir da Constituição de 1988, aliada aos recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, que se intensificam a partir de 1999, começam a se estabelecer novos pactos de poder na região.

Campos dos Goytacazes perde parte da sua força polarizadora para Macaé, que desponta como pólo petrolífero do Norte-Fluminense, sediando a base operacional da Petrobras e a maior parte das empresas petrolíferas e parapetrolíferas, bem como as de serviço, que surgiram de forma mais intensa a partir de 1997, com a flexibilização do monopólio da Petrobras sobre a prospecção e extração de petróleo e gás natural. Desta forma, o município de Macaé é o que recebe os impactos mais significativos em termos urbanísticos e de mercado de trabalho.

Inaugura-se um novo ciclo regional baseado nas rendas petrolíferas. O ritmo de urbanização dos municípios pertencentes à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos (OMPETRO)³⁰ torna-se superior aos da média nacional,

³⁰ A OMPETRO em sua criação foi constituída pelos municípios de Armação de Búzios, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra.

em 2000. Alguns municípios como Macaé e Armação de Búzios tornam-se quase exclusivamente urbanos.

As transformações na estrutura produtiva e no mercado de trabalho decorrentes do desenvolvimento da exploração de petróleo na Bacia de Campos têm gerado, em maior ou menor grau, impactos sociais e espaciais nestes municípios, pois, como observa Moniè (2003), há uma elevação do *status* socioeconômico de parte da população ao mesmo tempo em que também ocorre um afluxo de trabalhadores pobres e desqualificados, o que vem a contribuir para o surgimento de áreas residenciais de elevado padrão concomitante com o surgimento de áreas residenciais pobres, sem infraestrutura, fruto de ocupações irregulares de terrenos, contribuindo para o caráter desigual da dinâmica em curso.

“(…) O descompasso é flagrante entre os espaços dos trabalhadores inseridos nas atividades econômicas modernas (que lhes garantem empregos assalariados, renda acima da média, acesso ao consumo, elevado grau de mobilidade e equipamentos e serviços de qualidade) e os espaços da população excluída dos efeitos positivos das atividades petrolíferas. O caráter excludente deste processo de modernização tem efeitos complexos sobre a organização do espaço. Observamos que a dualidade clássica bairros burgueses centrais/bairros proletários periféricos vem se sobrepor uma crescente oposição áreas incluídas/excluídas dos circuitos modernos da produção e do consumo. Isto se traduz concretamente por uma diferenciação extrema entre as áreas ocupadas por populações carentes e áreas exclusivas – condomínios residenciais e equipamentos de consumo e culturais fechados – destinadas à elite dos trabalhadores. Estas são dotadas de equipamentos e serviços sofisticados e são geralmente conectadas a todas as escalas geográficas da produção e do consumo, graças ao elevado grau de mobilidade propiciado pelo alto nível de renda dos residentes”. (MONIÈ, 2003, p. 267)

Esse padrão de expansão urbana, encontrado também nas metrópoles brasileiras e em outras cidades de porte médio, foi identificado em estudo realizado por Carvalho (2004), que encontrou também em Campos dos Goytacazes um processo de favelização aliado à proliferação de condomínios fechados em áreas consideradas de periferia, conforme se pode verificar na Figura 9.

Figura 9 – Condomínios fechados e favelas nos grupos socioespaciais de Campos dos Goytacazes, 2001.

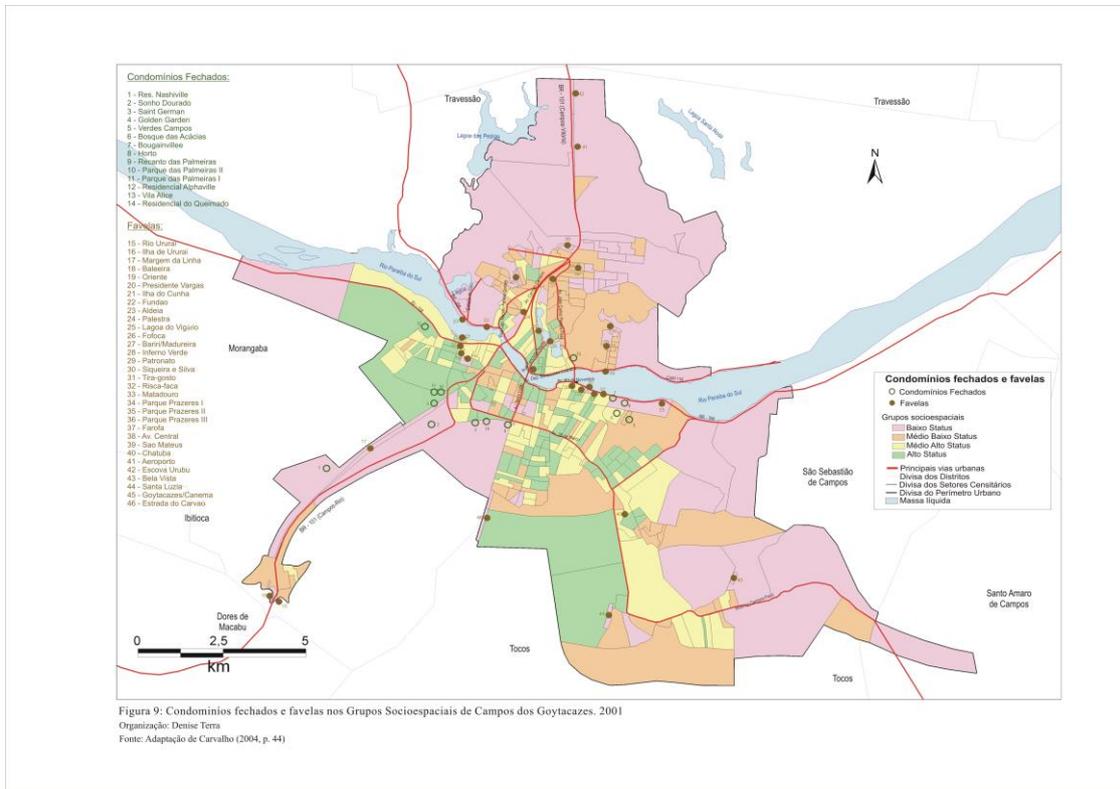


Figura 9: Condomínios fechados e favelas nos Grupos Socioespaciais de Campos dos Goytacazes, 2001
 Organização: Denise Terra
 Fonte: Adaptação de Carvalho (2004, p. 44)

O processo de favelização em Campos dos Goytacazes apresenta íntima relação com a decadência do setor sucroalcooleiro, intensificado nas décadas de 70/80, conforme já mencionado anteriormente e também identificado por Carvalho:

“(…) Foi justamente esta crise econômica o principal fator que levou as famílias do campo a procurarem soluções de vida e sobrevivência na promessa urbana, isto é, na cidade. Aqui a lógica de modernidade e progresso, próprios da cultura urbana ocidental, serviu como atrativo, e mesmo única alternativa, àqueles que perderam as referências de trabalho e de vida no meio rural”. (CARVALHO, 2004, p. 50)

Entre 1980 e 1990 houve um incremento de 13 para 32 favelas em Campos dos Goytacazes. No entanto, entre as décadas de 90 e 2000 houve uma alteração nesse processo, tendo o número de favelas permanecido em 32. Segundo Pessanha (2004), o que vem ocorrendo é uma elevação da densidade populacional na favela e ampliação dos núcleos habitacionais de baixa renda em diversos bairros, mas que não se encaixam na denominação de favela do IBGE:

“De uma forma quase paradoxal, também nesse período [1991-1996], pôde-se observar a ampliação de novos núcleos de habitação com características, também, rústicas e simples como as favelas, em outros terrenos invadidos, ou em terrenos próprios, em diferentes bairros da cidade. Esses núcleos não se caracterizam como favelas dentro do conceito do IBGE, que exige a presença de pelo menos 50 domicílios de construção rústica e em terreno invadido, para considerá-los como tal. Muitos bairros da cidade como Penha, Jóquei Clube, Turf Club, Parque São Benedito, diversos bairros de Guarus e muitos outros passaram a ter terrenos ocupados por 4 ou mais barracos, porém não se caracterizam como favelas, ainda que em nada se diferenciem, na essência, das condições de vida destas. Esses pequenos núcleos habitacionais com construções decadentes, também, simples, rústicas e pequenas, aglomeradas e inseridas em pequenos espaços são conhecidos como cabeças de porco”. (PESSANHA, 2004, p. 324)

Tabela 16 – Evolução da população e número de domicílios ocupados nas favelas de Campos dos Goytacazes

Bairro	Favelas	Grupos socioespaciais	1991					1996					2000				
			Homem	Mulher	Total	Dom. Ocup.	Pop/dom. Ocup.	Homem	Mulher	Total	Dom. Ocup.	Pop/dom. Ocup.	Homem	Mulher	Total	Dom. Ocup.	Pop/dom. Ocup.
Aeroporto	Aeroporto/Bonsucesso	Baixo	650	646	1.296	299	4,33	346	366	712	180	3,96	415	419	834	226	3,69
	Escova Urubu (1º distrito)	Baixo	12	12	24	6	4	278	268	546	124	4,4	163	162	325	102	3,19
Caju	Baleeira	Baixo	466	482	948	214	4,43	320	320	640	139	4,6	206	224	430	123	3,5
	Ilha do Cunha	Baixo/Médio Alto	457	462	919	230	4	445	497	942	231	4,08	299	310	609	182	3,35
	Oriente	Baixo	443	462	905	219	4,13	297	320	617	148	4,17	262	273	535	164	3,26
	Presidente Vargas	Baixo	128	161	289	63	4,59	111	163	274	68	4,03	96	113	209	59	3,54
Nova Campos	Av. Central	Baixo	122	130	252	59	4,27	104	115	219	50	4,38	121	137	258	71	3,63
Donana	Santa Luiza	Baixo	295	261	556	142	3,92	208	298	506	95	5,33	144	143	287	86	3,34
Fundão	Aldeia	Baixo	579	547	1.126	238	4,73	1.058	991	2.049	481	4,26	964	921	1.885	533	3,54
	Fundão	Baixo	165	165	330	88	3,75	149	165	314	88	3,57	57	65	122	39	3,13
Goitacazes	Estrada do Carvão	Baixo	84	81	165	34	4,85	109	92	201	47	4,28	115	101	216	53	4,08
	Goitacazes/Canema	Baixo	59	77	136	33	4,12	52	62	114	31	3,68	37	35	72	17	4,24
Jardim Carioca	Bariri/Madureira	Médio Baixo	61	52	113	24	4,71	173	189	362	78	4,64	173	158	331	90	3,68
	Fofoca	Baixo	375	408	783	181	4,33	491	522	1.013	241	4,2	429	418	847	257	3,3
	Lagoa do Vigário	Médio Baixo	437	479	916	229	4	445	462	907	250	3,63	469	515	984	346	2,84
Lapa	Inferno Verde	Baixo	126	100	226	62	3,65	128	105	233	51	4,57	113	97	210	61	3,44
	Matadouro	Baixo	418	409	827	211	3,92	344	361	705	183	3,85	403	395	798	247	3,23
	Patronato	Baixo	190	174	364	78	4,67	167	175	342	84	4,07	32	35	67	15	4,47
	Risca-Faca	Baixo/Médio Alto	204	229	433	93	4,66	140	173	313	68	4,6	224	222	446	127	3,51
	Siqueira e Silva	Baixo	314	313	627	151	4,15	62	65	127	38	3,34	174	199	373	91	4,1
	Tira-Gosto	Baixo	115	141	256	63	4,06	97	109	206	50	4,12	74	87	161	48	3,35
P. Bela Vista	Bela Vista	Baixo	74	81	155	35	4,43	79	91	170	40	4,25	73	75	148	38	3,89
P. Prazeres	P. Prazeres	Baixo	400	427	827	177	4,67	379	532	911	186	4,9	189	217	406	105	3,87
P. Pres. Vargas	Farofa	Baixo	75	67	142	35	4,06	91	103	194	53	3,66	62	73	135	38	3,55
P. Rui Barbosa	Estarada do Carvão	Baixo	247	246	493	100	4,93	168	162	330	71	4,65	197	209	406	111	3,66
P. Santa Helena	Palestra	Baixo	237	242	479	106	4,52	175	185	360	94	3,83	100	115	215	67	3,21
P. São Mateus	São Mateus	Baixo	305	312	617	148	4,17	318	337	655	165	3,97	381	396	777	213	3,65
P. Visc. Ururá	Chatuba	Baixo	281	170	451	119	3,79	320	307	627	150	4,18	291	284	575	165	3,48
Travessão	Escova Urubu	Baixo	90	84	174	43	4,05	121	114	235	51	4,61	120	121	241	75	3,21
	Ilha do Ururá	Baixo	108	167	275	85	3,24	617	620	1.237	297	4,16	400	455	855	245	3,49
Ururá	Margem da Linha	Baixo	1.508	1.507	3.015	643	4,69	1.657	1.649	3.306	780	4,24	1.379	1.353	2.732	746	3,66
	Rio do Ururá	Baixo	81	82	163	32	5,09	85	81	166	38	4,37	191	196	387	102	3,79
TOTAL			9.178	9.276	18.454	4.240	4,35	9.534	9.969	19.503	4.650	4,19	8.353	8.523	16.876	4.842	3,49

Fonte: Adaptado de PESSANHA (2004, p.312).

Outro fenômeno decorrente da expansão espacial urbana que, a partir dos anos 80, passou a conformar o cenário urbano de Campos, é o progressivo crescimento da verticalização da cidade no centro urbano e arredores e a presença de Condomínios e Residenciais “fechados” horizontais, pertencentes à população de *status* socioeconômico médio e alto, em especial, nas áreas tidas tipicamente como periféricas, onde o valor dos terrenos é baixo, devido à grande oferta de terrenos, na maioria, antigos canaviais que pertenceram às usinas de cana-de-açúcar.

A cidade de Campos, até a década de 70, teve a sua expansão predominantemente de forma horizontal. Os principais fatores que contribuíram para esta forma de crescimento foram, segundo Faria (2004), de um lado, as casas populares financiadas pelo Sistema Financeiro de Habitação (SFH) nos bairros periféricos da cidade e, de outro, os loteamentos realizados pela iniciativa privada, em áreas próximas ao centro da cidade.

O processo de verticalização se concentra especialmente na Avenida Pelinca e adjacências, em especial, no bairro Jardim Maria de Queiroz, áreas até então de residências unifamiliares das camadas de mais alta renda. Este processo vem impactando a estrutura urbana, sobrecarregando as redes viárias, de água e esgoto e aumentando significativamente a densidade demográfica na área, além de ter se transformado em um novo subcentro urbano devido ao crescimento das atividades comerciais, financeiras e de serviços em bairros até então tipicamente residenciais.

Conforme destaca Faria (2005):

“O processo de verticalização, observado principalmente nas áreas centrais e adjacências, revela de um lado a permanência do alto valor (simbólico e econômico) destes espaços, pela presença de edifícios residenciais para as camadas de alta e média renda, de serviços, comércios mais sofisticados e shopping centers, e de outro a permanência da velha configuração espacial da cidade de Campos marcada pela oposição centro-periferia”. (FARIA, 2005, p. 4798)

Faria (2004) destaca a presença de edifícios, tanto no centro da cidade, predominantemente de uso comercial, como nas suas imediações, com uso residencial, e

nos bairros localizados mais a oeste, mantendo a mesma lógica que orientou a sua ocupação na primeira metade do século XX.

Carvalho (2004) identificou 14 condomínios fechados em sua pesquisa sobre segregação e auto-segregação socioespacial em Campos dos Goytacazes: Saint German, Recanto das Palmeiras, Sonho Dourado, Residencial do Queimado, Parque das Palmeiras I, Parque das Palmeiras II, Res. Nashville, Golden Garden, Residencial Alphaville, Vila Alice, Bosque das Acácias, Residencial Verdes Campos, Residencial Bougainvillée, Residencial do Horto.

Condomínios	Grupos Socioespaciais
Parque das Palmeiras I	Alto
Parque das Palmeiras II	Alto
Recanto das Palmeiras	Alto
Verdes Campos	Alto
Bosque das Acácias	Médio Alto
Residencial Alphaville	Médio Alto
Vila Alice	Médio Baixo
Bougainvillée	Baixo
Horto	Baixo
Golden Garden	Baixo
Residencial do Queimado	Baixo
Sonho Dourado	Baixo
Res. Nashville	Baixo
Saint German	Baixo

Quadro 7 – Localização dos condomínios fechados nos grupos socioespaciais de Campos dos Goytacazes.

Organização: Denise Terra

Fonte: Grupos socioespaciais definidos pela Análise Fatorial.

A partir da identificação dos grupos socioespaciais onde os condomínios fechados estão localizados, percebe-se que cerca de 50% deles se encontram em áreas de baixo *status* socioeconômico, conforme dados do quadro 7.

Esta tendência, observada em Campos, de um novo padrão de segregação socioespacial das camadas de maior *status* socioeconômico também foi observada por Ribeiro e Lago (1994), para as grandes cidades brasileiras, colocando em discussão o modelo centro/periferia³¹.

“A partir da segunda metade da década de 80 esta dinâmica de estruturação urbana vem alterando em razão da crise da produção empresarial. A derrocada do SFH e os efeitos da “estagflação” em que mergulhou a economia brasileira, sobretudo sobre a renda das

³¹ De acordo com Corrêa (1989) existem duas referências clássicas do cenário urbano. A mais importante é o Centro, área nuclear que exerce o papel de atração (econômica, social e política), cujo acesso e uso respeitam as exigências impostas pelo capital. A segunda, a periferia, em virtude de sua infra-estrutura e do tradicional distanciamento das áreas centrais, é definida como segregada.

camadas médias, têm levado a uma extraordinária queda das construções nas grandes cidades durante a década de 80. O financiamento imobiliário passa a depender sobremaneira dos recursos próprios dos compradores, levando a um estreitamento do mercado, restrito àqueles que podem assumir uma grande parcela dos custos da construção. Neste sentido, observamos a volta de maneira expressiva, do sistema de incorporação fundado no preço de custo e no preço fechado, segundo o qual o incorporador reúne um grupo de compradores e passa a trabalhar sob encomenda.

Paralelamente à estagnação da renovação dos espaços residenciais centrais, assistimos ao surgimento de novas formas de incorporação imobiliária que inovam e modernizam as cidades, ao mesmo tempo que acentuam a segregação social. São as construções dos shopping-centers, condomínios fechados e apart-hotéis, impulsionadas pelo deslocamento dos fundos de pensão das aplicações financeiras para o mercado imobiliário. Novos espaços que segregam e excluem não apenas pelo preço do acesso, mas especialmente pelos muros e sofisticados sistemas de controle e segurança”. (RIBEIRO e LAGO, 1994, p.9)

Mais adiante, Ribeiro e Lago, no mesmo artigo, afirmam que:

“A periferia deixa de ser um espaço aberto, e neste sentido uma fronteira, cuja lógica de crescimento permitiu a difusão da propriedade da terra urbana. Por outro lado, tal tendência convive com outra diametralmente oposta, isto é a produção de espaços privilegiados, destinados às camadas de alto poder aquisitivo, separados territorialmente do resto da cidade”. (RIBEIRO e LAGO, 1994, p. 12)

Os fatores que determinam a localização e a direção do crescimento das populações de maior poder aquisitivo são os atrativos do sítio natural e as necessidades e as condições de deslocamento, em especial a acessibilidade ao centro da cidade. (Villaça, 2001) Em cidades não litorâneas, como Campos dos Goytacazes, o atrativo do sítio natural fica restrito aos pontos mais altos, entre os acessíveis ao centro, e procura-se reproduzir nos bairros e lotes um meio ambiente agradável, com a arborização das ruas, jardins, construção de piscinas e churrasqueiras.

Esta nova estruturação intra-urbana, que faz emergir novos padrões de segregação socioespacial e uma maior diversificação social em áreas até então exclusivas das populações de menor poder aquisitivo, bem como a presença da pobreza em todo o

tecido urbano, são encontradas também em outras cidades de porte médio e nas grandes cidades brasileiras, não sendo especificidade de nossa dinâmica econômica regional.

Conforme identifica Faria (2005):

“O espaço urbano é definido, então, por um ‘sistema de atratividade entre locais de oferta e demanda de facilidades urbanas’, que, não necessariamente, em razão do caráter dialético inerente ao fenômeno urbano, se faz presente só nas áreas tipicamente centrais. Deriva, destas considerações, a assertiva de que, atualmente, há uma remodelação do cenário urbano, com o surgimento de novos espaços de centralidade, contrariando as referências clássicas que marcaram os espaços urbanos no padrão Centro X periferia”. (FARIA, 2005, p. 4780)

Nesta direção, ainda que Campos dos Goytacazes não se apresente imbuída das características de uma cidade globalizada, com um elevado poder de decisão econômica e significativo fluxo de capital, pode-se afirmar que trata-se de uma cidade que foi estruturada espacialmente seguindo os parâmetros ditados pelo capitalismo, sendo o espaço urbano uma metáfora da desigualdade existente na sociedade. Desta forma, a construção da cidade com justiça social conforme preconizada por Harvey (1973) requer investimentos públicos e privados, frutos de programas de intervenção que priorizem um maior equilíbrio na distribuição dos benefícios urbanos.

Desta forma, as próximas seções deste capítulo irão analisar o padrão temporal e espacial de distribuição dos investimentos em obras públicas, realizado pelas últimas três gestões municipais, no intuito de verificar se estão contribuindo para a redução ou ampliação das históricas desigualdades socioespaciais da cidade.

5.2.3 Análise do padrão temporal dos investimentos em obras públicas.

O universo total de investimentos no período em análise (1993-2004) incluiu 847 licitações. Cerca de 25% não puderam ser consideradas por motivos diversos como falta de informações sobre o resultado da licitação, o valor e/ou o local de realização do investimento. Nesta investigação serão apenas consideradas para análise as licitações de

obras localizadas na zona urbana de Campos, que totalizam 479, não sendo utilizadas as 160 licitações de obras realizadas nos distritos.

A Tabela 17 apresenta o total anual de licitações de obras públicas feitas pela prefeitura e o quantitativo utilizado no estudo. Percebe-se que nos anos de 1999 e de 2002 ocorreram problemas com as informações, precisando ser desconsideradas em torno de 60% delas. Como a análise será realizada por período político-administrativo, acredita-se que essa limitação não comprometerá a análise dos resultados, que pretende traçar o perfil de cada gestão no que concerne à política distributiva dos investimentos em obras-públicas.

O perfil temporal dos recursos segue a Figura 10. Existe uma pequena variação anual dos investimentos até 1999, quando os valores tornam-se bem maiores, culminando com o ano de 2003, ano facilmente identificável como o de maior volume de investimentos.

Tabela 17 – Levantamento das licitações no Jornal Monitor Campista, Campos dos Goytacazes - 1993-2004

Ano	Total por ano		Excluídas por motivos diversos		Licitações aproveitadas - Urbana de Campos		Demais Distritos (não utilizada neste estudo)	
	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%	Abs.	%
1993	81	9,6	6	7,4	61	75,3	14	17,3
1994	155	18,3	17	11,0	108	69,7	30	19,4
1995	86	10,2	10	11,6	52	60,5	24	27,9
1996	69	8,1	16	23,2	37	53,6	16	23,2
1997	28	3,3	7	25,0	20	71,4	1	3,6
1998	37	4,4	14	37,8	20	54,1	3	8,1
1999	39	4,6	24	61,5	13	33,3	2	5,1
2000	87	10,3	28	32,2	48	55,2	11	12,6
2001	54	6,4	5	9,3	33	61,1	16	29,6
2002	57	6,7	36	63,2	13	22,8	8	14,0
2003	111	13,1	27	24,3	56	50,5	28	25,2
2004	43	5,1	18	41,9	18	41,9	7	16,3
Total	847	100,0	208	24,6	479	56,6	160	18,9

Organização: Denise Terra.

Fonte: Resultados das licitações publicadas no Diário Oficial do Município, 1993 - 2004.

Os maiores investimentos ocorreram nos anos de 2003, 2000 e 2001, respectivamente, e os menores em 1999, 1993 e 1995. O ano de 1999 deve ser analisado com cautela, pois foi um dos anos da série que apresentou problemas na obtenção de informações

referentes aos resultados das licitações, uma vez que não foram, em sua grande parte, publicadas no Diário Oficial do Município. Para efeito comparativo, os valores dos investimentos foram corrigidos pelo IGP-DI de maio de 2006.

