

TERRITÓRIO EM PERSPECTIVA:

PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCIDÊNCIA
EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coleção Pró-Lideranças IV - Volume II



Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Região da Bacia de Campos - NEA-BC



A realização do projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.

Associação Raízes

TERRITÓRIO EM PERSPECTIVA: PARTICIPAÇÃO SOCIAL E INCIDÊNCIA EM POLÍTICAS PÚBLICAS

Coleção Pró-Lideranças IV - Volume II



Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças

VOLUME II – POLÍTICAS SOCIOESPACIAIS E AMBIENTAIS

Organizadoras

Fabiana de Arruda Resende Reis

Isroberta Rosa Araújo

Izabela Appolinário de Souza

Priscila Amaro Lopes

Sandra Rangel de Souza Miscali

1ª edição

Campos dos Goytacazes

2023

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Territórios em perspectiva : participação social
e incidência em políticas públicas
[livro eletrônico] : volume II : políticas
socioespaciais e ambientais / organizadoras
Fabiana de Arruda Resende Reis...[et al.]. --
1. ed. -- Campos dos Goytacazes, RJ : Associação
Raízes, 2023. -- (Coleção Pró-Lideranças IV ; 2)
PDF

Vários autores.

Outras organizadoras: Isroberta Rosa Araújo,
Izabela Appolinário de Souza, Priscila Amaro Lopes,
Sandra Rangel de Souza Miscali.

Bibliografia.

ISBN 978-65-89136-10-1

1. Desenvolvimento socioespacial 2. Gestão
ambiental - Aspectos sociais 3. Gestão social
4. Manifestações culturais - Brasil 5. Municípios -
Brasil - História 6. Planejamento urbano 7. Políticas
públicas 8. Território nacional - Brasil I. Reis,
Fabiana de Arruda Resende. II. Araújo, Isroberta
Rosa. III. Souza, Izabela Appolinário de. IV. Lopes,
Priscila Amaro. V. Miscali, Sandra Rangel de Souza.
VI. Série.

23-145152

CDD-304.23

Índices para catálogo sistemático:

1. Perspectivas interdisciplinares do território :
Ciências sociais 304.23

Henrique Ribeiro Soares - Bibliotecário - CRB-8/9314

Realização:

Petrobras e Associação Raízes

Diretoria da Associação Raízes:

Neide Maria Toledo Mendonça Pessanha

Kíssila Neves Soares Vitorino

Coordenadora do projeto NEA-BC:

Sandra Rangel de Souza Miscalí

Organizadoras da obra:

Fabiana de Arruda Resende Reis

Isroberta Rosa Araújo

Izabela Appolinário de Souza

Priscila Amaro Lopes

Sandra Rangel de Souza Miscalí

Texto:

Isroberta Rosa Araújo

José Luis Vianna da Cruz

Jerônimo Amaral de Carvalho

Philippe Braga André

Priscila Amaro Lopes

Sandra Rangel de Souza Miscalí

Willian Isidório Batista

Zandor Gomes Mesquita

Revisão textual:

Fabiana de Arruda Resende Reis

Isroberta Rosa Araújo

Izabela Appolinário de Souza

José Carlos Alves de Azeredo Junior

Revisão Petrobras:

Graziela da Silva Rocha Oliveira

Marjorie Robles Carmona

Sônia Maria A. Vasconcelos

Capa e projeto gráfico:

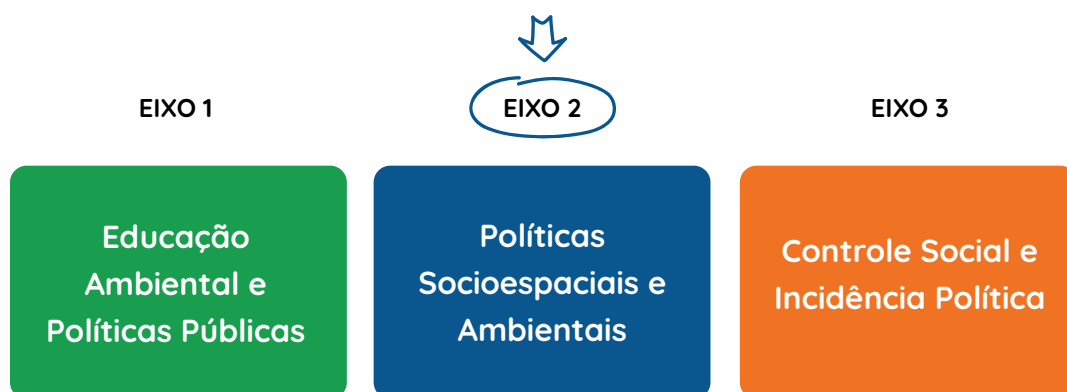
João Giry de Castro Netto

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	7
<i>Jhones Lima</i>	
<u>EIXO 2 - POLÍTICAS SOCIOESPACIAIS E AMBIENTAIS</u>	
Formação Socioespacial Brasileira e Realidade Local	13
<i>Philipe André, Zandor Mesquita e Priscila Amaro</i>	
Entendendo o que é formação socioespacial	13
Formação socioespacial brasileira: os indígenas e a chegada dos portugueses	15
Formação socioespacial do Norte Fluminense e das Baixadas Litorâneas	26
Território e Diversidade Cultural	45
<i>Jerônimo Carvalho, Isroberta Araujo e Willian Batista</i>	
Território, cultura, identidade e diversidade cultural	46
A diversidade cultural e a relação dos grupos sociais, dos territórios e da cultura na região do NEA-BC	50
Transformações no território e as relações com os impactos da cadeia do petróleo	59
A cartografia social como instrumento de fortalecimento dos territórios	64
Políticas Públicas e Gestão Socioespacial	71
<i>Philipe André e Zandor Mesquita</i>	
Relembrando as políticas públicas	71
Planejamento e gestão socioespacial	72
Instrumentos para a gestão socioespacial ligados à regulação urbanística	75
Instrumentos para a gestão socioespacial ligados ao meio ambiente	81
A gestão socioespacial e as políticas públicas	91
Planejamento do Território e Desenvolvimento do Município.....	97
<i>José Luis Vianna, Jerônimo Carvalho e Sandra Miscali</i>	
Planejamento do território: cidade e município	98
Planejamento territorial	101
Desenvolvimento do município	106
Base para planejar e desenvolver – indicadores	108
Um olhar sobre o município a partir dos indicadores	115
Planejamento, desenvolvimento e políticas públicas	129
Resumo final	131

APRESENTAÇÃO

Bem-vinda e bem-vindo a mais uma estação dentro do caminho do Pró-Lideranças IV!



Chegamos agora ao segundo eixo, que tratará de assuntos relacionados ao nosso território, como a população interage e vive nos diferentes espaços e como isso se relaciona com as políticas públicas do nosso município.

Pretendemos, assim, que ao final dele você possa ter entendido como o município em que você vive se formou, o porquê de apresentar certas características hoje e como isso se reflete nas diversas manifestações da cultura local e regional. A partir disso, compreender quais são as políticas públicas que poderiam interagir com essas características com o olhar do território (socioespaciais/ambientais) para que o município possa ter um planejamento e desenvolvimento de acordo com suas potencialidades e desafios.

Para começarmos a nos inteirar desse assunto, fizemos uma breve introdução apresentando alguns conceitos importantes que estarão presentes ao longo desses capítulos, relacionados à formação socioespacial.

A FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL E OS CONCEITOS GEOGRÁFICOS

Jhones da Silva Lima

Quando falamos em **formação socioespacial** nos referimos à um conjunto de análises espaciais (do espaço) que permite a compreensão da realidade e o movimento atual da sociedade.

Para melhor entendimento dos aspectos coletivos da sociedade, ou seja, da vida social de indivíduos e grupos humanos, é imprescindível o estudo da relação entre sociedades e natureza. A natureza como elemento dinâmico e em constante transformação tanto quanto as ações humanas.

Essa relação indissociável entre sociedade e natureza prediz que a ocupação e a transformação do espaço são dinâmicas e influenciam o cotidiano dos indivíduos constantemente, modelando e remodelando as relações socioespaciais existentes ou o que virão a existir. É assim que o **espaço**, grande objeto da ciência geográfica, aparece como elemento primordial e essencialmente capaz de reunir a ocorrência dos mais variados fenômenos, sejam eles naturais e ou humanos.

Chamamos de **espaço geográfico** a unidade espacial (re)produzida pelo homem. É o espaço natural transformado constantemente pela ação do homem, ou seja, é o resultado da própria produção humana. O geógrafo Milton Santos (1926-2001) dividiu o espaço de duas maneiras: primeira natureza (paisagem natural), que consiste no espaço natural, ou seja, o espaço que não sofreu qualquer tipo de ação humana; e segunda natureza (paisagem cultural, antrópica ou humanizada), conhecida como espaço geográfico, é o que sofreu alterações humanas. Com o passar do tempo histórico, as ações humanas vão produzindo construções, simbolismos e modos de vida no espaço geográfico, que registra suas atividades, culturas e características materiais e imateriais.

A compreensão do espaço, das dinâmicas socioespaciais e dos processos que nele se desenvolvem nem sempre é fácil. O espaço geográfico é dinâmico e bastante complexo. Por isso, para entendê-lo melhor, utilizamos conceitos essenciais para o entendimento da dinâmica e da formação socioespacial baseados em Santos e Silveira (2001) e Silveira (2010), que são eles:

- O **espaço geográfico** (segunda natureza) é resultado da ação do ser humano sobre o espaço natural (primeira natureza) e está em constante transformação.
- A **paisagem** deve ser compreendida como a parcela do espaço que pode ser percebida por meio dos sentidos físicos (tato, olfato, audição e visão). Trata-se, portanto, de um conceito bastante subjetivo, uma vez que depende de influências culturais diversas que determinam a maneira de perceber o mundo à nossa volta.
- O **território** é concebido como um espaço delimitado por relações de poder estabelecidas por diferentes grupos no espaço. O exercício do poder sobre o espaço pode ocorrer em diferentes escalas geográficas, ou seja, está relacionada ao nível de abrangência de determinado fenômeno (desde o espaço de uma casa até as fronteiras que envolvem diferentes países ou um bloco econômico, como o Mercosul).
- **Região** é uma área que reúne características semelhantes (como a região petrolífera, as cinco regiões do Brasil etc.).
- **Lugar** é o espaço marcado por relações de vivência e significado (é o lugar de vivência do indivíduo e a relação entre ambos, seja positiva ou negativa).

- **Redes** trata-se do conjunto de infraestruturas que permite a troca de fluxos materiais (objetos, mercadorias, pessoas) e imateriais (informações) no espaço geográfico. São exemplos as redes de transporte, de telefonia, de televisão, elétrica, entre outras. E de forma geral, as redes possuem duas funções básicas: comunicar e circular.
- A **escala geográfica** está relacionada ao nível de abrangência de determinado fenômeno no espaço geográfico, podendo ser: global, nacional, regional ou local.

O estudo dessas categorias de análise do espaço permite identificar melhor os registros de práticas de grupos sociais no tempo e no espaço, visando entender o que se passa na evolução das sociedades humanas e na sua própria formação socioespacial.

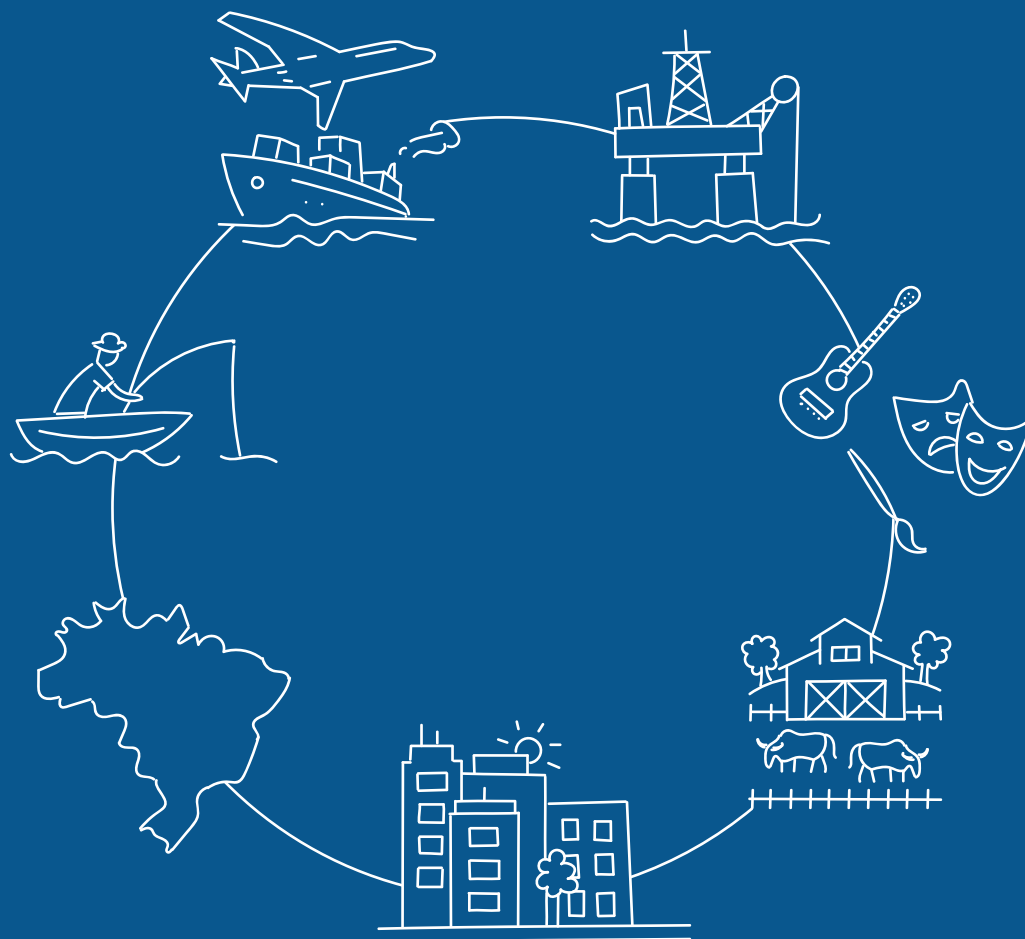
REFERÊNCIAS

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maria Laura. **O Brasil**. Território e Sociedade no início do século 21. Rio de Janeiro: Record, 2001. 473 p.

SILVEIRA, Maria Laura. Espaço geográfico e fenômeno técnico: por um debate substantivo. In: BOMFIM, Paulo Roberto Albuquerque; SOUSA NETO, Manoel Fernandes (Orgs.). **Geografia e Pensamento Geográfico no Brasil**. São Paulo: Annablume, 2010, p. 123-139.

EIXO 2:

POLÍTICAS SOCIOESPACIAIS e AMBIENTAIS



FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL BRASILEIRA E REALIDADE LOCAL



Autores:

Philippe Braga André
Zandor Gomes Mesquita
Priscila Amaro Lopes

APRESENTAÇÃO

“Diga-me onde moras que lhe direi quem és!”.

A adaptação do ditado popular tem o intuito de chamar atenção para uma questão importante sobre a relação espaço e sociedade: características de determinados grupos são construídas a partir da interação entre os diferentes habitantes de um local e deles com o espaço que habitam. Isso quer dizer que o indivíduo, na condição de ser que vive em sociedade, estabelece dinâmicas, cria estruturas e constrói relações específicas, tendo como influência a relação que ele possui com seu grupo social, com os outros grupos sociais, com as diferentes esferas da vida (social, econômica, política, etc.) e com as características do território em que vive.

No primeiro capítulo deste eixo, vamos conversar sobre a importância de entender como a dinâmica socioespacial (pessoas nos espaços/territórios) influenciaram e influenciam nossa vida, mostrando especificamente isso na história do Brasil e na nossa região, que engloba as Baixadas Litorâneas e o Norte do estado do Rio de Janeiro, isto é, como a formação socioespacial do Brasil tem a ver com a nossa realidade hoje.

ENTENDENDO O QUE É FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL

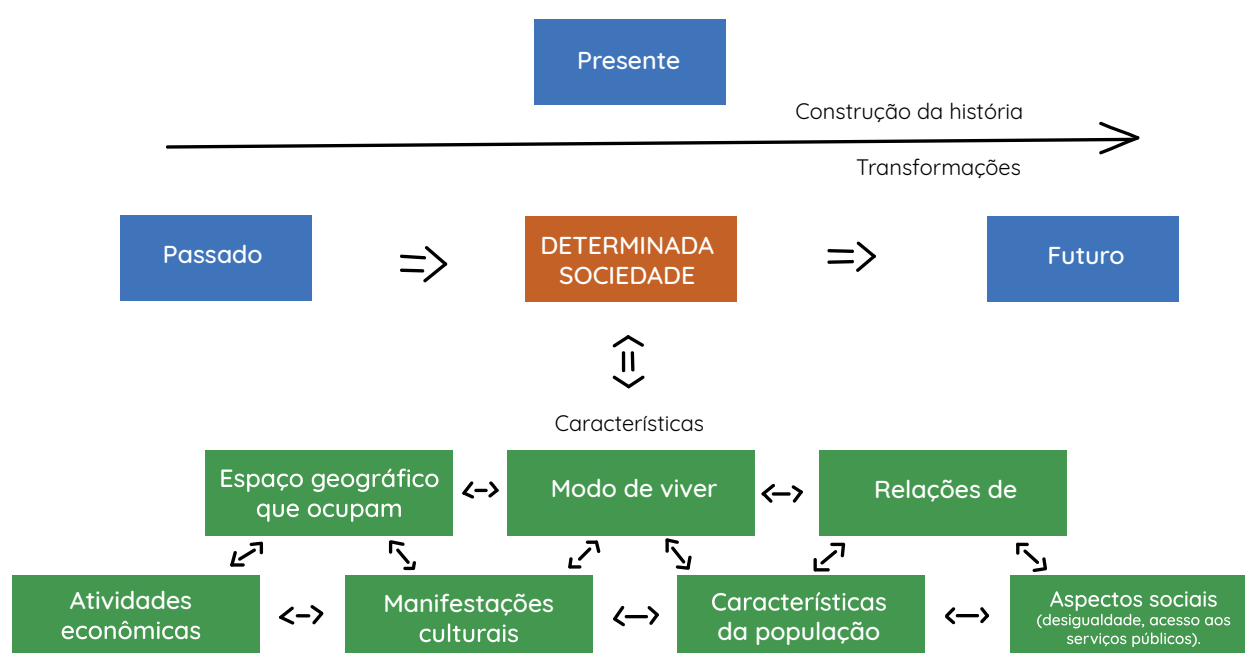
O espaço não é apenas suas formas geográficas. Ele é muito mais do que isso! O espaço engloba também o social e as muitas relações que nele se entrelaçam, como uma teia. Vamos entender melhor!

O geógrafo brasileiro, Milton Santos, que é reconhecido mundialmente, chamou a atenção para a necessidade de não olharmos para o espaço e vermos apenas o território geográfico que ali se encontra. É preciso ir além e olhar para a sua formação socioespacial. Isso significa analisar a realidade social, histórica e geograficamente localizada, não podendo ser vista desconectada do seu contexto e dos processos históricos que a formaram (SANTOS, 1977). Dessa forma, a **formação socioespacial** nos permite analisar o desenvolvimento de um território, construído ao longo do tempo em um determinado espaço, mostrando que as características que se têm, no presente, foram moldadas por diferentes momentos da sociedade e isso influenciou o espaço que os diferentes grupos ocuparam e ainda ocupam.

Vamos tomar como exemplo o município de Campos dos Goytacazes, o maior em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro e o que possui maior população no interior fluminense. Na atualidade, Campos não possui uma atividade industrial com grande capacidade de geração de riqueza (se comparado a Macaé ou a São João da Barra), mas isso não quer dizer que o município não seja importante para a consolidação da atividade industrial. A sua economia hoje está ligada ao comércio e ao setor de serviços que apoiam o desenvolvimento da dinâmica petrolífera de Macaé e também a atividade portuária estruturada em São João da Barra. Por que isso acontece? Qual é a explicação para Campos influenciar diferentes dinâmicas da região que não estão estruturadas em seu território? A resposta para esses questionamentos está na história e no processo de formação socioespacial que conformou determinadas características do município, como, por exemplo, a organização dos caminhos para a circulação de mercadorias entre os diferentes municípios da região que têm Campos como ponto central.

Quando estamos analisando a formação socioespacial, as relações políticas, econômicas, ambientais, sociais, históricas, entre outras, são partes importantes na constituição das características do espaço e da sociedade que nele habita. Mas, os resultados dessas relações sociais e a interação entre esses processos não são imutáveis. Com o passar dos anos, outros grupos sociais podem estabelecer-se naquele local e trazer novas atividades econômicas, novas formas de se relacionar com a natureza, novos modos de fazer cultura, etc. Macaé, por exemplo, mudou muitas suas principais características com a chegada da indústria do petróleo, a partir da década de 1970.

Figura 1.1: Alguns elementos constituintes do processo de formação socioespacial.



Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Assim, outro ponto fundamental para compreender a formação socioespacial é o **tempo**. As diferentes interações entre os grupos e desses com o espaço onde vivem constroem as características dos lugares e acompanham o movimento da história, em um processo contínuo de transformações, interações e encontro de trajetórias diversas.

Porém, essas transformações não afetam o espaço de forma igual para todos nem ao mesmo tempo. Por exemplo, o domínio de determinado grupo sobre uma atividade econômica pode perdurar por décadas, enquanto, para outros, em poucos anos, pode haver mudanças significativas em sua dinâmica. Determinadas tradições culturais (festejos, celebrações, produção de artesanato) podem, com o tempo, ser esquecidas ou não se realizarem mais; por outro lado, novos costumes e tradições podem lentamente se consolidar. Dessa forma, no espaço geográfico, as transformações, ao longo do tempo, não são sentidas ou experimentadas de forma igual para os diferentes grupos sociais (homens, mulheres, pescadores, empresários, brancos, pretos, instituições religiosas, entidades públicas).

Por fim, é preciso considerar que o **passado influencia diretamente as características que temos na atualidade**, ou seja, a formação socioespacial deve ser analisada em função dos processos históricos que a criaram, que influenciam a forma que uma sociedade se apresenta hoje e também sua constituição no futuro, em um processo cumulativo e em contínuo movimento, pelo qual se pode contar uma história, mesmo que parcial.

O conhecimento sobre a formação socioespacial pode ser um bom ponto de partida para entendermos diversas questões atuais sobre nosso País! Afinal, o tamanho continental do Brasil, com sua grande diversidade cultural, social e de lugares, tem suas origens nas diferentes dinâmicas que resultaram na sua constituição.

FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL BRASILEIRA: OS INDÍGENAS E A CHEGADA DOS PORTUGUESES

A formação socioespacial brasileira tem início com a ocupação indígena e com as relações que os nativos estabeleceram com o espaço. Mesmo antes do Século XVI (início da colonização portuguesa), diversas etnias ocupavam o território. Elas se relacionavam entre si (por vezes, de maneira conflituosa) e com o ambiente, consolidando processos necessários à sua vivência, como o estabelecimento de rotas para a circulação interna de pessoas, dinâmicas e técnicas para obtenção de alimentos ou outros recursos ligados à sua sobrevivência, que configuraram o espaço e deixaram marcas.

Figura 1.2: Povos indígenas do Brasil na época do descobrimento.



Fonte: Arruda (2011).

Contudo, mesmo reconhecendo que o início da formação socioespacial brasileira está vinculado à ocupação indígena, foi com a colonização europeia, a partir do Século XVI e com todas as relações constituídas ligadas a esse processo, que a caracterização do País, tal qual conhecemos hoje, consolidou-se.

Com a chegada dos portugueses, estabeleceu-se uma dinâmica de colonização, na qual o território conquistado e delimitado pelo **Tratado de Tordesilhas** foi dividido por Dom João III em 14 grandes porções de terras, denominadas de Capitanias Hereditárias.

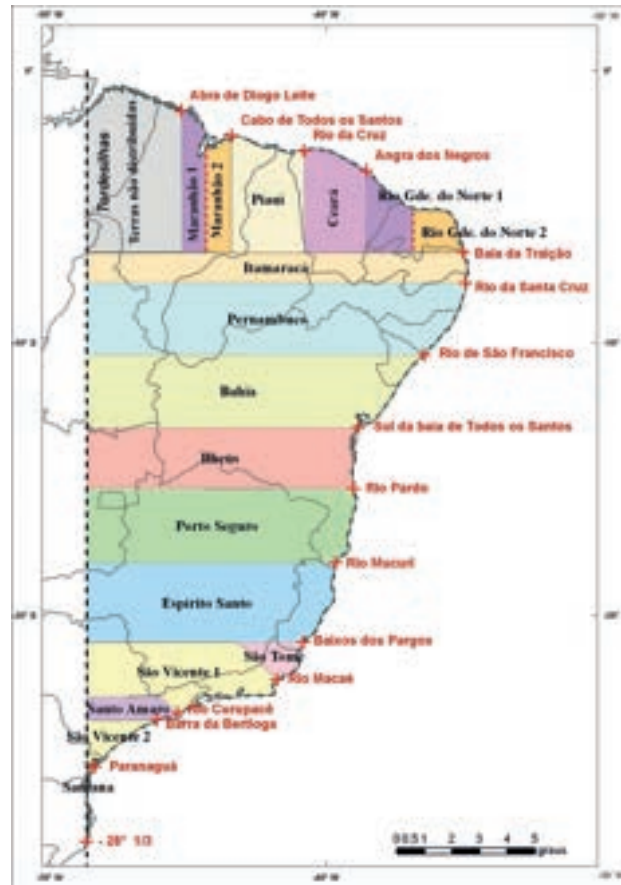
Você sabia



O Tratado de Tordesilhas foi um documento assinado por Portugal e Espanha, no ano de 1494, pelo qual esses países dividiram as terras recém “descobertas” da América do Sul (o “Novo Continente”). Esse acordo objetivava evitar conflitos entre as duas nações, as principais potências geopolíticas do Século XV. Foi traçada uma linha imaginária no sentido norte-sul, com a parte próxima ao Oceano Atlântico ficando sob o domínio de Portugal, e a parte mais próxima ao Oceano Pacífico, sob a responsabilidade da Espanha.

Depois da divisão, o rei doou as terras a pessoas de sua confiança, **os donatários**, que tiveram a missão de promover a ocupação e a estruturação desses espaços. Após a morte do donatário, seus herdeiros assumiriam seu lugar no controle das terras, por isso o nome de Capitanias Hereditárias.

Figura 1.3: Divisão da América Portuguesa no início do processo de colonização.



Fonte: Cintra (2013).

Na ação de ocupação das Capitanias Hereditárias, os donatários enfrentaram dois grandes desafios que marcaram os anos iniciais da formação socioespacial brasileira: a dificuldade de organização do espaço, em função de suas características geográficas, e os constantes conflitos ligados à ocupação das terras.

Mesmo com o ambiente oferecendo bastante recursos, havia dificuldade de os portugueses chegarem às partes mais interioranas da colônia, por conta da mata densa e do relevo acidentado que margeia grande parte do litoral brasileiro. Além disso, na tentativa de consolidação da ocupação portuguesa, diversos foram os conflitos enfrentados pelos donatários e colonos, tanto contra uma parte dos indígenas nativos que resistiam à tomada de suas terras, quanto contra outras nações europeias que buscaram tomar parte da colônia de Portugal.

Você sabia

Algumas estruturas que foram construídas para proteção da colônia brasileira contra invasão dos estrangeiros ainda estão de pé e se fazem presentes na paisagem local. Exemplo é o Forte de São Mateus, localizado no município de Cabo Frio.

A Região Norte Fluminense tem sua história marcada por dificuldade na consolidação da ocupação, mesmo tendo sido delimitada nos primeiros anos de colonização europeia, com suas terras integrando a Capitania de São Tomé.

Em 1536, o donatário Pero de Góes da Silveira recebeu as terras que possuíam 30 léguas de comprimento (acompanhando o litoral) que iam do sul do Rio Tapemery (atual Rio Itapemirim) ao norte do Rio Macaé. Junto com a posse da terra, o donatário recebeu a responsabilidade de prover condições para a ocupação desse espaço, como a criação de estruturas que permitissem o desenvolvimento de atividades econômicas e a ocupação da capitania. Entretanto, ele não obteve sucesso na realização dessas tarefas em função de duas questões principais:

- o espaço geográfico (a ocupação inicial se deu próxima à faixa litorânea, com solo de difícil manejo, dificultando a implementação de culturas agrícolas para dar base à expansão da ocupação); e
- os constantes conflitos com os nativos (principalmente com os índios Goitacazes, que ocupavam as partes mais interioranas da região, tendo domínio desses ambientes mais inóspitos – não fáceis de habitar –, dificultando a entrada dos colonizadores).

**Vamos
refletir?**

Até hoje, temos diversos conflitos pelo uso e pela ocupação da terra no Brasil (e no mundo). Observando esse capítulo da nossa história, podemos ver que, com a chegada dos colonizadores portugueses, houve a primeira grande apropriação forçada da terra, que simplesmente foi roubada dos nativos e forçada a ser aceita como propriedade de pessoas de interesse da Coroa Portuguesa. Será que ainda vemos algo parecido hoje? Como isso se refletiu na distribuição das terras brasileiras entre seus diferentes povos?

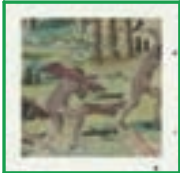
ATIVIDADES ECONÔMICAS COMO FORMA DE CONSOLIDAÇÃO DA OCUPAÇÃO DA TERRA

Um ponto importante na estratégia de colonização da Coroa Portuguesa que faz parte do entendimento do processo de formação socioespacial nacional: **a tentativa de consolidação de uma atividade econômica como parte integrante da dinâmica de ocupação**. O Brasil foi constituído tendo como base a influência de diferentes atividades econômicas, que foram se estruturando ao longo do tempo, contribuindo, cada uma a sua maneira, na conformação das diversas espacialidades que compõem o território nacional, como pode ser visto na Figura 1.4.

No grupo de atividades econômicas que, em algum momento, teve papel central na organização da vida social, econômica e territorial do país, podemos destacar: a exploração do pau-brasil, o cultivo e o processamento da cana-de-açúcar, a mineração, a pecuária, a cultura do café e a extração da borracha.

Figura 1.4: Linha do tempo da formação socioespacial brasileira relacionada às atividades econômicas.