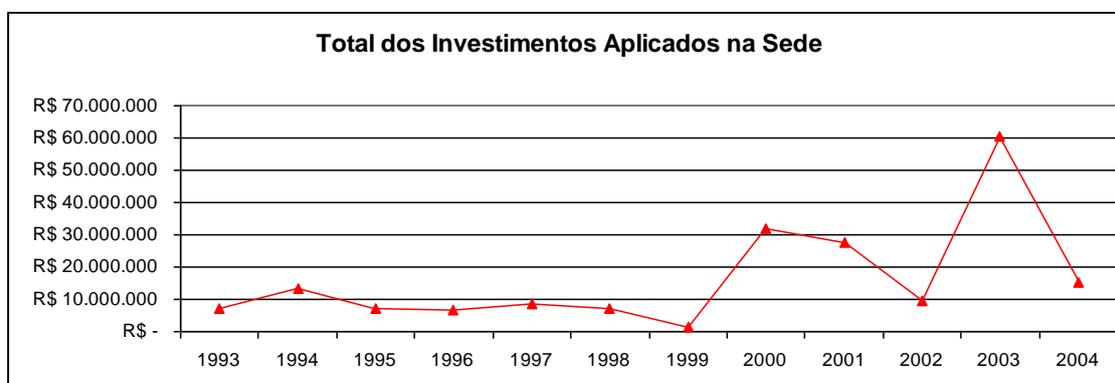


Figura 10 – Total dos investimentos aplicados na sede (1993-2004)

Organização: Denise Terra.

Fonte: Resultados das licitações publicadas no Diário Oficial do Município.

Correção pelo IGP-DI (FGV) – R\$ maio/2006

A observação da variação anual de recursos investidos nos permite problematizar algumas argumentações presentes na literatura especializada de política urbana para explicar o maior ou menor volume de investimentos públicos, como a possível relação entre a realização de eleições e o ciclo de investimentos. Nesta perspectiva, os gastos públicos se elevariam nos anos de realização dos pleitos eleitorais, existindo uma forte relação entre ciclo eleitoral e investimentos públicos.

“(…) Segundo essa concepção, os gastos públicos aumentariam em períodos próximos a pleitos eleitorais, havendo uma relação entre calendário eleitoral e o ciclo de investimentos. Para muitos, inclusive o próprio senso comum, existiria uma íntima relação entre os investimentos públicos e o ciclo eleitoral”. (MARQUES, 2000, p.113)

A Figura 10 nos informa a não coincidência, a não ser nos anos de 1994 (eleição para o executivo estadual) e 2000 (eleição para o executivo municipal), entre a realização de eleições e a elevação dos gastos com investimentos³². No entanto, é muito mais razoável acreditar que o volume investido em 2000 esteja relacionado com o início do recebimento de grandes volumes de rendas petrolíferas do que com o ciclo eleitoral.

³² As eleições municipais ocorreram nos anos de 1996, 2000 e 2004. As eleições para o governo do estado nos anos de 1994, 1998 e 2002.

A gestão do período 1993/1996 foi a do prefeito Sérgio Mendes (PDT), cujo padrinho político foi Anthony Garotinho³³, que governou o município no período 1988/1992, representando as forças oposicionistas que se aglutinaram em torno do partido do então governador Leonel Brizola (PDT). Os compromissos assumidos por essa nova classe política, que rompe com o tradicional grupo político, liderado por José Carlos Vieira Barbosa, conhecido como Zezé Barbosa e que ocupou a prefeitura de Campos em três mandatos: 1966/1970; 1972/1976 e 1983/1988, fizeram com que, mesmo dispondo de menos recursos orçamentários, se comparados com a gestão do período 2000/2004, os investimentos públicos fossem alocados para a população de menor poder aquisitivo, como será visto mais adiante neste estudo.

Em 1994 ocorre eleição para o governo do Estado e Garotinho se candidata e é derrotado. É o ano de maior investimento da gestão municipal do prefeito Sérgio Mendes (1993/1996). Em março de 1996, Garotinho rompe com Sérgio Mendes e se lança candidato a prefeito, saindo vitorioso com 66% dos votos. Coincide com o ano de menor investimento dessa gestão (1993/1996).

A campanha eleitoral por ele veiculada foi nitidamente populista assistencialista, o que lhe rendeu altos ganhos políticos e o fez se sentir fortalecido para concorrer novamente ao governo do Estado nas eleições realizadas em 1998, quando se elege chefe do executivo estadual, em 1º turno, obtendo 57,98% dos votos do eleitorado estadual contra os 42,02% conferidos ao concorrente César Maia.

Assume em Campos dos Goytacazes o vice-prefeito, Arnaldo Viana (PDT), médico e secretário de saúde do município, um grande parceiro de Garotinho.

Os anos de 1999 e 2000 foram os primeiros anos em que as receitas orçamentárias passaram a se tornar mais significativas, devido ao incremento das rendas petrolíferas. No ano de 2000 foram realizados investimentos em obras públicas na sede, num valor que superou os investimentos totais realizados entre os anos de 1995 e 1999.

³³ Garotinho evidenciou a sua força política ao eleger Sérgio Mendes, à prefeitura de Campos, nas eleições realizadas em outubro de 1992. O slogan da campanha foi: “Sérgio Mendes é povo. É Garotinho de novo!” O bom relacionamento entre os dois políticos termina em março de 1996, com acusações de ambas as partes a respeito de improbidades administrativas cometidas durante seus respectivos mandatos.

Arnaldo Vianna, fortalecido com o crescente orçamento municipal fruto das rendas petrolíferas e contando com a simpatia popular, conquista uma autonomia no cenário político campista, vindo a romper com Garotinho em meados de 2003.

Antes do rompimento, ainda em 2002, ocorre a realização de eleição para o executivo estadual e Garotinho consegue eleger a sua esposa, Rosinha Garotinho para esse cargo. No entanto, é o ano de menor investimento da gestão de Arnaldo Vianna. Em 2004 Arnaldo Vianna apóia o candidato Carlos Alberto Campista (PDT) nas eleições municipais, mas este é cassado devido à comprovação de irregularidades na campanha. Trata-se de um ano em que os investimentos foram reduzidos.

Em 2006 ocorre uma nova eleição e o candidato também apoiado por Arnaldo vence as eleições. O vitorioso é Alexandre Mocaiber (PDT), que havia assumido o lugar de Campista durante o período de transição, enquanto não ocorriam novas eleições. Alexandre Mocaiber era o presidente da Câmara de Vereadores do governo de Campista.

Desta forma, considerando-se todo o período de análise (1993-2004) não houve relação significativa entre ciclo de investimentos e calendário eleitoral. No ano de maior volume de investimentos, 2003, não ocorreu eleição. De forma semelhante, os anos de posse dos governantes também não apresentam variações significativas.

Essas evidências vão ao encontro daquelas presentes em Marques (2000), que não constatou relação significativa entre calendário eleitoral e ciclos de investimentos, ao analisar a política de saneamento básico na região metropolitana do Rio de Janeiro entre 1975 e 1996, período em que este serviço era executado pela CEDAE, uma concessionária estadual de serviço de água e esgoto.

“Todas essas evidências vão contra os argumentos presentes em Fizon (1990)³⁴ para o setor saneamento no Brasil e em Ames (1987)³⁵ para os investimentos públicos em países latino-americanos em geral.

³⁴ FIZSON, J. (1990). “A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa”. Dissertação de mestrado: Ensp-Fiocruz *apud* MARQUES (2003)

³⁵ AMES, B. (1987). “Political survival: politicians and public policy in Latin America. Berkeley: University of California Press” *apud* MARQUES (2003)

A presente análise concorda com a idéia de que os governantes façam obras, escolham programas ou mesmo governem com objetivos eleitorais de médio prazo, mas sustentamos que mesmo que isso ocorra, o ciclo global de investimentos (ao menos nessa política), não se subordina ao ciclo eleitoral, ao menos para o caso de empresas públicas como a Cedae, onde o insulamento das burocracias tende a ser maior”. (MARQUES, 2000, p. 116)

Marques (2000) apresenta dois argumentos que procuram explicar a ausência de uma relação significativa entre ciclo de investimentos e ciclos eleitorais. O autor acredita, em primeiro lugar, que a explicação eleitoral da política de infra-estrutura é muito simplista devido ao fato de considerar o poder executivo como única fonte de poder, desconsiderando outros importantes atores como as comunidades profissionais, as burocracias técnicas e o setor privado executor de obras. Em segundo lugar, considera que o jogo político e a racionalidade dos gestores não se reduzem apenas ao momento eleitoral, que pode visar tanto à reeleição como à tentativa de eleger o seu sucessor, mas são, na realidade, muito mais complexos, já que levam em consideração aspectos como projetos políticos de mais longo prazo e os compromissos assumidos com indivíduos, grupos e instituições.

Dessa forma, ao rejeitar a hipótese de uma forte relação entre ciclo de investimentos e ciclo eleitoral, Marques (2000) explica que não descarta a relevância dos políticos como atores fundamentais no processo de elaboração e de implantação de políticas públicas, mas que existem outros atores que também influenciam a condução dessas políticas.

Por fim, vale destacar que as clivagens políticas e ideológicas não se apresentaram em nossa pesquisa como relevantes no estudo da alteração do padrão de investimentos públicos, já que todas as três gestões, além de serem de esquerda, foram vencidas pelo mesmo partido, o PDT, e apresentaram padrões de inversão bastante diferenciados. Este resultado difere dos resultados obtidos em Marques e Bichir (2001), que encontraram associação significativa entre o perfil político-ideológico do prefeito e o tipo de investimento realizado, concluindo que governantes de esquerda tendem a implementar um padrão de inversões mais redistributivo socialmente do que os de direita. Desta forma, os autores concluem que o eleitorado, ao definir o seu voto por candidatos de

direita ou de esquerda, teriam condições de prever o padrão da política de investimentos a ser implementado, uma vez no poder.

No presente estudo se constata uma complexidade maior do processo decisório das políticas, em cada uma das gestões, todas elas de esquerda, fazendo supor que outros fatores, além da visão que cada gestor possui da cidade e da sociedade, contribuam para a fixação das diretrizes de ação, tais como o lobby das empreiteiras, pressões de vereadores bem como definições técnicas de intervenção e prioridades do corpo técnico da Secretaria de Obras e Planejamento, o que indica a relevância da política na produção e transformação do espaço urbano.

Uma outra dimensão a ser analisada na dinâmica temporal dos investimentos é o nexo entre volume de investimentos em obras públicas e o volume de recursos disponíveis no orçamento municipal, conforme apresentado na Tabela 18. Supõe-se, intuitivamente, que a elevação das receitas municipais decorrentes do incremento das rendas petrolíferas pudesse favorecer o volume de investimentos em obras públicas, mas esta associação não se apresentou de forma tão linear, havendo anos, como os de 2000 e 2003 em que os percentuais investidos em relação à receita orçamentária foram superiores à média. Os anos que apresentaram os menores investimentos em relação à receita orçamentária, os de 1999 e 2002, precisam ser analisados com cautela, por serem os anos em que ocorreram problemas na obtenção de informações, conforme já apontado anteriormente. As figuras 11 e 12 auxiliam a visualização desses resultados.

Tabela 18 – Investimentos em obras públicas na sede em relação à Receita Orçamentária Municipal. (1993-2004)

Ano	Receita Orçamentária	Investimento na Sede	Percentual de Investimento em Relação à Receita Orçamentária (%)
	Valores Reais	Valores Reais	
	(R\$ Maio/06)	(R\$ Maio/06)	
1993	R\$ 251.618.441,13	R\$ 7.168.062,05	2,85
1994	R\$ 361.794.368,36	R\$ 13.307.762,57	3,68
1995	R\$ 223.722.863,57	R\$ 7.185.984,38	3,21
1996	R\$ 172.754.155,47	R\$ 6.814.701,60	3,94
1997	R\$ 196.310.966,49	R\$ 8.590.460,81	4,38
1998	R\$ 210.167.765,68	R\$ 6.994.851,79	3,33
1999	R\$ 265.885.825,57	R\$ 1.261.979,38	0,47
2000	R\$ 273.957.369,34	R\$ 32.070.003,77	11,71
2001	R\$ 394.341.816,02	R\$ 27.783.775,62	7,05
2002	R\$ 673.679.223,16	R\$ 9.677.602,04	1,44
2003	R\$ 566.570.734,21	R\$ 60.650.546,59	10,70
2004	R\$ 686.751.254,67	R\$ 15.053.924,30	2,19
Total	R\$ 4.277.554.783,67	R\$ 196.559.654,91	4,60

Organização: Denise Terra.

Fonte: Diário Oficial do Município. Correção pelo IGP-DI (FGV)

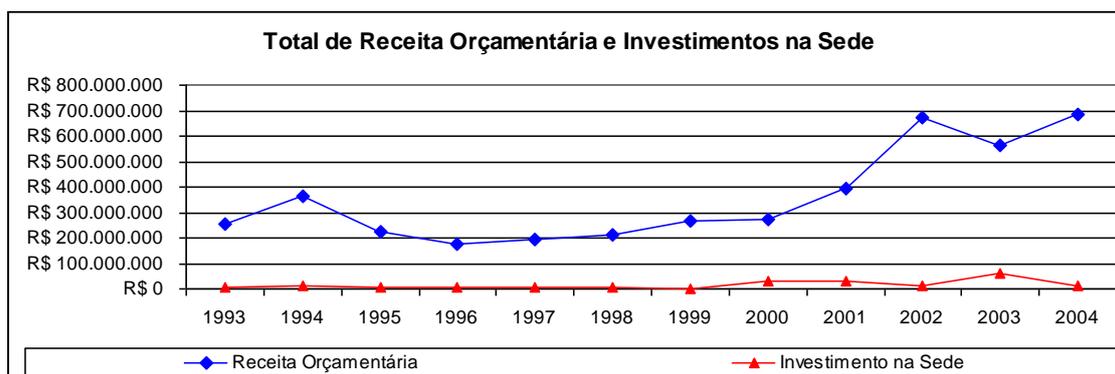


Figura 11 – Total de receita orçamentária e investimentos na sede.

Organização: Denise Terra

Fonte: Diário Oficial do Município.

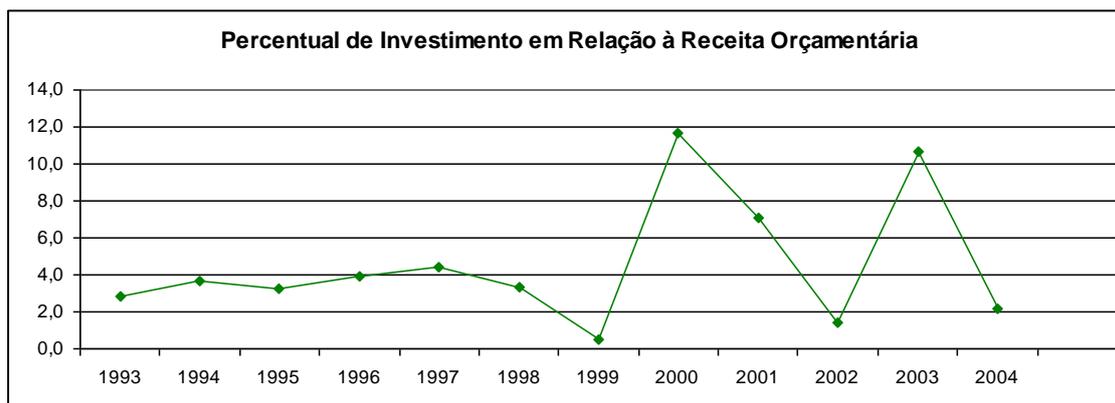


Figura 12 – Percentual de investimentos em relação à receita orçamentária

Organização: Denise Terra.

Fonte: Diário Oficial do Município.

A comparação entre investimentos em obras públicas e rendas petrolíferas no recorte temporal proposto nesse estudo (1993 -2004) não se tornou possível devido ao fato de não haver disponibilidade de dados oficiais referentes às rendas petrolíferas para o período anterior ao ano de 1999, quando a Agência Nacional do Petróleo (ANP) passa a divulgá-los sistematicamente.

Como é de notório saber, o peso das rendas petrolíferas nos orçamentos dos municípios beneficiários só começa a se tornar significativo a partir de 1999, quando ocorre a flexibilização do monopólio da Petrobras, a elevação dos investimentos na exploração e produção de petróleo, aliados, tanto à aplicação das novas regras de rateio dos royalties do petróleo, quanto as do Decreto das Participações Governamentais, que alteram o cálculo dessas compensações financeiras e favorecem sobremaneira a elevação dos orçamentos desses municípios.

Dessa forma, optou-se pela comparação entre os volumes de orçamento municipal e investimentos em obras públicas, já que as rendas petrolíferas estão incluídas nos orçamentos e eram os dados disponíveis para todo o período considerado nesse estudo.

Um outro mecanismo muito utilizado pela literatura na década de 1980 para explicar o padrão de investimentos públicos foi o “modelo do conflito”, que consistia na pressão exercida pelos movimentos sociais surgidos principalmente a partir da década de 1970 e

que, obtendo sucesso nas reivindicações formuladas, teriam alterado o modo de o Estado proceder no âmbito das políticas públicas. O estudo das mobilizações e movimentos, muitos deles apresentando como mediadores na sua construção os agentes pastorais e técnicos estatais de esquerda, foram realizados por autores como Jacobi (1989) e Sader (1988), mas não ajudam a explicar as alterações no padrão temporal dos investimentos em Campos dos Goytacazes, no período em análise.

Uma outra abordagem, defendida por Vetter e Massena (1981), destaca que a produção do ambiente construído seria fortemente influenciada pela localização dos grupos sociais na cidade e pelo seu poder diferencial de se apropriar dos benefícios dos investimentos do Estado. Trata-se do modelo de “causação circular”, que pode ser entendido pela visualização da Figura 13.

Marques e Bichir (2002), se por um lado concordam que este modelo de causação circular consegue descrever uma parte importante dos mecanismos em jogo nas ações do Estado no urbano, por outro lado apontam que esse modelo deixa de considerar a possibilidade dos conflitos e lutas políticas daqueles grupos sociais que não se apresentam como os detentores da renda monetária e real. Ou seja, o modelo de causação circular não é capaz de considerar a existência de políticas distributivas. Além disso, os autores apontam que essa perspectiva apresenta uma visão do Estado como esvaziada de conteúdo, respondendo apenas às demandas vindas de fora, não considerando a existência de importantes processos internos aos Estado e às relações que o cercam.

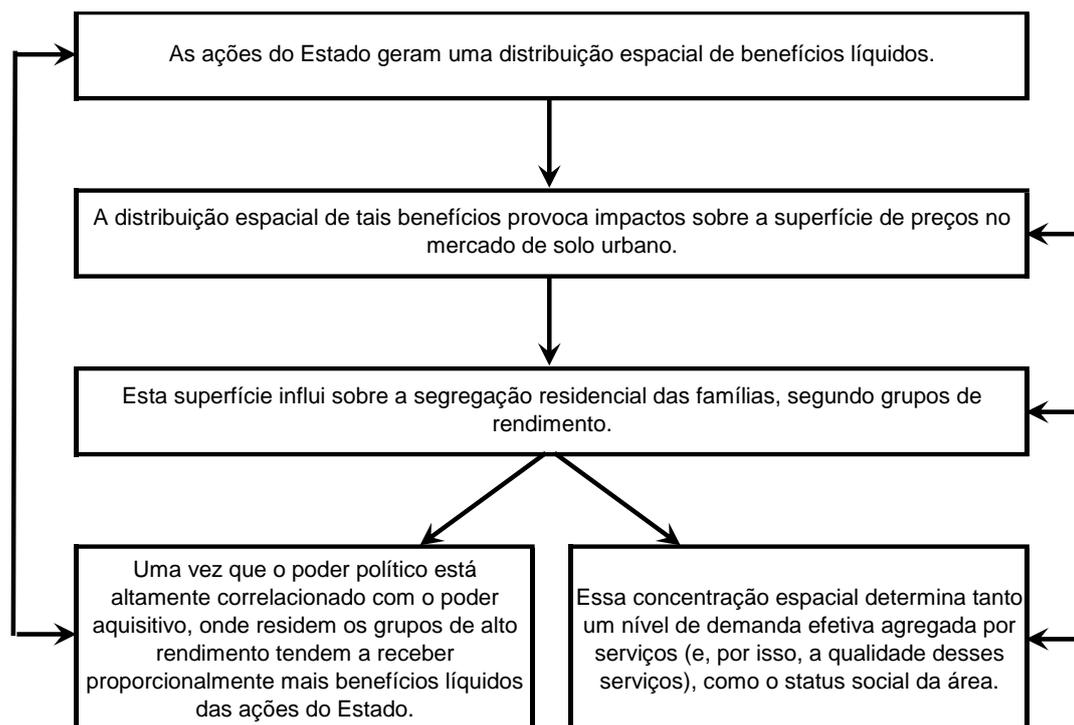


Figura 13 – Modelo de “causação circular”

Fonte: Vetter *et al.* (1981).

Essa discussão do modelo de causação circular, proposta por Vetter, foi substituída por outros debates a partir de meados da década de 80 e com a promulgação da Constituição Federal de 1988. Os debates mais recentes estão relacionados à gestão participativa, reforma urbana e Estatuto da Cidade, que regulamentou dois artigos constantes na Constituição de 1988.

Com a ausência de uma política federal que sirva de diretriz às políticas urbanas, fica a critério de cada gestão local a definição das políticas urbanas teoricamente apoiadas pela sociedade, que se faria presente na elaboração dos Planos Diretores Participativos.

Desta forma, torna-se de fundamental importância para um município, com o volume significativo de receitas orçamentárias como o de Campos dos Goytacazes, conhecer o padrão distributivo dos investimentos que estão sendo realizados e os grupos sociais beneficiários dos mesmos.

5.2.4 Análise do padrão distributivo dos investimentos em obras públicas.

Para a análise da distribuição dos investimentos no espaço, que permitisse, ao final, conhecer que grupos sociais mais estariam se beneficiando, foi necessário construir uma tipologia socioespacial que delimitasse as áreas com características sociais suficientemente similares.

Para a construção da base espacial, como visto anteriormente na parte referente à metodologia adotada, partiu-se dos dados do Censo Demográfico de 2000, por setor censitário, que caracterizassem o *status* familiar e o *status* socioeconômico, tendo sido utilizadas 17 variáveis, obtidas por manipulações algébricas, incluindo informações referentes à estrutura etária, escolaridade, renda e infra-estrutura do domicílio.

As variáveis selecionadas dos setores censitários foram submetidas à análise fatorial por componentes principais, sendo utilizado o primeiro fator, que respondeu por 60% das correlações e que separa unidades com populações nos extremos da estrutura social. O Fator 1 está positivamente correlacionado com alta renda e escolaridade, idade média e destino do lixo coletado por serviço de limpeza. Negativamente correlacionado com baixa escolaridade e baixa renda.

Para melhor compreensão dos resultados, classificamos as unidades espaciais em quatro categorias, a partir dos *scores* do Fator 1, de forma que representassem o *status* socioeconômico dos grupos sociais nelas residentes: baixo, médio-baixo, médio-alto e alto. A atribuição das categorias foi feita calculando os valores limites dos quartis para os quatro indicadores.

A Figura 14 apresenta a configuração espacial da cidade de Campos dos Goytacazes no padrão centro x periferia e sua fragmentação, adaptada de Carvalho (2004), que utilizou as categorias (centro; próximo ao centro; periferia próxima e periferia distante) definidas por Faria (1998) para a cidade. Percebe-se que a estrutura interna da cidade não é muito diferente do padrão das demais cidades médias brasileiras de mesmo porte e que tenham um rio dividindo o seu espaço intra-urbano. Verifica-se que, o lado da

cidade onde se localiza o centro é sempre o melhor dotado de infra-estrutura e é o local de residência dos grupos sociais de maior *status* socioeconômico.

A figura 15 apresenta a configuração socioespacial da cidade de Campos dos Goytacazes definida pela análise fatorial e cujas unidades espaciais foram classificadas em quatro categorias, a partir dos *scores* do Fator 1, de forma que representassem o status socioeconômico dos grupos sociais nela residentes: baixo, médio-baixo, médio-alto e alto, respeitando os valores limites dos quartis, para os quatro indicadores.

A análise dessa figura nos revela a contigüidade territorial existente no grupo socioespacial de baixo status, fato que não ocorre nos demais grupos. Comparando-se a figura 15 com a 14, nota-se que grande parte dessa área categorizada como grupo socioespacial de baixo status encontra-se oficialmente dentro do perímetro urbano, mas ainda não dividida em bairros que constem da Malha Digital do IBGE, 2001.

Já o grupo socioespacial categorizado como de médio-baixo *status* está localizado principalmente nas áreas definidas por Faria (1998) como sendo periferia distante e o grupo categorizado como de médio-alto *status* encontra-se principalmente na periferia próxima, mas também ocupa áreas do centro e próximas ao centro da cidade.

O grupo socioespacial alto se apresenta distribuído por várias áreas da cidade, além do centro, mas principalmente do lado direito do rio, onde está o centro da cidade e sua periferia próxima.

Figura 14 – Configuração espacial da cidade de Campos dos Goytacazes no padrão centro X periferia e suas fragmentações. 2001.

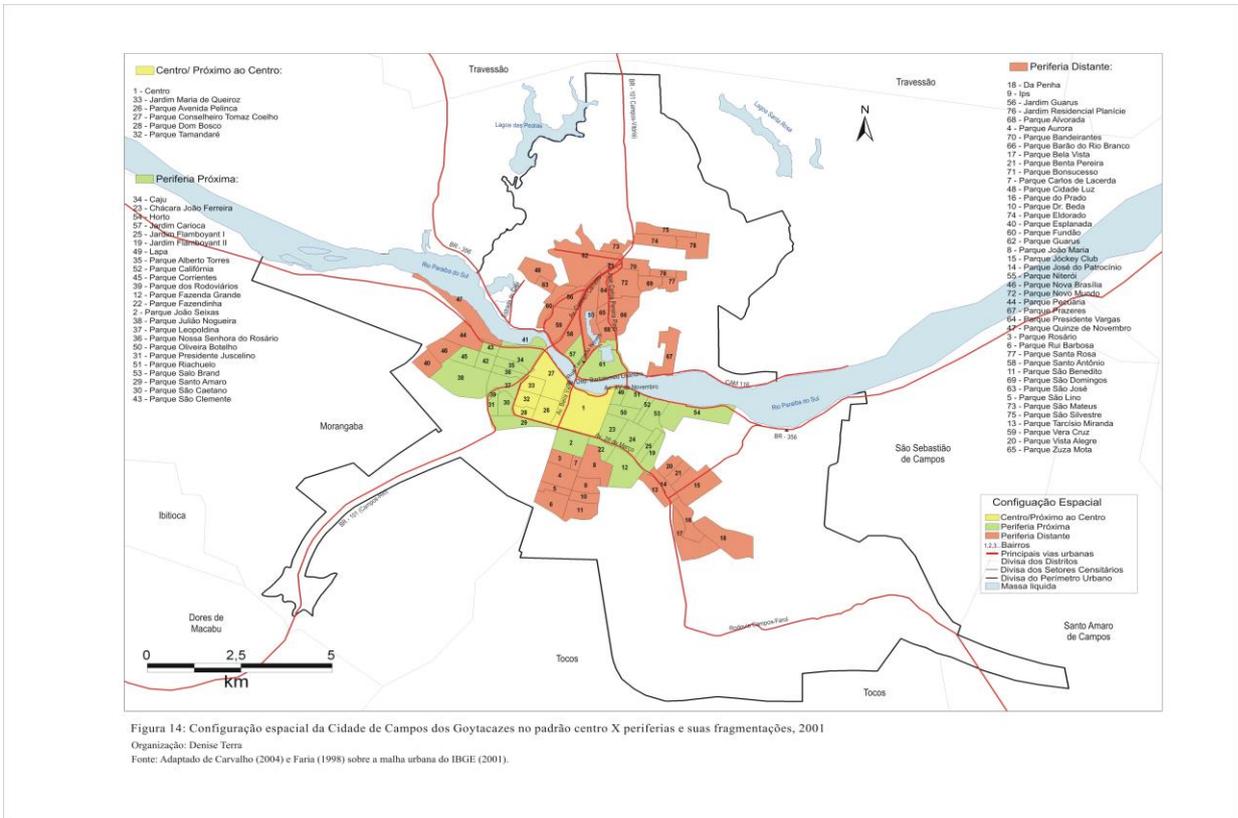
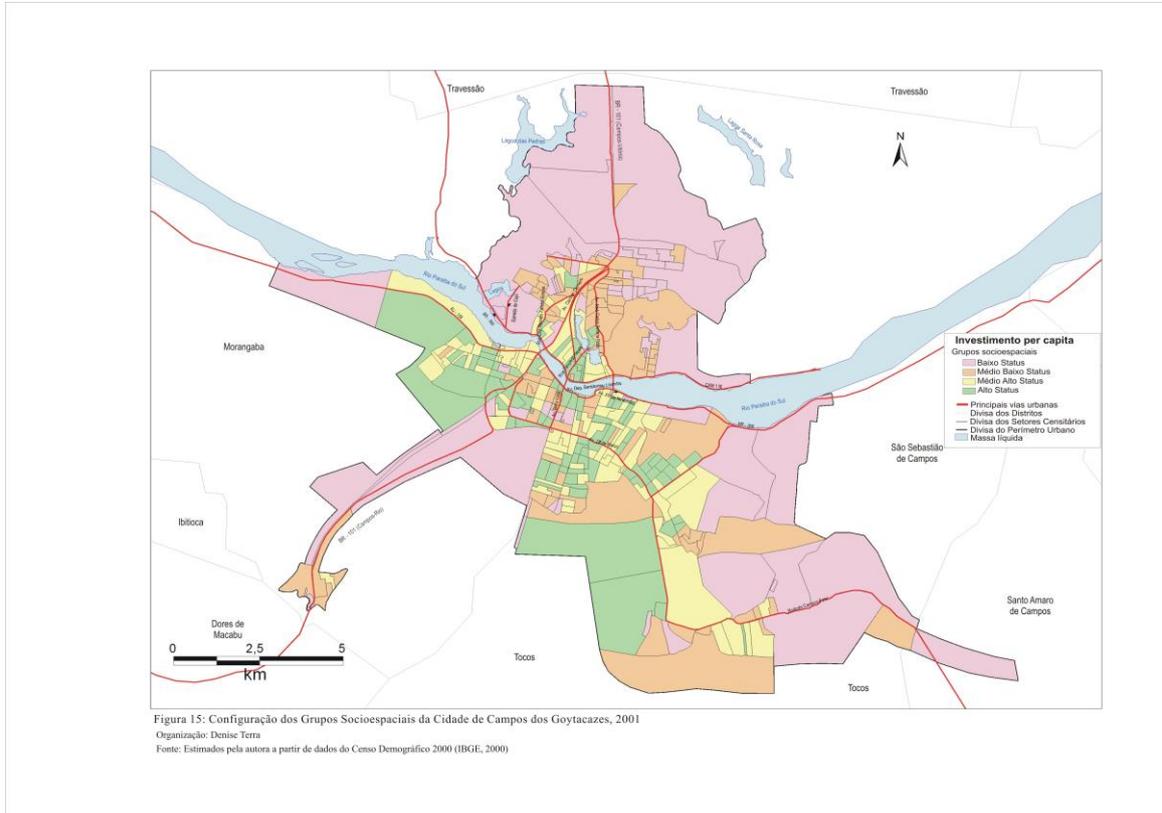


Figura 15 – Configuração dos grupos socioespaciais da cidade de Campos dos Goytacazes. 2001.



A seguir apresenta-se uma breve caracterização desses grupos socioespaciais, a partir da Base de Informações por Setor Censitário – Censo Demográfico 2000, IBGE e da análise da malha digital 2001, também do IBGE.

Grupo espacial de baixo *status* socioeconômico: Composto por 101 setores censitários e uma população de 72.673 habitantes. São espaços pobres, incluindo grande parte de áreas tradicionalmente consideradas como periféricas na literatura e predominantemente de expansão urbana, como se visualiza na Figura 15. A maior parte dessas áreas ainda não são reconhecidas como bairros pela Prefeitura (1996). No entanto, alguns bairros como Parque Santa Rosa, Jardim Residencial Planície, Parque São Mateus na zona norte e o Horto, na zona leste da cidade, dele fazem parte. O perfil dos moradores desse grupo espacial, tomando-se por base os resultados do Censo 2000, revela que 47% dos responsáveis pelos domicílios recebem até um salário mínimo e 37,5% entre um e três salários mínimos. Cerca de 63% dos responsáveis pelos domicílios têm somente até 4 anos de estudo e 24,8% entre 5 e 8 anos. Nestas áreas, apenas 17% dos domicílios têm esgotamento sanitário e 61% dispõem de serviço de limpeza ou caçamba para o destino do lixo.

Grupo espacial de médio-baixo *status* socioeconômico: Composto por 98 setores censitários e uma população de 82.005 habitantes. São espaços de renda média, onde se concentram os chefes de domicílios que recebem entre 1 e 3 salários mínimos (37%) seguidos dos que recebem até 1 salário mínimo (34,1%). Existe uma predominância desse grupo na zona norte da cidade. Inclui importantes bairros de Guarus (zona norte) como o Parque Prazeres, Parque Presidente Vargas, Parque Novo Mundo e Vila Industrial. Fazem parte desse grupo também alguns bairros próximos ao centro como Pq. Conselheiro Thomas Coelho e Pq. Leopoldina. Neste grupo socioespacial, os chefes de domicílio que recebem entre 3 e 10 salários mínimos representam apenas 21%. O nível de instrução ainda é muito baixo, concentrando-se em até 4 anos de estudo (47%). Aqueles que apresentam entre 5 e 8 anos de estudo são 28% e apenas 17% entre 9 e 11 anos de estudo. Cerca de 25% dos domicílios localizados nessas áreas têm esgotamento sanitário, com rede geral de esgoto ou pluvial, e 63% possuem serviço de limpeza ou caçamba para o destino do lixo.

Grupo espacial de médio-alto *status* socioeconômico: Composto por 100 setores censitários e uma população de 83.769 habitantes. São espaços de concentração de renda média e alta e que se encontram bem dispersos, com bairros na zona norte, sul, leste e oeste da cidade. Cerca de 33% dos chefes de domicílio recebem entre 1 e 3 salários mínimos e 31% entre 3 e 10. As pessoas responsáveis pelos domicílios com até 4 anos de estudo representam 36%, de 5 a 8 anos de estudo, 27%, de 9 a 11 anos de estudo, 26% e com mais de 12 anos de estudo, cerca de 11%. Os domicílios apresentam esgotamento sanitário em cerca de 37% e o lixo coletado por serviço de limpeza ou caçamba alcança 75% dos domicílios.

Grupo espacial de alto *status* socioeconômico: Composto por 96 setores censitários e uma população de 72.790 habitantes. Estes grupos estão predominantemente no centro e nos lados oeste e leste da cidade, apesar de existirem alguns poucos na zona norte. Incluem bairros tradicionais como Pq. Tamandaré, Pelinca, IPS, Pq. Dr. Beda, Pq. Turf Club, Pq. João Maria, entre outros e alguns novos, como Pq. Tarcísio Miranda e Pq. José do Patrocínio. Estes são os espaços de concentração de renda dos responsáveis pelos domicílios que auferem renda entre 3 e 10 salários mínimos (41%), seguido por aqueles que recebem entre 1 e 3 salários mínimos (29%), os que recebem até 1 salário mínimo (17%) e mais de 10 salários mínimos (12%). Os níveis educacionais dos chefes de domicílios se concentram no intervalo de 9 a 11 anos de estudo (34%), mas ainda incluem chefes de domicílios com até 4 anos de estudo (28%), com 5 a 8 anos de estudo (24%) e com mais de 12 anos de estudo (14%). São as áreas em que existem mais domicílios com esgotamento sanitário (38%) e cerca de 82% têm o lixo coletado por serviço de limpeza ou caçamba.

A caracterização dos 4 grupos espaciais de *status* socioeconômico baixo, médio-baixo, médio-alto e alto evidencia uma tipologia de espacialização da estrutura social que permite verificar a predominância de um determinado *status* socioeconômico em cada uma das áreas, tornando as áreas razoavelmente homogêneas, o que não significa que não existam espaços de conteúdos sociais diferenciados em menor concentração em cada um dos grupos.

5.2.4.1 A distribuição dos investimentos por grupos socioespaciais

A distribuição do volume *per capita* dos investimentos é retratada na Tabela 19 e na Figura 16, que apresentam a distribuição dos investimentos em cada uma das gestões em análise. Os resultados indicam de forma bastante eloqüente que a primeira gestão apresentou uma política de investimentos diferenciada das duas seguintes, privilegiando os grupos espaciais de baixo *status* socioeconômico. Na primeira gestão este grupo socioespacial recebeu 41% dos investimentos. Na segunda gestão o volume de investimentos *per capita* neste estrato se reduziu para 19% e na terceira gestão para 18%. Isto evidencia que a entrada de vultosos recursos das rendas petrolíferas não beneficiou o grupo socioespacial de baixo *status* socioeconômico, ao contrário, promoveu uma maior desigualdade socioespacial ao privilegiar os grupos sociais de médio-alto e alto *status* socioeconômico.

Conforme se verifica, o grupo socioespacial de alto *status* socioeconômico que detinha na primeira gestão 18% dos investimentos, se apropriou na segunda gestão de 25% do volume das inversões chegando a alcançar na terceira gestão 30%.

Tabela 19 – Padrão distributivo do investimento *per capita* por gestão, segundo grupos socioespaciais. Campos dos Goytacazes, 1993-2004

Grupos socioespaciais	Gestão 1		Gestão 2		Gestão 3	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Baixo <i>status</i>	175,86	40,8	109,98	19,2	242,66	18,5
Médio Baixo <i>status</i>	104,84	24,3	99,50	17,4	324,73	24,7
Médio Alto <i>status</i>	72,60	16,8	221,33	38,7	352,68	26,8
Alto <i>status</i>	77,98	18,1	141,14	24,7	394,69	30,0
Total	431,28	100,0	571,95	100,0	1314,76	100,0

Organização: Denise Terra

Fonte: Dados produzidos e processados a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Nota: Valores reajustados para maio/2006 pelo IGP-DI – FGV

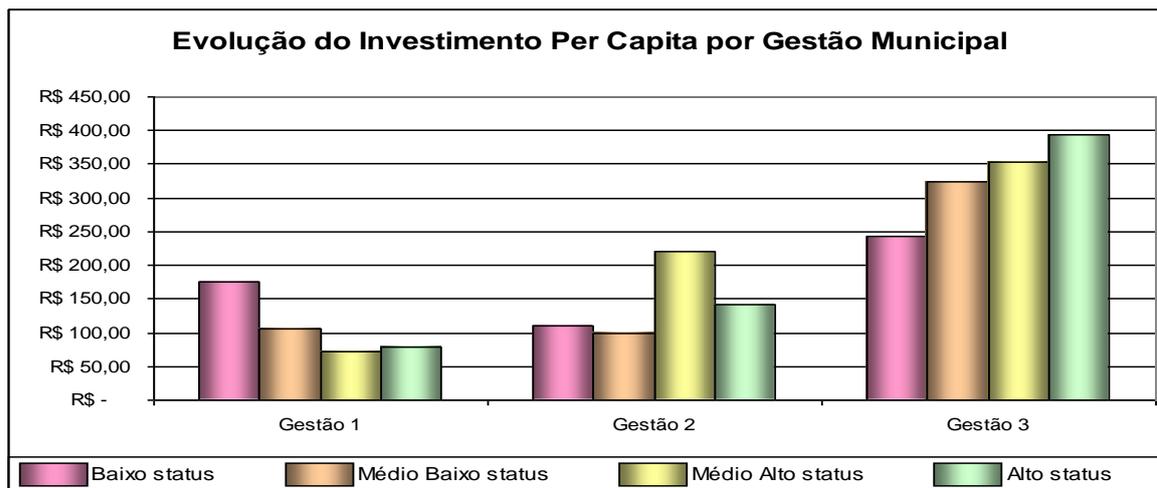


Figura 16 – Gráfico da evolução do investimento *per capita* por gestão municipal. Campos dos Goytacazes, 1993-2004

Fonte: Dados produzidos e processados a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Analisando a relação entre volume de investimentos em grupos socioespaciais de baixo *status* socioeconômico e orçamento municipal encontra-se uma associação negativa, o que indica que quanto maior o volume de recursos disponíveis para investimentos, menores são as inversões realizadas para o estrato de menor poder aquisitivo.

Esta relação não pode ser explicada pela variável política relacionada à inclinação político-ideológica do prefeito, pois conforme já foi dito anteriormente, todas as três gestões foram de esquerda, com prefeitos de um mesmo partido político, o PDT.

Desta forma, se o elemento limitador do volume de investimentos nos grupos socioespaciais de menor poder aquisitivo não pode ser encontrado na escolha política dos dirigentes, nem no modelo do conflito, nem no volume de orçamento municipal, provavelmente a explicação mais adequada para o período em que esse município se torna um município “novo rico” do petróleo volta a ser aquela adotada pela literatura de política urbana da década de 70 e início da de 80 que explicava a decisão locacional dos investimentos públicos com base do modelo de “causação circular”.

“Trata-se, então, de uma cadeia de causação circular, onde o valor da terra é uma função da qualidade de vida que depende, principalmente, das ações do Estado no fornecimento de serviços e no controle de elementos externos. Dado que o poder de barganha dos grupos de alta renda é normalmente maior, recebem proporcionalmente mais benefícios da ação do Estado (investimentos públicos, impostos mais

baixos, etc.), enriquecendo os proprietários do solo nestas áreas através da capitalização do excedente fiscal no valor da terra. Esta valorização dificulta o acesso de famílias de baixa renda a essas áreas e resulta numa tendência de expulsão destas famílias nelas existentes, aumentando, assim, a segregação segundo grupos de renda, conduzindo, portanto, à etapa inicial da cadeia de causação circular (alocação de investimentos públicos)”. (VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979, p.39)

A Figura 17 permite a visualização dos investimentos realizados nas três gestões levando-se em consideração as categorias dos extremos da estrutura social (1º e 4º quartil), ou seja, considerando-se apenas as inversões realizadas nos grupos socioespaciais de alto e de baixo *status* socioeconômico.

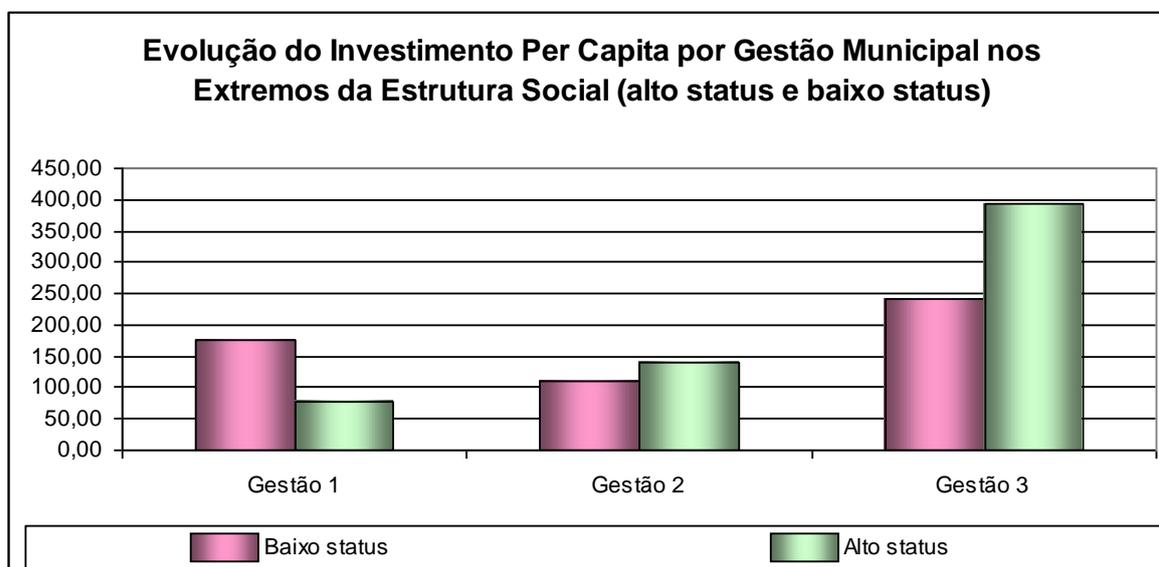


Figura 17 – Gráfico da evolução do investimento *per capita* por gestão municipal nos espaços extremos da estrutura social (alto *status* e baixo *status*). Campos dos Goytacazes, 1993-2004

Organização: Denise Terra

Fonte: Dados produzidos e processados a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

A distribuição dos investimentos *per capita* nos espaços dos extremos da estrutura social nos leva a aceitar a tese defendida por Vetter e Massena (1981) e Villaça (2001) para as metrópoles brasileiras de que a distribuição espacial das classes determina a distribuição espacial dos serviços tanto públicos como privados. Segundo Villaça (2001), o controle das camadas de maior *status* socioeconômico se estabelece a partir de três mecanismos: controle do mercado imobiliário, controle do Estado e através da ideologia.

Sabe-se que as desigualdades socioespaciais se desenvolvem no longo prazo e apresentam um caráter inercial. O sistema de localizações que define o “bom ponto” daquele outro que é considerado “fora de mão” não se altera no curto prazo. Desta forma, as camadas de maior poder aquisitivo controlam a produção do espaço, comandando o mercado imobiliário de acordo com os seus interesses.

“A capacidade de escolher a localização residencial é evidentemente tanto maior quanto mais elevada for a renda das famílias, que podem assim ter acesso a uma oferta de moradias e de lugares mais diversificada. Além do mais, os critérios de escolha em cada um dos domínios mencionados dependem fortemente da situação social dos indivíduos e das famílias. Há portanto sólidas interdependências entre os processos estruturais e as escolhas individuais na produção das divisões sociais do espaço”. (PRETECEILLE, 1996, p. 33)

É por isso que existe geralmente uma determinada direção de expansão territorial das camadas de mais alta renda. No caso de Campos dos Goytacazes, segundo Faria (2004) a expansão tem sido direcionada para oeste, deslocando os locais de compras e serviços (colégios, shoppings, consultórios médicos, salões de beleza etc) para esse centro expandido. A Av. Pelinca, em Campos, é um retrato dessas inter-relações espaciais que se desenvolvem, definindo os deslocamentos espaciais desse grupo social de maior renda. Outro eixo de expansão da cidade tem sido direcionado para a zona leste da cidade, em direção à UENF, principalmente depois da construção da mesma (1993) e das duas pistas na Av. Alberto Lamego (Obra da Gestão 3).

Ainda segundo Villaça (2001), o controle sobre o Estado pode ocorrer de três formas. A primeira é a localização dos aparelhos de Estado, que costumam acompanhar a direção do deslocamento das camadas de maior *status* socioeconômico, mesmo trajeto seguido pelo comércio e serviços privados.

A segunda forma está relacionada à produção de infra-estrutura, objeto do presente estudo. Tomando-se como parâmetro os investimentos *per capita* de cada grupo socioespacial, os benefícios tendem a ser direcionados para os grupos de maior *status* socioeconômico. (VETTER, 1975; VETTER e MASSENA, 1981 e VETTER *et al.*,1981).

A terceira forma se dá pela legislação urbanística. A legislação é produzida pelas classes de maior nível educacional e de renda e deixam de lado os modelos de apropriação do espaço das classes menos favorecidas, relegando-as à clandestinidade e ilegalidade, pois não conseguem atender às exigências e normas jurídicas em uso. Esse número de moradias em situação irregular é bastante considerável, chegando a alcançar, em algumas metrópoles brasileiras, a marca dos 70%. Segundo Villaça isto decorre do fato de que:

“A maioria dos loteamentos e das edificações realizados para as camadas populares estão impossibilitados – pelas leis de mercado – de obedecer à legislação urbanística e edilícia. Coisa semelhante ocorre com o zoneamento, que é elaborado tendo em vista a solução de problemas dos bairros das classes média e acima da média e o atendimento aos requisitos e padrões urbanísticos dessas classes. O conflito entre usos, um problema menor para os bairros populares, é uma questão central nos zoneamentos convencionais. Por outro lado, nesses bairros, o tamanho dos lotes impostos pelo mercado não possibilita os recuos, também tão caros às leis de zoneamento em geral. Tais leis são voltadas para solucionar problemas de aparência e cumprir os requisitos das burguesias; nos bairros populares, quando existem, elas são extremamente permissivas (como exige o mercado), portanto, inócuas. Isso significa que, em tais bairros, tudo se passa como se elas não existissem, mesmo que existam”. (VILLAÇA, 2001, p.338)

Este autor acredita que a ideologia é o elemento central para o entendimento da estruturação do espaço intra-urbano. Nesta perspectiva, a ideologia utilizaria o espaço urbano para se fazer presente como instrumento auxiliar do processo de dominação³⁶, contribuindo para a manutenção da periferia subequipada e do centro equipado.