Atividades Econômicas e Formação Socioespacial (Séculos XV - XX)

Pau-Brasil	- Séculos XVI e XVII; - Exploração para a exportação; - Ocupação litorânea e influência na consolidação dos primeiros núcleos populacionais da colônia.	
Cana-de-açúcar	- Dois momentos: introdução - Século XVI e XVII (ocupação do litoral, principalmente no Nordeste; consolidação dos primeiros centros comerciais da colônia); segundo momento - a partir do século XVIII (Ainda no litoral, Capitania de São Vicente e de São Tomé; estruturação dos primeiros núcleos urbanos da colônia); - Constituição de uma cultura de produção.	
Pecuária	- Implementada desde o século XVI, em auxílio à atividade canavieira; - Atender ao mercado interno; - Influência direta no processo de interiorização do território.	
Mineração	- Final do século XVII, com seu ápice no século XVIII; - Intensa interiorização da ocupação; - Crescimento dos núcleos urbanos nas partes mais centrais do território (Minas Gerais, Goiás e Mato Grosso).	
Borracha	- Final do século XIX; - Associada à Floresta Amazônica; - Ocupação da região Norte do País;	
Café	- Primeiras mudas plantadas - final do século XVIII; mas só no fim do século XIX a atividade se estrutura; - Centro-sul do Brasil; - Intensa exportação; - Estruturação urbana do território nacional.	

Fonte: Elaborada pelos autores (2021).

Vamos refletir?

Você pode estar se perguntando: “e para que estaremos vendo isso?”. Como explicamos antes, tudo o que aconteceu ao longo desses mais de 500 anos influenciou e influencia, até hoje, a forma como vivemos no Brasil: quais atividades são privilegiadas?; quais grupos estão no poder?; quais são os discriminados e os perseguidos?; como são nossas relações sociais? Conhecer a história ajuda a explicar nosso presente e a estabelecer estratégias para um futuro melhor.



O **pau-brasil**, uma árvore abundante no território brasileiro, teve seu momento de maior predominância de utilização nos primeiros anos de colonização até o final do Século XVI, quando Portugal explorava as possibilidades de seu uso levando a madeira para a Europa. Essa atividade foi importante para a ocupação do litoral da colônia e consolidação dos primeiros núcleos populacionais, constituindo bases para a estruturação da colônia brasileira.



A **cana-de-açúcar** teve seu primeiro momento de centralidade na vida econômica entre os Séculos XVI e XVII, principalmente no Nordeste, quando a Capitania da Bahia de Todos os Santos (atual estado da Bahia) e a Capitania Nova Lusitânia (atual estado de Pernambuco) destacaram-se como principais centros comerciais da colônia. Com o passar dos anos, a atividade consolidou-se na Capitania de São Vicente (principalmente onde hoje se encontra a capital do estado do Rio de Janeiro), sendo muito importante para sua ocupação e crescimento. Exemplo significativo da importância da atividade canavieira na época foi a manutenção da capital colonial em Salvador, próximo à zona de produção da riqueza, Recife e Olinda. Essa situação se manteve até que a mineração ganhasse destaque e, por consequência, a capital foi transferida para mais próximo à região mineradora, instalando-se no Rio de Janeiro.

Na atualidade, a atividade canavieira ainda é importante para algumas regiões do país, sendo o principal produto gerador de riqueza de diversas cidades de São Paulo, Paraná, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul e extremo leste do Nordeste (principalmente nos estados de Sergipe, Alagoas, Pernambuco, Paraíba e Rio Grande do Norte).

Você sabia



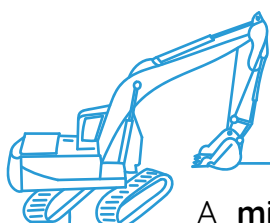
Essa mudança de capital alterou a dinâmica territorial da colônia como um todo, mas, em especial, da nossa região! Isso porque a alteração intensificou os fluxos de pessoas, de comércio e de serviço na Capitania de São Vicente (que englobava o território colonial onde hoje se encontram a capital do estado de São Paulo, do Rio de Janeiro e grande parte dos estados da região Sul – ver Figura 1.3) e, por conseguinte, influenciou processos nos locais mais próximos, como a Capitania de São Tomé. Com isso, inicia-se uma transformação regional, com consolidação da ocupação dos espaços litorâneos e mais continentais do território fluminense.



A consolidação da **pecuária** estava diretamente vinculada à produção canavieira, caracterizando-se como uma atividade de apoio a essa. Enquanto a colônia crescia e se estruturava em função do açúcar exportador, a pecuária expandia-se para atender às necessidades de consumo do mercado interno. **Contribuiu para o processo de interiorização do território** por conta do aumento cada vez maior da área plantada de cana-de-açúcar, a criação bovina era “empurrada” para o interior das terras coloniais, no sentido do leito dos rios, estabelecendo novos caminhos e ocupando novas terras, auxiliando na formação territorial atual. Foi a pecuária, junto com a plantação de **commodities** (café, soja, trigo) que constituiu os *fronts* e *novos fronts* agrícolas nacionais, criando um fluxo populacional para essas regiões do Centro Oeste, estabelecendo infraestruturas (rodoviárias, aquaviárias e ferroviárias) que buscavam a maior circulação da produção local e permitiram maior integração com outras partes do País.



Dicionário - **Commodities** são produtos de origem agropecuária ou de extração mineral, em estado bruto ou pequeno grau de industrialização, produzidos em larga escala e destinados ao comércio externo (EPSJV, 2021). **Fronts** e **novos fronts** agrícolas – são dinâmicas de ocupação e de estruturação espacial ligadas ao agronegócio, consolidadas no Brasil no decorrer do Século XX. Os **fronts** agrícolas se intensificaram a partir de 1950, ocupando principalmente áreas Centro-Oeste. Os **novos fronts** agrícolas consolidaram-se a partir da década de 1990, expandindo-se e estruturando regiões do sul do Maranhão e do Piauí, do norte do Mato Grosso e de grande parte de Tocantins.



A **mineração** constituída no final do Século XVII, com a descoberta das primeiras minas, perdurou até o fim do Século XVIII (momento de esgotamentos das jazidas). Esse período é tratado por alguns historiadores como o momento de maior sucesso da economia colonial. Com a exploração do ouro, a metrópole portuguesa intensificou suas atenções para a colônia brasileira, reforçando seu aparato de controle territorial. Ao mesmo tempo, consolidou ações para maior possibilidade de circulação da mercadoria do interior para o litoral (local de escoamento da

produção), com o intuito de fazer chegar a maior quantidade possível de ouro na Europa. Nesse contexto, houve um crescimento das cidades, tanto no interior (principalmente nos arredores das jazidas, onde hoje temos os estados de Minas, Goiás e Mato Grosso), quanto nos caminhos por onde o ouro passava até chegar ao porto.

Na atualidade, o País produz 70 substâncias minerais, com destaque mundial para o nióbio, ferro, manganês e alumínio, com as principais reservas minerais sendo exploradas nos estados do Pará, Minas Gerais, São Paulo, Goiás, Mato Grosso, Bahia e Amazonas (DNPM, 2021).



Assim como a pecuária e a mineração, a **exploração do látex** para produção da **borracha** auxiliou a territorialização de espaços mais interioranos do Brasil, contudo, diferentemente das atividades anteriores que promoveram a ocupação de porções de terras mais centrais, a exploração do látex **ocorreu em zonas interioranas localizadas no norte do território nacional**, onde hoje se encontram os estados do Pará, de Amazonas e de Rondônia. Isso decorreu do fato de que as seringueiras, árvores das quais era extraída a seiva para a produção da borracha, encontravam-se em abundância, na Floresta Amazônica.

A relevância dessa atividade para a estruturação desses locais e a influência para as questões sociais foi tão grande que, no período de sua maior riqueza (final do Século XIX), Manaus, Porto Velho e Belém eram consideradas as cidades mais desenvolvidas do País, com eletricidade, sistema de água encanada e esgoto, museus, cinemas, etc., contudo hoje esta atividade não se faz mais relevante para a economia da região. Na atualidade, o estado que mais produz borracha natural no Brasil é São Paulo, com 108 mil toneladas, cerca de 60% da produção nacional (IBGE, 2020).

Você sabia



O sucesso da exploração da borracha no norte do País influenciou a *Belle Époque Amazônica*, com intervenções urbanas que tinham inspirações europeias. Como exemplo de construções desse período, temos o Mercado de Ferro do Ver-o-Peso, em Belém, e o Teatro Amazonas.



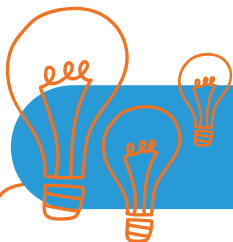
Foi também na Região Norte do Brasil que se iniciou o cultivo de uma atividade econômica muito importante para a formação do País: o **café**. As primeiras mudas dessa planta foram cultivadas no Pará, no Século XVIII, contudo foi no fim do Século XIX, **quando a cultura cafeeira foi introduzida no Centro-Sul brasileiro, que se deu a intensificação de sua produção**. Várias foram as questões que favoreceram sua expansão, como as condições favoráveis do espaço (solo, regime de chuvas, característica do relevo, etc.) até as relações do País, recém independente de Portugal, com o mercado externo, que se tornou um grande consumidor do produto.

A produção cafeeira esteve diretamente ligada à estruturação dos espaços que se tornaram importantes para o crescimento do País (principalmente, São Paulo e Região Sul), além de influenciar diretamente as dinâmicas políticas e sociais. O café também teve relação direta com a constituição de um fluxo migratório para o território nacional, sendo responsável por atrair imigrantes que, tempos mais tarde, consolidar-se-iam como mão-de-obra para a industrialização nacional.

Você sabia



O papel de destaque do Brasil era tão grande que, no fim do Século XIX, foi responsável pela produção de metade do café consumido em todo o mundo!



Fica a dica!

Os italianos foram os principais migrantes que chegaram ao Brasil, no final do Século XIX. Para saber um pouco mais sobre essa vinda dos trabalhadores e da ocupação do território nacional, assista ao vídeo:

<https://www12.senado.leg.br/tv/programas/historias-do-brasil/2018/10/os-imigrantes-e-o-ciclo-do-cafe-historias-do-brasil>



Além dessas atividades econômicas que tiveram influência na formação do território nacional, outras culturas também foram desenvolvidas configurando espaços locais: é o caso das **drogas do sertão**, do **tabaco** e do **cacau**. Essas duas primeiras foram constituídas nos anos iniciais da colonização, nos Séculos XVI e XVII, com as drogas do sertão sendo exploradas nas partes mais interioranas do norte da colônia, ligadas à Floresta Amazônica, e o tabaco tendo sua área principal de exploração a Zona da Mata do Nordeste, nas proximidades de Salvador. Também na região Nordeste, só que entre os Séculos XIX e XX, o cacau se consolidou como a principal atividade econômica, gerando riquezas e influenciando as dinâmicas de estruturação espacial local.

Figura 1.5: Principais atividades econômicas brasileiras em uma perspectiva espacial e temporal (Século XVI-1930).



Fonte: Oliveira (2016).



No decorrer do Século XX, principalmente depois de 1930, outra dinâmica econômica importante foi a **atividade industrial**. A partir desse período, uma série de medidas foram adotadas para estruturar esse setor, muitas vezes influenciadas por questões já consolidadas nos ciclos econômicos anteriores, reforçando suas características. Por exemplo, nos primeiros anos, a atividade industrial, no Brasil, ganhou relevância e se consolidou principalmente nos estados de São Paulo e do Rio de Janeiro, pois, dentre outros motivos, esses locais já possuíam fatores importantes para sua estruturação, como presença de mão-de-obra e infraestrutura, ou seja, concentração de pessoas e estruturas que permitiam a produção e a circulação de mercadorias, graças às dinâmicas ligadas às atividades cafeeiras e sucroalcooleiras que configuraram esses espaços em momentos anteriores.

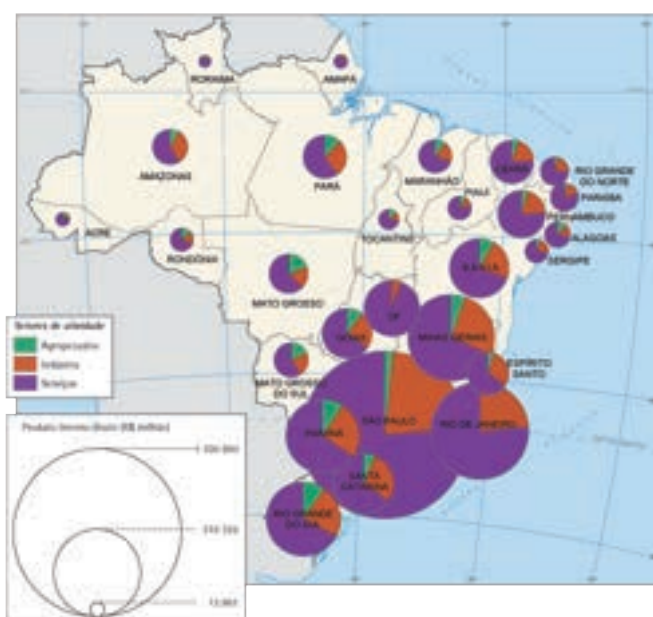
Com a atividade industrial se consolidando no País, algumas regiões se expandiram e se estruturaram mais que outras, em função das características desse processo produtivo. Diversas transformações ocorreram, direta ou indiretamente ligadas a ele:

- ⇒ a ocupação de novas áreas no Centro-Oeste e no Norte do País, influenciada pelo agronegócio;
- ⇒ a consolidação de áreas já ocupadas, principalmente no Sudeste nacional, motivada pela concentração industrial;

⇒ e a tendência de reconfiguração de ocupação do território, como o que acontece com o crescimento das pequenas e médias cidades, que foi ocorrendo por conta do processo de desconcentração industrial.

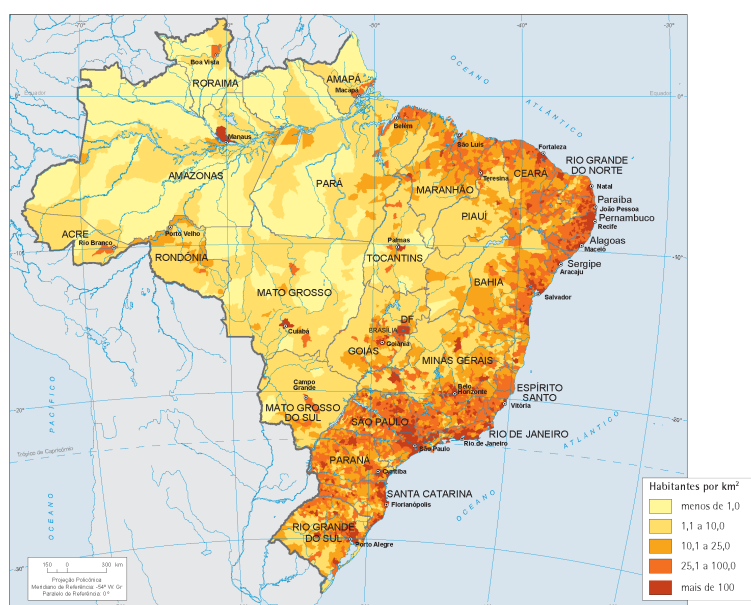
De toda forma, há sempre que se ressaltar que os novos processos que influenciaram e ainda influenciam a formação socioespacial atual têm relação direta com todas as atividades que se consolidaram anteriormente. Os mapas a seguir nos ajudam a entender essa questão.

Figura 1.6: Produto Interno Bruto do Brasil no ano de 2015.



Fonte: IBGE (2022).

Figura 1.7: Densidade demográfica do Brasil no ano de 2010.



Fonte: IBGE (2022).

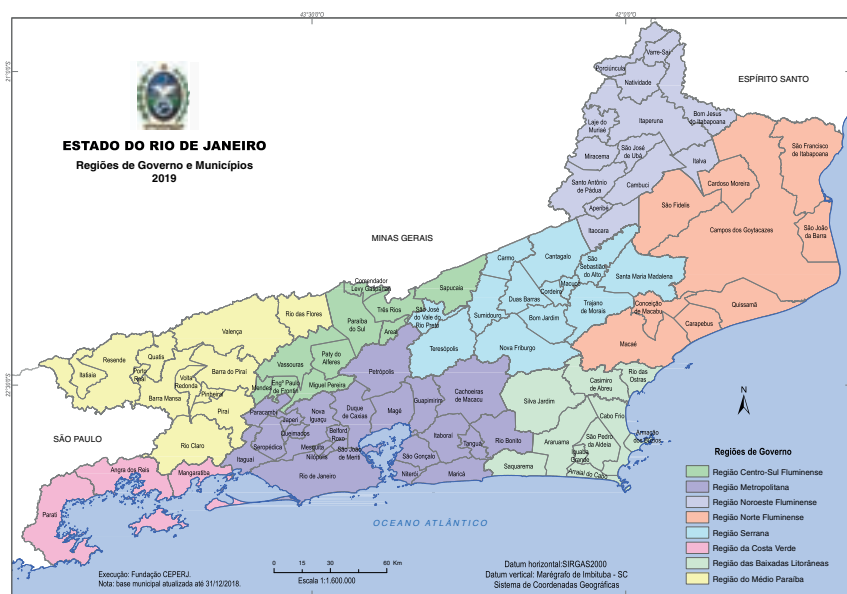
Ao analisar os mapas você conseguirá perceber que as regiões do Brasil com maior dinâmica econômica (representadas pelo Produto Interno Bruto) e maior concentração populacional são aquelas que se encontram mais próximas ao litoral. Isso acontece pois esses espaços foram os primeiros a terem consolidados núcleos populacionais e a terem organizado as primeiras dinâmicas econômicas no período colonial, possibilitando assim maior criação de infraestruturas e consolidando serviços. Assim, gera concentração de pessoas pela atração populacional, além de delimitar caminhos interligando diferentes espaços, o que permite maior fluidez econômica etc.

De toda forma, como vimos, essa influência das atividades econômicas não diz respeito somente às questões espaciais. As dinâmicas econômicas se relacionam com a questão cultural, social, ambiental, ou seja, com diversas dimensões que compõem a vida social. Isso se demonstra quando, por exemplo, observamos que as maiores ocupações populacionais estão no litoral e, por isso, só resta menos de 10% da cobertura original da Mata Atlântica. Conseguimos entender porque certas atividades e culturas se estabeleceram ligadas à principal atividade econômica daquele espaço, como a vaquejada no Centro-oeste ou o povo cacaueiro no Nordeste. Também podemos ver o motivo de hoje quase não existirem etnias indígenas no litoral e nos locais onde as disputas pela terra se concentram. Com isso em mente, podemos avançar e compreender as questões específicas que caracterizam nossa região e como essas questões se relacionam.

FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DO NORTE FLUMINENSE E DAS BAIXADAS LITORÂNEAS

Abaixo podem ser visualizadas no mapa as duas regiões administrativas que serão nosso foco - Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas.

Figura 1.8: Mapa das regiões político-administrativas do estado do Rio de Janeiro.



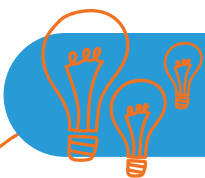
Fonte: CEPERJ (2019).

As duas regiões possuem processos parecidos de estruturação e de consolidação: ambas, nos primeiros séculos de colonização, tiveram relações diretas com indígenas, conformaram-se em função das atividades econômicas que foram sendo estabelecidas e caracterizaram-se pelas demandas da Coroa Portuguesa, contudo cada uma delas possui singularidades importantes que influenciaram diretamente a formação socioespacial.

A FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DO NORTE FLUMINENSE E SEU PROCESSO DE OCUPAÇÃO

As primeiras tentativas de ocupação europeia da região Norte Fluminense tinham, na plantação de cana-de-açúcar, a base de sua estratégia, com Pero de Góes utilizando essa atividade para incentivar o povoamento da Capitania de São Tomé. A área escolhida para a criação dos primeiros núcleos populacionais, segundo Lamego (1945), localizava-se próxima ao litoral, em zona de restinga, às margens do Rio Itabapoana (hoje o município de São Francisco de Itabapoana). A escolha desse espaço se deu pelas condições geográficas: o curso do rio ajudava a chegar nas partes mais interioranas e fornecia água para o desenvolvimento das atividades; nas áreas próximas às margens do rio, havia um solo um pouco melhor para o plantio; além disso, no local, havia recursos para a consolidação de estruturas necessárias para o povoamento, como rochas e madeiras, utilizados nas moradias e nas dinâmicas do dia a dia.

Apesar disso, sua ocupação e exploração econômica não ocorreram de forma plena inicialmente, pela dificuldade com a conexão com outros locais, pois a navegação de cabotagem (aquela realizada pelo litoral) não se consolidava em função das singularidades dos ventos e das correntes marítimas da região e a circulação por terra, acompanhando o litoral, era difícil pelo solo arenoso e inconsolidado. Assim, a única possibilidade de rotas seria por locais mais interioranos, o que era impossível por conta da ação dos nativos. Essas terras foram caracterizadas pelos viajantes, cronistas e naturalistas que se aventuravam no Brasil como uma área de índios bravios e guerreiros que não estabeleciam boa relação com aqueles que vinham de fora.

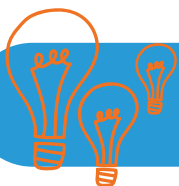


Fica a dica!

Saiba mais sobre a Confederação de Tamoios, um exemplo das lutas de resistência dos indígenas, vendo este vídeo de oito minutos:
<https://www.youtube.com/watch?v=NSQfs1Ksdvw>



Por essas questões, entre os Séculos XVI e XVIII, a formação socioespacial da região Norte Fluminense foi caracterizada por um relativo isolamento em relação aos demais processos que ocorriam na colônia. Diversas obras literárias tratam o local nesse período como parte integrante de um grande sertão: o *Sertão do Leste*. Apesar disso, núcleos populacionais e vilas foram formadas no decorrer do Século XVII e XVIII.



Fica a dica!



A coleção ***Atlas das representações literárias de regiões brasileiras*** tem, por objetivo, identificar e representar, por meio de mapas em diferentes escalas, fotos e imagens de satélite, regiões brasileiras que constituíram elemento marcante da trama de algumas das grandes obras da literatura nacional. Vale conferir:

<https://www.ibge.gov.br/geociencias/atlas/tematicos/16364-atlas-das-representacoes-literarias-de-regioes-brasileiras-brasil-meridional.html?=&t=o-que-e>

Preparação para a mudança de cenário

A região só começou a estabelecer dinâmicas que consolidaram um processo de ocupação a partir do Século XVIII, graças a transformações que começaram no século anterior.

No século XVII, começou a ser estruturada no Norte Fluminense uma atividade que auxiliou na ocupação desse espaço: a pecuária. Isso ocorreu graças à atividade de cana-de-açúcar que se consolidava na Capitania de São Vicente (Rio de Janeiro – Recôncavo da Guanabara), gerando a necessidade de mais insumos para abastecer o mercado interno local. Sendo a pecuária basicamente ligada ao consumo dos moradores da colônia, houve a necessidade da incorporação de novas terras para tal atividade, o que ocorreu rumo ao norte dessa capitania pelo leito dos rios, principalmente do Rio Paraíba do Sul.

Com a ocupação dessas novas áreas e a consolidação da pecuária como atividade econômica, houve **maior interesse da Coroa Portuguesa na região**, que auxiliou com recursos e nas disputas com os indígenas, modificando o contexto da região. Caminhos novos foram estruturados aproveitando-se, principalmente, dos cursos hídricos. Os moradores conseguiam ir e vir seguindo as margens dos rios, das lagoas e dos canais e navegando por eles.

Ainda no Século XVII, membros do clero, principalmente jesuítas e beneditinos, receberam doação de terras a títulos de **sesmarias**. De posse delas, as ordens religiosas estabeleciam aldeamentos, que serviam como estratégia de controle territorial e da população nativa, que, naquele momento, foi dizimada, fugiu ou foi escravizada pelos colonos e clérigos para utilização dos seus conhecimentos e força de trabalho.



Dicionário - **sesmarias** eram lotes de terras distribuídos a beneficiários pelo rei de Portugal. Para receber o lote, o indivíduo tinha, por obrigação, cultivar produtos agrícolas. A Coroa Portuguesa fazia isso com o intuito de incentivar a produção interna dos gêneros alimentícios e promover a ocupação da colônia.

Nesse contexto, com o estabelecimento de atividades econômicas, ocupação das terras por ordens religiosas e incentivo por parte da Coroa Portuguesa para

ocupação do território, na virada do Século XVII para o Século XVIII, núcleos populacionais começaram a se estruturar. Os povoados de São Salvador e de São João Batista da Barra, que viriam a ser Campos dos Goytacazes e São João da Barra, foram elevados à condição de Vilas (ambas em 1677). Além delas, Santana (em 1634), a partir da qual surgiu Macaé, e São Fidelis Sigmaringa (1779), que deu origem a São Fidélis.

No decorrer do Século XVIII, associado a um aumento da demanda do mercado externo e à relação com o Rio de Janeiro, houve uma expansão da produção açucareira na região Norte Fluminense. A tomada desses novos espaços interioranos foi importante para a produção canavieira, pois, estando distante do litoral e ligado a margens dos rios, apresentava condições ideais para o plantio.

Você sabia



Para se ter uma ideia do aumento de importância do plantio de cana no Norte Fluminense, o número de engenhocas existentes na região sai de 55, em 1769, para 328, em 1799 (PRADO JUNIOR, 2011), e passando para mais de 700 espalhadas pela região, no Século XIX, influenciado por diversos processos, como, por exemplo, a vinda da corte portuguesa para o Brasil e o aumento da exportação do açúcar regional para o exterior (LAMEGO, 1945).

A mão de obra da população negra (escravizada) foi a base para a expansão açucareira e influenciou intensamente as relações sociais que configuraram a espacialidade da região. A população negra contribuiu com o crescimento populacional e com a ocupação da região, assim como influenciou na composição da cultura regional presente até hoje (em manifestações culturais como o Jongo e a Mana-Chica).

Você sabia



Na nossa região, ainda hoje, existem lugares constituídos a partir de quilombos (comunidades formadas por negros escravizados que resistiam ao regime escravocrata). Para saber maiores informações sobre essas comunidades, acessem o link: <https://br.acozinhadosquilombos.com.br/historia-dos-quilombos>



A região ganhou importância no cenário nacional e Campos (1835), Macaé (1846) e São João da Barra (1850) saíram da categoria de vila e foram elevados à condição de município nesse período. Na segunda metade do Século XIX, a região recebeu vários investimentos do Governo Imperial com o intuito de intensificar a circulação do açúcar. Ligados a esse processo surgem o **Canal Campos-Macaé**, as estradas de ferro que conectaram a região à capital e outros espaços, as obras de drenagem dos diversos canais que prejudicavam a movimentação entre as diversas localidades, etc.

Figura 1.9: Trecho urbano do canal Campos-Macaé na cidade de Campos dos Goytacazes no princípio do século XX.



Fonte: Oliveira-Monteiro e Teixeira (2016).

Em função da alta renda que a atividade canavieira gerava, inovações tecnológicas foram surgindo e estruturando o espaço de moradia e de produção. Exemplo disso é o **pioneirismo da cidade de Campos como a primeira da América Latina a receber iluminação elétrica pública**. O município também inaugurou, no Brasil, a utilização de maquinários modernos movidos à combustão, na obtenção do açúcar, o que caracterizou os engenhos centrais (o primeiro foi o Engenho Central de Quissamã) e as usinas de cana-de-açúcar (a primeira foi a Usina do Limão, na Baixada Campista).

Essa importância no cenário nacional se manteve nos primeiros anos do Século XX, verificada no cenário político, por exemplo, com um campista assumindo a presidência do País – Nilo Peçanha, que ficou no cargo de 1909 a 1910.

Você sabia



Nilo Peçanha foi o sétimo presidente do Brasil. Muito atuante no cenário político regional e nacional, no final do Século XIX e início do Século XX, concorreu ao cargo de vice-presidente para os anos de 1906-1910, compondo a chapa de Afonso Pena (que era o candidato a presidente). Eles venceram a eleição, mas Afonso Pena não conseguiu chegar ao fim do mandato, faleceu em 1909, vítima de pneumonia.

A atividade canavieira influenciava a formação socioespacial da região não só por suas intervenções diretas no espaço. Ela também possibilitava a estruturação de outras atividades econômicas que se desenvolviam de maneira associada, seja por aproveitarem os fluxos que ela estabelecia, seja por conseguirem maior dinâmica por conta do aglomerado populacional que gerava, ou até mesmo por se apropriarem da maior movimentação de dinheiro que o sucesso da produção canavieira proporcionou.

A OCUPAÇÃO E FORMAÇÃO SOCIOESPACIAL DAS BAIXADAS LITORÂNEAS

A primeira tentativa de fixação de população nas Baixadas Litorâneas foi feita por Américo Vespúcio, no ano de 1503, com a criação da feitoria de Santa Helena, nas margens da Lagoa de Araruama. Em 1506, o povoado mudou de nome e passou a ser denominado de Nossa Senhora de Assunção de Cabo Frio. O interesse dos colonizadores portugueses pela região deu-se em função da exploração do pau-brasil, que era abundante no local. Assim, ao longo dos Séculos XVI e XVII, dinâmicas foram estruturadas a fim de explorar a riqueza da área, levando os recursos extraídos até a metrópole portuguesa. Essa localização, com águas tranquilas para ancorar os barcos vindos do oceano e locais protegidos para se defender das invasões de barcos estrangeiros, foi importante para as ações de exportação.

Você sabia



Não eram só os portugueses que tinham interesse nas riquezas dessa área. Exploradores de outras nações, principalmente franceses e holandeses, tentavam extrair os recursos da região sem pagar impostos à Coroa Portuguesa. Os piratas e contrabandistas faziam isso com apoio dos índios Tamoios (nativos que habitavam o local), que davam proteção e auxiliavam os invasores na luta contra Portugal. Por conta dessa situação, a Coroa Portuguesa promoveu uma ocupação militar na área. Essa ação foi efetiva, tanto que, em 1615, os franceses foram expulsos da região, e os Tamoios foram dizimados, encerrando os conflitos.

Depois da estabilização da ocupação portuguesa e da diminuição da exploração do pau-brasil, a região deixou de ter atenção especial por parte da metrópole. Os principais responsáveis pela dinâmica de ocupação passaram a ser as ordens religiosas, que constituíram aldeamentos forçados (ou seja, locais de catequização dos índios e de “domesticação” para utilização de sua mão-de-obra) e criaram infraestruturas por diferentes locais.

Em 1617, os jesuítas da Companhia de Jesus criaram São Pedro da Aldeia, a principal aldeia indígena fluminense daquele período. Os traços que caracterizam esse processo de formação socioespacial e que contam toda essa história (como o Convento de São Francisco, criado em 1686, em Cabo Frio; ou a Capela Nossa Senhora dos Remédios, em Arraial do Cabo) ainda se encontram presentes na paisagem da região. Ligados a esses aldeamentos, alguns povoados foram elevados à condição de vilas: Nossa Senhora de Saquarema, em 1755 (que viria a ser Saquarema), e Santa Maria de Maricá, em 1814 (de onde surge Maricá).

Além das dinâmicas ligadas às ordens religiosas e ao pau-brasil, outra atividade de suma importância para a formação socioespacial das Baixadas Litorâneas foi a **atividade salineira**, datada dos Séculos XVI e XVII, juntamente com a extração do pau-brasil e a consolidação da ocupação do entorno da Lagoa de Araruama e das terras de Cabo Frio.

Inicialmente feita exclusivamente pela Coroa Portuguesa, D. Pedro I concedeu ao alemão Luís Lindberg a possibilidade de extrair o sal na região em 1828 (PEREIRA, 2010), impulsionado pelo crescimento populacional a partir do Século XIX em função do sucesso da cana-de-açúcar e da consolidação das dinâmicas urbanas na capital, Rio de Janeiro. Lindberg criou a empresa Salina Grande (Salinas Perynas, como ficou conhecida, por conta do local onde ela foi montada), em Cabo Frio, a primeira grande empresa de sal do país, que anos mais tarde foi muito importante para a criação das infraestruturas na região, agindo diretamente no processo de formação socioespacial, responsável por construir o Porto do Forno (no ano de 1929), em Arraial do Cabo.

No final do Século XIX e no decorrer do Século XX, diversas foram as vias constituídas com o intuito de dinamizar essa produção econômica das salinas e que auxiliaram na ocupação regional. Dentre essas estruturas, destaca-se a Estrada de Ferro Maricá (E.F.M.) (pensada em 1887 e consolidada nas primeiras décadas do Século XX, circunda a Lagoa de Araruama, ligando Cabo Frio a Niterói), que, juntamente com outras maneiras de circulação de mercadoria (como a navegação dos barcos pela Lagoa de Araruama) estabeleceu a *Rota do Sal*, conectando a produção do litoral aos locais de escoamento do Rio de Janeiro, como a Estação Leopoldina (PEREIRA, 2010).

Figura 1.10: Mapa do caminho antigo da Estrada de Ferro Maricá.



Fonte: Vilatur online (2016).

Ainda, o Governo Federal, pela ação de Getúlio Vargas, na busca de autonomia nacional para a fabricação de produtos químicos, implantou unidades industriais para a produção de derivados do sal e do calcário, principalmente soda cáustica e barrilha, nas zonas próximas à Lagoa de Araruama. Com isso, como aponta Pereira (2010), houve uma multiplicação de estabelecimentos salineiros nos municípios de Cabo Frio, São Pedro da Aldeia e Araruama naquele período (início do Século XX – 65 unidades de extração de sal; 1930 – 125 unidades de extração de sal).

Nesse contexto, foram criadas a Refinaria Nacional do Sal (RNS) em 1949, e a Companhia Nacional de Álcalis (CNA), que teve sua criação pensada em 1943, mas só

saiu do papel na década de 1950, localizada em território do atual município de Arraial do Cabo (na época, distrito de Cabo Frio).

Figura 1.11: Companhia Nacional de Álcalis.



Fonte: Wikimedia (2014).

A CNA produzia barrilha (insumo usado na fabricação de vidros), soda cáustica e cal, servindo como base para o processo de industrialização nacional, sendo parte integrante do projeto nacional-desenvolvimentista que foi consolidado na segunda metade do Século XX.

A dinâmica econômica estabelecida no decorrer dos Séculos XIX e XX abriu a possibilidade para a consolidação de outras atividades que são importantes ainda hoje para a economia dos municípios das Baixadas Litorâneas, como o **turismo**. A região tem características geográficas (belas praias, enseadas, dunas, entre outras) atrativas para turistas. Ligadas a isso, as conexões criadas para melhorar o fluxo de mercadoria e dinamizar a produção local, como a Rodovia Amaral Peixoto, a RJ-106 e a BR-101, tornaram esses espaços mais acessíveis, aumentando o trânsito de pessoas para a região, o que fez crescer o comércio e serviços ligados ao setor de turismo.

Dessas infraestruturas criadas, a **Ponte Rio-Niterói**, inaugurada em 1974 foi muito importante para a região, pois, depois de sua construção, houve um crescimento urbano significativo dos municípios que compõem as Baixadas Litorâneas, em função do acesso mais facilitado à capital, tornando essa região um local de segunda residência para moradores de diversas partes do Rio de Janeiro.

Com isso e com a influência do crescimento proporcionado pela indústria do petróleo no Norte Fluminense, a região passou por um processo de transformação demográfica, com aumento considerável da taxa de crescimento populacional. A nova realidade levou a mudanças político-administrativas, com novos municípios

sendo formados. Influenciados por essa dinâmica e pela alteração do contexto surgem Búzios (emancipando-se de Cabo Frio); Arraial do Cabo (Cabo Frio); Iguaba Grande (São Pedro da Aldeia); e Rio das Ostras (Casimiro de Abreu).

A tabela abaixo nos ajuda a perceber toda essa transformação:

Tabela 1.1: Emancipação dos municípios das Baixadas Litorâneas e população residente, por ano.

Emancipação	Município	1960	1970	1980	1991	2001	2010	2019
1859	Araruama	30.904	40.031	49.827	59.024	85.626	105.230	132.400
1997	Armação dos Búzios	NE	NE	NE	NE	19.118	27.421	40.532
1986	Arraial do Cabo	NE	NE	NE	19.866	24.355	25.865	30.349
1616	Cabo Frio	27.064	33.793	35.871	40.208	133.341	178.165	219.863
1859	Casimiro de Abreu	8.576	10.132	22.161	15.650	22.841	29.307	44.184
1995	Iguaba Grande	NE	NE	NE	8.074	15.976	21.799	28.310
1993	Rio das Ostras	NE	NE	NE	18.195	39.046	92.005	150.674
1893	São Pedro da Aldeia	15.868	23.568	37.508	42.400	65.472	81.560	104.476
1861	Saquarema	24.378	24.378	28.200	37.888	54.254	66.546	89.170

Nota: NE - Município ainda Não Emancipado

Fonte: Elaborada pelos autores a partir de IBGE (2021).

Percebemos então a importância das atividades econômicas para a formação socioespacial local, além de compreendermos como tal atividade influencia a região de diversas maneiras, não só por sua ação direta no território, mas por todas as relações que aparecem como consequência.

Na segunda metade do Século XX, a dinâmica no estado do Rio de Janeiro muda com a chegada e a ascensão da indústria do petróleo, que tem, como ponto focal, o Norte Fluminense. Vamos contar agora um pouco dessa história.

O DECLÍNIO DO AÇÚCAR E A CHEGADA DO PETRÓLEO

Figura 1.12 – Plataforma de petróleo na Bacia de Campos.



Fonte: Petrobras (2022).

A partir da segunda metade do Século XX, muda-se o contexto, e a atividade canavieira da Região Norte Fluminense começa a perder força no cenário nacional (São Paulo passou a ser a principal zona produtora).

Você sabia



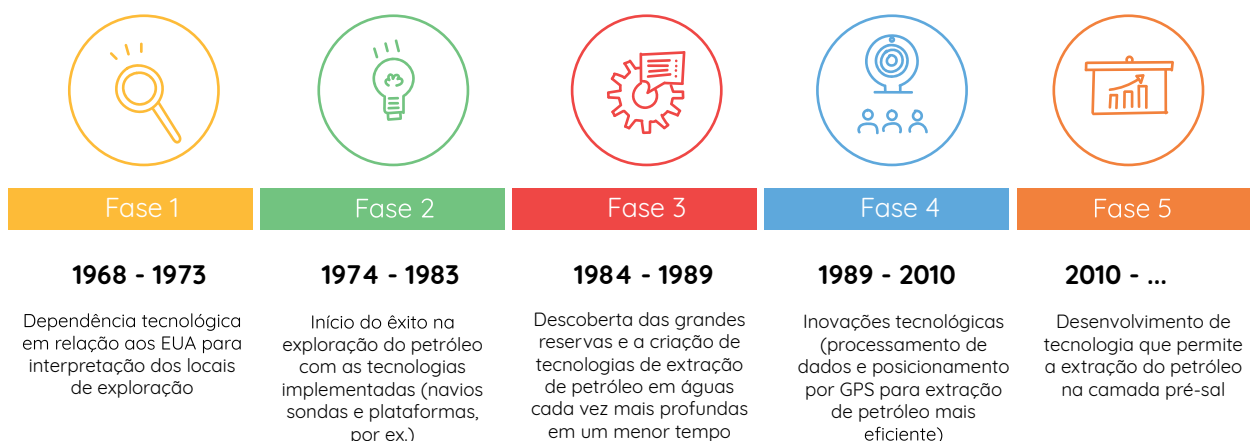
No momento de maior abundância e riqueza da atividade canavieira, o açúcar produzido na região Norte Fluminense equivalia a 11% de tudo que era feito no Brasil (safra de 1975/1976), sendo que, na atualidade (safra 2019/2020), a produção regional não representou nem 0,3% (MESQUITA, 2021). Nos tempos áureos da indústria canavieira, existiam 27 unidades produtivas, modernas e com grande capacidade produtiva. Hoje só duas estão em funcionamento.

Assim, a atividade entrou em falência, mas sua dinâmica ainda está presente na região, tanto de maneira direta, como um traço importante da cultura ou um elemento central na paisagem (se fazendo presente em meio aos prédios e construções urbanas), quanto de maneira indireta, como um fator que interfere na expansão imobiliária urbana, com diversos projetos sendo estabelecidos em seus espaços de plantio.

A partir de 1970, o **setor petrolífero** dá início à constituição de suas bases de exploração em mar na Bacia de Campos. Sua influência e os processos ligados a essa atividade econômica não ficam restritos à região, pois sua capacidade de transformação é nacional.

O Norte Fluminense passa a ser a base da exploração do petróleo no Brasil, com diversas ações do governo brasileiro para incentivo da estruturação da cadeia petrolífera no País. Esse processo gerou modificações em diversas áreas, principalmente na constituição de novas tecnologias de produção. Moraes (2013) identifica quatro fases relacionadas à evolução da tecnologia da produção petrolífera (Figura 1.13).

Figura 1.13 – Linha do tempo das fases da evolução técnica da produção petrolífera da Bacia de Campos.



Fonte: Adaptado de Moraes (2013).

Além do Norte Fluminense, as Baixadas Litorâneas também sofreram influência da exploração do petróleo. A proximidade de Macaé (local onde estão consolidadas as infraestruturas da cadeia petrolífera) transformou a rotina dessas cidades, principalmente de Rio das Ostras, Casimiro de Abreu (Barra de São João) e Cabo Frio (Tamoios), que receberam migrantes em busca de trabalhos associados à cadeia do petróleo e tiveram sua infraestrutura de serviços públicos afetada por essa atividade.

Atualmente, a maior parte do petróleo explorado no País ocorre na camada pré-sal, e suas maiores reservas encontram-se na Bacia de Santos e não na Bacia de Campos. Em fevereiro de 2021, **foram extraídos na Bacia de Santos mais de 71% de todo petróleo produzido no Brasil**, como apontou os dados da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (MME, 2021). Para a Bacia de Campos, o momento atual aponta para desafios e mudanças, pois há um deslocamento da cadeia produtiva petrolífera.

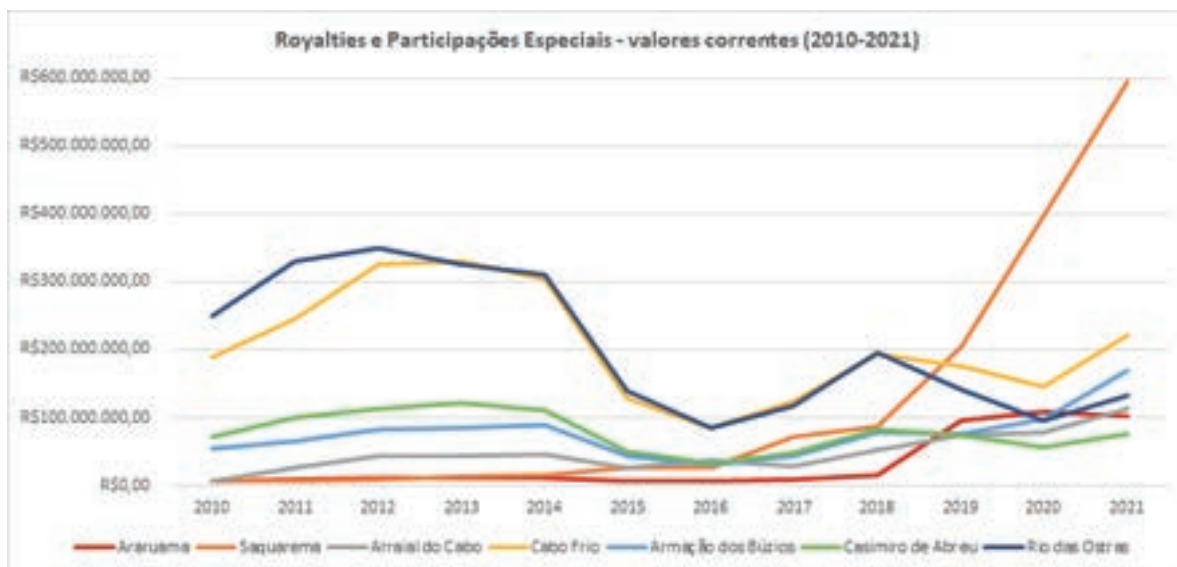
Esses desafios ficam evidentes na análise da arrecadação municipal de royalties, quanto menor a exploração do petróleo nos poços da Bacia de Campos, menor serão os valores dos **royalties e participações especiais** pagos aos municípios localizados próximos a essa zona produtiva; com isso, menos receita entra no município, que pode diminuir os investimentos, afetando diretamente a renda que circula na cidade, e podendo trazer consequências inclusive para os empregos, mesmo aqueles que não estão diretamente ligados à produção petrolífera, dentre outras.



Dicionário - **Royalties** podem ser entendidos como o direito de recebimento de uma compensação pela utilização de um local. Na situação específica da exploração do petróleo, é uma compensação financeira devida ao Estado, proprietário constitucional das jazidas e das zonas de produção. As **participações especiais** só devem ser pagas nos casos de grande produção ou rentabilidade dos poços. Para saber mais sobre os royalties, como são distribuídos pelos entes da federação e em que podem ser usados, veja o vídeo produzido pelo PEA, **Territórios do Petróleo**, no link: <https://territoriosdopetroleo.eco.br/index.php/royalties/>

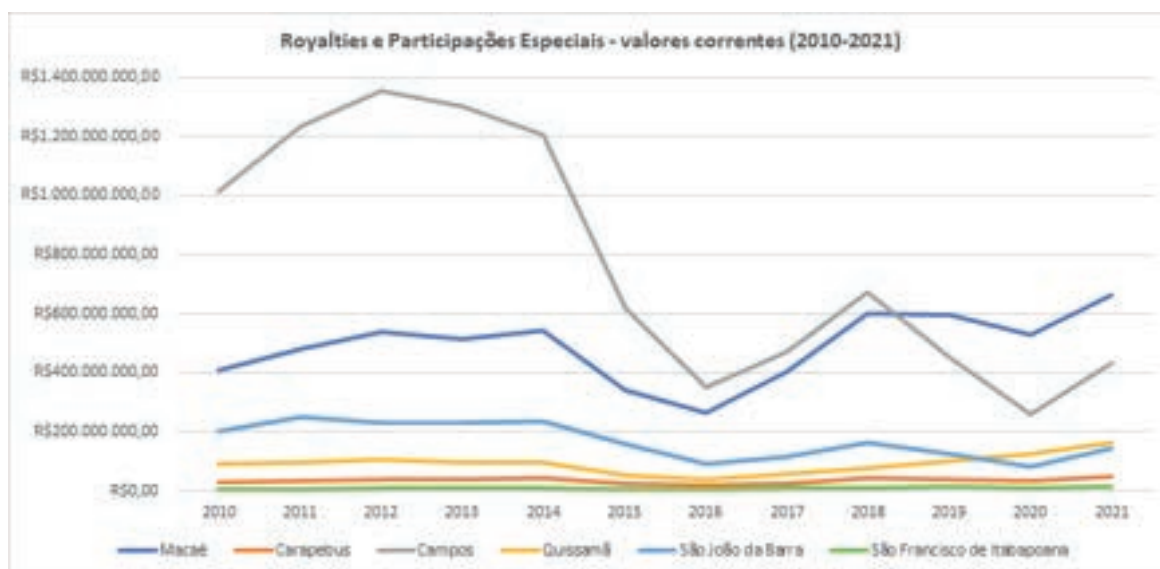
Pelos gráficos abaixo, podemos observar os dois maiores contrastes – o grande aumento do volume de royalties e participações especiais em Saquarema, na Bacia de Santos (Gráfico 1.1), e a significativa queda dessas rendas em Campos dos Goytacazes, na Bacia de Campos (Gráfico 1.2).

Gráfico 1.1: Royalties e participações especiais dos municípios das Baixadas Litorâneas no período de 2010 a 2021.

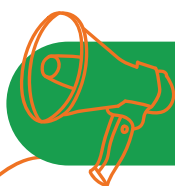


Fonte: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2022).

Gráfico 1.2: Royalties e participações especiais dos municípios do Norte Fluminense no período de 2010 a 2021.



Fonte: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo (2022).



Fique atento!

O site do Inforoyalties traz um boletim com dados sobre royalties e participações especiais por município ao longo do tempo – *Boletim Petróleo, Royalties e Região*. Pesquise seu município em:
<https://inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php>



Pensar na produção local, na dinâmica econômica, nas mudanças no cenário atual e na arrecadação de royalties e participações especiais é muito importante para entendermos a dependência dos municípios em relação ao petróleo. Essa dependência municipal das rendas derivadas da produção do petróleo, sem o planejamento de possibilidades para que as atividades locais se autossustentem, pode gerar impactos intensos para a população desses municípios.

Um exemplo é que, a partir de 2014, uma crise mundial no setor petrolífero (em função de interesses econômicos e geopolíticos sobre a exploração do recurso) fez com que o preço do barril despencasse nos mercados internacionais, de U\$ 115,00 dólares passou a ser negociado por U\$ 50,00 dólares (G1, 2015). Com isso, a Petrobras entrou em crise e implementou diversas políticas que deram novos rumos à exploração desse recurso na região, gerando um significativo declínio da exploração de petróleo na Bacia de Campos e afetando diretamente a estrutura da cadeia produtiva nacional. Diversas empresas que prestavam serviços à Petrobras decretaram falência, gerando o aumento do desemprego em diversos municípios da região, principalmente em Macaé.



Fique atento!

Para se ter uma ideia do impacto desse momento nas economias dos municípios dependentes das rendas petrolíferas, como Campos e Macaé, entre 2014 e 2017, as duas cidades tiveram uma queda de 27% e 14%, respectivamente, do seu Produto Interno Bruto (PIB) (MESQUITA, 2021).

Recentemente o setor apresentou números positivos em relação à contratação e produção, mas as dificuldades enfrentadas em 2014 provocaram a preocupação da criação de alternativas, que devem ser estruturadas a fim de acabar com a dependência dos municípios em relação à produção petrolífera.

De todo modo, a indústria de petróleo na região da Bacia de Campos afetou significativamente as dinâmicas que caracterizam a formação socioespacial local, principalmente nas questões ligadas:

- > à distribuição de terras urbanas e rurais (influenciando o preço e o mercado de imóveis);
- > processos urbanos e regionais (criando um eixo de movimento de pessoas, de mercadorias, de capitais e de informações, além de intensificar aquelas já existentes);
- > mercado de trabalho (atraindo várias empresas e constituindo diversas novas vagas de emprego, tanto na produção e na exploração petrolífera em si, quanto em
- > questões ambientais (afetando os ecossistemas locais);

- > organização política e administrativa (constituindo uma nova elite política que se apoiou em questões ligadas ao setor petrolífero para estabelecer um discurso de atuação);
- > educação (estabelecendo uma necessidade de qualificação dos profissionais locais que buscavam atuar na cadeia produtiva petrolífera ou nas atividades que se expandiram por conta dela);
- > saúde (gerando um aumento dos orçamentos ligados aos recursos da exploração do petróleo nos municípios da região, além de maior pressão nas infraestruturas de saúde, em função do aumento populacional influenciado pelo setor).

Podemos observar que a atividade petrolífera conectou a região às dinâmicas internacionais, além de dar centralidade a ela nas questões que englobam os processos nacionais e regionais. Assim, efeitos positivos foram gerados, e esses não ficaram concentrados somente na cadeia econômica vinculada ao setor.

Todavia, de maneira simultânea, a produção de petróleo também influenciou situações negativas, como problemas ambientais, situações de violência etc. Entre os pontos positivos e negativos, o certo é que essa atividade influenciou os processos que caracterizam a formação socioespacial na região, e seus reflexos são vividos atualmente por seus moradores.

VAMOS PRATICAR?



Podemos observar, neste primeiro capítulo, a importância de pensarmos e fazermos nossa análise com o olhar no território, pois os processos de transformação, ao longo da história não estão relacionados somente ao espaço que moramos, mas a tudo que está a nosso redor.

Por isso, neste eixo, vamos exercitar nosso aprendizado com a elaboração de um mapa! Junto com todo o grupo do seu município, vamos, ao longo dos Encontros de Aprendizagem, construindo nosso território com as características que identificarmos em cada capítulo. Abaixo seguem questões que vão ajudar nesse exercício para que o mapa ilustre, de forma marcante, a história do nosso município. Vamos lá?

QUESTÃO - 1

Considerando as dinâmicas responsáveis pela formação socioespacial da nossa região apresentada ao longo deste texto, reflita de que forma você consegue perceber as marcas dos processos do passado na sua vida cotidiana. Anote os marcos que simbolizam isso (uma igreja, um monumento, um povoado, uma indústria) e sua localização.

QUESTÃO - 2

Os últimos parágrafos do texto apresentam uma série de influências da atividade petrolífera nas dinâmicas de nossa região (ex.: processos urbanos, saúde, educação etc.). No seu dia a dia, você consegue perceber alguma(s) dessas influências? Qual(is)? Comente brevemente e pense em quais locais e quais grupos foram os mais afetados. Guarde para colocar no nosso mapa.

Agora, com o mapa do município em mãos e junto com o seu grupo, insira o que identificou no mapa e veja como ficou! Vocês podem conversar e debater!

PRÓXIMOS PASSOS...

Neste capítulo, procuramos apresentar como a formação histórica do Brasil influenciou a formação da nossa região e de seus municípios. Compreendendo nossa história, entenderemos como chegamos e onde nos encontramos hoje.

A partir daí, vamos para a próxima parada! O capítulo que se segue, TERRITÓRIO E DIVERSIDADE CULTURAL, vai buscar entender mais como essa formação histórica se relaciona com os grupos sociais existentes no município, com seus costumes e modos de vida.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

ABREU, M. **Geografia Histórica do Rio de Janeiro (1502-1700)**. 1. ed. Rio de Janeiro: Andrea Jakobsson Estúdio; Prefeitura do Município do Rio de Janeiro, 2010.

ARRUDA, J. J. de A. **Atlas histórico básico**. São Paulo: Ática, 2011.

BACIA DE Campos. **Petrobras**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-campos.htm>. Acesso em: 7 jun. 2022.

CINTRA, J. Reconstruindo o mapa das capitanias hereditárias. **Anais do Museu Paulista: História e Cultura Material**, v. 21, n. 2, jan./dez. 2013.

COMPANHIA NACIONAL de Álcalis. **Wikimedia**, [s. l.], 15 fev. 2014. Disponível em: https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Companhia_Nacional_de_%C3%81lcalis_01.jpg. Acesso em: 7 jun. 2022.

DEPARTAMENTO NACIONAL DE PRODUÇÃO MINERAL (DNPM). **Dados da produção Mineral de 2020**. [s. l.]: DNPM, 2022. Disponível em: <https://sistemas.anm.gov.br/scm/extra/site/admin/dadosprocesso.aspx>. Acesso em: 24 jan. 2022.

ENTENDA A QUEDA do preço do petróleo e seus efeitos. **G1**, São Paulo, 16 jan. 2015. Disponível em: <https://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/entenda-queda-do-preco-do-petroleo-e-seus-efeitos.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ESCOLA POLITÉCNICA DE SAÚDE JOAQUIM VENÂNCIO (EPSJV). Commodities – definição. **Fiocruz**, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <https://www.epsjv.fiocruz.br/>. Acesso em: 20 dez. 2021.

ESTADO DO Rio de Janeiro: regiões de governo e municípios 2019. **Ceperj**, Rio de Janeiro, 31 dez. 2018. Disponível em: <https://www.ceperj.rj.gov.br/wp-content/uploads/2021/08/Mapa-das-Regioes-de-Governo-e-Municipios-do-Estado-do-Rio-de-Janeiro-2019-CEPERJ.pdf>. Acesso em: 7 jun. 2022.

ESTRADA DE ferro Maricá. **Vilatur online**, [s. l.], 1 mar. 2016. Disponível em: <http://vilaturonline.com.br/2016/03/estrada-de-ferro-marica/>. Acesso em: 7 jun. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Anuário Agropecuário - produção de látex**. [s. l.]: IBGE, 2021. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/explica/producao-agropecuaria/borracha-latex-coagulado/br>. Acesso em: 24 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Atlas Geográfico Escolar**. [s. l.]: IBGE, 2022. Disponível em: <https://atlasescolar.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2022.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Cidades - informação populacional**. [s. l.]: IBGE, 2021. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/>. Acesso em: 24 jan. 2022.

LAMEGO, A. R. **O homem e o brejo**. Rio de Janeiro: IBGE, 1945.

LAMEGO, A. R. Macaé a luz de documentos inéditos. **Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, n. 11, jan./dez, 1958.

MESQUITA, Z. G. **Entre a “Di-visão”, o “Arte-fato” e os “Meios”**: a invenção da Região Norte Fluminense. Tese (Doutorado em Geografia) – Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFES, Vitória, 2021.

OLIVEIRA, M. de. O que é um arquipélago econômico? **Moisés de Oliveira**, [s. l.], mar. 2016. Disponível em: <http://moises-de-oliveira.blogspot.com/2016/03/o-que-e-um-arquipelago-economico.html>. Acesso em: 6 mar. 2022.

OLIVEIRA-MONTEIRO, J. de; TEIXEIRA, S. O Canal Campos-Macaé e sua importância como patrimônio hidráulico na região Norte Fluminense: uma análise sobre sua construção e viabilidade turística nos dias atuais (Brasil). **Boletín de Antropología**, [s. l.], v. 31, n. 52, p. 129-150, jan./dez. 2016.

MORAIS, J. M. **Petróleo em águas profundas**: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore. Brasília: Ipea-Petrobras, 2013.

PEREIRA, W. L. C. de M. História e Região: Inovação e industrialização na economia salineira fluminense. **Revista de História Regional**, v. 2, n. 15, p. 184-210, jan./dez. 2010.

PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas) – Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, UERJ, Rio de Janeiro, 2017.

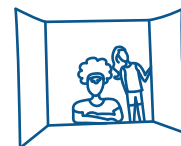
PRADO JR, C. Formação do Brasil Contemporâneo – Colônia. São Paulo: Companhia das Letras, 2011.

PRODUÇÃO DE petróleo e gás do Pré-sal representa 71,27% do total nacional em fevereiro. **MNE**, Brasília, 17 mar. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/producao-de-petroleo-e-gas-do-pre-sal-representa-73-do-total-nacional-em-fevereiro. Acesso em: 7 jun. 2021.

PRODUTO INTERNO bruto: 2015. **IBGE**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: https://atlas escolar.ibge.gov.br/images/atlas/mapas_brasil/brasil_produto_interno_bruto.pdf. Acesso em: 7 jun. 2022.

SANTOS, M. Sociedade, espaço e natureza. **Boletim Paulista de Geografia**, São Paulo, n. 54; p. 81-100, jan./dez. 1977.

TERRITÓRIO E DIVERSIDADE CULTURAL



Autores:

Jerônimo Amaral de Carvalho

Isroberta Rosa Araújo

Willian Isidorio Batista



“Perder seu território é desaparecer.” (BONNEMAISON; CAMBRÉZY, 1996).

APRESENTAÇÃO

Agora que vimos, no capítulo anterior, como a formação socioespacial da história do Brasil e da nossa região explicam algumas características vistas até hoje na realidade dos nossos municípios, vamos conhecer mais sobre como essa formação trouxe identidade à nossa comunidade e à cultura existente no nosso território. Para isso, abordaremos os conceitos de território, de cultura e as práticas sociais que contribuem para a produção de identidades, bem como a diversidade cultural.

É fundamental trazer para as comunidades a discussão sobre as práticas sociais e culturais existentes nos territórios dos municípios da Bacia de Campos abrangidos pelo projeto NEA-BC, como forma de fortalecê-los, possibilitando assim a constituição de redes para interação e para construção de políticas públicas em âmbito local e/ou regional. As diversas formas de organizar as manifestações culturais desses municípios são os elementos-chaves para o reconhecimento e para o fortalecimento desses grupos nos processos de luta pelo território, no contexto das transformações socioespaciais, principalmente quando associados aos impactos da cadeia produtiva do óleo e do gás.

Para conversarmos sobre diversidade cultural, serão apresentados os principais grupos existentes dentro da Bacia de Campos, pois entender seu processo de formação nos ajudará a pensar no que é e como se relacionam território, diversidade e cultura. Este capítulo não tem como objetivo citar todas as manifestações culturais existentes na região, mas, a partir de exemplos reais, abrir a possibilidade de pôr em prática alguns conceitos aqui apresentados de forma que você, junto com sua comunidade, possa fazer a sua própria cartografia social - ou seja, consiga produzir mapas e informações que possam representar as riquezas e a diversidade cultural presentes no seu município.

Assim, torna-se possível possibilitar aos sujeitos e às lideranças locais, no seu próprio processo de autodeterminação (conceito fundamental em termos de territórios, identidades e práticas culturais e sociais), terem reconhecidos os seus direitos.

TERRITÓRIO, CULTURA, IDENTIDADE E DIVERSIDADE CULTURAL

Quando pensamos no território, geralmente o associamos às divisões físicas que ele possui (Figura 2.1), como a delimitação em cidades, estados, enfim, às suas fronteiras.

Figura 2.1: Mapa do Brasil com a divisão administrativa do país e dos estados.



Fonte: IBGE (2022).

Mas, para além dessa noção de território, fixo no tempo e no espaço, devemos incluir a posse do espaço e as particularidades que cada território possui em função das ações humanas (e até mesmo dos animais), o que altera a paisagem, mas principalmente o modo de vida das pessoas, como observado por meio das representações simbólicas na Figura 2.2.

Saiba mais!



A palavra território vem do latim territorium, que significa terra que pertence a alguém. Qualquer espaço definido e delimitado por e a partir de relações de poder se caracteriza como território.

(https://ares.unasus.gov.br/acervo/html/ARES/13957/1/TERRITORIALIZACAO_LIVRO.pdf).

Figura 2.2: Mapa do Brasil com a sua diversidade territorial.



Fonte: Pena (2022).

Observe que o território passa a ter características próprias. Isso ocorre em função das práticas sociais de um determinado grupo, que se dão dentro de um espaço específico e variam de acordo com o tempo. Assim, outra característica do território é a ideia de posse, domínio e poder, correspondendo ao espaço geográfico socializado, independentemente da extensão territorial (ANDRADE, 2004).