“Nossa tese é a de que, para as metrópoles brasileiras – e quase certamente também para as latinas americanas -, a força mais poderosa (mas não a única) agindo sobre a estruturação do espaço intra-urbano tem origem na luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens e desvantagens do espaço construído e na segregação espacial dela resultante”. (VILLAÇA, 2001, p.45)

³⁶ “Entende-se por dominação por meio do espaço urbano o processo segundo o qual a classe dominante comanda a apropriação diferenciada dos frutos, das vantagens e dos recursos do espaço urbano. Dentre essas vantagens, a mais decisiva é a otimização dos gastos de tempo despendido nos deslocamentos dos seres humanos, ou seja, a acessibilidade às diversas localizações urbanas, especialmente ao centro urbano”. (Villaça, 2001, p.328)

Desta forma, Villaça considera que a configuração espacial (a segregação) é necessária para a manutenção da ideologia, da dominação e da desigual apropriação dos benefícios das ações do Estado. Sem essa geografia determinada pela classe dominante não seria possível exercer a dominação.

Em uma cidade de porte médio como Campos dos Goytacazes, os contrastes sociais, econômicos e políticos se fazem presentes devido não só à decadência da atividade sucroalcooleira, até então predominante no município, mas devido ao fato de ter-se tornado um município rentista, conforme visto anteriormente, com uma capacidade de investimento superior à média dos demais municípios brasileiros de mesmo porte e não ter adotado um padrão redistributivo nas obras públicas realizadas. (TERRA, 2006)

Apesar do expressivo volume de rendas petrolíferas, o município de Campos dos Goytacazes ainda não conseguiu, com estes recursos, gerar trabalho e renda para a população de menor poder aquisitivo, sobretudo aquela afastada do trabalho pela decadência da atividade canavieira e sem qualificação para assumir os empregos gerados pela atividade petrolífera. Da mesma forma, a localização dos investimentos públicos realizados não beneficiaram os grupos sociais de menor poder aquisitivo, inviabilizando a possibilidade de geração de renda real, na concepção de Harvey (1973).

Para investigar a relação de causalidade entre os grupos socioespaciais e os investimentos *per capita*, foi rodado um modelo de regressão linear múltipla. Elegeram-se, como variável dependente, os investimentos *per capita* e como variáveis independentes as categorias socioeconômicas do fator 1 definido pelo modelo fatorial. Tal fator foi dividido em quatro categorias de grupos socioespaciais: baixo *status*, médio-baixo *status*, médio-alto *status* e alto *status*. No modelo de regressão, a categoria de alto *status* foi omitida e utilizada como referência.

A aplicação dos investimentos *per capita* no modelo de regressão linear não teve um bom ajuste para nenhuma das três gestões (R^2 ajustado para a 1ª, 2ª e 3ª gestão iguais a 0,0292; 0,0040 e 0,0043, nesta ordem). Entretanto, a média dos investimentos *per capita* nos grupos socioespaciais categorizadas como altos (intercepto dos modelos) é

decrecido significativamente nos grupos socioespaciais baixos na segunda e terceira e aumentado significativamente na primeira gestão (Tabelas 20, 21 e 22).

Tabela 20 – Coeficientes e estatísticas de teste para o modelo de regressão aplicado na primeira gestão. Campos dos Goytacazes, 1993-2004

Estimativa do parâmetro - Gestão 1						
Variável do modelo	Graus de liberdade	Estimativa do parâmetro	Erro padrão	Valor t	Probabilidade t	
Intercepto	1	82,085	23,716	3,460	0,0006	
B	1	109,074	33,811	3,230	0,0014	
MB	1	31,876	33,811	0,940	0,3464	
MA	1	-3,163	33,811	-0,090	0,9255	
Média da variável dependente			116,25281	R² Ajustado	0,0292	

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Os setores censitários categorizados como grupos socioespaciais de baixo *status*, por exemplo, têm a média de investimento decrescida em 151,70 R\$/*per capita*, na terceira gestão, em relação aos setores censitários categorizados como grupo socioespacial de alto *status*, com alto nível de significância estatística (96%, Tabela 22). Entretanto, na primeira gestão os setores censitários categorizados com *status* social baixo tiveram seus investimentos aumentados em 109,07 R\$ *per capita*, com significância estatística de 99,86% (Tabela 20). Ou seja, estatisticamente é válido afirmar que a primeira gestão, período político em que as rendas petrolíferas eram pouco significativas e incapazes de gerar diferenças estruturais marcantes no município de Campos, os investimentos *per capita* em obras públicas priorizaram os grupos socioespaciais de baixo *status*. Da mesma forma, é válido afirmar que a terceira gestão, período em que as rendas petrolíferas tornaram-se bastante significativas e com grande potencial redistributivo, os grupos socioespaciais de baixo *status* socioeconômico não foram priorizados na alocação dos investimentos públicos.

Tabela 21 – Coeficientes e estatísticas de teste para o modelo de regressão aplicado na segunda gestão. Campos dos Goytacazes, 1993-2004

Estimativa do parâmetro - Gestão 2						
Variável do modelo	Graus de liberdade	Estimativa do parâmetro	Erro padrão	Valor t	Probabilidade t	
Intercepto	1	148,569	48,386	3,070	0,0023	
B	1	-29,025	68,984	-0,420	0,6742	
MB	1	-40,413	68,984	-0,590	0,5583	
MA	1	92,015	68,984	1,330	0,1831	
Média da variável dependente			154,16783	R² Ajustado	0,0040	

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Tabela 22 – Coeficientes e estatísticas de teste para o modelo de regressão aplicado na terceira gestão. Campos dos Goytacazes, 1993-2004

Estimativa do parâmetro - Gestão 3					
Variável do modelo	Graus de liberdade	Estimativa do parâmetro	Erro padrão	Valor t	Probabilidade t
Intercepto	1	415,471	52,216	7,960	<.0001
B	1	-151,701	74,445	-2,040	0,0423
MB	1	-62,498	74,445	-0,840	0,4017
MA	1	-32,114	74,445	-0,430	0,6664
Média da variável dependente			354,39075	R² Ajustado	0,0043

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do Município.

A distribuição dos investimentos em obras públicas, representada nos mapas a seguir, irá auxiliar na identificação espacial dos resultados obtidos. Desta forma, a Figura 18 apresenta a distribuição dos investimentos em obras públicas por grupo socioespacial no conjunto das três gestões municipais do período 1993-2004, evidenciando as áreas beneficiadas, tendo como parâmetro os valores em reais *per capita* dos investimentos.

Deve-se atentar para o fato de que algumas áreas apresentam uma baixa densidade populacional, o que favorece o resultado quando se trabalha com análise de investimentos *per capita*.

As Figuras 19, 20 e 21 retratam a distribuição espacial dos investimentos *per capita* separadamente em cada uma das três gestões analisadas.

A Figura 19 apresenta a distribuição dos investimentos em obras públicas na 1ª gestão (1993-1996) por grupo socioespacial e revela as áreas que foram mais beneficiadas em cada um desses grupos.

O grupo socioespacial de alto *status*, como já era de se esperar, teve o maior volume de investimentos *per capita* na área central, no lado direito do rio Paraíba do Sul. Aparece ainda um setor que se destaca devido a sua baixa densidade populacional e encontra-se fora dos limites dos bairros que constam da malha digital do IBGE, 2001. No entanto, é considerado setor urbanizado e está dentro do perímetro urbano do município.

O grupo socioespacial médio alto, na primeira gestão, beneficiou tanto as áreas do lado esquerdo quanto do lado direito do rio Paraíba do Sul. Foram beneficiados com altos investimentos *per capita*, no lado esquerdo, os bairros do Fundão, Jardim Carioca e

Bonsucesso. No lado direito do rio, os bairros do Caju, Pq. Alberto Torres e Pelinca foram os mais beneficiados.

Observa-se que o grupo socioespacial médio baixo apresenta os maiores valores de investimento *per capita* justamente em áreas consideradas urbanizadas, mas que não são reconhecidos como bairros pela malha digital do IBGE, 2001. São áreas com baixa densidade populacional e devido a esse fato, o resultado obtido com a análise dos investimentos *per capita* tornou-se bastante positivo. Por outro lado, destaca-se o bairro Parque Prazeres, em Guarus, que foi bastante beneficiado com os investimentos realizados nessa gestão e não apresenta baixa densidade populacional.

A baixa densidade populacional de setores considerados do grupo socioespacial de baixo status socioeconômico também incrementou os resultados positivos dessas áreas em relação as demais áreas pertencentes ao mesmo grupo socioespacial. Observa-se que, a maior parte das áreas pertencentes ao grupo socioespacial de baixo status estão fora dos limites dos bairros constantes da Malha Digital do IBGE, 2001.

As Figuras 20 e 21 apresentam os resultados dos investimentos *per capita* da 2ª gestão (1996-2000) e 3ª gestão, respectivamente, por grupo socioespacial, revelando as áreas mais beneficiadas dentro de cada um dos grupos. Percebe-se que a distribuição dos investimentos dentro de cada um dos grupos socioespaciais não difere muito da primeira gestão.

A Figura 22 é uma síntese da distribuição espacial dos investimentos *per capita* realizados na cidade, considerando-se todas as gestões (1993-2004), bem como cada uma das gestões separadamente.

Observa-se nitidamente que as áreas do lado direito do rio Paraíba do Sul, onde está localizado o centro da cidade, foi a mais beneficiada com os investimentos públicos realizados no período. Há, no entanto, um setor do lado esquerdo do rio que também aparece com resultado bastante positivo devido a baixa densidade populacional. Outro setor bastante beneficiado do lado esquerdo corresponde ao Parque Prazeres, que obteve investimentos *per capita* significativos nas duas primeiras gestões.

A distribuição dos investimentos por gestão, visualizada na figura 22, revela de maneira bastante clara, as diferenças de investimentos encontradas nos resultados da análise de regressão. A primeira gestão foi a que mais beneficiou as áreas de menor status socioeconômico, grande parte delas tradicionalmente localizadas no lado esquerdo do rio e nas periferias existentes dos dois lados. A segunda gestão, mesmo beneficiando menor quantidade de áreas do lado esquerdo do rio do que a primeira gestão, apresenta algum investimento nessas áreas. A terceira gestão beneficia primordialmente as áreas do lado direito do rio, próximo ao centro e adjacências, bem como áreas consideradas de alto status socioeconômico, mesmo que em áreas consideradas pela literatura como periféricas.

Figura 18 – Distribuição dos Investimentos *per capita* em obras públicas por grupos socioespaciais (1993-2004), Campos dos Goytacazes.

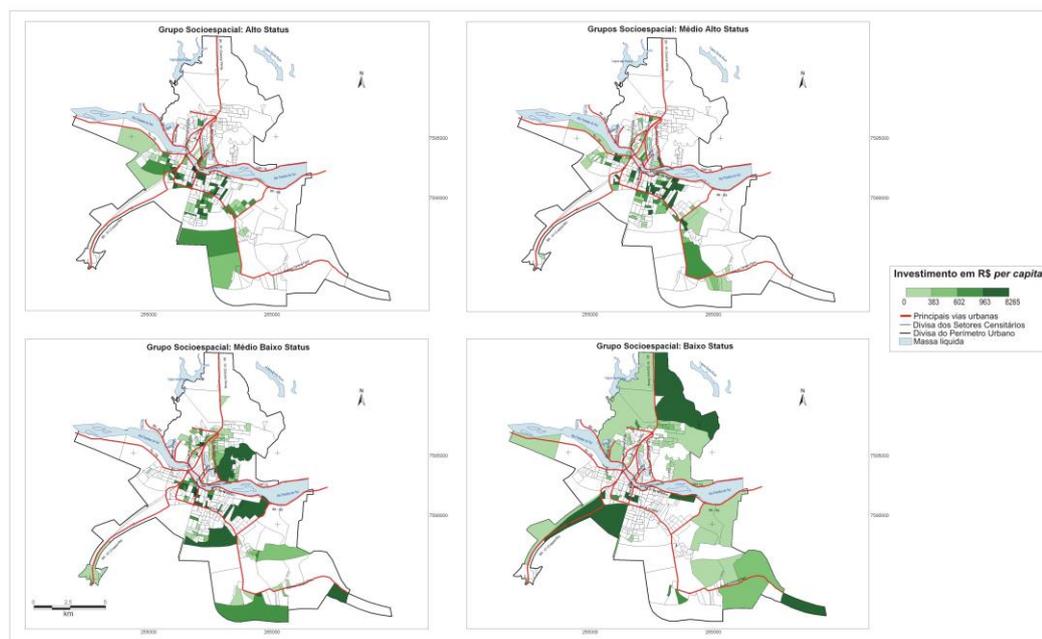


Figura 18: Distribuição dos Investimento *per capita* em obras públicas, por grupos socioespaciais (1993 - 2004). Campos dos Goytacazes

Organizadora: Denise Terra.

Fonte: Estimados a partir de dados das licitações (MONITOR CAMPISTA, 1834) sobre malha digital do IBGE (2001)

Figura 19 – Distribuição dos Investimentos *per capita* em obras públicas, por grupos socioespaciais, 1ª Gestão (1993-1996). Campos dos Goytacazes.

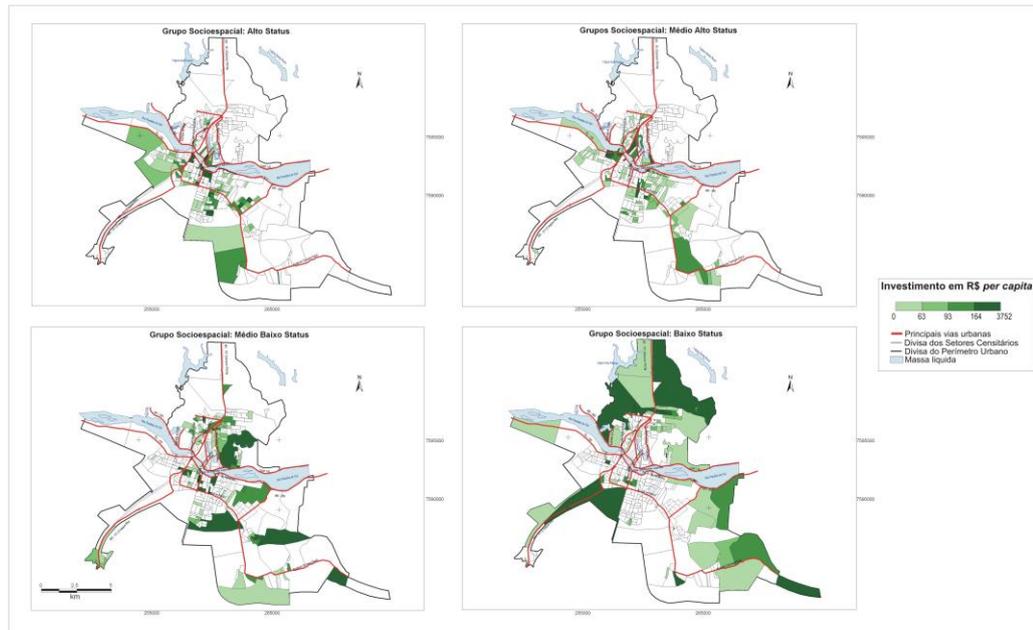


Figura 19: Distribuição dos Investimento *per capita* em obras públicas, por grupo socioespaciais, 1ª Gestão (1993 - 1996). Campos dos Goytacazes
Organizadora: Denise Terra.
Fonte: Estimados a partir de dados das licitações (MONITOR CAMPISTA, 1834) sobre malha digital do IBGE (2001)

Figura 20 – Distribuição dos Investimentos *per capita* em obras públicas, por grupos socioespaciais, 2ª Gestão (1997-2000). Campos dos Goytacazes.

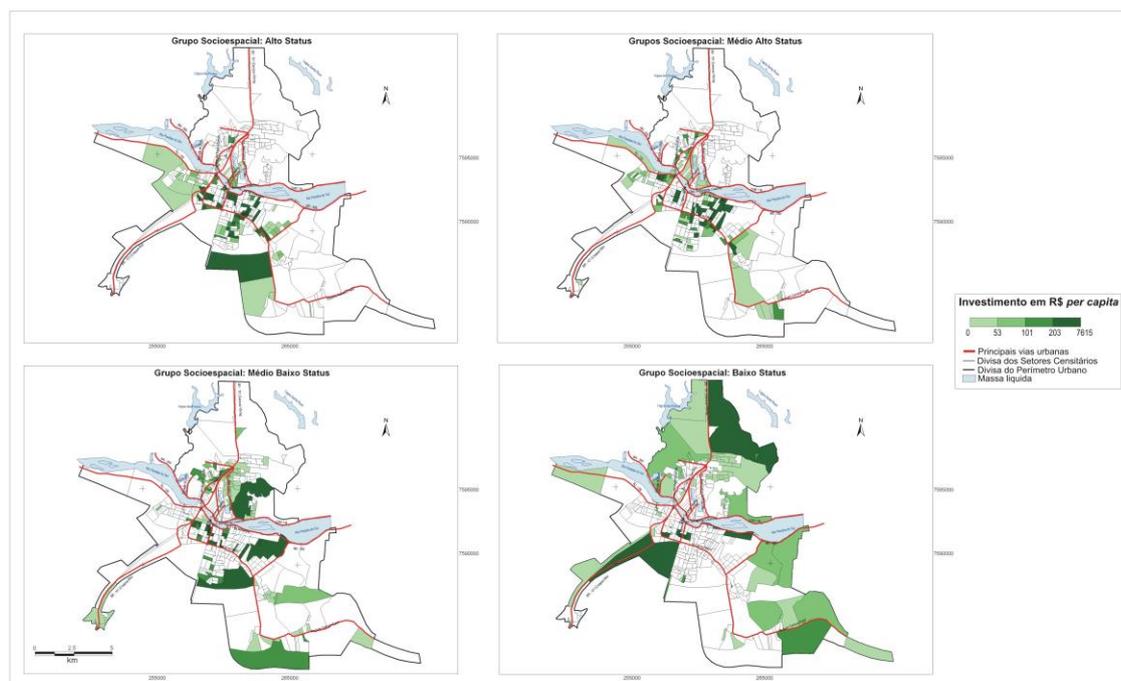


Figura 20: Distribuição dos Investimento *per capita* em obras públicas, por grupo socioespacial 2ª Gestão (1997 - 2000). Campos dos Goytacazes
Organizadora: Denise Terra.
Fonte: Estimados a partir de dados das licitações (MONITOR CAMPISTA, 1834) sobre malha digital do IBGE (2001)

Figura 21 – Distribuição dos Investimentos *per capita* em obras públicas, 3ª Gestão (2001-2004). Campos dos Goytacazes.

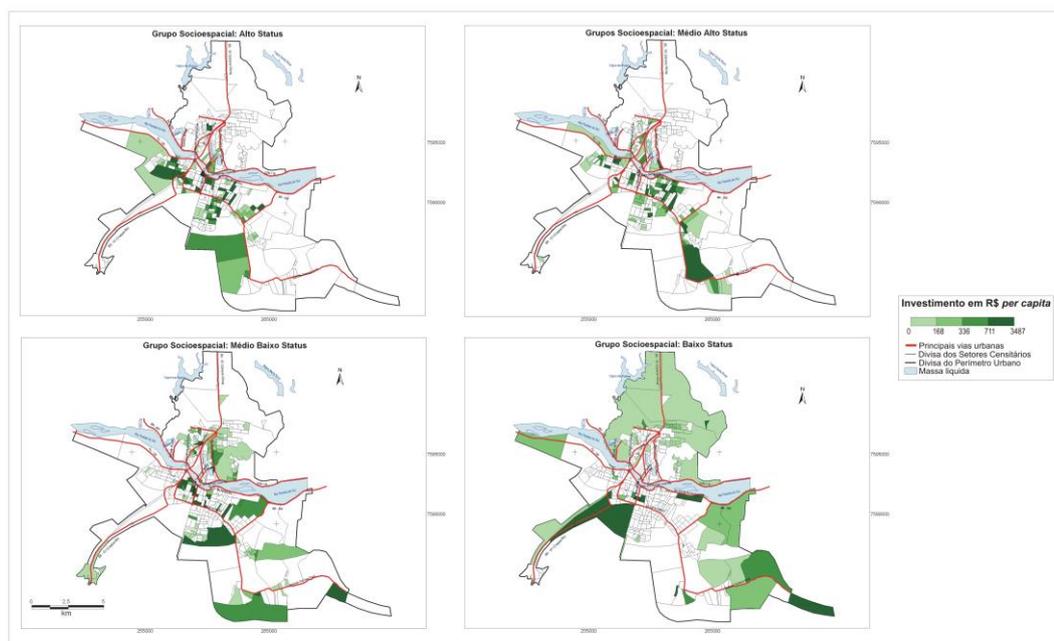
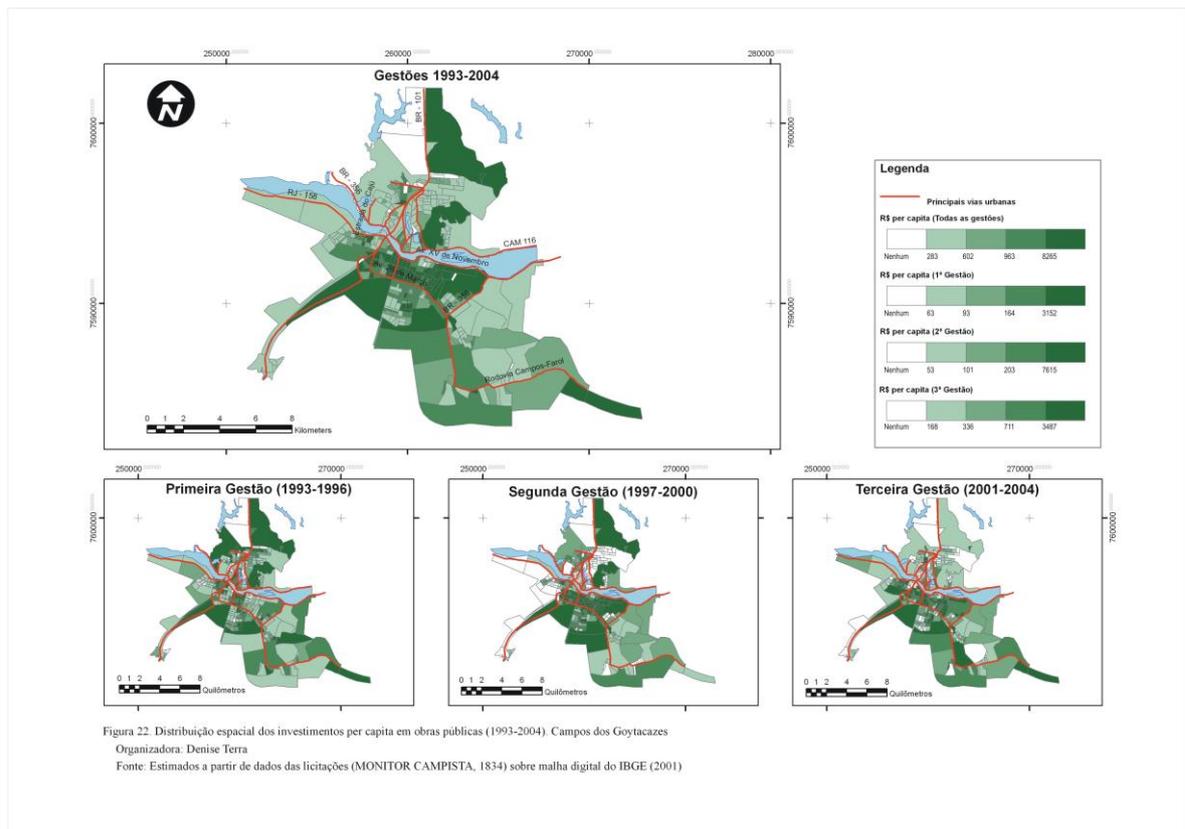


Figura 21: Distribuição dos Investimento *per capita* em obras públicas, por grupo socioespacial 3ª Gestão (2001 - 2004). Campos dos Goytacazes
Organizadora: Denise Terra.