Um exemplo de prática social determinando um território pode ser visto na atividade pesqueira. A depender da **sazonalidade** do pescado, o pescador vai ocupar determinado espaço no mar para sua captura durante um período. Com as mudanças de sazonalidade, o território da pesca pode mudar para outro local. Assim, a prática social da pesca permite a construção de um território que possui fluidez temporal e espacial, sendo completamente diferente daqueles previstos nos mapas. Essa construção de territórios, por meio de tempos e espaços fluídos, pode ser chamada de **territorialidade**.



Dicionário - **Sazonalidade** é algo que acontece em períodos específicos. No caso da pesca, seria o tempo em que determinadas espécies de pescado estão disponíveis no mar ou em que há licença para sua captura.

Saiba mais!



O Projeto de Lei n. 131/2020, chamado de Projeto de Lei pelo Território Pesqueiro, pede o reconhecimento, a proteção e a garantia do direito ao território de comunidades tradicionais pesqueiras, tido como patrimônio cultural material e imaterial sujeito a salvaguarda, proteção e promoção, bem como o procedimento para a sua identificação, delimitação, demarcação e titulação. Elaborada pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras artesanais (MPP), junto às organizações sociais, pesquisadores e outros, recebeu de milhares de assinaturas e tramita na Câmara dos Deputados. Fonte: <https://ssb.org.br/noticias/projeto-de-lei-pelo-territorio-pesqueiro/>



De acordo com Haesbaert (1994), a territorialidade relaciona-se a outros fatores pertinentes ao território, como às relações econômicas e culturais, pois está “[...] intimamente ligada ao modo como as pessoas utilizam a terra, como elas próprias se organizam no espaço e como elas dão significado ao lugar.] seja, para falarmos de território, é necessário falar da cultura, pois ela implica seu reconhecimento.

Por **cultura**, compreende-se o elemento presente na convivência humana, regulando nossas ações e a comunicação entre um indivíduo e outro, ou seja, em sociedade. De modo geral, trata-se de uma forma de manifestação que se desdobra na língua, na escrita, nos sistemas de produção como a agricultura, danças, músicas, comidas e outros elementos, ou seja, representada por meio de símbolos (BOURDIEU, 2007). A leitura deste texto só é possível por meio de decodificação simbólica, pois cada letra representa um som. O samba trata-se de dança e música (conjunto de técnicas) e está envolto por símbolos que representam as práticas religiosas dos antigos escravos negros no Brasil.

Outro exemplo é a bandeira e o escudo de seu time favorito. Quando se fala em nação rubro-negra, tricolor, ou cruz-maltina, o indivíduo, até mesmo aquele que não tem hábito de torcer por time de futebol, compreende que está se falando da torcida flamenguista, do Fluminense e vascaína – a identificação está vinculada a cores (preto e vermelho, vermelho, verde e branco) ou formas (cruz de malta).

Saiba mais!



Você sabe o que significa as cores e os símbolos presentes na bandeira do seu município? Em geral, estão associadas a uma atividade econômica ou um fato histórico importante. Vá na ferramenta de busca do Google®, digite significado das cores do município em que você reside e pesquise por várias fontes de historiadores e no site da prefeitura. Com certeza você encontrará bastante referência histórica!

Os aspectos culturais de cada grupo social, assim como o modo de vida praticado e compartilhado entre si, necessitam de proteção e delimitação de porções do território como forma de garantir a **reprodução social e cultural** desse grupo. Quando nos referimos à garantia de reprodução cultural, estamos falando da possibilidade do grupo de seguir transmitindo suas formas culturais para as gerações futuras. As **formas culturais** podem ser caracterizadas como conjunto de hábitos, costumes, crenças e conhecimento de um determinado povo ou grupo social específico.

Todo indivíduo está inserido em uma cultura e a reproduz de alguma forma. No Brasil, podemos observar conteúdos culturais de bastante significação, tais como as comidas típicas de cada estado, as expressões linguísticas regionais, danças, músicas, além de práticas sociais específicas a determinados povos, como as diversas artes de pesca e formas de cultivo, como a prática da coivara, a extração de produtos da floresta (óleos, sementes, frutas).

Imagem 2.1: Feijoada, prato típico brasileiro, que representa parte da cultura local.



Fonte: Banco de dados Freepik. Imagem de Freepik

Cada grupo social possui características específicas, que se dão por meio da interação e que os diferenciam dos demais grupos, reforçando assim a solidariedade interna, ou seja, cada grupo possui uma **identidade social**. Trata-se, portanto, de um

sentimento de pertencimento a um determinado grupo social, ancorado no que concerne às práticas sociais e culturais do grupo. Essas, por sua vez, estão em constante construção. A pluralidade de manifestações culturais e de identidades sociais dentro de um determinado território é denominada de **diversidade cultural**. Se observarmos o território brasileiro, é possível identificar uma infinidade de grupos sociais, que partilham identidades étnicas, práticas sociais e culturais - indígenas, quilombolas, populações ribeirinhas, pescadores artesanais, quilombolas, populações ribeirinhas, pescadores artesanais, gricultores, evangélicos, membros de terreiros de religião de matriz africana, grafiteiros, catadoras de babaçu, caboclos, caiçaras, maratimbas, jangadeiros, dentre outros.

Saiba mais!



No site do Instituto Socioambiental (ISA), você poderá ter acesso à enciclopédia indígena do Brasil, com informações sobre os povos originários. São mais de 200 verbetes, dados e artigos detalhados de vários povos indígenas no Brasil. Você pode acessar a enciclopédia selecionando por Unidade da Federação ou por família linguística. O endereço para pesquisa é:
https://pib.socioambiental.org/pt/P%C3%A1gina_principal



Saiba mais!



Importante destacar que o reconhecimento dos territórios étnicos, como o das terras indígenas e de quilombos, está instituído no Decreto n. 6.040, de 7 de fevereiro de 2007, por meio do qual fica instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). Em seu artigo terceiro, define que:

I - Povos e Comunidades Tradicionais: grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição

II - Territórios Tradicionais: os espaços necessários a reprodução cultural, social e econômica dos povos e comunidades tradicionais, sejam eles utilizados de forma permanente ou temporária, observado, no que diz respeito aos povos indígenas e quilombolas, respectivamente, o que dispõem os art. 231 da Constituição e art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e demais regulamentações”.

Assim sendo, com base nesse instrumento jurídico, povos e populações tradicionais passaram a ter direitos ao reconhecimento, ao fortalecimento e à garantia das práticas tradicionais, sociais, ambientais, econômicas e culturais, além do respeito à identidade e a formas de organização. Desse modo, passa a ser dever dos entes federativos desenvolver políticas públicas especiais em atendimento às demandas e aos direitos desses povos em todo o território nacional.

A identidade, o território, a cultura e a diversidade são temas que essencialmente traduzem as práticas sociais de um grupo. Sem um território, não tem como existir práticas sociais, pois um depende do outro, assim como as transformações que ocorrem nele. Essas práticas são essenciais para entender sua cultura, e, ao mesmo tempo, torna-se o processo pelo qual o indivíduo se apresenta ao mundo, por meio de sua identidade, diferenciando-se das demais. O conjunto disso promove a diversidade cultural de uma sociedade.

A DIVERSIDADE CULTURAL E A RELAÇÃO DOS GRUPOS SOCIAIS, DOS TERRITÓRIOS E DA CULTURA NA REGIÃO DO NEA-BC

Planejar e construir propostas para o território de cada município exige conhecer sua história e suas práticas sociais. Por exemplo, se um município tem uma rica história com os pescadores, será fundamental considerar a atividade de pesca quando planejar as atividades econômicas que devem receber investimento.

Nessa parte, iremos abordar como alguns grupos étnicos e manifestações culturais presentes nos municípios de abrangência do NEA-BC se formaram e sua relação com a história e o desenvolvimento da região. Trata-se de um ponto de partida a fim de que os participantes do Pró-Lideranças IV possam conhecer a multiplicidade cultural de suas cidades e da região e pensar em maneiras de contribuir com a construção desses espaços.

OS REMANESCENTES DE QUILOMBOS

Os quilombolas são um grupo com identidade e cultura própria, com formação advinda do processo histórico da escravatura dos negros no Brasil. Na medida em que foram conseguindo, com muita luta, sua liberdade, mantiveram-se em comunidades, fazendo uso da terra, mantendo costumes e tradições advindas dos antepassados africanos. Os quilombos eram núcleos da resistência territorial, social e cultural dos negros fugidos da escravidão.

A análise dos quilombos remonta ao cenário histórico do país, mas não se restringe ao período colonial, pois aborda questões atuais, como etnicidade e identidades culturais de origens étnicas e raciais de comunidades negras que tinham a particularidade de serem camponesas (ARRUTI, 2006). Com a Constituição Federal de 1988, o vocábulo *quilombo* passou a ser demarcado como direito a ser obtido por populações afrodescendentes possuidoras de trajetória histórica, de modo de vida e de identidade relacionadas a atitudes de resistência ao sistema escravista, bem como aquelas caracterizadas por aquisição, por obtenção ou por ocupação de terras.

O IBGE não possui um número preciso da população quilombola no Brasil, mas estima que existam 5.972 localidades quilombolas distribuídas por todas as regiões do país, das quais 404 são territórios oficialmente reconhecidos, 2.308 são denominados

agrupamentos quilombolas e 3.260 são identificados como outras localidades quilombolas (IBGE, 2020).

Tabela 2.1: Estimativa de comunidades quilombolas na região da Bacia de Campos.

Município	Agrupamento quilombola	Localidade quilombola identificada por registros administrativos	Território quilombola oficialmente delimitado	Total
Araruama	2	2	1	5
Armação dos Búzios		2	1	3
Cabo Frio	2	3	3	8
Campos dos Goytacazes	4	8		12
Carapebus		1		1
Casimiro de Abreu		1		1
Quissamã	5	3		8
São Francisco de Itabapoana	2	2		4
Total Geral	15	22	5	42

Fonte: Adaptado de Base de Informações sobre os Povos Indígenas e Quilombolas | Indígenas e Quilombolas (2020).

Saiba mais!



Conhecendo os conceitos:

- * **Território quilombola oficialmente delimitado** - terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos e utilizadas para a garantia de sua reprodução física, social, econômica e cultural.
- * **Agrupamento quilombola** - conjunto de 15 ou mais indivíduos quilombolas em uma ou mais moradias contíguas espacialmente, que estabelecem vínculos familiares ou comunitários e pertencentes a Comunidades Remanescentes de Quilombos (CRQs).
- * **Outras localidades quilombolas** - embora não seja identificada a ocupação contígua de domicílios por indígenas e quilombolas, a presença desses povos é verificada em outras conformações territoriais.

O número de comunidades quilombolas chama a atenção em Campos de Goytacazes e, para compreender esse fator, é importante considerar alguns indicadores. Até o final do século XVIII, mais da metade da população escrava negra que trabalhava nos canaviais (cana de açúcar) do estado do Rio de Janeiro, provenientes da atual Angola, estava localizada nessa região, que, como vimos no capítulo anterior, teve um ápice de riqueza por meio das plantações de cana. O pesquisador Silva (2015) aponta números ainda maiores que os do IBGE e indica que há aproximadamente 17 comunidades quilombolas no município. Essa variação de números pode estar associada à forma de mensuração e de autodeterminação de cada comunidade. Por isso, é necessário conhecer cada uma delas para compreender melhor sua estrutura e história.

No município de Quissamã, estão presentes as comunidades de Boa Vista, de Bacurau, de Machadinha, de Santa Luzia e de Mutum. Destacamos aqui a Fazenda Machadinha, por ser tombada pelo Instituto Estadual do Patrimônio Cultural (Inepac) no ano de 1979. Ela contém uma casa grande, antigas senzalas, armazéns e uma capela da Nossa Senhora do Patrocínio, datadas do século XIX. Seu tombamento significa, que além do reconhecimento histórico e cultural, a localidade passa a ser protegida como patrimônio físico.

Imagem 2.2: Apresentação dos remanescentes de Quilombo de Machadinha.



Fonte: G1 (2018).

A história do Quilombo da Machadinha é símbolo de resistência e de luta negra, conforme a fala de Dona Dalma, Diretora do Memorial Machadinha:

“Aqui é Quilombo da Machadinha. Em 1979, foi tudo isso aqui... isso aqui antes era a Fazenda Machadinha, foi tudo tombado pelo INEPAC, em 1979. E aí, em 2006, ficou conhecido como quilombo, no dia 11 de outubro de 2006, fomos reconhecidos como quilombo. Aqui é um quilombo de resistência, não é um quilombo de fuga, né?! Foi a lei da SEPIR, em que todos os lugares em que aconteceu a escravidão fosse reconhecido como quilombo, e foi onde entrou a Machadinha. São Quatro Alas de Senzalas, né?! Temos a Ala A, que é onde está inserido o espaço (Memorial da Machadinha), que pega lá do canto e faz um “L” até a ala A, e tem outro L aqui, a ala B, a ala C e Ala D. Eu moro na senzala 25, ali em frente ao campo de futebol. E aí o Quilombo da Machadinha ele é formado por agrupamento de cinco localidades de afrodescendentes: o núcleo da Machadinha, mais ao lado Bacural, aqui à frente Santa Luzia, e lá Mutum e Boa Vista. Todos são afrodescendentes. Aqui a gente tem um artesanato aqui que identifica com o lugar, que são as bonecas Abayomi, que essas bonecas vendem igual água, porque? Essas bonecas têm uma história linda, que, na época da escravidão, vieram lá da África, as negras e os navios chamados cutumbeiros, e aí, mesmo no navio a bordo, elas rasgavam os retalhos das suas saias e faziam a boneca de pano Abayomi, uma maneira de acalantar suas filhas, porque elas não tinham brinquedos para dar pra elas.”. (RECORD TV INTERIOR, 2019).

Você sabia

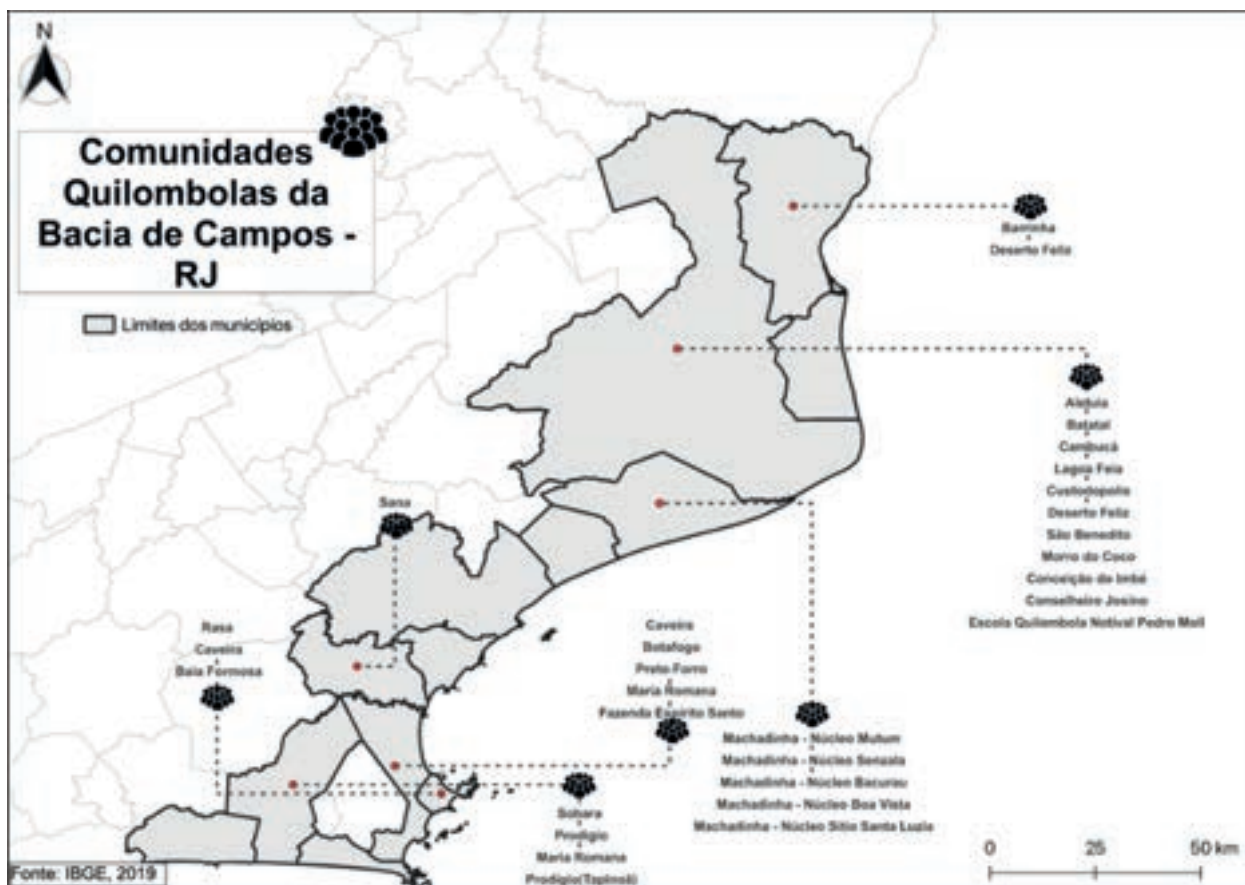


O jongo Tambores da Machadinha é uma manifestação artística cultural que era presente desde o período da escravidão. Aos escravos, nesta época, era permitido que cantassem e dançassem, tocando tambor à luz das fogueiras, pela noite, como forma de aliviar os trabalhos árduos. Mas não era somente esse o propósito! Os escravos conseguiam produzir músicas que faziam críticas à situação que eles viviam – ou seja, era um grito de resistência. Para saber mais sobre suas características e história, visite: <https://www.facebook.com/quilombomachadinha/>



Há também outras comunidades remanescentes de quilombos na região da Bacia de Campos, como exposto na Figura 2.3. As comunidades de Botafogo e Maria Romana, localizadas na zona rural de Cabo Frio, possuem forte presença da agricultura familiar. Em Búzios, as comunidades de Maria Joaquina, Baía Formosa e Praia Rasa contam com espaço de visitação com a proposta de turismo cultural.

Figura 2.3: Comunidades quilombolas da região da Bacia de Campos.



Fonte: Adaptado de Base de Informações sobre os Povos Indígenas e Quilombolas | Indígenas e Quilombolas (2019).

Além das comunidades quilombolas, o IBGE possui uma base de informações sobre as comunidades indígenas, e sua referência é o cadastro das terras indígenas oficialmente delimitadas pela Fundação Nacional do Índio (Funai). Na região da Bacia de Campos, existem três comunidades indígenas, todas no município de Casimiro de Abreu, a saber: Sítio João Batista, Aldeia Velha e Fazenda Dona Branca (IBGE, 2020).

COMUNIDADE TRADICIONAL PESQUEIRA CABISTA

Também conhecidos como filhos do Arraial do Cabo, trata-se de uma população tradicional devido ao isolamento geográfico e social vivido por um longo período, até a década de 1950, quando começa o processo de urbanização no litoral norte fluminense (MANHÃES; ESTEVES, 2020).

Segundo os mesmo autores, os primeiros registros desses povos foram realizados no século XIX, carregados de estigmas e de preconceitos, pois se tinha a ideia de civilidade tendo como base o padrão europeu. Nessa esteira, foi criada a definição para esses grupos como *muxungos*, que eram colocados como figuras próximas ao *jeca tatu*, o *caipira*, *matuto*, entre outros. Eram também classificados como europeus convertidos em um habitante das restingas, que caçavam, pescavam e praticavam agricultura de subsistência.

Atualmente, fugindo dos estereótipos, o cabista identifica-se como sendo um grupo social que tem como elementos fundacionais de sua identidade ser homens e mulheres do mar, ou seja, pescadores artesanais. Essa identidade foi construída por meio do conhecimento adquirido pelo contato de indígenas e negros locais, assimilando e resignificando práticas da pesca, como as oriundas de navegadores e pescadores portugueses que ancoravam no porto da região.

Saiba mais!



Em 1997, foi criada a Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo, com objetivo de garantir o território da pesca artesanal e assim a garantia e a reprodução social e cultural dos cabistas. A Reserva Extrativista é uma Unidade de Conservação de Uso Sustentável que possui as mesmas prerrogativas de Reservas Biológicas e de Parques Nacionais, Estaduais e Municipais, ou seja, de proteção e de conservação de recursos biológicos. A Reserva Extrativista permite que pescadores façam o uso sustentável dos recursos naturais.

No dia 29 de junho é comemorado o Dia de São Pedro, padroeiro dos pescadores. Por conta disso, a data também virou um símbolo para esses trabalhadores, e sempre há festas, especialmente nos municípios em que a pesca tradicional tem importante representação, como em Armação dos Búzios, Farol de São Tomé (Campos) e Cabo Frio. Em Rio das Ostras, a festa em homenagem ao padroeiro dos pescadores começa com uma tradicional procissão marítima

e missa solene na Capela de Nossa Senhora de Lourdes. Organizado pela Colônia de Pescadores Z-22, o evento inclui shows, brincadeiras e um "arraia" animado, com barraquinhas de comidas e bebidas típicas, segundo o Mapa de Cultura do estado do Rio de Janeiro.

OS GARGAUENSES

Os gargauenses são presentes em alguns municípios, como em São João da Barra, em Atafona, e nas Ilhas do Peçanha e da Convivência, ilhas fluviais do rio Paraíba do Sul, em São Francisco de Itabapoana.

Esse grupo tem como características essenciais a prática da pesca e da catação de caranguejo e guaiamuns. São altamente dependentes dos ciclos naturais para as suas atividades de subsistência.

Por meio da prática de captura do caranguejo, esse grupo adquiriu um conhecimento ecológico tradicional, perfazendo um conjunto de saberes e de práticas de pesca dentro do manguezal. As formas de captura mais comuns são o uso do braço com auxílio de cambito, redinhas e o forjo, uma espécie de armadilha para captura do caranguejo-uçá.

Esse grupo também foi classificado como *muxuangs*, ou seja, o europeu que se converteu para o selvagem, conforme os estudos da época, cheio de estereótipos. Com o tempo, porém, o perfil da população mudou pela miscigenação com outros povos.

FESTAS TRADICIONAIS CATÓLICAS

Como vimos no capítulo anterior, a Igreja Católica esteve presente no processo de colonização portuguesa, inclusive sendo motivo de ocupação de algumas áreas, com os aldeamentos. Essa herança deixou traços na cultura de vários municípios da região – de forma estrutural (igrejas, conventos) ou em manifestações artísticas, como as festas em homenagem a santos.

Um exemplo disso pode ser visto no Círio de Nossa Senhora de Nazareth, em Saquarema, o mais antigo do Brasil. Além da procissão em homenagem à padroeira da cidade, são realizadas diversas festividades neste dia 8 de setembro. Outra manifestação típica que envolve outras cidades da chamada Região dos Lagos, também ligada ao catolicismo, são os tradicionais tapetes de sal, confeccionados no feriado de Corpus Christi com temas ligados à religião ou similares. A tradição centenária dos tapetes vem de Portugal, onde eles eram feitos com flores e folhas. Na região, o costume foi adequado pela abundância de salinas existentes (MAPA DE CULTURA RJ, 2022).

Imagem 2.3: Comunitários do projeto NEA-BC confeccionando tapete de sal em Saquarema.



Fonte: Associação Raízes (2016).

Essas são só algumas manifestações que existem, a partir das quais tentamos demonstrar como a cultura vive e se relaciona com seu passado histórico e com características ambientais do próprio território. Agora convidamos você a descobrir o que existe no seu município!

VAMOS PRATICAR?



Esta atividade tem como objetivo levantar várias outras manifestações culturais existentes na região de abrangência do NEA-BC, para que você e seus colegas possam se reconhecer dentro deste contexto de diversidade cultural local.

- 1 - Forme vários grupos, observando as características dos participantes do curso.
- 2 - Cada grupo irá sinalizar, em um quadro, as manifestações artísticas, folclóricas e de grupos sociais que estão presentes em seu território.

3 - Deverão então escrever o nome da manifestação e/ou do grupo, local onde ocorre e o que o tornam diferentes dos demais, como no exemplo abaixo:

Manifestação ou grupo social	Onde ocorre?	Quais suas principais características?

4 - Apresente os resultados para a plenária, abrindo espaço para debate e discussão. Todas as manifestações se juntarão em uma única tabela, acordada por todos os presentes.

TRANSFORMAÇÕES NO TERRITÓRIO E AS RELAÇÕES COM OS IMPACTOS DA CADEIA DO PETRÓLEO

Agora que você já compreendeu o conceito de território e as relações sociais que ocorrem nele, podemos aprofundar nosso conhecimento em relação às transformações que acontecem no território e sua ligação com os impactos decorrentes da implantação da cadeia produtiva de petróleo e gás. Para isso, vamos voltar no tempo e lembrar como o território dos municípios de atuação do projeto NEA-BC eram antes de sua implantação e como eles se transformaram socialmente com o passar dos anos.

Relembrando o que vimos no capítulo anterior, teremos que voltar antes da década de 70, quando a economia da região se baseava em atividades como agricultura, pecuária e pesca, principalmente nos municípios da região Norte Fluminense. Além disso, havia a indústria salineira em Cabo Frio, com a instalação da Refinaria Nacional do Sal, a Companhia Salinas Perynas e a Companhia Nacional de Álcalis (com a divisão territorial, essa passa a pertencer ao município de Arraial do Cabo) e, nas cidades de Campos dos Goytacazes e São João da Barra, predominavam as usinas sucroalcooleiras. Cabe ressaltar que, para o escoamento de toda essa produção, seja de sal ou de açúcar, eram utilizados trens, que também eram um dos principais meios de transporte de passageiros. Por falar em transportes utilizados na época, o hidroviário também auxiliava no escoamento da produção entre Campos dos Goytacazes e Macaé, por meio do canal Campos-Macaé (PACHECO, 2003). Inclusive, nesse período, algumas rodovias federais e estaduais já estavam implementadas, viabilizando o fluxo de cargas e de pessoas para as localidades onde os trens não atendiam. Essa facilidade de acesso também beneficiou a ocupação do solo, pois, se compararmos a quantidade de população antes da década de 70 com os dias atuais, veremos que houve um aumento significativo.

A partir da década de 70, iniciou-se o processo de mudança no território pela chegada da indústria do petróleo e gás. O primeiro município afetado foi Macaé, pois, com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos e a instalação da Petrobras, no município, a cidade, aos poucos, mudou sua base econômica de agrícola para industrial. Com isso, houve a chegada de muitos trabalhadores com suas famílias, que, juntamente com a falta de planejamento por parte do poder público, agravou o processo de ocupação desordenada e a sobrecarga nos equipamentos de consumo coletivos existentes (PIQUET, 2010). Contudo, não foi somente Macaé que recebeu trabalhadores. Campos dos Goytacazes também acolheu essas pessoas no início, pois no município havia uma certa infraestrutura de prestação de serviços dado seu histórico econômico baseado na indústria canavieira; por isso alguns trabalhadores optaram por residir ali. Esse processo de ocupação também ocorreu em Rio das Ostras, pois, além de ser um município limítrofe de Macaé, nele temos a presença da Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106), uma rodovia primordial para o processo de ocupação da região e que dá acesso direto à Macaé. Vale ressaltar que, no início da

implementação da Petrobras, Rio das Ostras ainda não tinha realizado o processo de emancipação político-administrativa e, naquele momento, pertencia a Casimiro de Abreu (PACHECO, 2003).

Com essa chegada de trabalhadores e o passar dos anos, podemos observar um aumento populacional nos municípios da região, como mostra a tabela a seguir:

Tabela 2.2: Número de habitantes (população) dos municípios de abrangência do NEA-BC, por década.

Município	1970	1980	1991	2000	2010	2020*
Araruama	40.031	49.627	59.024	82.803	112.008	134.293
Armação dos Búzios	-	-	8.604	18.204	27.560	34.477
Arraial do Cabo	-	-	19.866	23.877	27.715	30.593
Cabo Frio	44.379	70.961	84.915	126.828	186.227	230.378
Campos dos Goytacazes	318.806	348.542	389.109	406.989	463.731	511.168
Carapebus	-	-	7.238	8.666	13.359	16.586
Casimiro de Abreu	16.799	22.161	33.845	22.152	35.347	45.041
Macaé	65.318	75.392	100.895	132.461	206.728	261.501
Quissamã	-	-	10.467	13.674	20.242	25.126
Rio das Ostras	-	-	18.195	36.416	105.676	155.193
São Francisco de Itabapoana	-	-	12.696	41.145	41.354	42.210
São João da Barra	55.619	54.588	59.561	27.682	32.747	36.423
Saquarema	24.378	28.200	37.888	52.461	74.234	90.583

Fonte: IBGE (2020). *Os dados do ano de 2020 são estimativas feitas pelo IBGE.

Apesar de verificarmos um certo crescimento populacional ao longo dos anos em todos os municípios onde o projeto NEA-BC atua, e saber que existem outros fatores que influenciam no aumento ou na redução da população, podemos observar que nos municípios em que estão presentes algum tipo de base de apoio da indústria do petróleo e municípios limítrofes de Macaé, esse aumento populacional é notável, o que indica que, possivelmente, essa indústria causou esse impacto nesses territórios.

Com o aumento populacional, associado ao pouco planejamento do espaço urbano, foram criadas condições para ocorrência de outros impactos. A exemplo disso, temos o uso e a ocupação irregular do solo, o aumento no valor dos imóveis, o aumento na demanda sobre o comércio e serviços, o aumento de pressão aos recursos naturais e a demanda por serviços públicos como: transporte, saneamento básico, saúde, entre outros.

Ao falar de serviços públicos, também precisamos conversar sobre o impacto causado no aumento da receita pública municipal, seja ela pelo pagamento de royalties ou pelo aumento no volume de arrecadação de impostos. Em relação aos impostos, ele passou a ocorrer principalmente nos municípios onde a Petrobras fixou suas bases, em que empresas prestadoras de serviços atuam, e em municípios em

que ocorreram um expressivo aumento populacional. Esses fatores contribuíram com a especulação imobiliária, com a valorização de terras que até então possuíam valores baixos, o que, por consequência, gera um aumento do valor da terra, logo, um aumento da receita municipal, uma vez que, nesses casos, é necessário o pagamento de impostos municipais como IPTU, ISS e ITBI, previstos no Artigo 156 da Constituição Federal brasileira.

Além dessas receitas provenientes dos impostos, a Constituição de 1988 define que os royalties fazem parte dos instrumentos de recursos que a União aceita dividir com os municípios (PIQUET, 2010). A partir da promulgação dessa Constituição, os municípios passaram a receber os royalties e, em muitos casos, essa passou a ser a sua maior fonte de receita. Por conta da possibilidade dessa nova e rica fonte de receita, entre os anos de 1981 e 2001, alguns distritos costeiros se interessaram em iniciar seu processo de emancipação político-administrativa com o intuito de gerir os royalties (MENEZES *et al.*, 2015). Seis dos municípios de atuação do projeto NEA-BC foram criados nesse período, são eles: São Francisco de Itabapoana, Quissamã, Carapebus, Rio das Ostras, Armação dos Búzios e Arraial do Cabo.

Quadro 2.1: Emancipações municipais na Bacia de Campos (anos 80 e 90).

Município de origem	Novo município	Período
Cabo Frio	Arraial do Cabo	1985
	Armação dos Búzios	1995
São João da Barra	São Francisco de Itabapoana	1995
Casimiro de Abreu	Rio das Ostras	1992
Macaé	Quissamã	1989
	Carapebus	1995

Fonte: Menezes *et al* (2015)

Podemos observar que os municípios de São João da Barra, Casimiro de Abreu e Cabo Frio perderam uma parte do território e, consequentemente, ocorreu a divisão dos royalties. Cabe salientar que emancipação municipal é o processo em que uma localidade deixa de ser subordinada a um município e passa a ser um município autônomo, conforme os critérios apresentados na Lei Complementar n. 1, de 9 de novembro de 1967.

Você sabia



Desde 2018, existe uma disputa territorial entre os municípios de Armação dos Búzios e Cabo Frio para decidir a quem pertence o bairro Maria Joaquina. A disputa está na justiça, e as decisões definem que o bairro ora pertence a um município, ora a outro, mas, por trás da questão territorial, existe um interesse na distribuição dos royalties de petróleo, importante fonte de receita para os dois municípios.

Para saber mais, acesse:

<https://noticias.ambientebrasil.com.br/clipping/2020/10/07/164136-guerra-territorial-os-municipios-e-estados-brasileiros-que-ainda-disputam-fronteiras.html>



Anos depois, com o aumento da produção de petróleo e gás, alguns municípios tiveram uma ocupação ainda maior, tanto por causa da proximidade com Macaé, quanto pela construção e pela implantação de estruturas usadas como base de apoio como os portos, os aeroportos e os heliportos. Em São João da Barra, por exemplo, o Porto do Açu trouxe grandes transformações locais, criando áreas de exclusão de pesca e impactos na demanda de água e terra dos moradores e agricultores locais (INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA, 2018).

Agora que entendemos o histórico da região, podemos debater especificamente sobre os grupos sociais que tiveram suas relações com o território afetadas pelas transformações no espaço e as interferências dos impactos da cadeia produtiva de petróleo e gás.

PESCADORES DE LAGOAS E DO MAR

Como o petróleo e a pesca são atividades econômicas que fazem uso direto de grande parte da faixa marinha costeira, não seria diferente a ocorrência de conflitos em relação ao acesso ao banco pesqueiro.

Além da disputa pelo espaço marinho, os pescadores marítimos e das lagoas, distribuídos ao longo de todos os municípios litorâneos, têm, como principais causas de conflitos: a falta de instrumento de controle social sobre obras públicas e sobre o planejamento de políticas públicas locais, dentre eles o próprio Plano Diretor Municipal; baixa aplicação dos recursos dos royalties do petróleo; uso concorrente de recursos naturais e ocupação do solo (INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA, 2018).

Você sabia



Dos 13 municípios de abrangência do projeto NEA-BC, somente Carapebus não tem Plano Diretor. Entretanto, possui a Lei Complementar nº 07, de 31 de dezembro de 2001, que estabelece normas gerais sobre o desenvolvimento urbano. Vale ressaltar que a elaboração de Plano Diretor é obrigatória em municípios com mais de 20 mil habitantes.

Historicamente a zona de praia é o espaço de moradia de diversos pescadores e suas famílias, pela proximidade com o próprio pescado. Com a **especulação imobiliária**, decorrente do aumento populacional, muitas famílias perderam esse espaço em que moraram a vida inteira, tendo que se mudar e ficar longe do local da sua atividade, inclusive, em alguns casos, mudar o próprio tipo de pesca, migrando do mar para a lagoa. Esse é um dos elementos de conflitos entre pescadores artesanais de mar e lagoa na região de abrangência do NEA-BC. A implementação de uma política de gestão do espaço urbano, como o Plano Diretor Municipal e outras legislações, são instrumentos importantes e precisam envolver questões como a

ocupação desordenada e a favelização e a incorporação de projetos imobiliários de alto padrão. A falta de investimento público em infraestrutura, como abastecimento de água, saneamento básico, calçamento, píer e portos, soma-se ao conjunto de problemas relacionados ao planejamento territorial.



Dicionário - **Especulação Imobiliária**: é a formação de estoques de terra, ou imóveis, visando obter lucro em comercialização desses num futuro, a partir da valorização.

Outro aspecto importante observado em praticamente todas as comunidades pesqueiras está no controle social, assim como a participação das decisões sobre o desenvolvimento econômico, social e político dos municípios. Não se trata apenas de uma questão de baixa adesão, mas sim de um distanciamento entre o conhecimento técnico com o conhecimento tradicional desses grupos sociais específicos (INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA, 2018).

COMUNIDADES QUILOMBOLAS

As comunidades quilombolas presentes nos municípios de Campos de Goytacazes, Quissamã, Cabo Frio e Búzios também apresentam conflitos oriundos do desenvolvimento desordenado desses municípios, por meio da influência da cadeia produtiva do petróleo na Bacia de Campos (CARVALHO, 2020; SILVA, 2015).

A comunidade de Botafogo, em Cabo Frio, vem sofrendo com a crescente especulação imobiliária, impulsionada pela pressão do turismo e pela cadeia produtiva do petróleo. Há também a deficiência de transportes públicos para essa comunidade, com pouca disponibilidade de horários de ônibus, assim como a deficiência de serviços essenciais, como saneamento básico e resíduos, sobretudo o lançamento de esgoto em rios e córregos.

Nas comunidades de Praia Rasa, da Baía Formosa e Maria Joaquina, o principal entrave em relação ao município de Búzios está circunscrito à deficiência de serviços públicos, dentre eles transporte público precário, educação, serviços de drenagem e abastecimento de água. As consequências do crescimento populacional desorganizado, como especulação imobiliária, aumento de criminalidade e o uso e ocupação desordenada do solo, são as principais ameaças ao manutenção da identidade cultural dessas comunidades.

Em Quissamã, onde estão presentes as comunidades de Boa Vista, Bacurau, Machadinha, Santa Luzia e Mutum, também apresentam-se problemas relacionados à falta de planejamento do município. O crescimento desordenado que está atrelado à expectativa por emprego da indústria do petróleo é uma realidade.

A comunidade do Quilombo da Machadinha, por exemplo, vivencia um processo de transformação do território, por conta da distribuição dos royalties do petróleo. Se, por um lado, as comunidades passam a ter visibilidade frente às instituições de reconhecimento (Fundação Palmares), por outro lado, deparam-se

com a imposição de valores e de visão de mundo de estruturas familiares existentes desde o ciclo da cana-de-açúcar, com poder e voz no município (SILVA, 2016).

No município de São Francisco de Itabapoana, as comunidades de Deserto Feliz e de Barrinha também apresentam um baixo controle social desse grupo frente às políticas públicas municipais, por apresentar dificuldades de transporte e de acesso a serviços básicos, como educação, saúde e energia elétrica.

OUTROS GRUPOS SOCIAIS

Os moradores de Macaé tiveram sua economia diversificada depois da chegada da indústria do petróleo e, hoje, a cultura rural, característica da região no passado, encontra-se mais presente nas serras do município. Além disso, a atração populacional decorrente da promessa de emprego alterou significativamente a vida dos municípios do entorno, como Rio das Ostras, Barra de São João (Casimiro de Abreu) e Carapebus.

Assim sendo, podemos observar que as comunidades presentes nessa região, em sua diversidade cultural e meios de vida, no que se refere ao manutenção de seu território, das práticas sociais e culturais, encontram-se com diversos desafios a serem enfrentados por meio da organização e da busca de direitos e de políticas públicas.

Nesse tópico observamos que, historicamente, a região saiu de uma economia baseada em agricultura, pesca e pecuária para uma economia voltada à indústria de petróleo e gás. Com ela, também vieram os impactos como o aumento populacional, uso e ocupação desordenada, aumento no valor dos imóveis, pressão sobre a infraestrutura, entre outros, além da implantação de bases de apoio que também tiveram um papel importante na alteração do território. Cabe salientar que não foram listados todos os impactos, focamos apenas em alguns. Você poderá identificar os demais e debater em grupo durante o Programa de Formação.

A CARTOGRAFIA SOCIAL COMO INSTRUMENTO DE FORTALECIMENTO DOS TERRITÓRIOS

Agora que você já domina o conceito de território, a relação dele com a sociedade e as transformações que ocorreram nos municípios de abrangência do projeto NEA-BC, está pronto para aprender um pouco sobre cartografia social, que já vimos propondo nas atividades práticas ao longo desse eixo. Essa é uma ferramenta que nos permite mapear o território a partir do olhar da população local, ou seja, podemos trabalhar por meio da construção da identidade social, em que os grupos se reconhecem entre si. Ela nos permite colocar os diversos grupos sociais em evidência em um mapa. Essa ferramenta é uma ramificação da área do conhecimento da cartografia, que tem como pressuposto, a elaboração de mapas por comunidades, populações tradicionais e/ou qualquer coletivo que esteja disposto para tal.

Conforme Costa *et al.* (2016, p. 73),

A cartografia social atualmente é vista como uma nova ferramenta utilizada no planejamento e na transformação social, sendo fundamentada na investigação-ação-participativa e desenvolvimento local. Os grupos sociais são os autores dos mapas, todo o processo de representação e construção de conhecimentos territoriais é feito em coletividade. A cartografia social apresenta-se como uma ferramenta muito importante na medida em que favorece articulação entre saberes e conhecimentos por meio do estabelecimento de uma linguagem acessível que diz respeito a representação da realidade por meio da cartografia.

Dessa maneira, deixaremos para você um passo a passo para que as lideranças do seu território possam construir o próprio mapeamento e com possibilidade de que possam fazer o mesmo em seus lugares de atuação e de militância política.

VAMOS PRATICAR?



Essa dinâmica tem como objetivo realizar o mapeamento das manifestações culturais e dos grupos sociais na região de abrangência do NEA-BC.

Vamos utilizar o levantamento feito na primeira atividade deste capítulo. Como temos um levantamento prévio das manifestações culturais e dos grupos sociais com uma identidade específica previamente levantada, vamos agora para os seguintes passos:

- 1 - Forme os grupos de acordo com o número de participantes.
- 2 - Cole o mapa com uma fita adesiva, em uma prancha de isopor.
- 3 - Usem alfinetes para identificar, no mapa, a localização aproximada da manifestação cultural e/ou grupo identitário levantado previamente.
- 4 - É possível que, nesse momento da atividade, apareçam outras manifestações e/ou grupos. Não tem problema, aproveitem o momento para registrar tudo. Lembre-se: vocês agora são os cartógrafos de seus territórios!
- 5 - Faça uma legenda, utilizando pincéis com as devidas cores. Por exemplo, se foram identificados, com a cor vermelha, pescadores de lagoas da comunidade “x”, a mesma cor deve ser mantida na legenda.
- 6 - Discuta, em grupo, se há necessidade de incluir algum tipo de conflito da comunidade e/ou manifestação cultural mapeada com outra instituição e atividade econômica. Lembre-se de ter uma legenda específica caso for esse o caminho.

7 - Não se prendam a deixar a legenda especificando apenas qual grupo está sendo nomeado. Podem utilizar outros materiais, como adesivos coloridos, em vários formatos (estrela, círculo, quadrado) e de várias cores, para apresentar o que torna esse grupo especial. Por exemplo, identificamos que a comunidade “x” tem, como prática, fazer um tipo de reza que somente é vista nesse local. Escolha um adesivo de qualquer cor, coloque onde está localizada a comunidade e sinalize, na legenda, o nome da manifestação cultural.

8 - Não tenham limites para as legendas. Se tem muita diversidade, o mapa tem que trazer essa diversidade. Esse é o espírito da cartografia social.

9 - Ao final, apresentem para todo o grupo e façam uma discussão sobre a experiência da elaboração dos mapas, do que se abordou durante a elaboração. Tudo que foi identificado será registrado posteriormente em um único mapa.

10 - Realizem o registro fotográfico e audiovisual nesse momento, pois os mapas poderão ser inseridos em programas específicos para georreferenciamento. Em relação ao uso de programas, esse pode ser feito por meio de um treinamento em plataformas que possibilitem a inserção dos dados obtidos durante o programa. As plataformas mais comuns e gratuitas são o My Maps, do Google®, Mapa de Vista, Mapas Coletivos, dentre vários.

Daí em diante, acreditamos que as lideranças poderão aplicar essa ferramenta poderosa pois o protagonismo na elaboração de mapas passa a ser realizado pela comunidade. Um mapa, nesse momento, passa a ser um documento importantíssimo para as reivindicações, pautas de luta, reconhecimento, resolução de conflitos, dentre outros.

PRÓXIMOS PASSOS...

Neste capítulo, conhecemos um pouco sobre o conceito de território e de diversidade cultural relacionando-os com a Bacia de Campos. Além disso, conversamos um pouco sobre os impactos da cadeia do petróleo os relacionando com o território.

A partir daí, vamos para a próxima parada! O capítulo que se segue, POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO SOCIOESPACIAL, apresentará as legislações e as políticas da área ambiental e urbanística que interferem na gestão socioespacial municipal.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

- ANDRADE M. C. **A questão do território no Brasil**. São Paulo: Hucitec; Recife: IPESPE, 2004.
- ARRUTI, J. M. M. **Antropologia e história do processo de formação quilombola**. Bauru: EDUSC, 2006.
- BONNEMAISON, J. e CAMBRÉZY, L. Le lien territorial: entre frontières et identités. *Géographies et Cultures. Le Territoire*, n. 20. Paris: L'Harmattan, 1996.
- BOURDIEU, P. **O Poder Simbólico**. 11. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.
- CARVALHO, F. S. **Patrimônio em Campos dos Goytacazes**: possibilidades para a construção de uma educação antirracista. 109 f. Dissertação (Mestrado) – Mestrado Profissional em Ensino de História, UFF, Niterói, 2020.
- COSTA, N. O. da. et al. Cartografia social uma ferramenta para a construção do conhecimento territorial: reflexões teóricas acerca das possibilidades de desenvolvimento do mapeamento participativo em pesquisas qualitativas. **Acta Geográfica**, v. 0, n. 0, p. 73–86, jan./dez. 2016.
- FESTA de Corpus Christi. **Mapa da Cultura RJ**, [s. l.], 2022. Disponível em: <http://mapadecultura.com.br/manchete/festa-de-sao-pedro>. Acesso em: 21 jan. 2022.
- FESTA de São Pedro. **Mapa da Cultura RJ**, [s. l.], 2022. Disponível em: <http://mapadecultura.com.br/manchete/festa-de-sao-pedro>. Acesso em: 21 jan. 2022.
- HAESBAERT, R. O mito da desterritorialização e as “regiões-rede”. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA, 5., 1994, Curitiba. **Anais [...]**. Curitiba: AGB, 1994.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Regiões de influência das cidades**: 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Base de Informações Geográficas e Estatísticas sobre os Indígenas e Quilombolas**: Censo Demográfico, 2020. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/27480-base-de-informacoes-sobre-os-povos-indigenas-e-quilombolas.html>. Acesso em: 25 jul. 2022.

INSTITUTO DE OCEANOGRAFIA. **A realidade dos pescadores com base nos fundamentos da Educação no Processo de Gestão Ambiental:** análise sobre as comunidades de pescadores artesanais da região Norte Fluminense. Rio Grande, RS: FURG, 2018.

MANHÃES, M. C.; ESTEVES, J. Especificidades culturais da comunidade pesqueira de Arraial do Cabo: os muxuangs. In: CONGRESSO NACIONAL DE LINGUÍSTICA E FILOLOGIA, 22, 2020, Rio de Janeiro. **Anais** [...]. Rio de Janeiro: Círculo Fluminense de Estudos Filológicos e Linguísticos, 2020.

MENEZES, P. M. L; FERNANDES, M. C; DIAS, A. C.; SOUZA, K. S. e; NASCIMENTO, J. R. **A evolução político-administrativa do estado do Rio de Janeiro - Comprovação através da cartografia histórica.** In: VI Simpósio Luso-Brasileiro de Cartografia Histórica, 2015, Braga, Portugal. Disponível em: <http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/14327.pdf>. Acesso em: 29 jun. 2022.

PACHECO, C. A. G. **A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos.** 2003. Trabalho de conclusão de curso (Graduação) - Universidade Federal do Rio De Janeiro, [S. l.], 2003. Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/a_aplicacao_e_o_impacto_dos_royalties.pdf. Acesso em: 29 jun. 2022.

PENA, R. A. Território brasileiro. Escola Kids, [s. l.], jan./dez. 2022. Disponível em: <https://escolakids.uol.com.br/geografia/territorio-brasileiro.htm>. Acesso em: 29 jul. 2022.

PIQUET, R. Impactos da indústria do petróleo no Norte Fluminense. In: HERCULANO, S.; CORREA, H. D. **Oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas:** o caso de Macaé (RJ). Niterói: UFF, 2010.

QUISSAMÃ RJ, terá programação para comunidade quilombola a partir de sábado. **G1**, [s. l.], 16 jul. 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/2018/11/16/quissama-rj-tera-programacao-para-comunidade-quilombola-a-partir-de-sabado.ghtml>. Acesso em: 29 jul. 2022.

QUISSAMÃ: Quilombo Machadinha é reconhecido como Patrimônio Histórico-Cultural. **Record TV Interior**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://youtu.be/zYpqzaZgFDY>. Acesso em: 21 jan. 2022.

SILVA, P. N. da. **Política quilombola**: acessos e entraves em Conceição do Imbé, RJ. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, UENF, 2015.

SILVA, A. C. C. da. Política, cultura e posse da terra na Fazenda Machadinha. **Aceno**, v. 3, n. 6, p. 36–51, jan./dez. 2016.

POLÍTICAS PÚBLICAS E GESTÃO SOCIOESPACIAL



Autores:

Philippe Braga André
Zandor Gomes Mesquita

APRESENTAÇÃO

Neste capítulo, discutiremos a relação entre políticas públicas e gestão socioespacial no contexto do município. Os processos de gestão socioespacial tratam da implementação de políticas públicas com o objetivo de impactar positivamente a vida de muitas pessoas nos diferentes espaços de um município, pensando de que forma a localização e a distribuição dessas políticas podem gerar mais benefícios e proporcionar um uso dos recursos de forma mais otimizada e eficiente, sejam estes recursos humanos, financeiros, ambientais e outros.

Nosso objetivo é que, ao final da leitura, você entenda o que é a dimensão socioespacial dos processos de gestão e planejamento dos municípios e sua importância. Também conheceremos alguns instrumentos legais (legislações específicas) que podem ser mobilizados nesses processos, buscando entender de que forma eles impactam no uso e na ocupação do espaço. O planejamento e a gestão podem ocorrer em variados recortes espaciais e serem executados nas diferentes esferas administrativas: no país, guiados pelo Governo Federal; nos estados da federação, pela ação dos governos estaduais; e, nos limites municipais, pelos governos municipais. Todavia, aqui trataremos especialmente dos instrumentos que afetam os municípios.

RELEMBRANDO AS POLÍTICAS PÚBLICAS

No seu dia a dia, provavelmente, você deve vivenciar uma série de situações resultantes de decisões que foram tomadas por governos. Em alguns casos, essa relação é muito explícita, por exemplo: quando se vai a um posto de saúde ou se faz a matrícula de uma criança na escola, estando em contato direto com os profissionais, estrutura e equipamentos disponíveis naquele local, que são providenciados e monitorados pelas secretarias diretamente responsáveis (Secretarias de Saúde e Educação, respectivamente). Em outros casos, essa relação é menos óbvia: quando um alimento é comprado, mesmo que não se perceba, determinados padrões de qualidade e de higiene na sua fabricação foram estabelecidos, regulados e fiscalizados pelo governo. O que os exemplos têm em comum?

Todos os casos (e poderíamos pensar em muitos outros) têm suas origens em decisões tomadas em nível governamental, com o objetivo de impactar a realidade de um conjunto de pessoas. Esse impacto pode ser direcionado a algum grupo de pessoas, à população como um todo, estar direcionado a um recorte espacial, ou até combinando as duas dimensões: afetar um grupo populacional em uma área delimitada. O mais importante é pensarmos que são decisões tomadas para guiar a atuação da administração pública e trazer benefícios coletivos.

Desta forma, decisões tomadas em nível governamental podem impactar a realidade de um conjunto de pessoas e, por isso, devem estar sempre balizadas em leis específicas, bem como precisam garantir que os cidadãos possam se expressar e discutir as escolhas dessas políticas públicas.



PLANEJAMENTO E GESTÃO SOCIOESPACIAL

O processo de construção, implementação e avaliação das políticas públicas pode ser entendido a partir de muitas dimensões: da sua conexão com a vida das pessoas, com a economia, com as manifestações culturais etc., ou na dimensão espacial, ou seja, relacionada ao espaço.

Estamos interessados aqui, em entender o papel das políticas públicas no estímulo de transformações positivas (como desenvolvimento econômico, social, proteção ambiental etc.) nos municípios, regiões, estados e país; e seu poder de restauração ou de diminuição de consequências negativas decorrentes de empreendimentos produtivos sobre os diferentes territórios. Em ambos os casos, trata-se da **gestão socioespacial**. Ou seja, da **adoção de práticas que têm por objetivo organizar, coordenar e localizar ações e atividades que afetam o ordenamento dos diferentes territórios**. Explicaremos melhor a seguir.

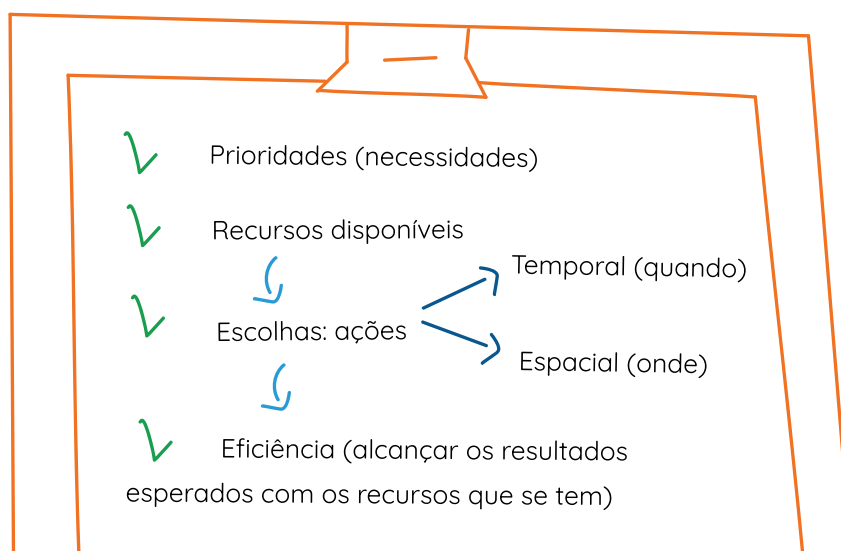
Em muitos momentos, você já deve ter ouvido a palavra **gestão** em frases como:



Repare que, nos exemplos, a palavra gestão, de alguma forma, esteve ligada a atitudes. Simplificando, inicialmente podemos dizer então que gerir algo é tomar uma ou mais atitudes sobre um ou mais assuntos na expectativa de concretizar um objetivo ou de resolver um problema.

Essas decisões frequentemente ocorrem num contexto no qual existem muitas demandas, ou seja, necessidades de intervenção, e uma escassez de recursos, financeiros ou humanos, sendo necessária a adoção de um conjunto sistematizado de escolhas, definição de prioridades e busca por melhores formas de realizar as ações com os recursos disponíveis. Deve acontecer, portanto, uma organização das ações de forma espacial e temporal.

Figura 3.1: Elementos importantes a serem considerados na gestão.

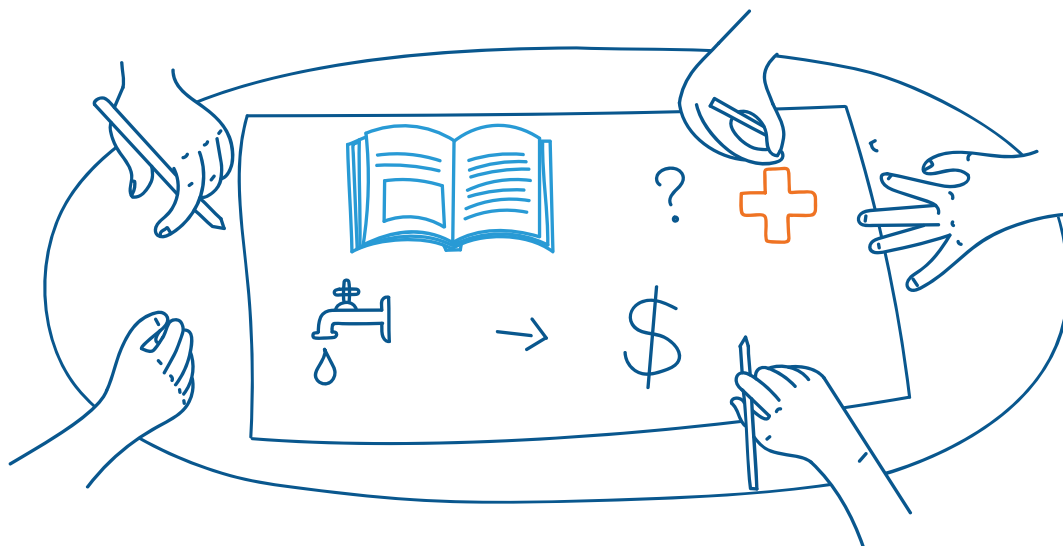


Fonte: Associação Raízes (2021).

Precisamos falar de outro termo que comumente aparece associado à gestão: o **planejamento**. Assim como a gestão, o planejamento também trabalha com a coordenação de recursos e de ações para atingir uma finalidade. A diferença contudo, está no horizonte temporal. **Quando planejamos estamos pensando no futuro. Quando realizamos a gestão, pensamos no presente.**

Por exemplo: todos os meses, você faz um planejamento dos seus gastos considerando seus recursos financeiros, suas necessidades e seus desejos. Olhando para o futuro, você decide a melhor forma de organizar sua renda com ações que permitam a você satisfazer todas as demandas planejadas. Já, ao longo do mês, você faz a gestão das ações que pensou anteriormente: no momento adequado efetua pagamentos, compra artigos ou paga serviços de que necessita. Ao surgirem imprevistos (gastos inesperados, oportunidades não disponíveis anteriormente), você promove uma reorganização dos seus planos e procura agir da melhor forma a equilibrar o quanto possui de recursos e suas demandas. Esse simples exemplo nos permite entender que **o planejamento, a partir de previsões sobre o futuro,**

possibilita escolher as melhores ações para resolver um problema ou aproveitar uma situação que ainda irá acontecer. Já a gestão é a concretização desse planejamento no presente e, ao mesmo tempo, lida com tudo que é imprevisível e exige correções de rumo.



A gestão e o planejamento públicos devem se atentar também à dimensão espacial e, dessa forma, localizar e coordenar a implementação de políticas públicas em diferentes lugares, de modo a impactar a realidade social e espacial. A gestão socioespacial permite um melhor aproveitamento de recursos, atendimento de demandas da população, bem como aproveitar oportunidades que se colocam de forma diferenciada nos locais de atuação do poder público. Assim, a gestão socioespacial, ao estabelecer e organizar as políticas públicas pelo território, influencia na organização deste espaço, ou seja, em seu **ordenamento territorial**.

Por exemplo, uma decisão sobre quais bairros terão prioridade para a implantação de rede de água para abastecimento das casas passa pela gestão socioespacial. Para poder decidir, será levado em consideração, entre outras possibilidades:

- os recursos públicos disponíveis;
- as necessidades e atividades desenvolvidas em cada bairro;
- a quantidade e a situação econômica e social dos moradores;
- a viabilidade do terreno e melhor rota para atender a população;
- que a Lei das Águas (Lei nº 9.433/1997) determina que, em situações de escassez, o uso prioritário dos recursos hídricos é o consumo humano e a dessedentação de animais.

Em se tratando de ordenamento, a palavra ordem aparentemente possui uma conotação positiva, remetendo a ideias de *organização, arrumação e regularidade*. Todavia, devemos ter um olhar crítico sobre esse processo, afinal, as políticas públicas e as ações que objetivam **ordenar processos nos territórios** se baseiam num sentido de ordem em alguns aspectos, porém podem promover desordem em outros.



Fique atento!

Um exemplo de mudanças polêmicas promovidas pela gestão pública na organização do território municipal, por conta de um empreendimento, é o caso do Terminal Portuário de Macaé (Tepor), ainda em processo de licenciamento ambiental. Houve diminuição da abrangência de uma Área de Proteção Ambiental e mudança no zoneamento industrial do município. Saiba mais sobre isso no artigo de Pinheiro e Arruda (2020).

Por esse motivo há uma série de instrumentos legais que visam, entre outras funções, organizar a gestão socioespacial. Muitos desses instrumentos preveem formas de participação popular com intenção de tornar as decisões mais democráticas e ampliar o diálogo entre os tomadores de decisões e a população. Esses instrumentos podem, de uma forma geral, ser divididos em dois grandes grupos: aqueles ligados à regulação urbanística e aqueles ligados a questões ambientais. A seguir, vamos discutir alguns deles.

INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO SOCIOESPACIAL LIGADOS À REGULAÇÃO URBANÍSTICA

A década de 1980 no Brasil foi marcada pelo processo de redemocratização depois de 20 anos de ditadura militar. A Constituição Federal, promulgada em 1988 (CF/88), estabeleceu as novas regras democráticas para a sociedade brasileira. Houve uma combinação de perspectivas de maior descentralização de decisões e, ao mesmo tempo, de previsão legal de ordenamento urbano. Isso fez com que se instalasse um protagonismo do município no estabelecimento das políticas públicas de gestão socioespacial urbana, sem a exclusão, contudo, do papel dos estados e da União.

Em 2001, foi promulgada a Lei nº 10.257/01, conhecida como **Estatuto da Cidade**, com o objetivo de estabelecer diretrizes gerais para a Política Urbana. À luz da Constituição de 1988, o Estatuto prevê a **gestão democrática das cidades**.

A seguir, veremos alguns dos instrumentos para a realização do planejamento e da gestão socioespacial.



PLANO DIRETOR

O Estatuto da Cidade reconhece, mas não resolve e nem elimina os conflitos relacionados ao planejamento, à gestão e ao uso coletivo da cidade (RODRIGUES, 2004), todavia, determina instrumentos que auxiliam a lidar com eles. É assim que, por um lado, a CF/88 determina a **obrigatoriedade da elaboração de Plano Diretor**

para municípios com população superior a vinte mil habitantes e, por outro lado, o Estatuto da Cidade amplia essa exigência para as cidades:

- » integrantes de regiões metropolitanas e de aglomerações urbanas;
- » cujo poder público municipal pretenda estimular o uso e a ocupação de propriedades urbanas não ou subutilizadas;
- » que façam parte de áreas de especial interesse turístico;
- » inseridas na área de influência de empreendimentos ou de atividades com significativo impacto ambiental de âmbito regional ou nacional; e
- » incluídas no cadastro nacional de cidades com áreas suscetíveis à ocorrência de deslizamentos, inundações bruscas e processos geológicos ou hidrológicos.