Fonte: Estimados a partir de dados das licitações (MONITOR CAMPISTA, 1834) sobre malha digital do IBGE (2001)

Figura 22 – Distribuição espacial dos investimentos per capita em obras públicas, 1993/2004. Campos dos Goytacazes.



5.2.4.2 Tipologia das obras públicas por grupos socioespaciais

Esta seção tem por objetivo verificar a efetividade social e as prioridades de investimentos segundo diferentes governos, a partir do estudo da tipologia das obras mais frequentes licitadas para os diferentes grupos socioespaciais.

A pavimentação foi o tipo de obra mais licitada em todas as três gestões municipais, tendo alcançado o maior índice na primeira gestão (1993/1996), representando 63% de todas as obras licitadas no período. Na segunda gestão (1997/2000), houve uma redução de sua participação e a pavimentação passa a representar 41% das obras licitadas. Já na terceira gestão (2000/2004), as obras de pavimentação alcançam 45% das obras licitadas.

As obras de saneamento básico foram as que mantiveram um padrão de distribuição mais equitativo entre as três gestões, sendo que na primeira representou cerca de 17% das obras licitadas no período, cerca de 15% na segunda e 16% na terceira.

As obras de mobiliário urbano foram significativas apenas na segunda gestão (28%), não aparecendo na primeira gestão e sendo insignificantes na terceira. Já as obras de equipamentos coletivos foram licitadas principalmente na terceira gestão (32%), representando na primeira e segunda gestão, respectivamente, 12% e 8,5% das obras licitadas no período. (Tabela 23 e Figura 23)

Tabela 23 – Distribuição dos tipos de obras licitadas mais representativas por gestão (% do número absoluto de licitações)

Tipos de obras	Gestão 1	Gestão 2	Gestão 3
Pavimentação	63,3	41,3	45,4
Saneamento básico	16,7	14,9	16,5
Mobiliário urbano	0	27,7	0,3
Equipamento coletivo	12,4	8,5	31,6

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

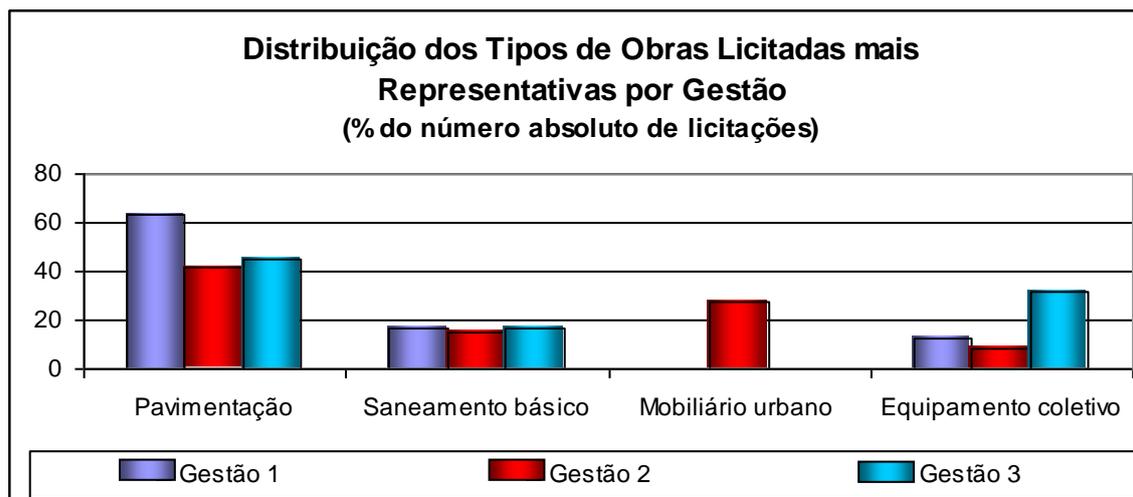


Figura 23 – Distribuição dos tipos de obras licitadas mais representativas por gestão.

Organização: Denise Terra

Fonte: Dados produzidos e processados a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

A distribuição dos tipos de obras licitadas por grupos socioespaciais e gestão administrativa revelam algumas especificidades que tornam interessante a sua análise.

As obras de pavimentação na primeira gestão foram distribuídas de forma mais equitativa entre os diversos grupos socioespaciais, tendo como parâmetro as demais gestões. Os grupos de baixo *status* receberam 24,1% das mesmas, o médio-baixo 30,3%, o médio-alto cerca de 21,4% e o alto 27%.

Tanto na segunda como na terceira gestão nota-se que as áreas de alto e médio-alto *status* foram as privilegiadas com o número de obras de pavimentação licitadas. Na segunda gestão estes grupos socioespaciais receberam 59% das obras licitadas e na terceira gestão 64,5%.

Na primeira gestão, as obras de saneamento básico ocuparam o segundo lugar no *ranking* do número de obras licitadas e privilegiaram os grupos socioespaciais de médio-baixo e baixo *status* (59,5%). O grupo socioespacial de médio-alto *status* recebeu 23,8% das obras de saneamento licitadas neste período e o alto 16,8%.

Na segunda gestão, o segundo tipo de obra mais licitada foi a de mobiliário urbano (postes, abrigos de ônibus, lixeiras, telefones públicos) que havia sido desprezada na gestão anterior. Estas obras de mobiliário urbano, que representaram 27,7% das obras

licitadas neste período, foram distribuídas principalmente nas áreas de alto (40,5%) e médio-alto *status* (39,5%).

A terceira gestão, depois das obras de pavimentação que ocuparam o primeiro lugar no ranking de obras licitadas no período, passa a privilegiar as obras de equipamentos coletivos que alcançam 31,6% das licitações de obras do período 2000/2004. Estas obras se concentraram preferencialmente nas áreas de médio-baixo *status* (40,2%), seguida das áreas de médio-alto e alto *status* (46,6%) e as áreas de baixo *status* recebem apenas 13% dessas obras. (Tabelas 24, 25, 26 e 27 e Figuras 24, 25, 26 e 27)

Tabela 24 – Distribuição dos tipos de obras licitadas mais representativas por gestão e grupos socioespaciais. (% do número absoluto de licitações de obras de pavimentação)

Gestão	Baixo <i>status</i>	Médio-baixo <i>status</i>	Médio-alto <i>status</i>	Alto <i>status</i>	Total
Gestão 1	24,1	27,5	21,4	27,0	100,0
Gestão 2	13,8	27,2	30,2	28,8	100,0
Gestão 3	13,6	22,2	29,4	34,8	100,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

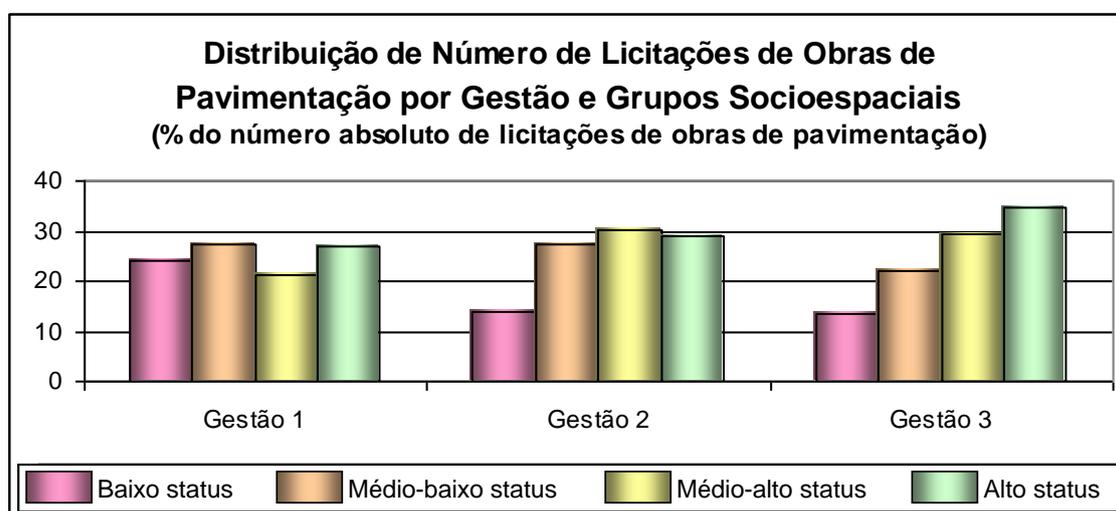


Figura 24 – Distribuição do número de licitações de obras de pavimentação por gestão e grupos socioespaciais

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Tabela 25 – Distribuição dos tipos de obras licitadas mais representativas por gestão e grupos socioespaciais (% do número absoluto de licitações de obras de saneamento básico)

Gestão	Baixo <i>status</i>	Médio-baixo <i>status</i>	Médio-alto <i>status</i>	Alto <i>status</i>	Total
Gestão 1	29,2	30,3	23,8	16,7	100,0
Gestão 2	12,7	20,9	35,5	30,9	100,0
Gestão 3	16,0	25,2	29,0	29,8	100,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

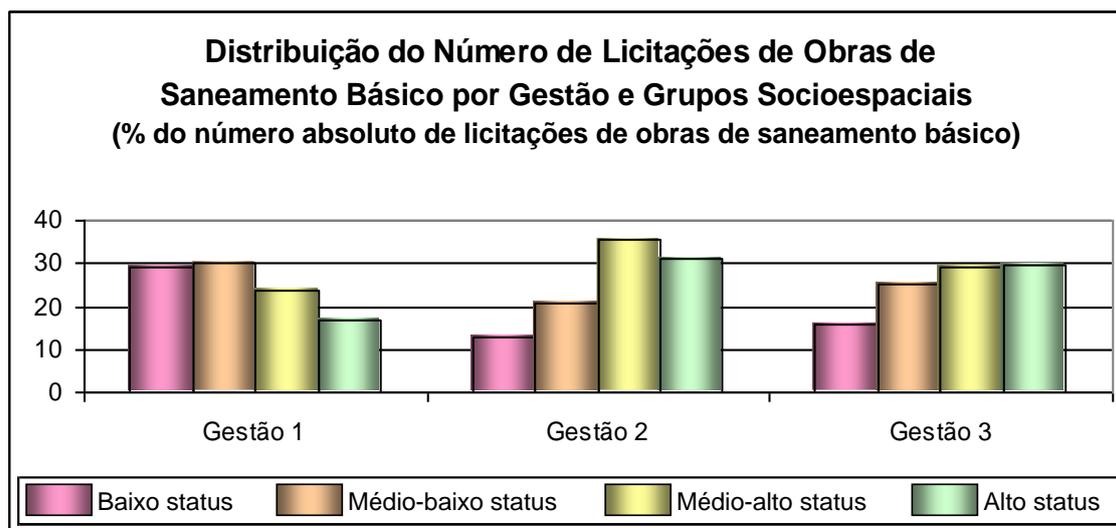


Figura 25 – Distribuição do número de licitações de obras de saneamento básico por gestão e grupos socioespaciais

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Tabela 26 – Distribuição dos tipos de licitação de obras públicas mais representativas por gestão e grupos socioespaciais. (% do número absoluto de licitações de obras de mobiliário urbano)

Gestão	Baixo <i>status</i>	Médio-baixo <i>status</i>	Médio-alto <i>status</i>	Alto <i>status</i>	Total
Gestão 1	0,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Gestão 2	4,9	15,1	39,5	40,5	100,0
Gestão 3	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

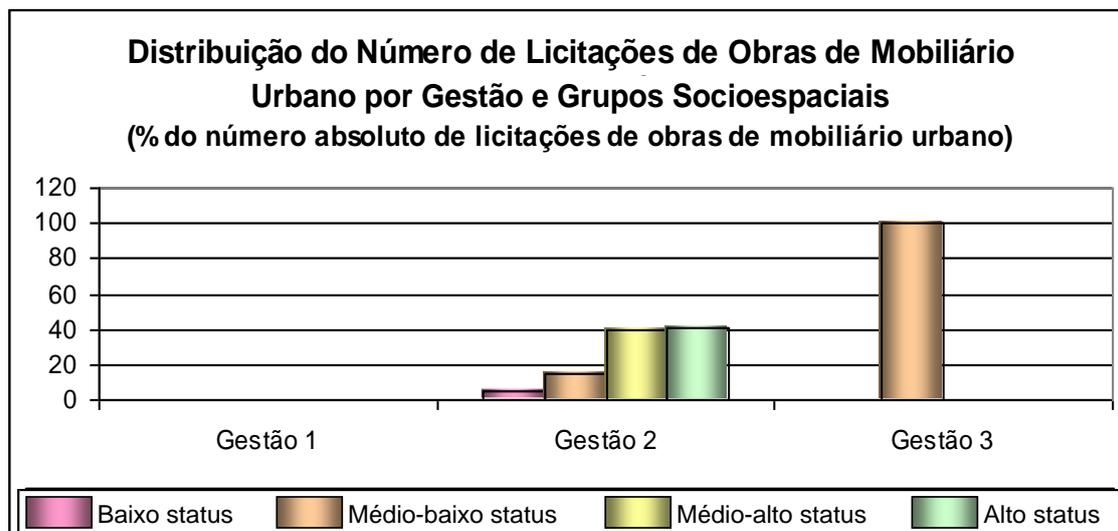


Figura 20 – Distribuição do número de licitações de obras de mobiliário urbano por Gestão e Grupos socioespaciais.

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

Tabela 27 – Distribuição dos tipos de licitação de obras públicas mais representativas por gestão e grupos socioespaciais. (% do número absoluto de licitações de obras de equipamentos coletivos)

Gestão	Baixo status	Médio-baixo status	Médio-alto status	Alto status	Total
Gestão 1	16,1	22,6	37,2	24,1	100,0
Gestão 2	12,7	33,3	42,9	11,1	100,0
Gestão 3	13,2	40,2	27,5	19,1	100,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

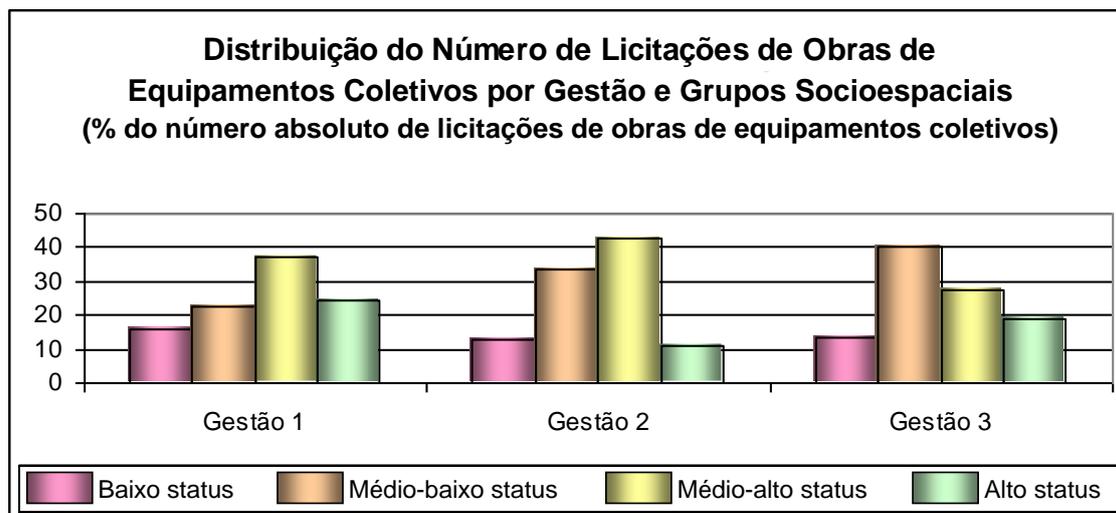


Figura 27 – Distribuição do número de licitações de obras de equipamentos coletivos por gestão e grupos socioespaciais

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora a partir de pesquisa no Diário Oficial do município.

5.2.4.3 Tipologia das obras por valor *per capita* investido

Nesta seção privilegiou-se a análise comparativa da distribuição dos investimentos de uma perspectiva diferente da seção anterior. Foram calculados os investimentos *per capita* por tipologia das obras, tendo em vista as diferenças de tamanho entre os grupos socioespaciais.

Os resultados demonstram que as obras de pavimentação foram o tipo de obra mais representativo das três gestões, tanto quando analisado pelo número de licitações, quanto pelo valor *per capita* investido.

Os maiores investimentos *per capita* foram destinados, na primeira gestão, para as obras de pavimentação (68,3%) e saneamento básico (20,9%), conforme se verifica na Tabela 28. Na segunda gestão privilegiou-se a pavimentação (54,7%) equipamentos coletivos (19,3%) e saneamento básico (15,5%). A terceira gestão destinou os maiores

investimentos *per capita* para pavimentação (44,2%), pavimentação e saneamento (20,9%)³⁷ e obras de equipamentos coletivos (19,4%).

Outra dimensão de análise pode ser observada pela Tabela 29, que apresenta as totalizações dos investimentos *per capita* por tipo de obra em cada uma das gestões, permitindo verificar a parcela que coube a cada grupo socioespacial.

As áreas mais beneficiadas pelas obras de pavimentação, na primeira gestão, foram as de baixo *status* com 40,6% do total investido, seguidas pelas de médio-baixo *status* com 22,6%. Na segunda gestão os valores *per capita* investidos em pavimentação foram superiores nas áreas de alto *status* (65,4%), muito próximo dos valores *per capita* investidos nas áreas de baixo *status* (64,6%). A terceira gestão privilegiou com as obras de pavimentação nas áreas de baixo *status* (54,3%) seguidas das de alto *status* (46,1%).

A primeira gestão também beneficiou os grupos socioespaciais de baixo *status* com os maiores investimentos *per capita* nas obras de saneamento básico (37,8%), seguido dos grupos socioespaciais de médio-baixo *status* que receberam 35,2% destes. A segunda gestão, ao contrário, beneficiou prioritariamente as áreas de alto e médio-alto *status* que, juntas receberam quase 75% do total de investimentos *per capita* em saneamento básico. Essas duas áreas, já beneficiadas na segunda gestão, permaneceram sendo as áreas prioritárias de investimento em saneamento básico também na terceira gestão, tendo recebido cerca de 61,75 do total de investimentos *per capita*. Além disso, é importante destacar que algumas licitações de obras de saneamento básico foram feitas conjuntamente com obras de pavimentação na terceira gestão, o que impossibilitou o cálculo desagregado dos investimentos em determinados casos. Essas licitações conjuntas beneficiaram também prioritariamente os grupos socioespaciais de alto e médio-alto *status* concentrando quase 70% dos investimentos *per capita*.

³⁷ Algumas licitações na terceira gestão (2000/2004) incluíam as obras de pavimentação e saneamento sem especificar os valores referentes a cada uma das obras o que impediu o cálculo separadamente nestes casos específicos, sendo criada então a categoria que contemplou os dois tipos de obras.

Tabela 28 – Tipologia das obras por valor *per capita* (% vertical relativa ao valor *per capita*)

Obra	1ª Gestão (1993-1996)					2ª Gestão (1997-2000)					3ª Gestão (2001-2004)				
	Alto	Médio Alto	Médio Baixo	Baixo	Total	Alto	Médio Alto	Médio Baixo	Baixo	Total	Alto	Médio Alto	Médio Baixo	Baixo	Total
Obras de iluminação pública	1,4	1,7	0,9	0,1	0,8	1,5	0,6	0,1	8,2	2,1	1,3	3,2	0,7	0,1	1,4
Obras de pavimentação ¹	76,4	64,1	62,9	69,8	68,3	65,4	40,1	62,0	64,6	54,7	46,1	41,2	35,8	54,3	44,2
Obras de saneamento básico ²	11,8	20,9	30,8	20,4	21,4	20,9	15,5	14,1	8,0	15,3	11,4	11,9	10,5	8,3	10,7
Obras de paisagismo ³	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obras de mobiliário urbano ⁴	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	6,1	3,3	1,1	1,1	3,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obras de equipamentos coletivos ⁵	10,3	12,6	4,9	4,6	7,1	2,1	35,2	15,4	12,5	19,3	10,2	20,9	27,8	22,5	19,4
Obras de saneamento ambiental ⁶	0,0	0,0	0,0	5,0	2,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obras no sistema viário e rodoviário ⁷	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	3,8	5,2	7,3	5,6	5,2	2,9	0,0	0,0	0,0	0,9
Obras de habitação ⁸	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,3	0,9	8,3	2,0
Obras de pavimentação / Obras de saneamento básico	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28,1	22,6	21,6	6,5	20,9
Obras de pavimentação / Obras de saneamento básico / Obras de mobiliário urbano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	2,6	0,0	0,6
Obras de pavimentação / Obras de paisagismo / Obras de mobiliário urbano	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obras de pavimentação / Obras no sistema viário e rodoviário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obras de paisagismo / Obras de equipamentos coletivos	0,0	0,7	0,5	0,0	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Obras de mobiliário urbano / Obras no sistema viário e rodoviário	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Total geral	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

¹ Ruas, calçadas, estacas de proteção na ciclovia.

² Água, esgoto, drenagem (águas de chuva), galerias de águas pluviais, redragagem, poços para irrigação, revestimento de vala.

³ Rotatória, canteiros, radares, semáforo, tachão.

⁴ Postes, abrigos de ônibus, lixeiras, telefones públicos.

⁵ Hospitais, creches, escolas, teatro, camping, shopping, praças, igreja, camara municipal, clube da 3ª idade, ginásio, APIC, posto de saúde, sede da associação dos produtores de leite, rodoviária, quiosque, justiça federal, casa de custódia, estação de tratamento de água, fórum, farmácia do povo, CIDAC, laboratório, mini porto, hemocentro, previcampos.

⁶ Aterro sanitário.

⁷ Pontes.

⁸ Casa popular, infra-estrutura.

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados elaborados pela autora a partir dos Diários Oficiais do Município.

Tabela 29 – Tipologia das obras por valor *per capita* (% horizontal relativa ao valor *per capita*)

Obra	1ª Gestão (1993-1996)					2ª Gestão (1997-2000)					3ª Gestão (2001-2004)				
	Alto	Médio Alto	Médio Baixo	Baixo	Total	Alto	Médio Alto	Médio Baixo	Baixo	Total	Alto	Médio Alto	Médio Baixo	Baixo	Total
Obras de iluminação pública	31,7	35,0	26,1	7,2	100,0	18,2	11,3	0,9	69,6	100,0	31,1	55,2	12,2	1,4	100,0
Obras de pavimentação ¹	20,6	16,2	22,6	40,6	100,0	30,7	29,1	19,2	21,0	100,0	33,8	22,8	18,8	24,7	100,0
Obras de saneamento básico ²	10,2	16,8	35,2	37,8	100,0	34,9	40,2	15,6	9,3	100,0	34,5	27,2	22,7	15,6	100,0
Obras de paisagismo ³	-	-	-	-	-	0,0	100,0	0,0	0,0	100,0	-	-	-	-	-
Obras de mobiliário urbano ⁴	-	-	-	-	-	47,8	40,3	5,8	6,0	100,0	-	-	-	-	-
Obras de equipamentos coletivos ⁵	26,8	30,6	16,9	25,8	100,0	2,8	72,3	13,5	11,5	100,0	17,0	26,5	33,3	23,3	100,0
Obras de saneamento ambiental ⁶	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obras no sistema viário e rodoviário ⁷	0,0	0,0	0,0	100,0	100,0	18,4	39,0	23,7	18,9	100,0	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0
Obras de habitação ⁸	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	3,2	11,2	85,7	100,0
Obras de pavimentação / Obras de saneamento básico	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	43,5	26,4	24,0	6,2	100,0
Obras de pavimentação / Obras de saneamento básico / Obras de mobiliário urbano	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,0	0,0	100,0	0,0	100,0
Obras de pavimentação / Obras de paisagismo / Obras de mobiliário urbano	-	-	-	-	-	40,4	56,0	0,0	3,6	100,0	-	-	-	-	-
Obras de pavimentação / Obras no sistema viário e rodoviário	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obras de paisagismo / Obras de equipamentos coletivos	0,0	49,9	50,1	0,0	100,0	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Obras de mobiliário urbano / Obras no sistema viário e rodoviário	-	-	-	-	-	100,0	0,0	0,0	0,0	100,0	-	-	-	-	-
Total geral	18,4	17,3	24,5	39,8	100,0	25,6	39,7	16,9	17,7	100,0	32,3	24,4	23,2	20,1	100,0

¹ Ruas, calçadas, estacas de proteção na ciclovia.