Mas para que serve um Plano Diretor?

O Plano Diretor é o **instrumento básico da política de desenvolvimento e de ordenamento da expansão urbana**. Deve apresentar regras que, de algum modo, influenciem a forma como os espaços urbanos devem ser ocupados e utilizados tanto no presente quanto no futuro, buscando compatibilizar o desenvolvimento do município com o bem-estar social e ambiental dos cidadãos. Assim, ele **estabelece as bases para o planejamento e para a gestão socioespaciais**. Também é papel do Plano Diretor estabelecer quais os requisitos para que as propriedades urbanas cumpram a sua **função social**.

A função social de uma propriedade é cumprida quando a sua utilização garante que as necessidades de qualidade de vida, de justiça social e de desenvolvimento econômico dos cidadãos estejam atendidas. Portanto, cabe ao Plano Diretor de cada cidade determinar o que aquele conjunto de cidadãos, a população municipal, entende como uma propriedade “subutilizada” ou “não-utilizada” e o que deve ser feito nesses casos.

Por fim, uma das principais características dos Planos Diretores é o seu **caráter participativo e periódico**. Por participativo, entende-se a possibilidade de colaboração de todo e qualquer cidadão que tenha interesse em sua construção. Seu caráter periódico se dá pela necessidade de revisão a cada dez anos, sendo esta importante para que o Plano Diretor reflita as mudanças no espaço ao longo do tempo.

A participação cidadã na elaboração do Plano Diretor deve ser garantida por meio de audiências e de debates públicos, além da publicização e do acesso a documentos e informações geradas em seu processo de construção. Também devem ser previstos mecanismos para que, durante sua vigência, o seu cumprimento (ou não) seja fiscalizado, controlado e publicizado (BRASIL, 2004).

Saiba mais!



Apesar de ainda não serem muitos os municípios que possuem Plano Diretor, esse número vem crescendo desde a promulgação do Estatuto da Cidade. De acordo com a Confederação Nacional de Municípios, em 2005, apenas 14,5% dos municípios haviam realizado o processo de construção dos documentos. Em 2019, eram 51,5%, cerca de 2.866 municípios (CNM, 2020).



LEIS DE ZONEAMENTO

Apesar de não ter uma previsão obrigatória como o Plano Diretor, o zoneamento é um dos instrumentos mais difundidos de regulação urbana. Em alguns casos, inclusive, está previsto ou definido no próprio Plano Diretor.

Basicamente, o zoneamento urbano trata de **delimitar espacialmente as áreas das cidades que deverão ter seu uso e ocupação estimulados para determinadas atividades e desestimulado ou proibido para outras**. Determinam-se, assim, regiões residenciais, comerciais, industriais, agrícolas, de proteção ambiental etc.

De uma forma simplificada, as leis de zoneamento têm, por objetivo:

- » controlar o crescimento das cidades (definindo áreas prioritárias para expansão e áreas para preservação);
- » mediar conflitos entre usos e ocupações (evitando, por exemplo, que atividades que gerem algum grau de inconveniente, como barulho, poeira, poluição, localizem-se próximas a atividades que dependam de menor perturbação externa, como escolas e hospitais); e
- » proteção de áreas ambientalmente sensíveis e/ou perigosas para ocupação (encostas de morros, margens de corpos hídricos etc.).

Em suma, o objetivo do zoneamento é colocar parâmetros e instrumentos que facilitem a gestão socioespacial da cidade, permitindo ao poder público ordenar, fiscalizar, punir, promover o desenvolvimento de forma ordenada e gerar maior qualidade de vida para os cidadãos.

Áreas rurais

O Estatuto da Cidade define que os Planos Diretores devem considerar integralmente os territórios dos municípios nas ações voltadas para o planejamento das ações e não apenas suas áreas urbanas. Assim, no estabelecimento do zoneamento, as áreas rurais podem e devem ser consideradas.

No processo de zoneamento rural são considerados elementos diferentes do zoneamento urbano. Nesse último, enquanto questões como a capacidade das redes

de infraestrutura (energia, saneamento, transportes etc.) são um elemento central, no zoneamento rural devem ser consideradas características como tipo do solo, topografia, presença de recursos naturais, potencialidade de exploração para usos agrícolas e não-agrícolas (turismo, lazer, extrativismo vegetal e mineral e muitos outros). O processo de zoneamento rural deve levar em conta a dimensão da democratização do acesso à terra, bem como a sustentabilidade das práticas agrícolas e não-agrícolas (NAKANO, 2004).

Um ponto sensível no território é a relação entre o urbano e o rural e suas delimitações. Normalmente, o Plano Diretor estabelece tais limites no macrozoneamento, contudo, a própria dinâmica de crescimento das cidades e a expansão das áreas destinadas à moradia faz com que, na prática, nem sempre esses limites sejam respeitados. Pode haver a delimitação de uma área de transição entre o urbano e o rural que, em termos legais, está definida como área rural, ou uma área que ainda tem predomínio de características rurais ser definida como urbana para fins imobiliários, sendo legalmente considerada urbana ou de expansão urbana.

O Plano Diretor, então, precisa dar um tratamento diferenciado para essas áreas. O poder do município, nesse ponto, porém, é mais limitado e precisa estar em articulação com a União, pois compete à legislação federal definir o parcelamento do solo rural (Lei nº 5.868/72) e muitas das suas características de uso e ocupação por meio da política agrícola (Lei nº 8.171/91), entre outras legislações da área.

Algumas questões sobre o zoneamento

Historicamente, zoneamentos muito restritivos, que definiam que extensas áreas de um território teriam apenas uma atividade econômica, acabaram perdendo sua vitalidade quando tal atividade entra em decadência ou outros espaços se mostraram mais atrativos para seu desempenho. Como não havia outros usos e formas de ocupação, tornaram-se áreas abandonadas e degradadas.

Para a elaboração de um zoneamento que não seja excludente, é necessário primeiramente pensarmos em zoneamentos que tenham algum grau de **flexibilidade**, ou seja, que possibilitem a convivência de atividades diferentes que não sejam incompatíveis entre si. Além disso, definindo **áreas prioritárias para investimentos públicos** na transformação do espaço, trazendo benefícios e qualidade de vida à coletividade.



LEIS DE USO E DE OCUPAÇÃO DO SOLO

Nas cidades convivem atividades econômicas, administrativas, de lazer, de oferta de serviços e muitas outras que ocorrem em proximidade espacial, que se influenciam e impactam a vida dos habitantes e do meio ambiente. Por isso, muitos municípios optam por adotar leis de uso e de ocupação do solo que objetivam ordenar as diferentes formas de ocupação dos espaços urbanos, normatizando os diferentes usos, com o objetivo de:

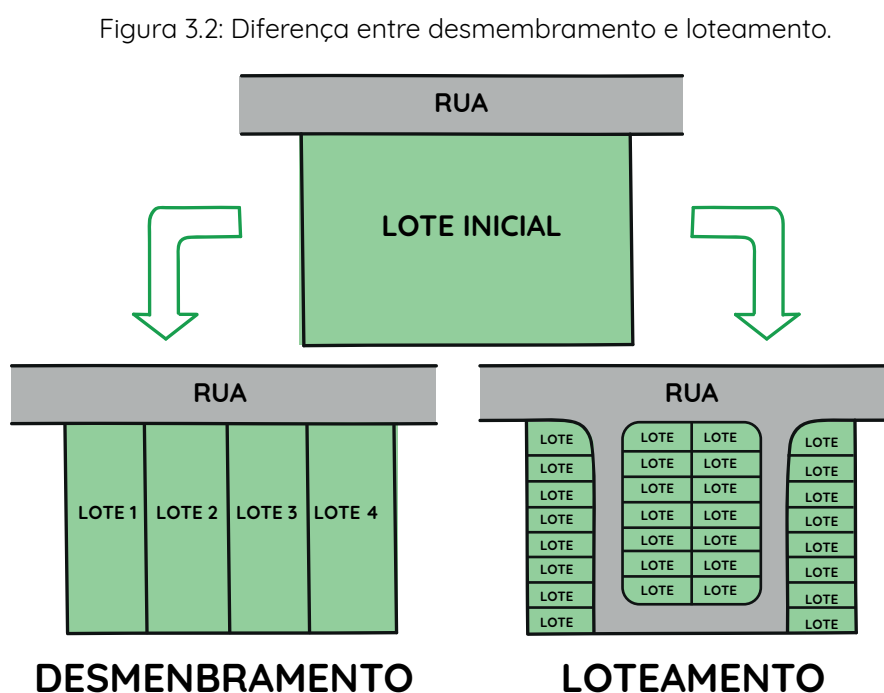
- » promover a mediação de conflitos entre atividades (quando uma atividade pode afetar a realização de outras);
- » a racionalização de recursos (garantir, por exemplo, que haja a concentração da oferta de determinados serviços públicos em uma dada área da cidade);
- » a proteção ambiental (evitar que atividades poluidoras ou que promovam outros impactos ambientais ocorram em áreas sensíveis);
- » direcionar a expansão das áreas urbanas (elegendo áreas prioritárias para loteamentos, controlando a expansão da cidade e consequente pressão por recursos diversos);
- » controlar a densidade de ocupação (evitando que determinadas áreas concentrem muitas pessoas e demande por muitos serviços públicos).

Parcelamento do solo

As leis de uso e de ocupação do solo conseguem realizar essa coordenação territorial por meio de mecanismos como o zoneamento, comentado no item anterior, mas também é comum que estabeleçam parâmetros para **o parcelamento do solo urbano, situação na qual um terreno é subdividido para fins de edificação**.

Esse parcelamento pode se dar na forma de loteamento e desmembramento. No loteamento, a subdivisão ocorre gerando a necessidade de abertura de novas vias de circulação, de logradouros públicos, ou o prolongamento e a ampliação das vias existentes. Já o desmembramento é a divisão do terreno sem que haja essa necessidade.

A figura abaixo apresenta uma representação hipotética dos dois processos:



Fonte: Planej (2019).

As características dos terrenos gerados por essas subdivisões, bem como as atividades que ali serão realizadas, devem atender ao que está estabelecido no Plano Diretor e na Lei de Uso e Ocupação do Solo. Além disso, as leis municipais e estaduais devem reportar-se à lei federal de parcelamento do solo urbano, Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979.

Com essa lei é possível garantir que os lotes criados cumpram requisitos mínimos: que possuam áreas e dimensões mínimas de testadas de lotes, que seu acesso se dê por vias públicas, contendo características técnicas compatíveis com suas funções, que possuam infraestrutura básica, área reservada para a criação de praças e equipamentos urbanos, que garantam condições para a preservação ambiental e que sejam localizados adequadamente, sem risco para a construção (INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES, 2017).

Você sabia



Estar em conformidade com a lei de uso e ocupação do solo do município é condição que deve ser considerada nos processos de licenciamento ambiental de grandes obras, de mudança de função de prédios e de outros equipamentos urbanos etc.



CÓDIGOS

Os códigos são leis mais restritas no que diz respeito ao grau de regulação do espaço urbano, que estabelecem critérios para seu ordenamento e parâmetros para a gestão socioespacial. Dentre outros como o código ambiental e o código sanitário, dois tipos de códigos podem ser destacados em relação à gestão do espaço das cidades: o **código de obras** e **código de posturas**.

Os **códigos de obras** objetivam definir regras para a construção de edificações na cidade que garantam um mínimo de conforto, higiene e segurança para os futuros usuários. Ele pode abarcar uma série de fatores, desde o mínimo de metros quadrados que um cômodo deve ter, até elementos de segurança exigidos em face das características ambientais do local de construção, como proteção a enchentes e transbordamento de rios. Ele pode determinar:

- » regras quanto à elaboração e à execução de projetos das construções (tanto novas, quanto reformas);
- » os trâmites legais para que a obra seja considerada em conformidade com a legislação;
- » a regulação da disposição das edificações nos terrenos e suas relações com as vias públicas (distanciamento, formas de acesso);
- » tamanho de calçadas, requisitos sobre paisagismos e outros.

Assim, as normas dos códigos de obras permitem a fiscalização, o controle e a punição por parte do poder público em caso de desobediência.

Se, por um lado, os códigos de obras têm a intenção de regulamentar a construção material da cidade, por sua vez, os **códigos de posturas** objetivam disciplinar o uso dos espaços públicos do município. Preveem possíveis conflitos entre diferentes usuários do espaço urbano e formas de mediá-los e compatibilizar os diversos usos possíveis, definindo critérios para o uso de vias públicas, praças, logradouros, realização de atividades econômicas, porte e circulação de animais e muitas outras questões. Têm, como foco, regular o comportamento dos cidadãos com vistas ao bem-estar coletivo e à adequação à preservação ambiental, patrimonial e estética da cidade.

INSTRUMENTOS PARA A GESTÃO SOCIOESPACIAL LIGADOS AO MEIO AMBIENTE

Assim como o ordenamento territorial urbano, a Constituição de 1988 também abriu novas perspectivas para o tratamento da questão ambiental no nível legal. Além de aparecer em diversos pontos da CF/88, o meio ambiente possui um capítulo específico (Capítulo VI), abrigado no Título VIII (“Da Ordem Social”), o que nos permite perceber que o texto constitucional não encara a questão ambiental como algo separado das dinâmicas e movimentos da sociedade. Isso fica bastante claro quando, já de início, estabelece que

(...) todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações (BRASIL, 1988).

A responsabilidade do poder público na garantia deste direito se desdobrou, posteriormente, em uma série de instrumentos e de outras leis que possuem como objetivo a regulamentação da gestão ambiental.

A seguir, veremos algumas dessas regulamentações e como elas afetam a gestão socioespacial e a elaboração de políticas públicas relativas ao meio ambiente no nosso município.



LICENCIAMENTO AMBIENTAL

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos previstos pela Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/81) e previsto, de certa forma, pela Constituição Federal de 1988, quando determina que atividades com potencial de significativa degradação do meio ambiente devem realizar um estudo de impacto ambiental.

Tem como principal objetivo compatibilizar o desenvolvimento social e econômico com o equilíbrio e a preservação ambiental. É uma operação complexa

em que interagem o empreendedor (aquele que deseja instalar a atividade potencialmente poluidora ou que utiliza recursos naturais), a população local (que pode vir a ser afetada pela atividade em questão) e o poder público.

Repare que há uma dimensão espacial em comum entre todos esses agentes sociais, pois a instalação de um empreendimento ou de atividade altera a dinâmica daquele espaço e seu entorno, sendo necessária, portanto, ser considerada no processo de gestão socioespacial dos municípios.

A responsabilidade da expedição da licença ambiental para o empreendimento ou atividade pode ser de órgão federal, estadual ou municipal, dependendo das características do empreendimento, como exposto no quadro abaixo. São também apresentados os órgãos responsáveis pelo licenciamento em cada esfera. Para estados e municípios, essa autonomia para licenciar ocorre apenas se possuírem Conselhos Estaduais/Municipais de Meio Ambiente.

Quadro 3.1: Tipologia dos empreendimentos e das atividades segundo a esfera responsável pelo seu licenciamento ambiental.

Esfera responsável	Características do empreendimento ou da atividade	Órgãos responsáveis pelo licenciamento ambiental
Órgão federal	- Localizados ou desenvolvidos: - parte no Brasil e em outro país vizinho; - no mar territorial, na plataforma continental ou na zona econômica exclusiva; - e em terras indígenas; - em unidades de conservação instituídas pela União, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs). - Atinjam mais de um estado; - De caráter militar; - Destinados a pesquisar, lavrar, produzir, beneficiar, transportar, armazenar e dispor material radioativo, em qualquer estágio, ou que utilizem energia nuclear. - Portos e instalações portuárias (volume superior a 450.000 TEU/ano ou a 15.000.000 ton/ano) - Ferrovia, hidrovia ou rodovia federal; - Petróleo e gás: exploração e/ou produção (<i>offshore</i>) produção quando realizada a partir de recurso não convencional de petróleo e gás natural (<i>offshore e onshore</i>); - Usinas hidrelétricas e termelétricas (acima de 300 megawatt) e/ou eólica (<i>offshore e transição terra-mar</i>).	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA)
Órgão estadual	- Afetem bens estaduais ou cujos impactos se estendam por mais de um município, mas ainda dentro dos limites do estado; - Localizados ou desenvolvidos em unidades de conservação instituídas pelo estado, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).	Órgão ambiental estadual. No caso do estado do Rio de Janeiro, é o Instituto Estadual do Ambiente (INEA)

Órgão municipal	- Empreendimentos cujos impactos se limitem aos territórios dos municípios e sejam de pequeno porte; - Localizados em unidades de conservação instituídas pelo município, exceto em Áreas de Proteção Ambiental (APAs).	Em geral, estão atrelados às Secretarias Municipais de Meio “Ambiente ou similares.
-----------------	--	---

Fonte: Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011 (Artigos 7º, 8º e 9º) e Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015. Elaborado pelos autores.

Saiba mais!



O Artigo 17 da Lei Complementar nº 140/2011 determina que compete ao órgão responsável pelo licenciamento lavrar auto de infração ambiental e instaurar processo administrativo para a apuração de infrações à legislação ambiental cometidas pelo empreendimento ou pela atividade licenciada ou autorizada. Em seus parágrafos, explica, em termos gerais, como fazer e mais detalhes. Vale conferir!

Audiências públicas



O licenciamento ambiental também deve contar com a participação da população. Em alguns casos, dependendo das atividades, do impacto ambiental previsto ou da solicitação de algum dos envolvidos, pode ser determinada a realização de audiência e consultas públicas.

Nos empreendimentos ou nas atividades considerados efetivos ou potencialmente causadores de significativa degradação do meio, do qual a licença dependerá de prévio Estudo de Impacto Ambiental e respectivo Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), a Resolução Conama nº 237/97, indica a realização de audiências públicas como uma etapa do procedimento de licenciamento.

A audiência pública apresenta aos interessados o conteúdo do EIA e do Rima (diagnóstico, áreas de influência, impactos positivos e negativos do empreendimento, medidas mitigadoras e compensatórias etc.), esclarece dúvidas e recolhe críticas e sugestões sobre o empreendimento e sobre as áreas a serem atingidas.

As audiências públicas, no licenciamento ambiental, são regidas pela Resolução Conama nº 9/87 e, no estado do Rio de Janeiro, são obrigatórias para todos os empreendimentos, obras ou atividades que exigem a apresentação de EIA/Rima, segundo o Art. 3º da Resolução Conama nº 35/2011.



Fique atento!

Segundo o Art. 2º da Resolução Conama nº 9/87, sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 ou mais cidadãos, o órgão de meio ambiente promoverá a realização de audiência pública.



GESTÃO DAS ÁGUAS

Além de essencial à sobrevivência do homem, a água é um recurso que participa de diversas atividades econômicas, como a produção agropecuária, industrial, construção civil, transportes, etc. Por isso, muitas vezes surgem conflitos entre os diferentes usuários das águas e, assim, sejam necessárias regras, leis e organismos de gestão.

A gestão das águas no Brasil possui como principal norteadora a Política Nacional de Recursos Hídricos (PNRH), instituída pela Lei nº 9.433, de 8 de janeiro de 1997, conhecida como Lei das Águas. A PNRH tem como objetivos principais:

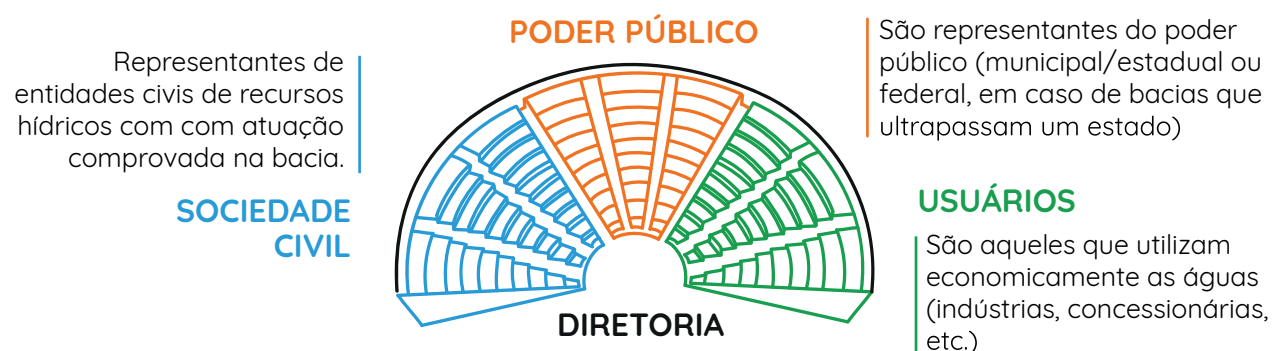
- » assegurar a sustentabilidade do uso da água, considerando os usos do presente e do futuro;
- » promover o seu uso racional;
- » prevenir a ocorrência de problemas decorrentes de uso inadequado; e
- » incentivar a captação, a preservação e o aproveitamento do uso da água pluvial (da chuva).

As condições em que ocorrem naturalmente as águas exigem uma gestão que afeta os territórios de diferentes estados e municípios ao mesmo tempo. É por isso que a Lei das Águas instituiu um **Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos (Singreh)**. O Singreh é formado pelo conjunto de órgãos e colegiados que vão orientar e decidir de que forma a gestão das águas deve ocorrer. Com o objetivo de ser democrático, fazem parte dele diversos órgãos federais, estaduais e municipais, bem como a sociedade civil.

Os Comitês de Bacia Hidrográfica

Nesse sentido, a Lei das Águas coloca, no centro de todo esse processo de democratização da gestão da água, os **Comitês de Bacias Hidrográficas (CBHs)**. Os comitês são compostos pelo poder público, pelos usuários e pelas comunidades (Figura 3.3), tendo o papel de debater e de encontrar soluções para problemas e conflitos originados pelos usos dos recursos de cada bacia hidrográfica.

Figura 3.3: Composição do Comitê de Bacia Hidrográfica.



Fonte: Associação Raízes (2021).



Dicionário - **Bacias Hidrográficas** são áreas definidas pela existência de um rio principal e seus afluentes, que escoam para o mesmo curso d'água, abastecendo-o. Seus caminhos são definidos pela sua relação com o relevo, com as águas sendo direcionadas das partes mais altas para as partes mais baixas. As formas do relevo levam cursos de água menores, como riachos, córregos e rios pequenos, a abastecerem os rios maiores.

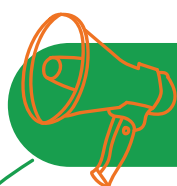
Os CBHs são entidades colegiadas com atribuições consultiva, normativa e deliberativa, pelo qual se faz possível a gestão participativa e descentralizada dos recursos hídricos. **No contexto de cada bacia, os CBHs são a autoridade máxima de decisão sobre como lidar com o gerenciamento da água.**

Figura 3.4: Área de atuação dos CBHs do estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Agência Nacional de Águas (2019).

Cabe ressaltar que o CBH não é o único responsável pelo conjunto de processos relacionados à gestão das águas. As autuações relacionadas à utilização dos recursos hídricos, assim como a outorga de direitos de uso da água fica a cargo do órgão estadual correspondente no Singreh; no Rio de Janeiro, é o INEA.



Fique atento!

A divisão territorial de atuação dos Comitês de Bacia Hidrográfica (CBHs) não é aquela dos limites político-administrativos, mas a da ocorrência dos recursos hídricos, a bacia hidrográfica.



GESTÃO DAS ZONAS COSTEIRAS

No nosso país temos uma enorme extensão do litoral e uma grande variedade de ecossistemas costeiros (manguezais, restingas, praias, recifes e outros) que se distribuem por muitos estados e municípios. Também, são múltiplas as formas de uso e ocupação da costa, bem como da realização de atividades econômicas que trazem impactos sobre a faixa litorânea. Assim, a gestão da zona costeira implica lidar, por um lado, com uma grande variedade de paisagens naturais e, por outro, com uma grande quantidade de atores sociais (sociedade, empreendedores, diversos órgãos e instâncias do poder público etc.).

Para coordenar as necessidades de mediação de conflitos, preservação e demandas sociais, existe no Brasil um Programa Nacional de Gerenciamento Costeiro (Gerco) e um Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro (PNGC), instituídos pela Lei nº 7.661/88, a Lei Nacional de Gerenciamento Costeiro. Enquanto o Gerco institui as diretrizes principais, o PNGC (atualmente em sua segunda versão) detalha os instrumentos que devem ser utilizados efetivamente.

As competências estão distribuídas entre as diferentes esferas governamentais. Nesse aspecto, o Decreto nº 5300/2004, que regulamenta o PNGC, estabelece elementos para a gestão integrada entre União, estados e municípios.

Especificamente aos municípios litorâneos, compete:

- » elaborar, implementar, executar e acompanhar o Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro (que se deverá guiar pelo PNGC e o correspondente estadual);
- » gerar e gerir informações e monitorar sua zona costeira;
- » apoiar financeira, metodológica e tecnicamente os envolvidos no processo de gerenciamento costeiro;
- » estruturar um colegiado municipal (fórum consultivo ou deliberativo composto por sociedade civil e governo); e
- » compatibilizar as suas demais políticas de ordenamento territorial com aquelas de gerenciamento costeiro.

Saiba mais!



O município de Rio das Ostras iniciou a construção de seu Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro em 2020. A elaboração do plano procurou relacionar as suas diretrizes com os 17 objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, bem como levar em consideração o potencial turístico, pesqueiro, imobiliário, urbano e rural do município (RIO DAS OSTRAS, 2021).

Scherer, Sanches e Negreiros (2010) comentam que há uma baixa participação da população no processo de gerenciamento costeiro. Na maior parte das vezes, essa se dá por meio de universidades e organizações não governamentais, entretanto

existem alguns casos em que são abertos espaços para a participação popular. É o caso dos municípios que aderem ao **Projeto Orla**.

Criado em 2002 e regulamentado em 2004, pelo Decreto nº 5.300/2004, o Projeto de Gestão Integrada da Orla Marinha (Projeto Orla) tem como objetivo principal tornar compatível a utilização dos espaços litorâneos e a proteção ambiental desses locais. Na consolidação dessas ações, este projeto prevê a formação de um Comitê de Gestão Costeira para os municípios que dele façam parte. O comitê deve fazer parte da elaboração e da implementação do Plano Diretor e contar com a participação da população. Outro momento de participação popular é aquele previsto no licenciamento ambiental de empreendimentos que se localizam em regiões costeiras ou que as afetam.



UNIDADES DE CONSERVAÇÃO

A criação de Unidades de Conservação (UC) consiste na delimitação de espaços sujeitos a regras especiais de uso e de ocupação com o objetivo de conservar e preservar os elementos de **biodiversidade** (as diferentes espécies animais e vegetais), **geodiversidade** (elementos da natureza como formas do relevo, recursos hídricos e outros) e **diversidade cultural**. As UCs podem ser criadas em áreas continentais ou marinhas.

No Brasil, a Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000, instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Basicamente, esse sistema é composto de dois tipos de unidades: as de **Proteção Integral** e as de **Uso Sustentável**.



Dicionário: **Unidades de Proteção Integral** – são mais restritivas quanto ao seu uso; permitem apenas o uso indireto de seus recursos. Por exemplo, em algumas unidades, nem mesmo a visitação é permitida, apenas aquela destinada a fins educacionais. Alterações no ambiente da UC só são permitidas se objetivarem restaurar ecossistemas modificados.

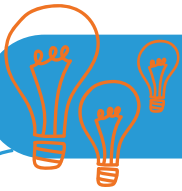
Unidades de Uso Sustentável – permitem uso mais extensivo e direto. Têm, como propósito, compatibilizar “[...] a conservação da natureza com o uso sustentável de parcela de seus recursos naturais.” (BRASIL, 2000). Em geral, as Unidades de Uso Sustentável apresentam ocupação humana e, em muitos casos, exploração de seus recursos naturais. Todavia esse uso e exploração é condicionado por regras definidas por leis e por planos específicos de cada unidade.

Saiba mais!



O NEA-BC de Armação de Búzios elaborou uma animação curta (em torno de três minutos) explicando as unidades de conservação. Vamos conferir? Está no nosso canal do YouTube® (Projeto NEA-BC):
<https://www.youtube.com/watch?v=bV3mvL9IzXy>





Fica a dica!

Veja também o vídeo de quase três minutos feito pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) disponível em seu canal do YouTube® (canalicmbio), que mostra a importância das unidades de conservação na nossa vida: *Onde a nossa vida pulsa – o valor das unidades de conservação para a sociedade brasileira*.

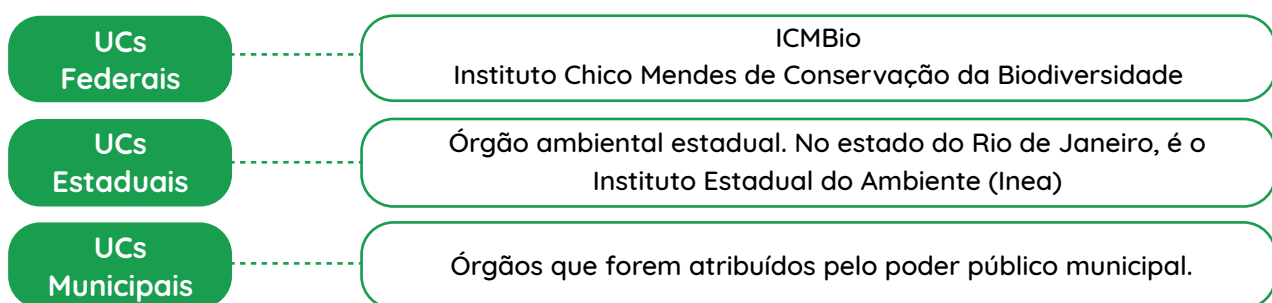
https://www.youtube.com/watch?time_continue=4&v=pDUBkKo5uj4



Como as UCs são criadas e geridas?

As unidades de conservação podem ser criadas por iniciativas municipais, estaduais ou federais. De acordo com a esfera administrativa de origem, diferentes órgãos ficam responsáveis pela sua gestão.

Figura 3.5: Órgãos responsáveis pela gestão e fiscalização das Unidades de Conservação, em cada esfera.

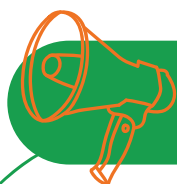


Fonte: Associação Raízes (2021).

Por exemplo, o Parque Estadual da Costa do Sol é de iniciativa do órgão estadual, ou seja, sua lei de criação foi aprovada pela Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e o Inea é o órgão responsável por sua fiscalização e gestão. O Parque Nacional de Jurubatiba é da esfera federal, logo, o ICMBio é o responsável por esta UC. A Área de Proteção Ambiental (APA) da Serra do Mato Grosso-Castelañas (Saquarema) e o Parque Natural Municipal Atalaia (Macaé) são exemplos de UCs de âmbito municipal existentes na nossa região.