² Água, esgoto, drenagem (águas de chuva), galerias de águas pluviais, redragagem, poços para irrigação, revestimento de vala.

³ Rotatória, canteiros, radares, semáforo, tachão.

⁴ Postes, abrigos de ônibus, lixeiras, telefones públicos.

⁵ Hospitais, creches, escolas, teatro, camping, shopping, praças, igreja, camara municipal, clube da 3ª idade, ginásio, APIC, posto de saúde, sede da associação dos produtores de leite, rodoviária, quiosque, justiça federal, casa de custódia, estação de tratamento de água, fórum, farmácia do povo, CIDAC, laboratório, mini porto, hemocentro, previcampos.

⁶ Aterro sanitário.

⁷ Pontes.

⁸ Casa popular, infra-estrutura.

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados elaborados pela autora a partir dos Diários Oficiais do Município.

Observa-se que as obras de mobiliário urbano aparecem apenas na segunda gestão e os investimentos são direcionados para os grupos socioespaciais de alto e médio-alto *status*, tendo recebido esses dois grupos, conjuntamente, cerca de 88% dos investimentos *per capita*. As obras de mobiliário urbano mais comuns executadas neste período foram os postes, abrigos de ônibus, lixeiras e telefones públicos.

As obras de paisagismo (rotatória, canteiros, radares, semáforo e tachão) foram licitadas conjuntamente com obras de equipamentos coletivos, tornando impossível o cálculo do valor desagregado das mesmas. Estas obras foram feitas na primeira gestão e privilegiaram os grupos socioespaciais de médio-baixo e médio-alto *status*.

É relevante assinalar a ocorrência de uma maior concentração das obras de equipamentos coletivos numa determinado grupo socioespacial na segunda gestão, quando 72% dos investimentos *per capita* foram direcionados para o grupo socioespacial de médio-alto *status*. As demais gestões conseguiram fazer uma distribuição dos investimentos em equipamentos coletivos de forma mais desconcentrada.

Os resultados apresentados não diferem sobremaneira dos resultados da seção anterior, que trabalhou a tipologia das obras tendo por parâmetro o número de licitações por tipo de obra e grupo socioespacial.

Fica claro que as obras de maior valor foram direcionadas para os grupos socioespaciais categorizados como de alto e médio-alto *status*, valorizando-os pela elevação do valor da terra, dos imóveis e aluguéis, beneficiando as classes mais privilegiadas, principalmente na segunda e terceira gestões.

5.2.5 Tipologia dos grupos socioespaciais mais e menos beneficiados com os investimentos

Tendo em vista as análises realizadas anteriormente sobre a tipologia das obras mais licitadas por gestão e valores *per capita* investidos, esta seção apresenta os resultados de uma observação estruturada nos grupos socioespaciais de alto *status* que receberam o

maior volume de investimentos *per capita* e nos grupos socioespaciais de baixo *status* que receberam o menor volume de investimentos *per capita*, no intuito de conhecer de perto a realidade dessas áreas mais e menos beneficiadas com os investimentos, criando uma tipologia que pudesse identificá-las quanto ao padrão das construções, função predominante, tipo de ocupação, qualidade ambiental, rede e interação com as demais áreas da cidade. Em resumo, procura-se responder as questões: Que áreas são essas? Como elas são? São áreas antigas ou de expansão? Qual o tipo de ocupação predominante? Apresentam centralidade?

Foi elaborada uma grade de observação estruturada (Anexo 2), para que houvesse possibilidade de criação de tipologias e comparação entre os setores. O primeiro aspecto observado foi quanto à tipologia das construções, que contou com quatro itens: tipo de setor, identificando-o como não especial, aglomerado subnormal, quartel, alojamento, embarcação, penitenciária ou asilo; construção predominante, verificando se casa, conjuntos habitacionais de casa, apartamentos, conjuntos habitacionais de apartamentos ou barracos e puxados. Foi observado ainda o padrão de acabamento dos telhados, se era de laje, telha de fibrocimento, telha cerâmica ou outro tipo e finalmente o padrão de acabamento das paredes.

O segundo aspecto observado está relacionado a função predominante do setor censitário, se residencial, comercial ou industrial.

Em seguida, observou-se o tipo de construção, tendo em vista o período de ocupação predominante, o estado de conservação do setor, largura das vias, existência de pavimentação total, parcial ou a sua inexistência, atendimento total, parcial ou inexistência de iluminação pública no setor.

Outro aspecto avaliado foi a qualidade ambiental, tendo como parâmetros a existência de praças públicas e os tipos de equipamentos disponíveis para entretenimento (brinquedos, bancos, quiosques, quadras de esporte) e a presença ou não de arborização nos logradouros, verificando ainda a distribuição regular ou aleatória da mesma.

Finalmente, observou-se a interação do setor com os demais setores censitários, focalizando o atendimento por linhas de ônibus, ponto de ônibus no setor e a existência de fatores de centralidade, como escolas, creches, áreas comerciais, igreja, centros comunitários ou outros equipamentos produtores de centralidade.

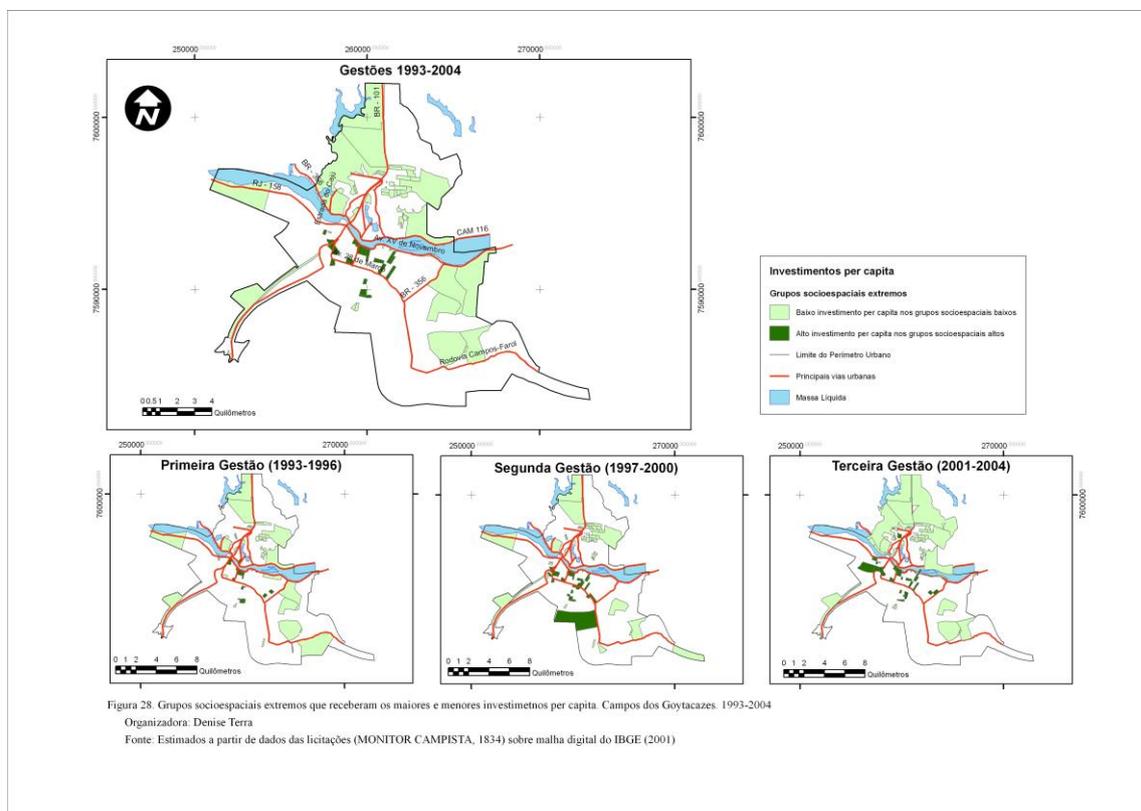
A amostra selecionada para a realização da observação estruturada foi definida a partir da seleção do primeiro quartil dos investimentos *per capita* dos grupos socioespaciais de alto *status* que receberam os maiores investimentos *per capita* e o último quartil dos grupos socioespaciais de baixo *status* que receberam os menores investimentos *per capita*, totalizando 71 setores censitários. O quartil dos grupos socioespaciais de baixo *status* que recebeu os menores investimentos *per capita* totalizou 42 setores censitários, sendo que 22 deles são aglomerados subnormais e não fizeram parte da observação. Nos grupos socioespaciais de alto *status*, o primeiro quartil totalizou 29 setores censitários. (Anexo 3)

5.2.5.1 Tipologia das áreas sociais de alto *status* e alto investimento

A Figura 28, que apresenta a localização espacial das áreas nos extremos da estrutura social e dos investimentos *per capita* revela que os setores censitários dos grupos socioespaciais de alto *status* que receberam o maior volume de investimentos *per capita* em cada uma das gestões dos períodos analisados estão localizados nas áreas próximas ao centro e zona oeste da cidade, sendo que vários setores beneficiados são contíguos territorialmente.

Na zona norte da cidade apenas dois setores censitários de alto *status* foram beneficiados com altos investimentos *per capita*: um, localizado no Parque Guarus e o outro no Jardim Carioca. Esses dois setores apresentam grande centralidade. A observação estruturada realizada revelou que o setor censitário do Jardim Carioca, que foi beneficiado com altos investimentos *per capita*, conta com a localização de um posto de urgência do Hospital Ferreira Machado, um posto da Previdência Social, uma agência da Caixa Econômica Federal, um Cartório de registro de nascimento, óbito e casamento, além de escolas, igrejas e creches.

Figura 28 – Grupos socioespaciais extremos que receberam os maiores e menores investimentos per capita em obras públicas ,1993-2004. Campos dos Goytacazes.



Constata-se, pela análise da tipologia das construções existentes nos setores dos grupos socioespaciais de alto *status* que receberam os maiores investimentos *per capita* que a construção predominante é de casas, representando 82,8%, conforme os dados da tabela 30. Apenas dois setores censitários, localizados no centro da cidade, é que apresentaram como construção predominante os edifícios de apartamento. A verticalização das construções em Campos é recente e se concentra nas áreas centrais e adjacências, com preços mais altos comparativamente aos das residências, pelo apelo da segurança e amenidades oferecidas (piscinas, saunas e churrasqueiras). A cidade vive um momento de crescimento do número de construções e novos empreendimentos imobiliários.

Quase 90% das construções utilizam a telha cerâmica para o acabamento dos telhados e são de alvenaria rebocada e pintada. De acordo com os dados da tabela 31, a função predominante dos setores beneficiados é residencial. Apenas 10% destes apresentam a função comercial como predominante. Desta forma depreende-se que o impacto dos altos investimentos públicos nessas áreas residenciais gerou um efeito regressivo, favorecendo os grupos de alta renda monetária, alterando o valor do solo urbano e portanto, o valor dos aluguéis e preços dos imóveis, o que pode ter ocasionado uma alteração na distribuição espacial da população segundo grupos de renda como demonstraram os estudos realizados para o município do Rio de Janeiro por Vetter *et al.* (1979).

Quase 60% desses setores censitários dos grupos socioespaciais de alto *status*, que receberam altos investimentos apresentam um estado de conservação que, numa escala de observação de 1 a 10, sendo um considerado péssimo e 10, bom, obtiveram nota igual ou superior a sete. O período de ocupação predominante de quase 70% dos setores beneficiados foi entre as décadas de 1950 e 1990. Apenas 17% dos setores foram ocupados antes de 1950. Cerca de 10% são áreas de expansão ou de setores construídos entre as décadas de 1970 e 1990, de acordo com os dados da tabela 32.

Mais de 60% dos setores de alto *status*, beneficiados com os altos volumes de investimentos contam com duas vias para carros e espaço para estacionamento. Quase 90% desses setores têm todas as ruas pavimentadas e 100% contam com iluminação pública.

Um dado relevante obtido na observação estruturada realizada foi a ausência de praças em 62% dos setores censitários de alto *status* beneficiados com o maior volume de investimentos, conforme se verifica na tabela 33. Chamou também a atenção o fato de 76% desses setores possuírem arborização distribuídas aleatoriamente e 24% não possuírem arborização, amenidade valorizada pelas classes de maior *status*.

De acordo com os dados da tabela 34, todos os setores pesquisados possuem ponto de ônibus e apresentam como fator de centralidade predominante o comércio (48,3%), seguido por escolas (17,2%) e igrejas (14%).

Tabela 30 – Tipologia das construções dos grupos socioespaciais de alto *status* e alto investimento *per capita*.

Tipologia das construções	Abs.	%
Construção predominante		
Casas	27	93,1
Conjuntos habitacionais de casas	0	0,0
Apartamentos	2	6,9
Conjuntos habitacionais de apartamentos	3	10,3
Barracos e puxados	0	0,0
Padrão de Acabamento dos Telhados		
Laje	3	10,3
Telha fibrocimento	0	0,0
Telha cerâmica	28	96,6
Outro	0	0,0
Padrão de acabamento das paredes		
Madeira rústica	0	0,0
Alvenaria não rebocada	1	3,4
Alvenaria rebocada e pintada	29	100,0
Outro	0	0,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 31 – Função predominante dos grupos socioespaciais de alto *status* e alto investimento *per capita*

Função predominante	Abs.	%
Residencial	26	89,7
Comercial	3	10,3
Industrial	0	0,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 32 – Tipo de ocupação dos grupos socioespaciais de alto *status* e de alto investimento *per capita*

Tipo de ocupação	Abs.	%
Período de ocupação predominante		
Área de expansão	3	10,3
1970 a 1990	9	31,0
1950 a 1969	15	51,7
Antes de 1950	5	17,2
Estado de Conservação (1=péssimo, 10=bom)		
1	0	0,0
2	0	0,0
3	0	0,0
4	1	3,4
5	0	0,0
6	11	37,9
7	12	41,4
8	4	13,8
9	1	3,4
10	0	0,0
Largura das vias		
Pedestres	0	0,0
Uma via para carros	1	3,4
Duas vias para carros	10	34,5
Duas vias para carros com espaço para estacionamento	18	62,1
Três vias para carros ou mais	0	0,0
Pavimentação		
Todas as vias são pavimentadas	26	89,7
Parte das ruas são pavimentadas	3	10,3
Não tem pavimentação	0	0,0
Iluminação Pública		
Totalmente atendido	29	100,0
Parcialmente atendido	0	0,0
Não tem	0	0,0
Observou gatos na instalação elétrica		
Sim	0	0,0
Não	29	100,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 33 – Qualidade ambiental dos grupos socioespaciais de alto *status* e alto investimento *per capita*

Qualidade ambiental	Abs.	%
Equipamentos nas praças públicas		
Brinquedos para crianças	5	17,2
Quiosques	6	20,7
Bancos	9	31,0
Abandonadas	1	3,4
Quadras de esportes	4	13,8
Não tem praças	18	62,1
Arborização de logradouros		
Distribuídas aleatoriamente nos logradouros	22	75,9
Distribuídas regularmente nos logradouros	0	0,0
Logradouros não arborizados	7	24,1

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 34 – Rede e interação dos grupos socioespaciais de alto *status* e alto investimento *per capita*

Rede e Interação	Abs.	%
Setor atendido por linhas de ônibus		
Ponto de ônibus no setor	29	100,0
Ponto de ônibus fora do setor	0	0,0
Ponto de ônibus distante	0	0,0
Fatores de Centralidades		
Escolas	13	44,8
Creches	1	3,4
Área comercial	27	93,1
Igreja	13	44,8
Centro comunitário	2	6,9
Outros equipamentos	1	3,4
Nenhum	0	0,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

5.2.5.2 Tipologia das áreas sociais de baixo *status* e baixo investimento

Os resultados aqui apresentados são relativos às áreas não especiais de baixo *status* referindo-se, portanto, aos 20 setores considerados comuns segundo o critério adotado pelo IBGE. A maior parte destes setores encontra-se localizada na zona norte da cidade, onde predominam os grupos socioespaciais de baixo *status*.

A construção predominante nessas áreas de baixo *status* é a de casas, representando 80% das construções, conforme dados da tabela 35. Cerca de 10% dos setores

pesquisados apresentam como construção predominante os barracos e puxados. Mesmo que 55% das residências apresentem a laje como o acabamento predominante dos telhados, cerca de 40% utiliza a telha de fibrocimento, e somente 5% a telha cerâmica. Como forma de acabamento das paredes predomina a alvenaria não rebocada em 50% das casas.

Os setores pesquisados são predominantemente residenciais e o período de ocupação principal se deu entre 1950 e 1990. O estado de conservação das residências e ruas é sofrível. As notas se concentraram no intervalo de 2 a 5, representando 90%, sendo que 35% dos setores obtiveram a nota cinco e 25% a nota quatro neste quesito. (Tabelas 36 e 37)

A largura das vias não permite espaço para estacionamento. Cerca de 70% das ruas possuem duas vias para carros e 80% são pavimentadas mesmo que o estado de conservação das mesmas seja muito precário. Essas áreas geralmente ficam inundadas quando chove com uma intensidade maior, pois não possuem galerias de águas pluviais. O deslocamento torna-se quase impossível para pedestres e veículos, alterando o percurso dos ônibus que circulam nos setores.

Cerca de 95% desses setores de baixo *status* e baixos investimentos já possuem iluminação pública, mas 80% não contam com a presença de praças. Apenas 10% dos setores possuem praças com brinquedos para crianças, bancos e quadras de esporte e 5% possuem praças apenas com brinquedos para crianças e bancos, conforme se verifica na tabela 38.

Nota-se que essas áreas quase não possuem espaços públicos para atividades de lazer e alguns moradores improvisam os campos de futebol nos terrenos baldios existentes. Cerca de 45% dos setores não apresentam arborização nos logradouros e 45% a possui de forma aleatória.

De acordo com a tabela 34, cerca de 80% dos setores têm ponto de ônibus o que permite uma melhor acessibilidade aos equipamentos e serviços públicos existentes e ao mercado de trabalho. Cerca de 10% dos setores não apresentou nenhum fator de

centralidade. O fator de centralidade predominante nessas áreas de baixo *status* são as igrejas. Estas estão presentes em 85% dos setores e em sua maior parte são evangélicas, depois presbiterianas e por último, católicas. Cerca de 35% dos setores possuem escolas e creches, a maior parte delas são municipais. Outro fator de centralidade nestes setores é a presença de motéis em 25% deles. Alguns setores chegam a possuir três motéis, todos muito próximos. As áreas comerciais são escassas e apenas 10% dos setores possuem de forma mais significativa, podendo ser consideradas como fator de centralidade. Nota-se a existência de centros comunitários em apenas 10% dos setores pesquisados.

A tipologia das áreas de baixo *status* e baixos investimentos revela a desigualdade socioespacial existente na cidade, que foi construída historicamente e que permanece até os dias atuais. (TERRA, OLIVEIRA E GIVISIEZ, 2006)

Tabela 35 – Tipologia das construções dos grupos socioespaciais de baixo *status* e baixo investimento *per capita*.

Tipologia das construções	Abs.	%
Construção predominante		
Casas	17	85,0
Conjuntos habitacionais de casas	1	5,0
Apartamentos	0	0,0
Conjuntos habitacionais de apartamentos	0	0,0
Barracos e puxados	4	20,0
Padrão de Acabamento dos Telhados		
Laje	11	55,0
Telha fibrocimento	8	40,0
Telha cerâmica	1	5,0
Outro	0	0,0
Padrão de acabamento das paredes		
Madeira rústica	0	
Alvenaria não rebocada	12	60,0
Alvenaria rebocada e pintada	10	50,0
Outro	0	0,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 36 – Função predominante dos grupos socioespaciais de baixo *status* e baixo investimento *per capita*

Função predominante	Abs.	%
Residencial	20	100,0
Comercial	0	0,0
Industrial	0	0,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 37 – Tipo de ocupação dos grupos socioespaciais de baixo *status* e de baixo investimento *per capita*

Tipo de ocupação	Abs.	%
Período de ocupação predominante		
Área de expansão	6	30,0
1970 a 1990	9	45,0
1950 a 1969	8	40,0
Antes de 1950	0	0,0
Estado de Conservação (1= péssimo, 10=bom)		
1	0	0,0
2	3	15,0
3	3	15,0
4	5	25,0
5	7	35,0
6	1	5,0
7	0	0,0
8	1	5,0
9	0	0,0
10	0	0,0
Largura das vias		
Pedestres	2	10,0
Uma via para carros	2	10,0
Duas vias para carros	14	70,0
Duas vias para carros com espaço para estacionamento	3	15,0
Três vias para carros ou mais	0	0,0
Pavimentação		
Todas as vias são pavimentadas	16	80,0
Parte das ruas é pavimentadas	3	15,0
Não tem pavimentação	1	5,0
Iluminação Pública		
Totalmente atendido	19	95,0
Parcialmente atendido	1	5,0
Não tem	0	0,0
Observou gatos na instalação elétrica		
Sim	1	5,0
Não	19	95,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 38 – Qualidade ambiental dos grupos socioespaciais de baixo *status* e baixo investimento *per capita*

Qualidade ambiental	Abs.	%
Equipamentos nas praças públicas		
Brinquedos para crianças	4	20,0
Quiosques	2	10,0
Bancos	3	15,0
Abandonadas	0	0,0
Quadras de esportes	2	10,0
Não tem praças	16	80,0
Arborização de logradouros		
Distribuídas aleatoriamente nos logradouros	9	45,0
Distribuídas regularmente nos logradouros	2	10,0
Logradouros não arborizados	9	45,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

Tabela 39 – Rede e interação dos grupos socioespaciais de baixo *status* e baixo investimento *per capita*

Rede e Interação	Abs.	%
Setor atendido por linhas de ônibus		
Ponto de ônibus no setor	16	80,0
Ponto de ônibus fora do setor	3	15,0
Ponto de ônibus distante	1	5,0
Fatores de Centralidades		
Escolas	7	35,0
Creches	7	35,0
Área comercial	6	30,0
Igreja	17	85,0
Centro comunitário	2	10,0
Outros equipamentos	6	30,0
Nenhum	2	10,0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados primários coletados pela autora.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Campos dos Goytacazes é o município brasileiro maior recebedor de rendas petrolíferas, possuindo uma capacidade de investimento significativamente superior aos demais municípios de mesmo porte e estrutura produtiva. Considerando-se que a origem desses recursos é de fonte não renovável, o compromisso com a efetividade social de sua aplicação torna-se ainda mais elevado.

Diante da dificuldade de investigação da forma efetiva de aplicação das rendas petrolíferas limitada pelo fato de que as referidas rendas não estão separadas em fundos específicos pela contabilidade dos municípios, pesquisou-se o padrão de distribuição espacial dos investimentos em obras públicas, discriminados segundo períodos político-administrativos, no intuito de verificar que grupos sociais residentes em Campos dos Goytacazes se apropriaram dos benefícios de sua localização, destacando, ainda, as prioridades de investimento segundo as diferentes gestões.

Esta investigação introduz uma nova variável no estudo de políticas urbanas: os elevados orçamentos municipais. Eles seriam capazes de alterar a lógica de alocação dos investimentos públicos e invalidar os argumentos que se fazem presentes na literatura sobre a produção da cidade e políticas públicas urbanas?

Foram também analisadas as transformações recentes na dinâmica socioespacial do Norte-Fluminense e as condicionantes de uma nova hierarquia urbana, que se está desenhando na região, originada das atividades ligadas à exploração e produção de petróleo e às regras de rateio das rendas petrolíferas atualmente vigentes.

Foi pesquisado o processo de reorganização espacial da população e reconhecido o dinamismo da indústria petrolífera como atrator para a sua área de influência de populações com perfis diferenciados e com inserções também distintas no mercado de trabalho. Dados do Censo de 2000 revelaram, no entanto, um saldo migratório negativo de 8.000 pessoas na região Norte Fluminense, mesmo com Macaé obtendo um saldo positivo de 6.529.

Constatou-se que a nova região beneficiária dos *royalties* que se conforma não coincide com a região de governo conhecida como Norte-Fluminense induzindo a redefinição das alianças locais e ensejando a criação da OMPETRO.

O estudo realizado sobre os quocientes locacionais apontou para a ausência de atividades econômicas relacionadas ao setor petrolífero, nesses municípios pertencentes à OMPETRO, indicando que as atividades petrolíferas e para-petrolíferas na região impactaram mais os municípios pelo surto demográfico do que pelos reais impactos na estrutura produtiva dos mesmos.

No sentido de problematizar o impacto da atividade de exploração e produção de petróleo nos municípios pertencentes à OMPETRO e inferir a capacidade desses em assumirem-se como os principais atores na implementação de políticas públicas e, em especial, políticas urbanas, procurou-se mensurar os efeitos das rendas petrolíferas sobre as finanças municipais pelo grau de dependência delas em relação às rendas petrolíferas, pela razão entre as rendas petrolíferas e as receitas orçamentárias, pela razão entre as rendas petrolíferas e as receitas tributárias e pelo comprometimento das rendas petrolíferas com o financiamento das despesas com investimentos.

Esta preocupação se deveu ao fato de esses municípios conviverem com o desafio da abundância temporária desses recursos e da oportunidade de utilização dos mesmos para a promoção de uma melhor qualidade de vida para a população, antes da escassez das jazidas, e/ou antes de ocorrerem alterações nas regras de rateio das rendas petrolíferas vigentes, que venham prejudicar os recebimentos das mesmas por esses municípios beneficiários.

Os principais resultados revelam que o esforço de arrecadação própria, ao contrário do que o senso comum acredita, é diferenciado entre os municípios pertencentes à OMPETRO mas cresceu ao longo do período analisado e se manteve superior a média dos municípios brasileiros de mesmo porte com exceção para Campos dos Goytacazes, que apresentou um esforço de arrecadação inferior aos demais de mesmo porte.

Não surpreendeu o fato de Macaé apresentar o melhor resultado no esforço de arrecadação própria entre os municípios pertencentes à OMPETRO, devido ao seu conhecido dinamismo econômico propiciado pelas atividades de exploração e produção de petróleo e ao fato de a Petrobras ter centralizado nesse município a sua base de operações para toda a Bacia de Campos.

Este resultado, no entanto, não impediu que o grau de dependência dos municípios da OMPETRO em relação às rendas petrolíferas fosse bastante significativo, apesar da tendência de redução observada. O município de Campos dos Goytacazes é o mais dependente dessa receita. Em 2004 cerca de 72,6% de sua receita orçamentária foi proveniente desta fonte. O nível médio entre os municípios pertencentes à OMPETRO é de 54,7%.

Essas receitas deveriam ser empregadas em despesas com investimentos pelos municípios beneficiários. No entanto, não é isso o que se verifica. Constatou-se que grande parte das receitas oriundas das rendas petrolíferas está sendo alocada em despesas de custeio, o que não é recomendável devido ao caráter errático dessas receitas.

Como grande parte das despesas com investimentos é destinada à execução de obras públicas procurou-se conhecer o padrão temporal dos investimentos e seus possíveis nexos causais. O estudo geral das inversões apontou para uma relativa independência entre o ciclo de investimentos e o ciclo de eleições. Não houve coincidência, a não ser nos anos de 1994 (eleição para o executivo estadual) e 2000 (eleição para o executivo municipal), entre realização de eleições e a elevação dos gastos com investimentos. Supõe-se, no entanto, que o volume investido em 2000 esteja muito mais relacionado com o início do recebimento de grande volume de rendas petrolíferas do que com o ciclo eleitoral.

Outro aspecto a se destacar é que as clivagens políticas e ideológicas não se revelaram em nossa pesquisa como relevantes no estudo da alteração do padrão de investimentos públicos, já que todas as três gestões, além de serem de esquerda, foram vencidas pelo mesmo partido, o PDT, e apresentaram padrões de investimentos bastante diferenciados.

Outro resultado significativo da análise da dinâmica temporal dos investimentos foi a inexistência denexo entre volume de investimentos em obras públicas e o volume de recursos disponíveis no orçamento municipal, a não ser para os anos de 2000 e 2003, cuja relação foi significativamente superior a média dos demais anos.

Um outro grande conjunto de resultados obtido diz respeito aos aspectos espaciais da política de investimentos. Procurou-se verificar em que medida os investimentos públicos realizados continuam reproduzindo a lógica segregadora dos anos 70, apontada nos estudos de política urbana na metrópole do Rio de Janeiro e que tornaram o modelo de “causação circular” característico do padrão de urbanização brasileiro.

A distribuição dos investimentos apontou que, com a elevação das receitas orçamentárias do município, os espaços habitados pela população de alta e média alta rendas receberam proporcionalmente mais recursos que os espaços onde reside a população de menor poder aquisitivo.

A primeira gestão (1993-1996), que dispunha da menor receita orçamentária foi a que mais privilegiou os grupos socioespaciais de menor *status* socioeconômico. Este grupo recebeu neste período 41% dos investimentos *per capita*. Na segunda gestão o volume de investimentos *per capita* neste estrato se reduziu para 19% e na terceira gestão para 18%.

A terceira gestão (2000-2004), que foi beneficiada por um significativo volume de rendas petrolíferas, destinou 30% dos investimentos *per capita* para os grupos socioespaciais de alto *status* socioeconômico, enquanto que a primeira gestão destinou 18,1% e a segunda, 24,7%.

Esses fatos evidenciam uma associação negativa entre volume de investimento nos grupos socioespaciais de baixo *status* socioeconômico e volume de orçamento municipal, indicando que, quanto maior o volume de recursos disponíveis para investimento, menores são as inversões realizadas para o estrato de menor poder aquisitivo.

Para investigar a relação de causalidade entre a distribuição espacial dos grupos socioespaciais e dos investimentos *per capita*, foi rodado um modelo de regressão linear múltipla em que a hipótese era a de que a distribuição dos grupos socioespaciais determinaria a distribuição espacial dos investimentos em obras públicas.

Constatou-se que, tomando-se por base a média dos investimentos *per capita* nos grupos socioespaciais categorizados como altos, houve um decréscimo significativo em relação a essa média nos grupos socioespaciais baixos na segunda e terceira gestão, que foram beneficiadas por um maior volume de rendas petrolíferas. Ao contrário, a média de investimentos *per capita* nos grupos socioespaciais de baixo *status* foi acrescida na primeira gestão, que não apresentava significativas receitas orçamentárias.

Desta forma, os resultados obtidos sugerem que o modelo de causação circular utilizado pela literatura dos anos 70 e início dos 80, que constata que a distribuição espacial das classes determina a distribuição espacial dos serviços públicos, seja o mais adequado para explicar o padrão alocativo dos investimentos públicos em Campos dos Goytacazes do início do século XXI, não obstante o reconhecimento da possibilidade de adoção pelas gestões municipais de políticas redistributivas e da existência de mecanismos de gestão participativa como os definidos pela Constituição de 1988 e consagrados no Estatuto da Cidade.

Esse controle exercido pelas camadas de maior *status* socioeconômico vem sendo analisado pelos estudiosos de política urbana que consideram, como Villaça (2001), que esse controle é exercido a partir de três mecanismos: controle do mercado imobiliário, controle do Estado e pela ideologia.

O controle do Estado por essa classe acontece não só pela influência na localização dos aparelhos de Estado que tendem a acompanhar a direção do deslocamento das camadas de maior *status* socioeconômico, mas principalmente pela produção de infra-estrutura, objeto do presente estudo. A terceira forma se dá pela legislação urbanística, produzida pelas classes de maior nível educacional e de renda. Essa legislação, segundo os estudiosos de política urbana, não contempla a cidade informal, ilegal, pois não apresenta mecanismos que possibilitem a obediência a essas leis.

A análise dos tipos de obras executadas por gestão e grupos socioespaciais revelou que as obras de pavimentação foram as mais significativas, tanto em número de licitações como em volume de investimento *per capita*.

A primeira gestão privilegiou as obras de pavimentação e saneamento básico. Na segunda privilegiaram-se a pavimentação e mobiliário urbano. A terceira, pavimentação e equipamentos coletivos. No entanto, a diferença marcante entre as gestões ocorreu na localização das obras. A primeira privilegiou os grupos socioespaciais de baixo *status* enquanto que as demais gestões os preferiram em favor dos grupos socioespaciais de médio-alto e de alto *status*.

A observação estruturada realizada nas áreas de alto *status* que receberam os maiores volumes de investimentos *per capita* e nas áreas de baixo *status* que receberam os menores volumes no conjunto das três gestões municipais foi de fundamental relevância para o conhecimento da realidade dessas áreas e verificação *in loco* dos conhecimentos apreendidos pelos estudos, leituras, pesquisa documental realizada e procedimentos estatísticos utilizados.

A realidade é mais convincente do que qualquer leitura, explicação, mapa temático, discurso ideológico ou científico.

Os resultados da observação estruturada aliados aos estudos desenvolvidos nesta investigação, mesmo reconhecendo a existência de importantes processos internos aos Estado e às relações que o cercam, sugerem a manutenção do sistema de forças sociais que sustentam o modelo de causação circular, ampliando as desigualdades socioespaciais historicamente existentes em Campos dos Goytacazes, não obstante o elevado potencial redistributivo das rendas petrolíferas.

REFERÊNCIAS

- AFONSO, J. R. R.; ARAÚJO, E. A. A capacidade de gastos dos municípios brasileiros. Arrecadação própria e receita disponível. In: NEVES, G. H *et al.* *Os municípios e as eleições de 2000*. São Paulo: Konrad Adenauer Stiftung, 2000.
- AMES, B. Electoral Estrategy under Open-List Proportional Representation. *American Journal of Political Science*, v. 39, n. 2, 1995.
- AMORIM FILHO, O.; SERRA, R. V. Evolução e perspectivas do papel das cidades médias no planejamento urbano e regional. In: ANDRADE, T. A e SERRA R.V. *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.
- ARAÚJO, F. P. Migrantes recentes em Macaé: de onde vêm, para onde vão. In: *Boletim Petróleo, Royalties e Região – UCAM*. Campos dos Goytacazes/RJ. Ano III, n.10, 2005.
- AZZONI, C. R.; FERREIRA, D. *Competitividade regional e reconcentração industrial: o futuro das desigualdades regionais no Brasil*. Rio de Janeiro: Nemesis/Pronex, 1997 (Relatório)
- BAHR, J.; MERTINS, G. Um modelo de la diferenciación sócio-espacial de las metrópolis de América Latina. *Revista Geográfica*. IPGH , v. 98, p. 23-29, 1983.
- BARCELLOS, T. M. de; MAMMARELLA, R. Questões teóricas e metodológicas na pesquisa recente sobre as grandes cidades: notas para reflexão. In: *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v. 22, 2001, p.248-269.
- BERNARDES, J. A. Mudança técnica e espaço: uma proposta de investigação. In: CASTRO, I. E de; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L., *Geografia: Conceitos e Temas*. 3.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001.
- BESSA, K. C. Reestruturação da rede urbana brasileira e cidades médias: o exemplo de Uberlândia (MG). In: *Caminhos de Geografia*. Revista *on line.*, out. 2005. Disponível em <http://www.ig.ufu.br/revista/caminhos.html>. 24(16) . Acesso em: 20 dez. 2006.
- BOLETIM PETRÓLEO, ROYALTIES E REGIÃO. Campos dos Goytacazes. Disponível em: www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br.
- BRAGA, T. M.; SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. In: *Petróleo e Região no Brasil – o desafio da abundância*. (no prelo)
- BURGUESS, E. W. El Crecimiento de la Ciudad. Introducción a un Proyecto de Investigación. In: G. A. Theodorson . *Estudios de Ecología Humana*, Barcelona: Editorial Labor, 2 v. (original de 1925).

CADERNOS IPPUR/UFRJ. *Planejamento e Território. Ensaio sobre a desigualdade*. Ano 1, n.1. Rio de Janeiro. Jan./abr.1986.

CAGED – Cadastro Geral de empregados e desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego. Base de dados *on line*.

CARDOSO, A. L.; RIBEIRO, L. C. Q. *Dualização e reestruturação urbana: o caso do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPPUR/UFRJ, 1996.

CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. Dinâmica, organização e qualidade de vida da rede urbana In: CARVALHO, A. M e TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CARVALHO, A. M. Estado, descentralização e sustentabilidade dos governos locais no Brasil. In: *Economia, Sociedad y territorio*, vol. III, n. 12, p. 539-556, 2002.

CARVALHO, A. M.; SILVA, E. T. Dinâmica demográfica no norte fluminense. In: CARVALHO, A. M; TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

CARVALHO, M. B. *Proximidade espacial e distanciamento social: determinantes da segregação sócio-espacial, a percepção entre segregados e auto-segregados – um estudo de caso sobre a favela do Matadouro e seu entorno*. 2004. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes.

CASTELLS, M. *A questão Urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983 [1972].

_____. Conclusion. In: MOLLENKOPF, J. N.; CASTELLS, M.(Ed.). *Dual City: restructuring New York*, Nova York: Russel Sage Foundation, 1992.

CIDE – Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro. Anuário Estatístico disponível em www.cide.rj.gov.br.

CLARK, D. *Introdução à Geografia Urbana*. São Paulo: DIFEL, 1985.

CORRÊA, R. L. *O Espaço Urbano*. São Paulo: Ed. Ática, 1989.

_____. *Análise de Áreas Sociais. Uma Avaliação e Questões*. Departamento de Geografia. UFRJ, circulação limitada, jun. 2004.

_____. O Espaço: Um Conceito-Chave da Geografia. In: CASTRO, I. E.; GOMES, P. C. da C.; CORRÊA, R. L. *Geografia – Conceito e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

_____. O Espaço Urbano: Notas Teórico- Metodológicas. In: *Trajetórias Geográficas*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1997.

COSTA, A.; ALVES, M. Monitoramento da expansão urbana no Município de Campos dos Goytacazes, RJ utilizando Geoprocessamento. In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE

SENSORIAMENTO REMOTO, 2005, Goiânia. *Anais...Goiânia*: INPE, 2005, p.3731-3738.

CRUZ, J. L. V. (Org). *Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Ed. Senac Nacional, 2005.

_____. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). In: PESSANHA, R. M.; NETO, R e S. *Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004.

_____. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense. In: CARVALHO, A. M de; TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

DAVIDOVICH, F. Elementos da Urbanização no Sudeste do Brasil. *Revista Brasileira de Geografia*. Ano 49, n.2. 1987.

_____. Urbanização brasileira: tendências, problemas e desafios. Edição especial de *Espaços e Debates*. Ano IV, 1984, n.13.

DÉAK, C. Acumulação entravada no Brasil e a crise dos anos 80. In: DÉAK, C.; SCHIFFER, S. R. *O processo de urbanização no Brasil*. São Paulo: Edusp. 2004.

EGLER, C. A. G. ; RIO, G. A. P. Do. Territórios do Petróleo no Brasil: redes globais e governança global. In: COLOQUE INTERNACIONAL LES INTEGRATIONS REGIONALES: QUELLES DINAMIQUES TRANSFRONTALIERES ET TRANSNATIONALES? LES ENSEIGNEMENTS DU BASSIN DE LA PLATA DANS LE MERCOSUL, 2004, Toulouse. Actes du Coloque International, 2004, v. 1. p. 72-86.

FARIA , T. J. P. O Plano Urbanístico de 1994, uma nova ordem sócio-espacial. In: GANTOS, M.C. *Campos em Perspectiva*. Rio de Janeiro; Papel e Virtual, 2004, v. 1., p.77-91.

_____. Gênese da rede urbana no Norte e Noroeste Fluminenses. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte-Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

_____. As reformas urbanas em Campos e suas contradições: O Plano de 1944, uma nova ordem social e urbana. In: VI SEMINÁRIO DE HISTÓRIA DA CIDADE E URBANISMO: cinco séculos de cidade no Brasil, 2000, Natal. *Anais...* Natal, . v. 01, p. 106 -120.

_____. Configuração do espaço urbano da cidade de Campos dos Goytacazes, após 1950: novas centralidades, velhas estruturas. In: X ENCONTRO DE GEÓGRAFOS DA AMÉRICA LATINA, 2005, São Paulo. *Anais...*São Paulo: Universidade de São Paulo, 2005, p. 4778-4799.

_____. *Campos dos Goytacazes. Resources et virtualités d'une ville brésilienne: données de l'histoire*. Tese de doutorado, EHESS, Paris, França. 1998.

FARRET, R. Quando fragmentos definem um todo. Uma nova abordagem para a política urbana brasileira. SEMINÁRIO HABITAR 2000. *Anais Eletrônicos...* Salvador: 2000.1 CD.

FIZSON, J. *A política nacional de saneamento de 1968 a 1984: o caso do Planasa*. 1990. Dissertação (Mestrado) - Escola Nacional de Saúde Pública, Fiocruz, Rio de Janeiro.

GOHN, M. *Movimentos sociais e luta pela moradia*. São Paulo: Ed. Loyola, 1991.

GRIFFIN, D; FORD, L. A model of latin american city structure. *Geographical Review*, v. 70, n. 4, p.397-512, 1980.

GUTMAN, J; LEITE, G. Aspectos legais da distribuição regional dos royalties. In: PIQUET. *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond. 2003.

HARVEY, D. *Social justice and the city*. Londres: Edward Arnold, 1973.

_____. O trabalho, o capital e o conflito de classes em torno do ambiente construído nas sociedades capitalistas avançadas. *Espaço e Debates*, nº 6, 1982.

HIRSCHMAN, A. *The strategy of economic development*. Yale New Haven: University Press, 1958.

HOYT, H. The pattern of Movement of Residential Rental Neighborhood. In: *Readings in Urban Geography*. Chicago: The University of Chicago Press, 1958 (original de 1939).

IGEO/UFRJ. *Caracterização do meio sócio-econômico e previsão de impacto na área de influência da atividade de extração de petróleo na Bacia de Campos, Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Instituto de Geociências/UFRJ - REDEPETRO, 2003.

INSTITUTO Brasileiro de Geografia e Estatística. IBGE. Censos de 1991, 1996 e 2000.

JACOBI, P. *Movimentos Sociais e políticas públicas*. São Paulo: Cortez Ed., 1989.

_____. *Políticas Sociais e ampliação da cidadania*. Rio de Janeiro. Ed. FGV, 2000.

KUPFER, D. *et al*. Sistema de informações econômicas sobre o setor petróleo: impacto econômico da expansão da indústria do petróleo. *INFOPETRO*, IE – UFRJ/ONIP, 2000.

LAGO, L.C. do. *Desigualdades e segregação na metrópole: o Rio de Janeiro em tempo de crise*. Rio de Janeiro: Revan: Fase, 2000.

LEME, M. C. S.; PACHECO, R. S. A questão fundiária, imobiliária e os serviços urbanos: conceitos e referências teóricas em teses e dissertações recentes. In: *Espaço e Debates. Revista de Estudos Regionais e Urbanos*. n. 28, 1989.

LOJKINE, J. *O Estado capitalista e a questão urbana*. São Paulo: Martins Fontes Ed., 1981.

MARICATO, E. *Metrópole na periferia do capitalismo: ilegalidade, desigualdade e violência*. São Paulo: Hucitec., 1996.

_____. *Urbanismo na periferia do mundo globalizado. Metrôpoles brasileiras*. São Paulo Perspectiva. v. 14. n.4. São Paulo. Out./dez. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br>. Acesso em: 16 dez. 2005.

MARQUES, E. *Estado e redes sociais – permeabilidade e coesão nas políticas urbanas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Revan/Fapesp, 2000.

_____. Equipamentos de saneamento e desigualdades no espaço carioca. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 12, n.2, 1996.

_____. Infra-estrutura urbana e produção do espaço metropolitano do Rio de Janeiro. *Cadernos IPPUR*. V.XII, n.2, 1998.

_____. *Redes sociais, Instituições e Atores políticos no governo da Cidade de São Paulo*. São Paulo: Ed. Annablume/FAPESP, 2003.

MARQUES, E.; BICHIR, R. *Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo 1978-98*. II ENCONTRO DA ABCP, 2002.

_____. *Estado e infra-estrutura urbana: padrões de investimento estatal em São Paulo – 1978/98*. In: IX ENCONTRO DA ANPUR, 2001, Rio de Janeiro. *Anais...* Rio de Janeiro: ANPUR, 2001.

MARQUES, E.; BITAR, S. Grupos sociais e espaço. In: *Novos Estudos Cebrap*, n.64, 2002.

MASSENA, R. O impacto do metrô sobre a alocação dos recursos públicos em infra-estrutura no Estado do Rio de Janeiro após a fusão. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 45, n.1, 1983.

MONIÉ, F. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, R. *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2003.

MONITOR CAMPISTA. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 1834. Diário.

MULLER, P. *Lês politiques publiques. Que sais –je?* PUF, 1990.

MYRDAL, G. *Economic Theory and under developed regions*. Londres, 1957.

OLIVEIRA, F. O Estado e o Urbano no Brasil. *Espaços e Debates*, n.6. 1982.

OLSON, M. *The logic of Collective Action*. Cambridge. Massachusetts. 1965.

PASSOS, R ; SIMÕES, A. Movimentos populacionais & petróleo: uma análise sócio-econômica das regiões das Baixadas Litorâneas e NF. In: *Boletim Petróleo Royalties e Região*. Ano 1. n.3. mar.2004. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>. Acesso em 12 jan.2006.

PESSANHA, R. M. Favelas e comunidades de baixa renda no município de Campos dos Goytacazes (1991-2000). In: PESSANHA, R. M.; SILVA NETO, R. *Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana de açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC Editora, 2004.

PINTO, J. R. P. *Um pedaço de terra chamado Campos. Sua geografia e seu progresso*. Campos dos Goytacazes, RJ: Almeida Artes Gráficas, 1987.

PIQUET, R. (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

_____. Mudança tecnológica e mudança regional: uma região brasileira em foco. In: IV COLÓQUIO SOBRE TRANSFORMACIONES TERRITORIALES. SOCIEDAD, TERRITÓRIO Y SUSTENTABILIDAD: PERSPECTIVAS DESDE EL DESARROLLO REGIONAL Y LOCAL, Montevideo, Uruguay. *Anais...* Universidad de la República, 2002.

PRETECEILLE, E. Segregação, classes e política na grande cidade. *Cadernos IPPUR*, Rio de Janeiro: ano X, n.2, 1996, p. 15-37.

_____. A construção social da segregação urbana. *Espaços & Debates*, São Paulo, NERU, v. 25, n. 45, 2004.

PRETECEILLE, E.; RIBEIRO, L. C. Tendências da segregação social em metrópoles globais e desiguais: Paris e Rio de Janeiro nos anos 80. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, p.143-162. 1999.

PRETECEILLE, E., VALLADARES, L. *Reestruturação urbana: tendência e desafios*. São Paulo: Nobel/IUPERJ, 1990.

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais. Disponível em www.mte.gov.br.

RIBEIRO, L. C. Q. Cidade desigual ou cidade partida? Tendências da metrópole do Rio de Janeiro. In: RIBEIRO, L. C. Q. *O futuro das metrópoles: desigualdades e governabilidade*. Rio de Janeiro: Revan, Observatório IPPUR/UFRJ-FASE, 2000. p.63-98.

_____. *Dos cortiços aos condomínios fechados: as formas de produção da moradia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1997.

RIBEIRO, L. C. Q.; LAGO, L. C. *Reestruturação nas grandes cidades brasileiras: o modelo centro/periferia em questão*, IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, 1994.

- RUMMEL, R. Applied factor analysis. Evanston: Northwestern University Press. 1970.
- SADER, E. *Quando novos personagens entram em cena*. São Paulo: Paz e Terra. 1988.
- SANT'ANA, A. S. *O sucesso da crise na região de Campos*. 1984. Dissertação (Mestrado) - Dep. Letras e Ciências Sociais, UFRRJ, Rio de Janeiro.
- SANTOS, A. M. S. P. Nova dinâmica econômica e descentralização espacial: o desafio da gestão local em cidades de porte médio. In: VI SEMINÁRIO DE LA RED IBEROAMERICANA DE INVESTIGADORES DE GLOBALIZACIÓN Y TERRITÓRIO, 2001, Rosario, Argentina. *Anais...* Rosário, 2001.
- _____. *O Estado como agente modelador do espaço: o caso de Botafogo*. 1980. 156 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) - PUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- _____. Descentralização e autonomia financeira municipal: a perspectiva das cidades médias. *Revista Indicadores Econômicos FEE* – Fundação de Economia e Estatística. Siegfried Emanuel Heuser, v.32, n.3, 2004.
- _____. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.
- SANTOS, M. *A natureza do Espaço, Técnica e Tempo, Razão e Emoção*. São Paulo: Hucitec, 1994.
- _____. *A Urbanização brasileira*. São Paulo: EDUSP, 2005.
- SCHIMIDT, B.; FARRET, R. *A questão urbana*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1986.
- SCHMIDT, B.V. *O Estado e a política urbana no Brasil*. Porto Alegre. Universidade UFRGS/ L&PM, 1983.
- SCHWIRIAN, K. P. *Comparative Urban Structure Studies in the ecology of cities*. Lexington: D.C. Heath and Company, 1974.
- SECRETARIA ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO URBANO. Política Municipal de Habitação. Orientações para formulação e implementação. *Cadernos do Programa Habitar Brasil*. Agosto de 2001.
- SENADO FEDERAL. Conjunto de leis e decretos pertinentes à política nacional de petróleo e gás natural. Disponível em <http://www.senado.gov.br>. Acesso em 25 de janeiro de 2006.
- SERRA, R.V. *Contribuição para o debate acerca da distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil*. 2005. Tese (doutorado em Economia Aplicada) – Instituto de Economia da Universidade de Campinas, Campinas.
- SERRA, R. V. ; TERRA, D. C. T.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminenses: gênese e ameaças. Campos dos Goytacazes: Universidade Candido Mendes, 2005. mimeo.