Plano de Manejo

Independentemente de sua origem de criação, todas as unidades de conservação devem contar com um **plano de manejo**, que é o instrumento normativo básico que irá determinar as ações que a UC deve tomar para atingir os seus objetivos de criação, sua gestão, seu zoneamento e as normas de utilização de seus recursos. No caso das UCs, o zoneamento é a definição de setores ou zonas na unidade que estarão sujeitas a regras específicas, de acordo com suas características (ICMBIO, 2022).



Fique atento!

Os planos de manejo têm a mesma importância das leis de zoneamento e de uso e de ocupação do solo de um município, ou seja, elas que irão dizer o que pode e o que não pode ser feito dentro e no entorno da área da Unidade de Conservação.

O plano é produzido depois de um processo de diagnóstico das condições sociais, ambientais, históricas e culturais da região em que a UC está inserida (BRASIL, 2022). Esse elemento é importante, pois visa cumprir a determinação legal de integração da unidade à vida econômica e social das comunidades vizinhas (BRASIL, 2000).

Esse plano deve regulamentar as atividades na área da UC em si, na sua **zona de amortecimento** e dos seus **corredores ecológicos**. O plano de manejo também irá definir a relação da UC com seu subsolo e espaço aéreo, pois, segundo a lei, eles fazem parte dos limites do parque sempre que influenciarem na estabilidade do ecossistema.



A Lei nº 9.985/2000 define dois elementos importantes na dinâmica de gestão das unidades de conservação:

- a) **Zona de Amortecimento:** não faz parte da UC, mas é formada pelo seu entorno. Como o nome indica, tem o objetivo de amortecer os impactos de atividades nas proximidades da UC (poluição, ruído, ações do homem, entrada de espécies estranhas ao ecossistema do parque etc.). Atua como uma espécie de “filtro” sobre o que pode influenciar na conservação ou na preservação da unidade.
- b) **Corredores ecológicos:** porções de ecossistemas naturais ou seminaturais que fazem a ligação entre unidades de conservação separadas por áreas em que ocorra atividade humana ou modificadas com objetivo de proporcionar a movimentação de espécies vegetais e animais, bem como a recolonização de áreas degradadas.

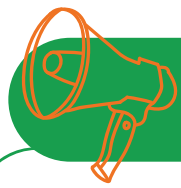
Participação da população

A gestão das unidades de conservação prevê mecanismos e procedimentos que viabilizem a participação popular tanto no estabelecimento das políticas de unidades de conservação, como na criação, na implantação e na gestão de cada unidade.

As unidades de conservação devem contar com conselhos deliberativos ou consultivos, os **conselhos gestores de UC**. São entidades ligadas às estruturas administrativas das unidades de conservação e objetivam discutir e apontar soluções para questões econômicas, políticas, culturais e ambientais que envolvem a unidade.

Os conselhos são compostos por representantes de órgãos do poder público (das três esferas administrativas), representantes de órgãos da sociedade civil (instituições de pesquisa, de populações do entorno ou que vivam nos limites da UC, organizações sem fins lucrativos etc.) e representantes do setor privado (empresas cuja atuação tenha alguma relação com a UC).

Eles podem ser consultivos ou deliberativos. A diferença entre as duas modalidades está no que é feito com as suas decisões: no caso dos **conselhos deliberativos**, as suas decisões têm um papel maior na gestão da UC; no caso dos **conselhos consultivos**, seu papel é apontar soluções que serão consideradas pela gestão da UC e do órgão responsável (municipal, estadual ou federal).



Fique atento!

Cada categoria de UC deve possuir um tipo de conselho diferente. No caso das unidades federais:

- Reservas de Desenvolvimento Sustentável e Reservas Extrativistas devem possuir um conselho deliberativo;
- Florestas Nacionais, Reservas de Fauna, Estações Ecológicas, Reservas Biológicas, Parques Nacionais, Monumentos Naturais, Refúgios da Vida Silvestre, Reservas Particulares do Patrimônio Natural, Áreas de Relevante Interesse Ecológico e Áreas de Proteção Ambiental devem ter conselhos consultivos.

Já as unidades municipais e estaduais terão conselhos de acordo com o que as leis estaduais definem. Caso não haja lei específica, aplica-se o que está disposto para as unidades federais (BRASIL, 2000).



CÓDIGO FLORESTAL

Além do SNUC, o Código Florestal (Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012), ao definir a existência de **Áreas de Preservação Permanente (APPs)** e **Reservas Legais (RLs)**, também impacta sobre o processo de gestão socioespacial. Trata de estabelecer áreas nos territórios municipais que devem seguir regras específicas com o objetivo de proteção da natureza. A ideia é que, uma vez previamente definido por lei, esses locais estejam automaticamente protegidos, sem a necessidade de um processo de criação de uma unidade de conservação.

As **APPs** são áreas consideradas vulneráveis (como margens de rios, topos e encostas de morros, restingas, manguezais e outros) e que, portanto, devem ter sua vegetação nativa preservada ou recuperada (caso já tenham sido devastadas). O tamanho das APPs está definido pelo Código Florestal e tem relação com as características do local considerado. Por exemplo, as APPs de margens de rio devem ser uma faixa cujas dimensões variam de acordo com a largura do curso d'água em questão.

O Código também estabelece que áreas que deveriam ser APPs, mas que apresentavam ocupação por edificações, benfeitorias ou outras atividades econômicas antes de 22 de julho de 2008, estão sujeitas a um regime diferenciado. Estão autorizadas a continuidade de atividades agrossilvipastoris, ecoturismo e turismo rural, sendo exigida uma recuperação parcial da vegetação nativa.

As **RLs** tratam áreas no interior de propriedades rurais que devem manter a vegetação nativa independentemente da existência ou não de APPs que possam também existir ali. O tamanho das áreas que devem ser preservadas está relacionado com as características naturais da propriedade. Assim, está estabelecido que, para imóveis situados na Amazônia Legal, a reserva legal deve ser constituída por 80% da propriedade (caso esteja localizada em área de floresta), 35% (caso esteja localizada em área de cerrado) e 20% (caso esteja localizada em campos gerais). Para o restante do País, deve-se reservar 20% da propriedade.

Apesar desses percentuais serem previstos, a própria lei admite algumas exceções para mais ou para menos. Por exemplo, uma lei estadual pode ampliar em até 50% o tamanho das reservas legais para cumprimento das metas nacionais de proteção à biodiversidade ou de redução da emissão de gases do efeito estufa. Por outro lado, pode haver redução caso o município em que se localiza a propriedade tenha mais de 50% do seu território ocupado por uma unidade de conservação.

A GESTÃO SOCIOESPACIAL E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Com o fim deste capítulo, esperamos que tenha ficado claro como é complexo o processo de gestão socioespacial, e o quanto ele é importante para a organização de nossas vidas!

Da exposição anterior, temos a intenção de que seja possível a percepção de diversos elementos nos instrumentos legais: organização dos espaços urbanos e rurais, as dinâmicas da natureza e as relações entre sociedade civil, Estado e iniciativa privada. Todas as regulações apresentadas aqui devem ser consideradas na elaboração das políticas públicas municipais, assim como no seu planejamento e organização.

Também é importante perceber que, em muitos casos, os instrumentos legais abrem caminhos para que a participação da sociedade seja exigida como parte integrante e indissociável dos processos decisórios e da construção de políticas públicas.

Esperamos que, depois da leitura deste capítulo, você se sinta mais habilitado a compreender, opinar e participar dos processos de planejamento e de gestão do seu município.



VAMOS PRATICAR?

EXERCÍCIO NO MAPA

Agora que você já passou pelos assuntos anteriores, vamos voltar ao mapa que estamos construindo desde o início desse eixo, para colocar mais informações nele?

Dessa vez, acrescentaremos os dados do nosso município que tenham relação com este capítulo:

- 1 - Quais são as zonas determinadas pelo Plano Diretor ou pela Lei de Zoneamento do seu município?
- 2 - Quais são as unidades de conservação existentes?
- 3 - A qual CBH o município pertence? Tem alguma sede do comitê no território do município?
- 4 - Seu município tem Plano de Gerenciamento Costeiro? Onde fica sua sede?
- 5 - Quem são os órgãos municipais responsáveis pelo licenciamento ambiental e pelas unidades de conservação municipais? Onde se localizam?
- 6 - No seu município tem alguma sede de órgãos ambientais estaduais e federais? Se não, onde fica a unidade mais próxima se precisar recorrer?

PRÓXIMOS PASSOS...

Neste capítulo, conhecemos as diferentes leis e políticas públicas relacionadas à gestão socioespacial municipal e sua relação com as responsabilidades das esferas estadual e federal, que também impactam o território do município.

Para o assunto seguinte, último tema deste eixo, PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO, vamos utilizar todas as informações que levantamos nos três temas do Eixo 2, para dar base ao planejamento adequado para o futuro do nosso município.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA NACIONAL DE ÁGUAS (ANA). A gestão de recursos hídricos no Rio de Janeiro. **ANA**, [s. l.], 10 abr. 2019. Disponível em: <https://progestao.ana.gov.br/panorama-dos-estados/rj>. Acesso em: 20 jan. 2022.

BRASIL. **Lei nº 5.868, de 12 de dezembro de 1972**. Cria o Sistema Nacional de Cadastro Rural, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1972]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5868.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.766, de 19 de dezembro de 1979**. Dispõe sobre o Parcelamento do Solo Urbano e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1979]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6766.htm. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 6.938, de 31 de agosto de 1981**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1981]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Resolução Conama nº 09, de 3 de dezembro de 1987**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Meio Ambiente, [1987]. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/licenciamento/documentos/1987_Res_CONAMA_9.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei nº 7.661, de 16 de maio de 1988**. Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7661.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Constituição Federal (1988)**. Brasília, DF: Presidência da República, [1988]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.171, de 17 de janeiro de 1991**. Dispõe sobre a política agrícola. Brasília, DF: Presidência da República, [1991]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8171.htm. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997**. Brasília, DF: Conselho Nacional de Meio Ambiente, [1997]. Disponível em: https://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 12 dez. 2021.

BRASIL. **Lei n. 9.433, de 8 de janeiro de 1997.** Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos, cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos, regulamenta o inciso XIX do Art. 21 da Constituição Federal, e altera o Art. 1º da Lei nº 8.001, de 13 de março de 1990, que modificou a Lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Brasília, DF: Presidência da República, [1997]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9433.htm. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 9.985, de 18 de julho de 2000.** Regulamenta o Art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2000]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9985.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2001]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/l10257.htm. Acesso em: 3 nov. 2021.

BRASIL. **Plano diretor participativo:** guia para a elaboração pelos municípios e cidadãos. Brasília, DF: Confea, 2004.

BRASIL. **Decreto nº 5.300, de 7 de dezembro de 2004.** Regulamenta a Lei no 7.661, de 16 de maio de 1988, que institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro - PNGC, dispõe sobre regras de uso e ocupação da zona costeira e estabelece critérios de gestão da orla marítima, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2004]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/decreto/d5300.htm. Acesso em: 5 nov. 2021.

BRASIL. **Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2011]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp140.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

BRASIL. **Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012.** Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa; altera as Leis nºs 6.938, de 31 de agosto de 1981, 9.393, de 19 de dezembro de 1996, e 11.428, de 22 de dezembro de 2006; revoga as Leis nºs 4.771, de 15 de setembro de 1965, e 7.754, de 14 de abril de 1989, e a Medida Provisória nº 2.166-67, de 24 de agosto de 2001; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, [2012]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/l12651.htm. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 8.437, de 22 de abril de 2015**. Regulamenta o disposto no art. 7º, caput, inciso XIV, alínea “h”, e parágrafo único, da Lei Complementar nº 140, de 8 de dezembro de 2011, para estabelecer as tipologias de empreendimentos e atividades cujo licenciamento ambiental será de competência da União. Brasília, DF: Presidência da República, [2015]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2015/decreto/d8437.htm. Acesso em: 23 nov. 2021.

ESTATUTO DA Cidade completa 19 anos, CNM reforça importância do Plano Diretor. **CNM**, [s. l.], 10 ago. 2020. Disponível em: <https://www.cnm.org.br/comunicacao/noticias/estatuto-da-cidade-completa-19-anos-cnm-reforca-importancia-do-plano-diretor>. Acesso em: 4 nov. 2021.

INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES. **Leis Urbanísticas dos Municípios do Espírito Santo**. Vitória, ES: Instituto Jones dos Santos Neves, 2017.

NAKANO, K. O Plano Diretor e as zonas rurais. SANTORO, P.; PINHEIRO, E. (org.). **O município e as áreas rurais**. São Paulo: Instituto Pólis (Cadernos Pólis 8), p. 25-36, 2004.

PINHEIRO, R. P.; ARRUDA, A. P. S. N. de. Cidade e porto na economia do petróleo: análise do novo terminal portuário de Macaé, RJ. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, ano XVIII, n. 67, set./dez. 2020. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2020/12/art-2-boletim-royalties-dezembro-2021.pdf>. Acesso em: 15 jan. 2022.

O QUE É desmembramento. **Planej**. [s. l.], 3 março 2019. Disponível em: <https://www.planejpb.com.br/post/desmembramento>. Acesso em: 18 nov. 2021.

PLANOS DE Manejo. **ICMBio**, [s. l.], 2022. Disponível em: <https://www.icmbio.gov.br/portal/unidadesdeconservacao/planos-de-manejo>. Acesso em: 24 nov. 2021.

RIO DAS OSTRAS debate Plano Municipal de Gerenciamento Costeiro. **Prefeitura de Rio das Ostras**, [s. l.], 24 maio 2021. Disponível em: <https://www.riodasostras.rj.gov.br/rio-das-ostras-debate-plano-municipal-de-gerenciamento-costeiro/>. Acesso em: 2 nov. 2021.

RIO DE JANEIRO. **Resolução Conema nº 35, de 15 de agosto de 2011**. Rio de Janeiro, RJ: Conselho Estadual de Meio Ambiente, [2011]. Disponível em: <https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=159890>. Acesso em: 10 dez. 2021.

RODRIGUES, A. M. Estatuto da Cidade: função social da cidade e da propriedade. Alguns aspectos sobre população urbana e espaço. **Caderno Metrópoles**, [s. l.], n. 12, p. 9-25, jul./dez. 2004.

SCHERER, M.; SANCHES, M.; NEGREIROS, D. H. Gestão das Zonas Costeiras e as políticas públicas no Brasil: um diagnóstico. In: BARRAGAN MUÑOZ, J. M. (org.). **Manejo costero integrado y Política Pública en Iberoamérica**: un diagnóstico. Necesidad de Cambio. Cádiz: Red Ibermar (CYTED), 2010.

PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO



Autores:

José Luis Vianna da Cruz
Jerônimo Amaral de Carvalho
Sandra Rangel de Souza Miscali

APRESENTAÇÃO

Após compreendermos a formação socioespacial dos municípios, a diversidade cultural local e as políticas públicas que as compõem, podemos questionar: por que a cidade e o território têm que ser planejados? Por que e para que o município precisa se desenvolver? Estes questionamentos fazem parte do nosso diálogo ao refletir sobre o planejamento do território e o desenvolvimento do município.

Articular os conhecimentos sobre o planejamento do território às formas de participação constitui um desafio para os grupos organizados da sociedade civil e um direito constitucional. Por isso, o capítulo atual encerra o eixo 2 do Pró-Lideranças IV, que será possível articular ao eixo 3 à medida que este apresentará formas de participação da população na gestão pública.

Conhecer os principais elementos acerca do território e do seu planejamento é fundamental para que as lideranças comunitárias qualifiquem sua participação nos espaços de controle social ofertados tanto pelo Executivo quanto pelo Legislativo, além de conseguirem interferir nos rumos do desenvolvimento municipal justo e sustentável.

Você conhece o planejamento do seu município? Quais são as diretrizes adotadas pela gestão pública para o desenvolvimento? Existe um planejamento que inclua a sociedade civil na tomada de decisões? Nosso objetivo é que, até o final deste Programa de Formação e Desenvolvimento de Lideranças, os conhecimentos construídos sejam somados a fim de que seja possível elucidar as respostas para estas questões.

Assim, num primeiro momento, o capítulo debaterá os principais conceitos acerca do território: afinal, que espaço é este sobre o qual estamos falando? Vamos construir juntos e juntas? Logo após, o foco irá para o desenvolvimento do território. É preciso avançar na compreensão da realidade a fim de responder por que, para que e para quem ele deve acontecer.

PLANEJAMENTO DO TERRITÓRIO: CIDADE E MUNICÍPIO

Nós somos chamados para participar do planejamento do território da cidade e do município. Por quê? Para que? O território da cidade e do município está desorganizado? Em que sentido ele está desorganizado? O que é um território organizado ou planejado?

Para iniciar nosso diálogo vamos situar o território como “fundamento do trabalho, lugar de residência, das trocas materiais e espirituais e do exercício da vida” (SANTOS, 2002, p. 14). Assim, como você leu no capítulo Território e Diversidade Cultural, o território, além do espaço geográfico e territorial, revela a estrutura da sociedade e a complexidade do seu uso.

Território é o espaço onde habitam e convivem a primeira natureza, dos animais, vegetais e minerais – que chamamos de ambiente natural – e a segunda natureza, que é o ambiente construído pela sociedade humana. Na verdade, o ser humano faz parte da mesma natureza, por ser uma espécie animal. Nós diferenciamos as denominações para caracterizar os ambientes não transformados pelo homem-natural e o ambiente transformado pelo homem-construído, onde estão as construções (e destruições) das sociedades, realizadas através do tempo ou da história. Hoje em dia o ambiente construído pela sociedade predomina totalmente sobre o ambiente natural. Portanto, daqui para a frente vamos tratar do ambiente construído e seu território.

O município é o território que inclui a cidade – que é a zona urbana – e o campo, que é a zona rural. No Brasil é chamado de município para efeito de administração e gestão, ou seja, para organizar o governo do território nacional, que é subdividido em Municípios, Estados e União (Federal). Na organização política temos o governo municipal, que é composto pela Prefeitura e pela Câmara de Vereadores, tendo também a 1ª instância do Judiciário.

O território do município é o lugar de moradia, de passagem, onde vivem e onde passam pessoas; por onde as pessoas circulam diariamente, percorrendo a cidade ou o campo – zona urbana e zona rural – ou indo de uma a outra, por diversos motivos, necessidades e interesses.

A **cidade**, ou **zona urbana**, é a área do território municipal onde se concentra a **urbanização**, que é a parte construída para viabilizar a convivência e as atividades de produção, comércio, serviços, circulação, comunicação e de administração e gestão, por meio dos equipamentos públicos, como as vias (ruas e estradas); as redes – como as de luz, água, esgoto, iluminação, educação, saúde, lazer, segurança, transporte; a Prefeitura, a Câmara Municipal e os fóruns, etc. É o centro urbano do município porque concentra essas atividades e os equipamentos necessários. A indústria, o comércio e os serviços são as atividades típicas da cidade.

O **campo**, a **roça**, ou **zona rural**, é a área do território municipal onde se concentram as atividades agrícolas, pecuárias, pesqueiras, agroindustriais e extrativistas. As áreas onde essas atividades são exercidas são de dimensões completamente diferentes das áreas da cidade, é uma outra lógica – são as roças,

sítios, chácaras, fazendas, etc. As lógicas da moradia e do trabalho no campo também são bastante diferentes da cidade. A concentração de construções é bem menor. A cidade é um aglomerado de população, de comércio e de serviços. Por isso, com o tempo surgiram os edifícios para dar conta do aglomerado populacional; por isso o grau de urbanização exigido é bem maior do que no campo.

Mas, ainda assim, tem que haver urbanização no campo, que são as vias pavimentadas, a iluminação pública, as redes de luz, água e esgoto residencial, as redes de escolas e de atendimento à saúde, de segurança, de lazer e os próprios centros urbanos da zona rural, que concentra o comércio e os serviços. A urbanização é o processo de implantação das atividades, funções e equipamentos aqui tratados, fundamentais para atender às necessidades, interesses, demandas e direitos dos moradores e das pessoas que exercem atividades no município

Para refletir

As cidades estão cada vez mais congestionadas. A vida está cada vez mais difícil na cidade. Se houvesse uma urbanização completa do campo, que é direito dos moradores, a vida na cidade seria mais tranquila? Isso ajudaria a manter mais gente morando no campo e evitar que todo mundo queira voltar para a cidade? Isso seria uma política pública capaz de beneficiar os moradores do campo?

Por isso, na hora de planejar, tem que diferenciar as leis e os regulamentos para as atividades da zona urbana e da zona rural. Para ser chamada de zona urbana tem que haver uma concentração importante de moradias, comércio e serviços, ou seja, uma concentração da urbanização. Assim, o parcelamento da terra tem que ser diferente, dividido em áreas menores, para a construção de casas, edifícios e estabelecimentos para atividades econômicas. Por isso, existem o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), para as terras da cidade e o Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR), para as terras do campo.

Você sabia



Existe no território o público e o privado. O público é tudo o que diz respeito aos direitos, interesses e necessidades comuns, de todos. O privado é o particular, que diz respeito a grupos e classes de indivíduos. O princípio do direito à cidade é um princípio público. Os serviços urbanos são direitos de todos, direitos comuns.

E, atenção: direitos ao mesmo tipo de acesso digno, em facilidade, quantidade e qualidade. Por exemplo, a terra é uma parte privada (particular) e outra pública. A terra privada é comercializada, só tem acesso quem pode pagar. A terra urbana pública, originalmente ou por desapropriação, é um recurso do governo para fazer políticas públicas que garantam o acesso a todos que não podem pagar pela terra para morar; e, no caso da zona rural, para produzir. O mesmo vale para todos os serviços e equipamentos públicos a que todos do município têm direito.



VAMOS PRATICAR?

Por meio dessas perguntas, vamos refletir e debater sobre o que falamos até agora:

- 1 - Como é a urbanização dos nossos municípios, nossas cidades e nossos campos?
- 2 - Ela atende às necessidades, interesses, demandas e finalidades que são direitos de todos, ou de toda a sociedade?

SIM___ NÃO___ SIM E NÃO_____ (explique e detalhe)

- 3 -** O que falta, de urbanização, no meu bairro, na roça, na cidade e no município inteiro?

This image shows a single sheet of white paper with horizontal ruling lines. The lines are evenly spaced and run across the width of the page. There are no margins, text, or other markings on the paper.

Até aqui, vimos um pouco o que são território, município, cidade, campo, urbanização, público e privado, serviços e equipamentos públicos e políticas públicas territoriais urbanas.

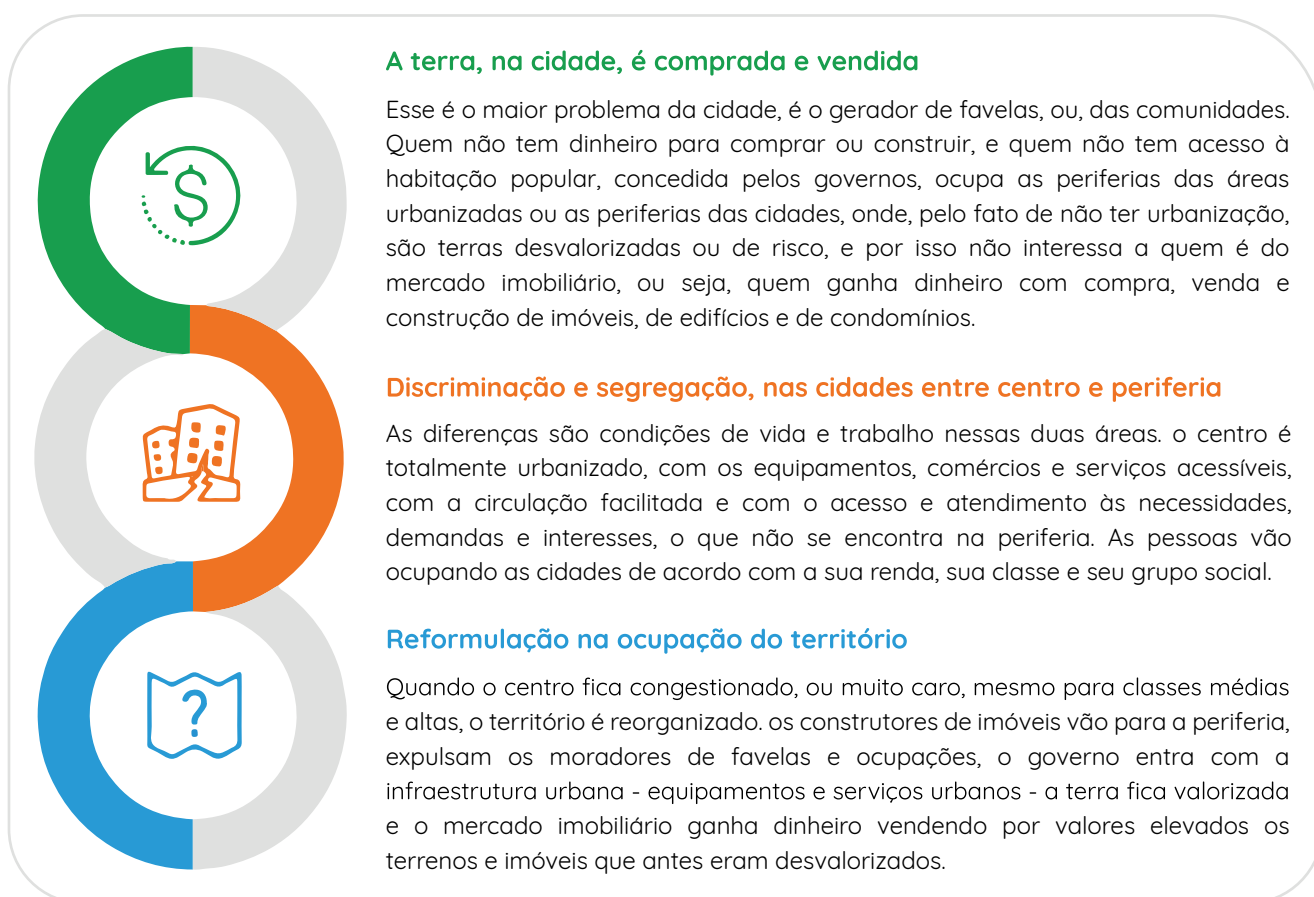
PLANEJAMENTO TERRITORIAL

O termo planejamento territorial urbano é apropriado para tratar do planejamento do município, porque inclui a cidade e o campo - zona urbana e zona rural - e atende aos direitos de quem mora na cidade e de quem mora no campo.

Por que o planejamento do território é tão importante?

Você já observou que em muitos municípios os serviços e equipamentos públicos ficam concentrados em uma parte, geralmente o centro, do município? E que isso acaba dificultando o acesso à saúde, educação, lazer, saneamento, transporte, de muitas pessoas que moram na periferia (ou seja, fora do centro)? Essa distribuição desigual das políticas públicas demonstra um planejamento ruim desse território. A maioria dos moradores não tem a possibilidade de escolher livremente o bairro que quer viver, as pessoas moram de acordo com as suas condições financeiras. Neste sentido, a opção de moradia pela periferia advém dos valores mais acessíveis, enquanto o mercado imobiliário busca as áreas centrais com melhor urbanização, acesso a serviços e comércios. Alguns aspectos importantes sobre isso são apresentados na figura abaixo.

Figura 4.1: Aspectos sobre o território.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

A reorganização dos territórios pode ser observada nas cidades da seguinte forma: onde são construídos condomínios e edifícios para pessoas de renda superior começa a aparecer, em volta, supermercados, shoppings centers, hotéis, restaurantes, bares, clínicas, farmácias, lojas de todos os tipos, pontos de taxi, ônibus, etc. Se na região houver moradias pobres ou antigas, a tendência é tirar os moradores dessas áreas construídas por eles, para valorizar as terras, que serão vendidas para as construções modernas, associada à ideia de progresso. Só que, nesses casos, é um progresso feito às custas de quem já estava morando no lugar.

Com a valorização das terras, que empurra os moradores mais pobres para fora das áreas urbanizadas, que possuem mais valor, as cidades passam a ser divididas entre centro e periferia.

Você sabia



É o caso, em Campos dos Goytacazes, da remoção dos moradores da favela da Linha, para um conjunto habitacional popular, construído pela Prefeitura (Programa Morar Feliz), situado quase 1km das margens da BR-101, a 7km da cidade, cuja “rua” que liga o conjunto à cidade é a BR-101. Nos arredores da antiga Favela da Linha estão sendo construídos condomínios de luxo, shopping centers, hotéis e grandes lojas de atacado.

O centro, ou os centros – no sentido aqui adotado – são áreas dotadas de toda a infraestrutura de comércio, serviços, equipamentos, transporte, etc., o que inclui os bairros totalmente urbanizados, onde moram os grupos e pessoas de classe média e alta renda, que possuem recursos materiais e financeiros, prestígio e poder.

A periferia, ou as periferias, como aqui conceituada, tem como características a total, ou quase total, ausência de infraestrutura urbana e de dignidade nas condições de vida e trabalho, pode estar perto – como no caso de favelas ao lado de condomínios de luxo e shoppings – ou afastada dos centros. O direito à cidade é negado a essa população da periferia, de baixa ou nenhuma renda, que vive e trabalha em condições precárias, ou desempregadas.

A isso se dá o nome de **segregação urbana**, ou **segregação socioespacial**. É o processo que ocorre em todas as nossas cidades, pelo qual o mercado de terras, ou seja, a terra como uma mercadoria que se vende e se compra, privilegia quem pode pagar mais para morar. Quem pode pagar mais mora em áreas urbanizadas, com (quase) todos os equipamentos, serviços, recursos e facilidades. Quem não possui terreno e não pode comprar, tem que procurar áreas públicas (ocupação), abandonadas (ocupação) e de loteamentos baratos, porque estão situadas em territórios que não dispõem de infraestrutura urbana, formando loteamentos precários, sujeitos a todas as carências, inseguranças e barreiras a uma vida digna.

Para refletir

Diante dessa realidade, para quê, então, serve o planejamento?

- O que diz o Estatuto da Cidade sobre o direito à terra, à moradia, por exemplo?
- Quais são os outros direitos à vida digna na cidade?

Quando falamos em planejamento urbano, logo pensamos em organização da cidade, ou do município. A cidade e o município estão “desorganizados”? O que está desorganizado ou desordenado, sem organização e fora da ordem, na cidade e no campo?

Na verdade, a “desorganização” da cidade é fruto, em sua maior parte, das desigualdades na cidade, da discriminação e da segregação entre os centros e as periferias. A cidade é muito mais “desorganizada” nas periferias do que nos centros, pois estas são afastadas da urbanização.

O planejamento surgiu para corrigir as desigualdades na ocupação e funcionamento da cidade e do campo. Se você analisar o Estatuto da Cidade verá que a vida na cidade tem que ser igual para **todos**. Todos têm o direito de usufruir, em quantidade e qualidade, de **todos** os equipamentos, toda a infraestrutura, todo o tipo de comércio e serviços. A isso se dá o nome de **cidadania**.