SERRA, R. V.; PATRÃO, C. Impropriedades dos critérios de repartição dos royalties petrolíferos. In: PIQUET, R. *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M; TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p.275-307.

SHEVKY, E.; BELL, W. *Social area analysis, theory, illustrative application and computational procedures*. Standford, 1955.

SOFFIATI, A. Propostas de desenvolvimento para o Norte-Noroeste Fluminense em perspectiva histórica. In: II ENCONTRO DE PESQUISADORES DO ESR. ALÉM DOS MÉTODOS E TÉCNICAS: CONHECIMENTO E RESPONSABILIDADE SOCIAL NO CENÁRIO DA PESQUISA, 2006, Campos dos Goytacazes. *Anais...* Campos dos Goytacazes, Universidade Federal Fluminense, Instituto de Ciência da Sociedade e Desenvolvimento Regional. Campos dos Goytacazes: UFF, ESR, 2006.

SOUZA, M. L. de. *O desafio metropolitano: um estudo sobre a problemática socioespacial nas metrópoles brasileiras*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2000.

_____. *ABC do desenvolvimento urbano*. 2.ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2005.

_____. *Mudar a cidade: uma introdução crítica ao planejamento e à gestão urbanos*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

_____. *Urbanização e Desenvolvimento no Brasil Atual*. São Paulo: Ed. Ática. 1996.

STEINBERGER, M. Por uma política urbana-regional. *Revista Sociedade e Estado*, Brasília, v. XIII, n.1, jan./jul. 1998.

STEINBERGER, M.; BRUNA, G. C. Cidades médias: elos do urbano-regional e do público-privado. In: ANDRADE, T, A e SERRA, R.V. *Cidades Médias Brasileiras*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001.

TERRA, D. C. T. A formação de um cluster petrolífero nos municípios da Bacia de Campos. In: PIQUET, R. *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

_____. Economia petrolífera na Bacia de Campos e reestruturação do espaço regional: uma análise sob a ótica da divisão territorial do trabalho. In: VIII SEMINÁRIO INTERNACIONAL DA REDE IBERO-AMERICANA DE INVESTIGADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 2004, Rio de Janeiro. *Anais Eletrônicos...* Rio de Janeiro, 2004. 1 CD.

_____. *Royalties em Campos dos Goytacazes ampliam as desigualdades socioespaciais*. In: *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Ano IV, n.13. set. 2006. Disponível em www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br.

TERRA, D.C.T. ; OLIVEIRA, E. L.; GIVISIEZ, G. H. N. Os municípios “novos ricos” são mais solidários com sua população? In: X COLÓQUIO INTERNACIONAL SOBRE PODER LOCAL: desenvolvimento e gestão social de territórios. 2006. Salvador. *Anais Eletrônicos...* Salvador, 2006. 1 CD.

TIMMS, D. *The urban mosaic towards a theory of residential differentiation*. Cambridge: University Press. 1971.

TOTTI, M. E.; PONTES, C. de A. Indústria Petrolífera e mudanças no mercado de trabalho em Macaé/RJ. In: *Boletim Petróleo, Royalties e Região – UCAM*. Campos dos Goytacazes/RJ. Ano III, n.8, 2005.

VETTER, D. . A segregação residencial da população economicamente ativa na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo grupos de rendimento mensal. *Revista Brasileira de Geografia*, v. 43, n. 4. 1981.

VETTER, D. . ; MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. *Espaço e Debates*, v.1, n.4.1981.

VETTER, D. . ; MASSENA, R.; RODRIGUES, E. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de Geografia*, v. 41, n.1-2. 1979.

VILLAÇA, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. São Paulo: Studio Nobel, Fapesp, Lincoln Institute, 2001.

YUJNOVSKY, D. *La estructura interna de la ciudad. El caso latinoamericano*. Buenos Aires. Ediciones Nueva Visión. S.A. 1971

ANEXOS

Anexo 1

MODELO DE ANÁLISE FATORIAL

Uma análise fatorial é destinada à redução dos dados em matrizes mais sintéticas. A sua utilidade está em identificar a correlação em um conjunto de variáveis, associando-as entre si e sintetizando-as em um conjunto menor de variáveis. Assim, um modelo fatorial também é útil para identificar um conjunto menor de variáveis não correlacionadas, que substitua o conjunto original ou para identificar no conjunto completo, quais as variáveis que se destacam como as mais representativas da variância total.

Em um caso extremo, onde todas as variáveis do modelo têm correlação zero, ou seja, não têm nenhuma correlação, a análise fatorial deverá gerar um número idêntico de fatores e variáveis. No outro caso extremo, se as variáveis da matriz de dados têm sempre correlação igual a um, ou seja, possuem correlação total, o modelo de análise fatorial irá gerar apenas um fator. Assim, é válido concluir que um modelo fatorial adequadamente ajustado deve considerar variáveis que se correlacionem entre si.

Para testar se o conjunto de dados é adequado a um modelo fatorial são utilizadas algumas estatísticas como a medida de Kaiser-Meyer-Olkin - KMO, que compara os coeficientes de correlação globais observados com coeficientes parciais. Valores baixos (menores do que 0,5, por exemplo) dessa estatística indicariam que as correlações parciais não podem ser explicadas por outras variáveis, e, conseqüentemente, a análise fatorial pode ser inapropriada.

Tabela 40 – Estatística KMO de ajuste do modelo fatorial executado com as variáveis selecionadas

SPSS Output KMO and Bartlett's Test		
Kaiser-Meyer-Olkin Measure of Sampling Adequacy.		0,848
Bartlett's Test of Sphericity	Approx. Chi-Square	6807,035
	df	91
	Sig.	0

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados processados pela autora.

O resultado do teste, conforme se verifica (0,848) assegura que a análise fatorial é uma técnica adequada aos dados do estudo proposto.

Em seguida, para estimar os coeficientes dos escores de fatores utilizou-se a análise de componentes principais, que considera a variância total dos dados. Essa análise é mais recomendada quando se procura o menor número de fatores que respondam pela maior variância dos dados.

Tabela 41 – Variância explicada dos fatores resultantes do modelo fatorial executado segundo o método de análise das componentes principais

SPSS Output									
Total Variance Explained									
Component	Initial Eigenvalues			Extraction Sums of Squared Loadings			Rotation Sums of Squared Loadings		
	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %	Total	% of Variance	Cumulative %
1	8,503	60,735	60,735	8,503	60,735	60,735	5,012	35,799	35,799
2	1,413	10,091	70,826	1,413	10,091	70,826	4,368	31,204	67,002
3	1,124	8,026	78,853	1,124	8,026	78,853	1,659	11,85	78,853
4	0,689	4,918	83,771						
5	0,653	4,664	88,435						
6	0,538	3,842	92,277						
7	0,345	2,464	94,742						
8	0,29	2,074	96,816						
9	0,185	1,322	98,138						
10	0,123	0,879	99,018						
11	5,83E-02	0,416	99,434						
12	3,98E-02	0,284	99,718						
13	2,20E-02	0,157	99,875						
14	1,75E-02	0,125	100,00						

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados processados pela autora.

Para a determinação do número de fatores adequado ao modelo, várias abordagens podem ser utilizadas:

- Determinação a priori que se baseia no conhecimento prévio do pesquisador
- Determinação baseada em autovalores, cujos fatores com autovalores superiores a uma unidade são retidos e os demais fatores são excluídos do modelo. Um autovalor representa o total de variância representada pela variável e se ele se iguala a um conclui-se que o fator explica o mesmo que uma variável. Dessa maneira, fatores com variância menor que um são melhores que uma variável isolada para explicar a variância total do modelo. Essa abordagem é útil em modelos com 20 variáveis ou mais.
- Determinação com Base em gráfico de inclinação (“Scree Plot”). A representação gráfica dos autovalores pelo número de fatores ordenados pode ser usada para determinação do número de fatores. Tipicamente o gráfico

resultante apresenta um acentuado declive dos fatores com grandes autovalores e uma gradual redução com o restante dos fatores. O ponto no qual começa a gradual redução denota o verdadeiro número fatores.

- Determinação com Base na Percentagem da Variância cujos fatores são extraídos de forma que a percentagem acumulada da variância atinja um nível satisfatório (60%, no mínimo).

A análise realizada a partir da percentagem da variância nos indica que só o primeiro fator já responde por 60,7% das variações, percentual considerado bastante satisfatório para o tipo de estudo proposto, não sendo necessário, portanto, considerar os demais fatores. A distribuição dos grupos socioespaciais definidos a partir dos resultados do Fator 1 foi a utilizada para a definição da base espacial deste estudo não tendo sido necessária a etapa da análise de conglomerado.

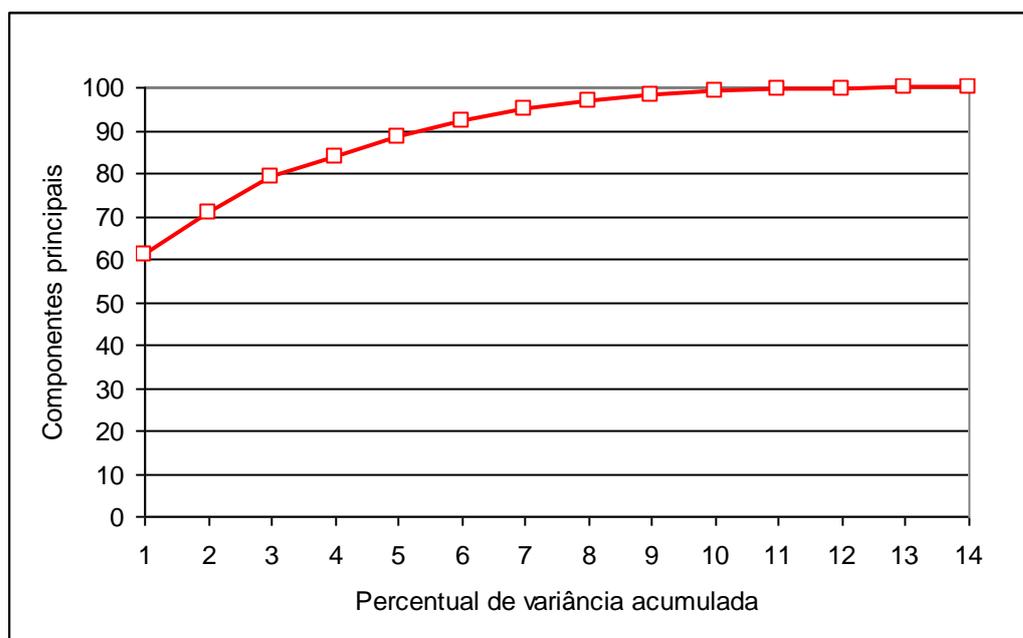


Figura 29 – Gráfico de variância acumulada dos fatores em relação aos componentes principais

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados produzidos e processados pela autora.

Um importante produto da análise fatorial é a matriz de fatores, que contém os coeficientes – ou cargas de fatores – utilizados para expressar as variáveis padronizadas em termos de fatores. As cargas de fatores são as correlações entre os fatores e as variáveis sendo que grandes valores representam grande associação entre a variável e o fator estudado, e vice versa. Essa matriz é útil na interpretação do significado dos fatores. Entretanto a matriz inicial (ou não rotada), gerada pelo software, geralmente

cria fatores bastante correlacionados com muitas variáveis. O resultado é a dificuldade de interpretar os resultados.

Tabela 42 – Matriz de coeficientes dos componentes principais em relação aos fatores um, dois e três

SPSS Output			
Component Matrix			
Código	Component		
	1	2	3
PIM	0,903	0,080	0,182
PDO	0,650	0,437	-0,263
PDE	-0,734	-0,028	-0,165
DESG	0,730	0,307	0,089
DLIX	0,443	-0,411	0,435
REA	0,834	-0,414	0,060
REP	-0,948	0,140	0,082
REM	0,903	as-0,197	0,044
RES	0,841	0,258	-0,355
RED1	-0,898	0,302	0,155
RED3	0,886	-0,266	0,054
RED4	0,800	0,258	-0,426
REMU	0,271	0,622	0,631
RIDIM	0,760	0,199	0,230

Extraction Method: Principal Component Analysis.
a. 3 components extracted.

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados processados pela autora.

A rotação dos fatores simplifica a matriz de fatores, de maneira que cada fator tenha coeficientes de correlação diferentes de zero apenas para algumas variáveis e significativos para outras poucas variáveis. O procedimento não altera a porcentagem explicada por cada fator, e a variância individual dos fatores é redistribuída de maneira diferente para cada método de rotação adotado. O método mais comum é o processo Varimax, que minimiza o número de variáveis com altas cargas sobre um fator, facilitando a interpretação dos resultados.

Tabela 43 – Matriz rotada dos componentes principais em relação aos fatores um, dois e três

SPSS Output				
Rotated Component Matrix				
Código	Component			
	1	2	3	
PIM	0,650	0,521	0,401	
PDO	0,110	0,785	0,235	
PDE	-0,557	-0,396	-0,315	
DESG	0,356	0,567	0,434	
DLIX	0,708	-0,157	0,170	
REA	0,875	0,323	-0,016	
REP	-0,741	-0,608	-0,078	
REM	0,784	0,477	0,125	
RES	0,331	0,883	0,100	
RED1	-0,785	-0,544	0,090	
RED3	0,817	0,428	0,085	
RED4	0,281	0,899	0,038	
REMU	-0,006	0,084	0,922	
RIDIM	0,487	0,452	0,477	

Extraction Method: Principal Component Analysis.

Rotation Method: Varimax with Kaiser Normalization.

a. Rotation converged in 5 iterations.

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados processados pela autora.

A interpretação de um fator é dada pelas variáveis que apresentam altas cargas de variância sobre ele. Outra maneira é pela construção de um gráfico de dispersão dos valores da correlação entre as variáveis e os fatores, em que os eixos representam a correlação com os fatores.

O quadro a seguir apresenta para cada fator as variáveis que estão positivamente correlacionadas e aquelas que são negativamente correlacionadas. As variáveis REG (Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 5 a 8 anos de estudo) e RED2 (Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 1 a 3 SM) foram suprimidas do modelo devido a multi-colinearidade e a DIMP (Proporção de domicílios particulares improvisados) devido a pouca relação com as demais variáveis. A variável RIDM (Idade média dos chefes de domicílios) não foi significativa para o modelo.

Variável	Fator	
PIM	1	+
PDO	2	+
PDE	1	-
DESG	2	+
DLIX	1	+
DIMP		
REA	1	+
REP	1	-
REG		
REM	1	+
RES	2	+
RED1	1	-
RED2		
RED3	1	+
RED4	2	+
REMU	3	+
RIDM		

Variável	Fator	
PDE	1	-
REP	1	-
RED1	1	-
PIM	1	+
DLIX	1	+
REA	1	+
REM	1	+
RED3	1	+
PDO	2	+
DESG	2	+
RES	2	+
RED4	2	+
REMU	3	+
RIDM	NS	
DIMP		
REG		
RED2		

Quadro 8 – Matriz que indica o sentido da correlação entre as componentes principais e os fatores selecionados

Organização: Denise Terra.

Fonte: Dados processados pela autora.

Conforme se verifica pela análise dos resultados, o Fator 1 está associado positivamente com as variáveis:

PIM	Idade média das pessoas residentes;
DLIX	proporção de domicílios com o destino do lixo coletado por serviço de limpeza ou caçamba de serviço de limpeza;
REA	proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes alfabetizadas
REM	proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 9 a 11 anos de estudo
RED3	proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 3 a 10 salários mínimos.

O Fator 1 está associado negativamente com as variáveis:

PDE	densidade domiciliar;
REP	proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com até 4 anos de estudo;
RED1	proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo.

O fator 2 está positivamente associado com as variáveis:

PDO	proporção de empregados domésticos e parente do empregado doméstico residentes nos domicílios do patrão;
DESG –	proporção de domicílios particulares permanentes com esgotamento sanitário na rede geral de esgoto ou pluvial;
RES	– proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes de 12 a 17 anos de estudo;
RED4 –	proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios particulares permanentes com rendimentos de mais de 10 salários mínimos.

O fator 3 é associado positivamente apenas com a variável REMU, que representa a proporção de mulheres chefes de domicílio.

O resultado da análise fatorial ratifica as conclusões de inúmeros estudos de análise de áreas sociais no aspecto referente ao maior peso da dimensão de natureza sócio-econômica na explicação de suas diferenciações. Outro aspecto a considerar é o fato das dimensões de status socioeconômico e familiar não se separarem, indicando um padrão de diferenciação social mais simples, característica encontrada em modelos de cidades não industriais, quer sejam ocidentais ou não.

Por fim a construção dos escores fatoriais é dada pela formula (1), onde os pesos ou coeficientes do escore fatorial (W_{ik}) são obtidos da matriz de coeficientes de escores fatoriais. Os escores fatoriais só podem ser obtidos de análises de componentes principais, em que esses escores não são correlacionados. Os escores fatoriais podem ser usados em análises fatoriais subseqüentes.

$$F_i = W_{i1}X_1 + W_{i2}X_2 + W_{i3}X_3 + \dots + W_{ik}X_k$$

onde:

X_i	= $i^{\text{ésima}}$ variável padronizada
F_i	= estimativa do $i^{\text{ésimo}}$ fator
W_i	= peso ou coeficiente do escore fatorial
k	= número de variáveis

O passo final é testar o ajuste do modelo. Uma suposição básica é que a correlação observada entre as variáveis pode ser atribuída a fatores comuns. Assim as correlações entre as variáveis podem ser deduzidas (reproduzidas) das correlações estimadas entre os fatores e as variáveis. A diferença entre a matriz de correlação observada e a matriz

de correlação reproduzida é uma medida do resíduo do ajuste do modelo. Resíduos muito grandes (maiores que 0.05) denotam baixo ajuste do modelo.

Os resultados das correlações reproduzidas e os resíduos, confirmam que o modelo construído para este estudo está bem ajustado, com apenas 30% de resíduos apresentando valores absolutos maiores que 0,05.

Nesse sentido, considera-se que a base espacial construída para o estudo a partir do detalhamento e da homogeneidade alcançados pelo Fator 1, que explica 60% da variância entre os grupos socioespaciais da cidade de Campos dos Goytacazes é suficientes e apropriada permitindo que o estudo da distribuição dos investimentos em obras públicas seja realizado de forma a atender a proposta deste estudo.

Anexo 2

QUESTIONÁRIO APLICADO NOS SETORES DE ALTO E BAIXO STATUS NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

<p>Grade de observação</p> <p>Questionário Padrão</p> <p>DENISE</p>	<table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <tr> <td style="width: 15%;">Crítica</td> <td><input style="width: 85%;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Pesquisador</td> <td><input style="width: 85%;" type="text"/></td> </tr> <tr> <td>Código do Setor Censitário</td> <td><input style="width: 85%;" type="text"/></td> </tr> </table>	Crítica	<input style="width: 85%;" type="text"/>	Pesquisador	<input style="width: 85%;" type="text"/>	Código do Setor Censitário	<input style="width: 85%;" type="text"/>
Crítica	<input style="width: 85%;" type="text"/>						
Pesquisador	<input style="width: 85%;" type="text"/>						
Código do Setor Censitário	<input style="width: 85%;" type="text"/>						
<p>A Tipologia das construções</p>							
<p>A.1 - Tipo do setor</p> <p><input type="checkbox"/> 0 - Não especial</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Aglomerado subnormal</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Quartel</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Alojamento</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Embarcação</p> <p><input type="checkbox"/> 6 - Penitenciária</p> <p><input type="checkbox"/> 7 - Asilo</p>	<p>A.2 - Construção predominante</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Casas</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Conjuntos habitacionais de casas</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Apartamentos</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Conjuntos habitacionais de apartamentos</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Barracos e puxados</p>	<p>A.3 - Padrão de acabamento dos telhados</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Laje</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Telha fibrocimento</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Telha cerâmica</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Outro (_____)</p>					
<p>A.4 - Padrão de acabamento das paredes</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Madeira rústica</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Alvenaria não rebocada</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Alvenaria rebocada e pintada</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Outro (_____)</p>							
<p>B Função predominante</p>							
<p>B.1 - Função predominante</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Residencial</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Comercial</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Industrial</p>	<p>B.2 - Observações</p> <div style="border: 1px solid black; height: 60px; width: 100%;"></div>						
<p>C Tipo de ocupação</p>							
<p>C.1 - Período da ocupação predominante</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Área de expansão</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - 1970 a 1990</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - 1950 a 1969</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Antes de 1950</p>	<p>C.2 - Estado de conservação (1=péssimo 10=bom)</p> <p><input style="width: 20px;" type="text"/> <input style="width: 20px;" type="text"/></p>						
<p>C.3 - Largura das vias</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Pedestres</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Uma via para carros</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Duas vias para carros</p> <p><input type="checkbox"/> 4 - Duas vias para carros com espaço para estacionamento</p> <p><input type="checkbox"/> 5 - Três vias para carros ou mais</p>	<p>C.4 - Pavimentação</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Todas as vias são pavimentadas</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Parte das ruas são pavimentadas</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Não tem pavimentação</p>	<p>C.5 - Iluminação pública</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Totalmente atendido</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Parcialmente atendido</p> <p><input type="checkbox"/> 3 - Não tem</p>					
<p>C.6 - Observou gatos na instalação elétrica</p> <p><input type="checkbox"/> 1 - Sim</p> <p><input type="checkbox"/> 2 - Não</p>							

D **Qualidade ambiental****D.1 - Equipamentos nas praças públicas**

- 1 - Brinquedos para crianças
- 2 - Quiosques
- 3 - Bancos
- 4 - Abandonadas
- 5 - Quadras de esportes
- 6 - Não tem praças

D.2 - Arborização de logradouros

- 1 - Distribuídas aleatoriamente nos logradouros
- 2 - Distribuídas regularmente nos logradouros
- 3 - Logradouros não arborizados

E **Rede e interação****E.1 - Setor censitário é atendido por linhas de ônibus**

- 1 - Ponto de ônibus no setor
- 2 - Ponto de ônibus fora do setor
- 3 - Ponto de ônibus distante

E.2 - Frequência dos ônibus

horas min

E.3 - Fatores de centralidade

- 1 - Escolas
- 2 - Creches
- 3 - Área comercial
- 4 - Igreja
- 5 - Centro comunitário
- 6 - Outros equipamentos (_____)

Anexo 3**RELAÇÃO DOS SETORES CENSITÁRIOS PESQUISADOS**

Setores censitários pesquisados das áreas de baixo *status* que receberam os menores investimentos *per capita*. (20 setores)

330100905060023

330100905060079

330100905070029

330100905070098

330100905080020

330100905080037

330100905080038

330100905080044

330100905080066

330100905080075

330100905080078

330100905080101

330100905080102

330100905080103

330100905080110

330100905080111

330100905080112

330100905080118

330100905080120

330100905080121

Setores censitários das áreas de alto *status* que receberam os maiores investimentos *per capita*. (29 setores)

330100905060013

330100905060027

330100905060028

330100905060031
330100905060039
330100905060044
330100905060045
330100905070001
330100905070003
330100905070012
330100905070013
330100905070016
330100905070017
330100905070031
330100905070037
330100905070040
330100905070054
330100905070057
330100905070060
330100905070061
330100905070067
330100905070071
330100905070073
330100905070074
330100905070082
330100905070107
330100905080013