Para atingir a cidadania para todos os cidadãos, existem as políticas públicas urbanas, isto é, lideradas e coordenadas pelo poder público, seja ele municipal, estadual e federal. Políticas públicas dependem de recursos financeiros para serem realizadas, que são planejados no **orçamento**, seja ele municipal, estadual ou federal. As responsabilidades são divididas, mas, para o que estamos tratando aqui, que é a urbanização e o desenvolvimento municipal, aspectos como a pavimentação, equipamentos públicos, transporte, moradia, são de maior responsabilidade do governo municipal, ou seja, da prefeitura. O orçamento, portanto, é parte fundamental do planejamento do município.

Você sabia

A ideia de público é a ideia de coletivo, do que é comum a todos, comunitário, do que é da população. O governo representa o poder público, ou o poder do povo, sem discriminações, sem desigualdades, sem segregação.

Na cidade, os interesses do mercado imobiliário entram em choque com o interesse público, porque monopolizam os recursos públicos, investindo nas áreas já urbanizadas e valorizadas pelos investimentos do governo, em benefício dos interesses das empresas imobiliárias e dos grupos sociais de maior renda. Esses interesses privados, particulares, muitas vezes são contrários ao interesse público, da cidadania.



Fique atento!

A elaboração ou revisão do Plano Diretor (e legislações correlatas, como o zoneamento) é um dos momentos mais importantes do planejamento territorial urbano. Ele decide os limites das zonas urbanas e rurais, ele organiza os usos e funções das diversas áreas, bairros e zonas da cidade e do campo. Define o que é de uso e função social, comum a todos, para todos. O Estatuto da Cidade estabelece que a terra urbana fica submetida à função social, ou seja, tem que ser usada prioritariamente para que todos tenham acesso a tudo o que a cidade pode oferecer.

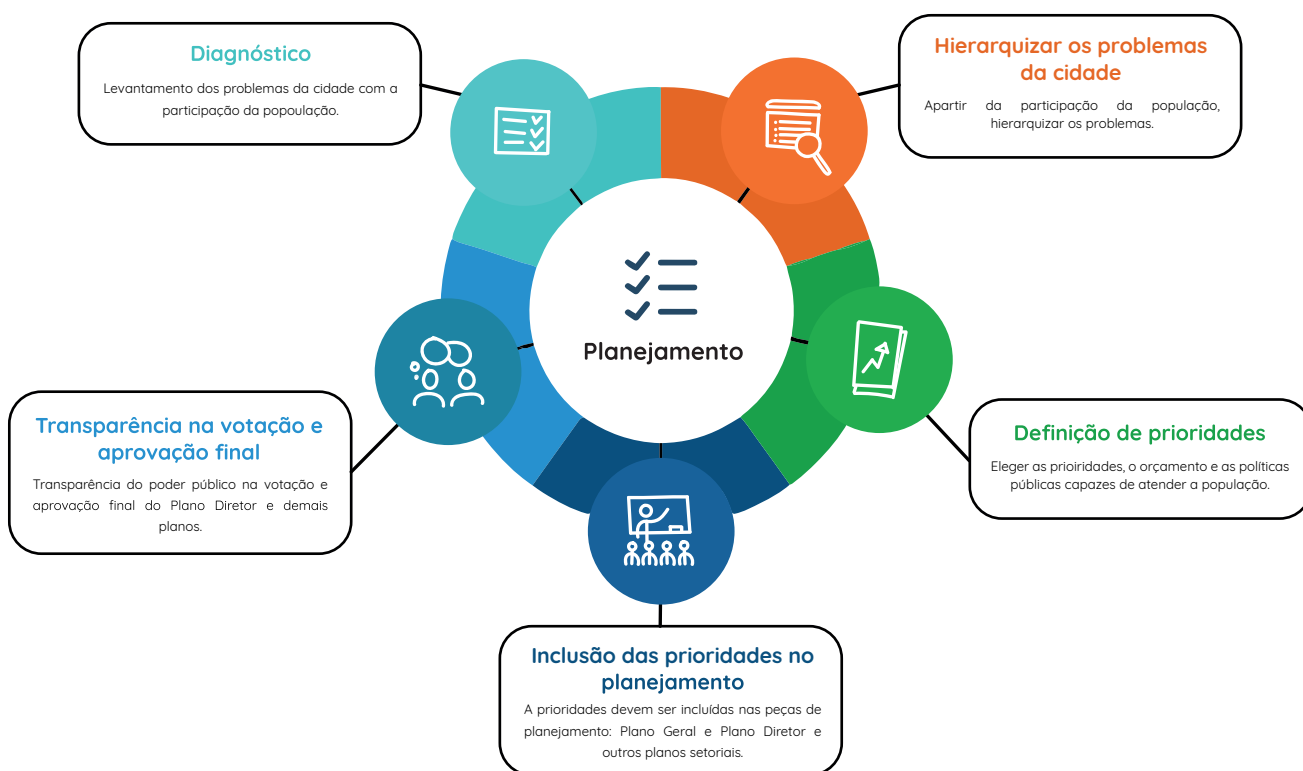
Como planejar?

Um processo de planejamento, para que todos possam contribuir, com igual poder, para a legislação e as políticas urbanas, tem que ter (Figura 4.2):

- ① Um **diagnóstico** dos problemas da cidade, realizado e aprovado com a participação das populações dos centros e das periferias, da cidade e do campo, com o apoio das universidades e grupos de pesquisa que contem com especialistas na área. Tudo tem que ser traduzido em linguagem que todos entendam, e os dados apresentados têm que ter validade, ou seja, ter sido obtido de fontes confiáveis.
- ② Analisando o diagnóstico, temos que – em conjunto, com a participação de todos – **hierarquizar os problemas da cidade**, de acordo com os interesses da maioria, ou seja, com os interesses comuns e públicos. Como a maioria da população está fora dos maiores e melhores benefícios da cidade, seus problemas devem vir em primeiro lugar.
- ③ Após isso, se definem as **prioridades** de gastos e investimentos do governo municipal, as políticas públicas que vão atender a maioria da população. O atendimento à maior parte da população tem que levar em conta também o conjunto da cidade como um todo, para que as obras das vias, dos equipamentos e dos serviços sejam articuladas e integradas, o que barateia os custos e a manutenção e, ao mesmo tempo, facilita a integração entre os bairros, entre os centros e as periferias, entre os grupos de renda mais altos, mais baixos e sem renda. Além de hierarquizar as ações e políticas, **o tempo tem que ser hierarquizado**, na lógica das prioridades. Tem que ser definido, entre as ações elencadas, quais serão realizadas em curto, médio e longo prazos. Isso também tem que ser feito com a participação de todos, com igual poder de participação e de voto para decidir. Os estudiosos, pesquisadores e especialistas têm também bastante importância nessa etapa, porque são necessários mapas, medições, estatísticas, desenhos, e os conhecimentos específicos nas diversas áreas de abrangência.

- 4) Depois de longamente discutido, sendo amplamente participativo e com igual acesso ao poder de decisão, as decisões devem ser **incluídas oficialmente no planejamento** geral da cidade, no Plano Diretor e nos seus diversos instrumentos. E o resultado final tem de ser aprovado e acessado por todos, conforme os critérios de participação de que estamos tratando aqui.
- 5) Após isso, tem que haver **transparência do Executivo e da Câmara Municipal**, na votação e aprovação final do Plano Diretor. Depois de aprovado o planejamento geral, tem que haver participação popular para elaboração das Leis Complementares para colocar em prática o Plano Diretor.

Figura 4.2: Etapas do processo de planejamento.



Fonte: Elaborado pelos autores (2022).

Você sabia



Nessa segunda parte apareceu muito o termo **participação**. Essa palavra está muito desgastada, às vezes permeada pelo autoritarismo, a exclusão e a imposição. Nem tudo pode ser chamado de participação.

Segundo Ivandro Costa Salles, Paulo Freire, Victor Valla, Arnstein e outros estudiosos e pesquisadores, **participação é poder**. Só existe participação quando todos que participam têm poder igual de decidir sobre o que o governo deve priorizar, onde gastar e quanto gastar. Victor Valla diz que só existe participação quando o cidadão comum tem poder de decidir sobre o dinheiro público. Como sabemos, o poder não está distribuído de forma igual pela sociedade.

A efetiva participação de todos, ou seja, com o poder de decidir, só pode ser exercido se forem criados mecanismos de envolvimento de todos, nos bairros urbanos e nas áreas rurais. Por isso, é um processo que leva tempo, pode e deve levar muitos meses e os resultados são checados pelos que participaram das reuniões.

Para refletir

Como tem sido as nossas experiências com as audiências públicas do Plano Diretor e do orçamento municipal? Onde elas falham? Quais experiências têm dado certo?

Como são os processos e instrumentos de participação no nosso município, principalmente nas discussões sobre orçamento, Plano Diretor e nos conselhos? O poder de decidir é igual para todos? Todos têm oportunidade de participar? Quais são os mecanismos de exclusão que são utilizados para impedir ou dificultar a participação da maioria, que está na periferia?

Até aqui tratamos do planejamento territorial do município. Vamos dar uma parada aqui para abordarmos outra questão deste capítulo, que é o **desenvolvimento municipal**. Esse ponto também envolve o planejamento territorial.

DESENVOLVIMENTO DO MUNICÍPIO

Quando a gente pensa em desenvolvimento, o que vem à cabeça? Progresso, modernização, avanço. E o que normalmente vemos como progresso, avanço, modernização, desenvolvimento? Edifícios, shopping centers, lojas famosas das grandes cidades, hotéis, McDonald's, etc., certo? Isso é verdadeiramente desenvolvimento?

O que é preciso existir na cidade para que ela seja desenvolvida? Quais são os aspectos que verdadeiramente caracterizam o desenvolvimento? Dizemos aqui que passa, prioritariamente, por água, esgoto, coleta seletiva de lixo, reciclagem, drenagem, luz, iluminação pública, pavimentação, mobilidade, habitação digna, serviços públicos e privados, comércio, lazer, cultura, esportes, creches, pré-escolas e escolas, redes de proteção e assistência social (infância e adolescência, idosos, mulheres, famílias, etc.) e de saúde, para todos. Ainda, trabalho digno, renda digna, acesso digno a todas as redes, equipamentos e serviços urbanos, para que todos tenham condições dignas e oportunidades de escolher e seguir os caminhos do seu desenvolvimento.



Fique atento!

O desenvolvimento do município deve ser o desenvolvimento dos cidadãos. Portanto, o desenvolvimento social tem que ser o objetivo do desenvolvimento econômico.

Atualmente, tudo que é falado como desenvolvimento é só voltado ao econômico. Por vezes, apenas implantar empresas e construir prédios não dão conta do desenvolvimento social, que inclui todos os cidadãos terem acesso aos benefícios dos equipamentos, das redes e dos serviços das cidades.

Há grupos sociais que têm poder, posição, status, prestígio e recursos para atrair os investimentos públicos e privados para o seu território, para os seus interesses particulares. Muitas vezes, a verba pública, os orçamentos dos governos, as políticas públicas vão para quem já tem recursos e poder. Assim, a cidade fica partida entre os que tem (recursos, renda, capital, meios) e que podem (poder, influência, prestígio, meios) e os que não tem e não podem.

Diante disso, qual o papel do desenvolvimento? Assim como o planejamento, ele pode contribuir para corrigir as desigualdades urbanas no território, nos recursos, nos meios, nos equipamentos, nas redes, nos serviços; no acesso à infraestrutura, equipamentos, recursos, serviços e meios.

Por isto, é importante considerar o desenvolvimento local. “Assim, urge pensar no desenvolvimento num contexto local, reforçando as preocupações com os aspectos sociais” (MARTINELLI; JOYAL, 2004, p. 3). A partir dos capítulos anteriores podemos inferir que o desenvolvimento só é possível à medida que considere a diversidade cultural, o social, o econômico e as realidades dos municípios, sem desconsiderar a relação com a realidade global.

Como fazer isso? Com todos os agentes da sociedade – poder público, cidadãos – assumindo sua responsabilidade para construir um local melhor para todos. Os governos podem construir políticas públicas para garantir que todos tenham acesso a todos os recursos da cidade/município (áreas urbana e rural), com a participação da população. Porém, a falta de poder e de recursos da maioria dos moradores da cidade para decidir as políticas públicas e o uso dos recursos públicos em favor do interesse público e social pode atrapalhar esse objetivo. Porém, isso pode ser compensado pelo seu empoderamento, que pode acontecer de várias maneiras. Algumas delas são:

- » Atuando de forma conjunta, coletiva, para construir uma força de multidão;
- » Buscar apoios na sociedade, junto a advogados, profissionais das diversas áreas, estudantes e professores das escolas e universidades, organizações e movimentos sociais e populares que lutam pelo interesse público, bem como pesquisadores e especialistas das diversas áreas.

O poder que a maioria da população excluída das decisões que afetam sua qualidade de vida possui é o poder dos movimentos, organizações, cooperativas, coletivos, associações populares; ou seja, formada e liderada por pessoas que pertencem às populações que buscam melhorias para a sociedade. Essas instituições e movimentos permitem articular em prol de recursos da cidade que garantam a cidadania. Eles estudam, pesquisam, refletem, organizam, mobilizam, constroem propostas e projetos juntos com a população. Assim sendo, dessa conjugação nascem projetos de políticas públicas que podem ser apresentados aos prefeitos e vereadores para atender aqueles que estão fora dos benefícios da cidade. Nesse processo é bem-vindo o poder público para acolher os interesses da população excluída dos benefícios da cidade.

Para refletir

Quais são os sinais (indicadores) do desenvolvimento?
 Como é viver bem (bem-estar, bem viver, comuns) no município?
 Qual é o objetivo maior, principal do desenvolvimento?
 Para que o povo (população) usufrua (acesso) disso, o que vem primeiro e quais os passos que devem ser dados?
 Como participar das propostas para o desenvolvimento do município?

BASE PARA PLANEJAR E DESENVOLVER – INDICADORES

Como vimos, nosso objetivo é construir coletivamente um planejamento para que alcancemos um desenvolvimento do município em que todos os moradores, sem exceção, sejam contemplados com o acesso a todos os serviços básicos para a cidadania, para uma vida digna e de qualidade.

Agora vamos falar sobre um aspecto essencial para dar base a qualquer planejamento – a leitura da realidade atual e suas tendências futuras, olhando o movimento a partir do passado. Para isso existem os **indicadores** que, como o nome diz, **indicam alguma coisa, algum estado ou movimento**. São dados que fornecem alguma informação. Por exemplo, o número de pessoas que moram em um município é um indicador importante para calcular o número de postos de saúde que serão necessários no município.

O desenvolvimento do município deve assegurar que todos os indivíduos tenham direito a uma qualidade de vida mínima. Para tanto é fundamental que o cidadão tenha acesso à água encanada, saneamento básico adequado, luz elétrica, não estar passando por situação de pobreza extrema, receber atendimento público e gratuito de saúde e ter a garantia de que todas as crianças tenham acesso à educação, em todos os níveis. Desta maneira, a apropriação de alguns indicadores se faz necessária para que o cidadão possa acompanhar como está a gestão do seu território.

Quando falamos em investimento em saúde, como não considerar o quanto do município está contemplado com saneamento básico? Se a cidade apresenta taxas elevadas de poluição e poucas áreas verdes e parques naturais, como garantir a qualidade de vida? Os indicadores das diversas áreas estão interligados e nos ajudam a ver o cenário sobre o qual podemos atuar.

Nesta parte vamos aprofundar sobre os principais **indicadores** do município, compreendendo a função de cada um, como deve ser analisada cada informação e de que maneira as lideranças locais podem se apropriar destes dados e utilizar em um contexto de participação em diversas **instâncias de deliberação e/ou consulta** no município.



Dicionário - **Instância de decisão** corresponde a um momento em que ocorre o ato de decisão ou consulta sobre um determinado assunto (ex. os conselhos são instâncias de decisão, ou seja, momento que as pessoas se reúnem para decidir sobre algo).

O Censo Demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) constitui a principal fonte de referência para o conhecimento das condições de vida da população em todos os municípios do país e em seus recortes territoriais internos. A periodicidade da pesquisa é decenal, excetuando-se os anos de 1910 e 1930, em que o levantamento foi suspenso, o ano de 1990, quando a operação foi adiada para 1991, e o ano de 2020, em que a coleta foi adiada para 2022 por conta da pandemia de COVID-19.

Sua abrangência geográfica é nacional, com resultados divulgados para Brasil, Grandes Regiões, Unidades da Federação, Mesorregiões, Microrregiões, Regiões Metropolitanas, Municípios, Distritos, Subdistritos e Setores Censitários (IBGE, 2021). Seus dados são a principal fonte de informações para a análise das políticas públicas no território nacional, sendo complementado com análises regionais, como as realizadas pela Fundação CEPERJ, em seu Centro de Estatísticas, Estudos e Pesquisas (CEEP), que é responsável pelas bases estatísticas e geográficas do estado do Rio de Janeiro¹.

Existem muitos indicadores possíveis de serem utilizados para compreensão de determinados fenômenos dentro do município, sendo que os mais adequados à sua análise dependerão do que você quer saber. Algumas perguntas podem ajudar nessa escolha:

- ✓ Quais informações eu preciso?
- ✓ Quais dados eu preciso coletar para ter essas informações?
- ✓ Onde posso encontrar esses dados? São fontes confiáveis?

¹ https://www.ceperj.rj.gov.br/?page_id=204

- ✓ O modo de produção desses dados é claro e transparente? Consigo entender como eles foram gerados?
- ✓ Os dados são regulares, de modo a permitir comparação histórica, identificando mudanças ao longo do tempo?
- ✓ São representativos? Ou seja, alcançam o local ou a população que estou analisando?
- ✓ Os dados são facilmente acessíveis, sem apresentar nenhum tipo de restrição?

A escolha dos indicadores adequados é fundamental para que a avaliação do que está em análise (política pública, fenômeno social, projeto, instituição, etc.) tenha significado para você ou o gestor e responda às perguntas de seu interesse.

Vamos aqui trazer uma breve explicação de alguns dos indicadores mais utilizados para avaliar a situação geral dos municípios, mas existem muitos outros:

- Índice de Desenvolvimento Humano (IDH);
- Índice de Gini;
- Produto Interno Bruto;
- Densidade demográfica.

Estes e outros indicadores, por município de abrangência do NEA-BC, estão dispostos ao final deste item em uma ficha para cada um, com uma breve análise.

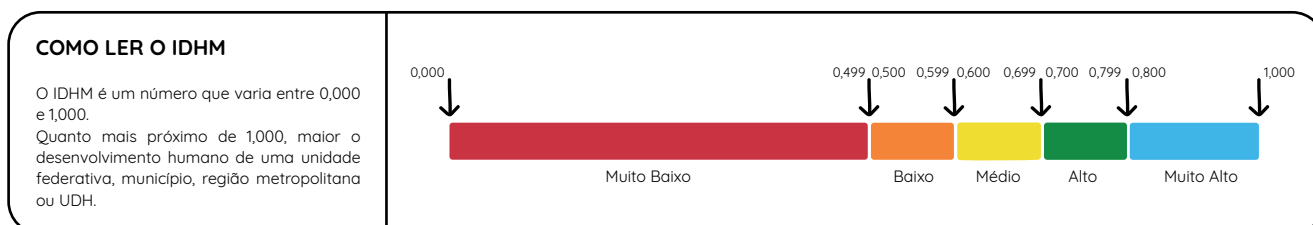
Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)

O IDH é um índice desenvolvido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), que tem como objetivo medir, de forma resumida, o progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi o de oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) per capita, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNUD BRASIL, 2021). Ele é composto por três variáveis: saúde, educação e renda.

Para analisar o IDH não é necessário ser um especialista em economia, geografia ou qualquer outra profissão do gênero. O importante saber é que todas as variáveis apresentadas (renda, educação e saúde) irão compor uma numeração que estará entre 0 a 1: quando a pontuação tende a 0 (zero) é sinal de que o IDH não está muito bem e, pelo contrário, quando tende a 1 (um) o índice de desenvolvimento está muito bom. O IDH Municipal (IDHM) segue as mesmas três dimensões do IDH Global - longevidade, educação e renda. O IDHM brasileiro adequa a metodologia global ao contexto brasileiro e à disponibilidade de indicadores nacionais (PNUD BRASIL, 2021).

Para este indicador é adotado uma gradação de valores que representa o nível de desenvolvimento humano em qualquer território:

Figura 4.3: Gradação do IDHM.



Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil (2021).

O **IDHM Longevidade** (saúde) mede a **expectativa de vida ao nascer**, calculada por método indireto a partir dos dados dos Censos Demográficos do IBGE. Esse indicador mostra o número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento, mantidos os mesmos padrões de mortalidade observados no ano de referência.

O **IDHM Educação** considera duas variáveis importantes:

- A **escolaridade da população adulta**, que é medida pelo percentual da população de 18 anos ou mais de idade com o ensino fundamental completo; e
- O **fluxo escolar da população jovem**, medido pela média aritmética do (1) percentual de crianças de 5 a 6 anos frequentando a escola; (2) do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do ensino fundamental regular; (3) do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo; e (4) do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo.

O **IDHM Renda** é medido pela **receita mensal per capita**, ou seja, a renda média mensal dos indivíduos residentes em um determinado lugar, expressa em reais e ajustada em valores de 1º de agosto de 2010. Com base nesta variável, é possível analisar a capacidade de aquisição de bens e serviços.

O IDHM total é calculado pela média geométrica² dos três IDHM – Longevidade, Educação e Renda.

Índice de Gini

O índice de Gini é uma medida que representa a distribuição da riqueza/renda produzida dentro de um território (município, estado ou país). Ele mede o grau de concentração de renda em determinado grupo, apontando a diferença entre os rendimentos dos mais pobres e dos mais ricos (WOLFFENBÜTTEL, 2004). Hoje sabemos que um dos principais desafios para o desenvolvimento social e econômico é diminuir as desigualdades sociais. No Brasil, no ano de 2020, praticamente 1% da população brasileira detinha cerca de 49,6% das riquezas geradas naquele ano (ELIAS, 2021). Trata-se de um cenário bastante desafiador.

² Média geométrica é a raiz cúbica da multiplicação dos três IDHMs.

A análise do Índice de Gini é bastante simples, seguindo a escala de 0 a 1, da mesma maneira que se apresenta o IDH, no entanto, a pontuação é invertida, ou seja, quanto mais próximo de 1 (um), este representa maior desigualdade social no território analisado, e quanto mais próximo a 0 (zero), a distribuição de renda é mais igualitária.

O Índice de Gini da Noruega foi de cerca de 0,25 em 2020, sendo um dos países com melhor distribuição de renda entre sua população; já no Brasil, a medida foi de 0,534 em 2019. Ao compararmos os dados, verifica-se que o Brasil, em relação à Noruega, apresenta uma pior distribuição de renda e, por consequência, é um país com maior desigualdade social. Assim sendo, esse indicador é fundamental para a análise do desenvolvimento social do município.

PIB Municipal

O Produto Interno Bruto (PIB) é um indicador que deve ser avaliado mediante os demais apresentados anteriormente, pois este mede toda a riqueza gerada em um determinado espaço territorial ao longo de um ano. A análise isolada deste índice traz informação sobre o crescimento econômico que determinado município teve, mas quando comparado ao Índice de Gini e com o IDH, permite fazer inferências como “caso tenha havido um crescimento econômico, de que adianta se as riquezas não foram igualmente distribuídas ou não melhorou o desenvolvimento social de seus habitantes?”.

A forma mais comum de apresentação do PIB é por indivíduo, ou seja, per capita. Esta informação é calculada pela soma das riquezas produzidas no território dividido pelo número de habitantes. O PIB per capita do Brasil em 2021 foi em torno de 7.500 dólares (!). Como sabemos que no Brasil há uma grande desigualdade social, apenas os resultados do PIB per capita não condizem com a realidade de muitas famílias e por isso, que é fundamental a comparação com os demais indicadores.

Saiba mais!



Se você quiser aprender mais sobre o PIB pode acessar o vídeo o canal do YouTube do IBGE: <https://www.youtube.com/watch?v=IVjPv33T0hk>. Tem bastante conteúdo bacana!



Densidade Demográfica

Este indicador representa a taxa de ocupação territorial, ou seja, quantas pessoas habitam uma determinada área. Com base nele é possível medir, por meio de uma série histórica do crescimento da população, qual será a demanda por novas

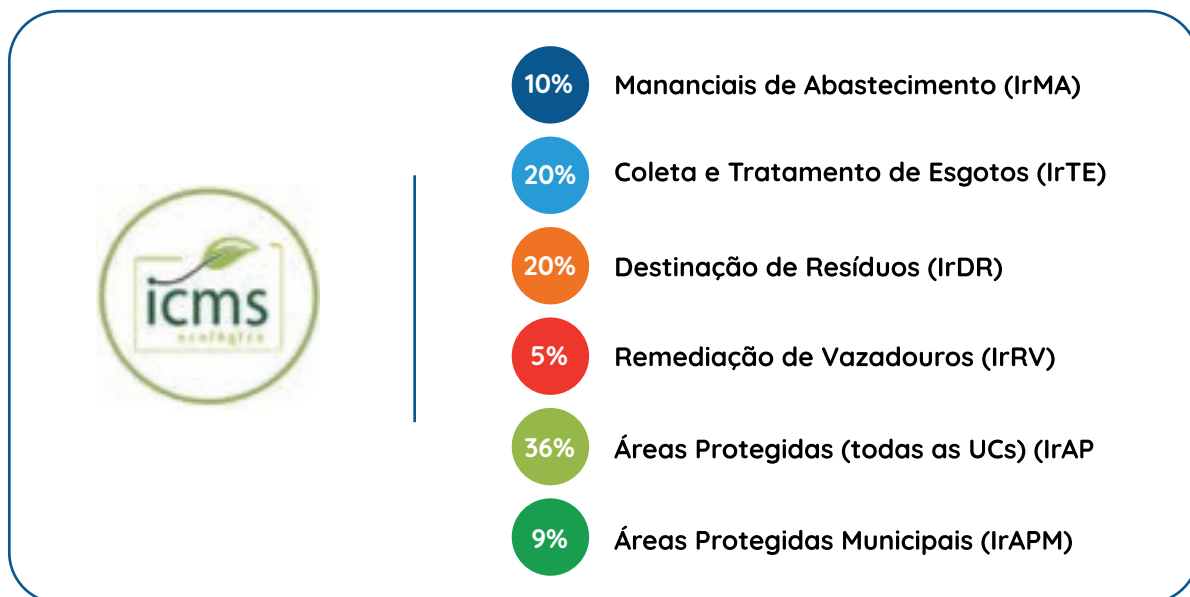
áreas para expansão urbana no município. Quanto maior a taxa de crescimento da densidade demográfica, novas áreas deverão ser planejadas para absorver o crescimento populacional e políticas públicas deverão ser pensadas para atender os novos habitantes e não sobrecarregar os serviços já existentes (saúde, educação, saneamento, mobilidade urbana, lazer, etc.).

Outros indicadores

Além destes, existem outros indicadores igualmente importantes. O **ICMS Ecológico** tem como objetivo compensar financeiramente pela preservação e recuperação de ativos ambientais localizados em seu território e também incentivar a melhoria dos serviços e da gestão ambiental municipal.

No caso do Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 5.100/2007 criou o critério da conservação ambiental entre aqueles de distribuição do ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços), tendo o Índice Final de Conservação Ambiental (IFCA) como unidade de referência para distribuir o valor aos municípios. A lei nº 5.100/2007 estabelece as condições para estar apto a receber o recurso. O IFCA é formado por seis subíndices, com vários indicadores:

Figura 4.4: Percentuais para o cálculo do IFCA do ICMS Ecológico.



Fonte: Observatório do ICMS Ecológico (2022).

Saiba mais!



Se você quiser aprender mais sobre o PIB pode acessar o vídeo o canal do YouTube do IBGE: <https://www.youtube.com/watch?v=IVjPv33T0hk>. Tem bastante conteúdo bacana!



Com base neste indicador, o município pode planejar em seu território ações que visam à recuperação de florestas, criação de Unidades de Conservação, implementação de corredores ecológicos, bem como a inclusão no Plano Diretor Municipal da compatibilização do uso e ocupação do solo em uma perspectiva de sustentabilidade.

Outros indicadores possíveis:

- Relacionados ao orçamento público, que serão melhor detalhados no capítulo específico sobre isso;
- Sobre saneamento básico: índice de atendimento total de abastecimento de água, percentual de esgoto tratado, entre outros; que podem ser acessados no Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS)³;
- Sobre saúde – mortalidade infantil, informações sobre doenças, etc.; tendo como fonte importante de dados o DATASUS - Tabnet⁴.

³<http://www.snis.gov.br/>

⁴<https://datasus.saude.gov.br/informacoes-de-saude-tabnet/>



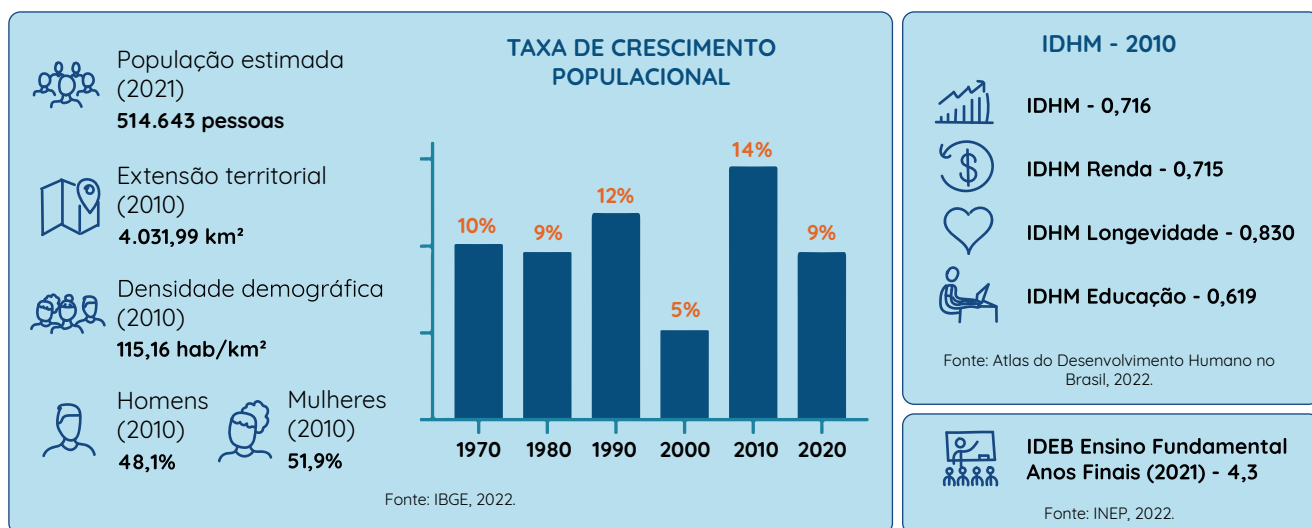
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



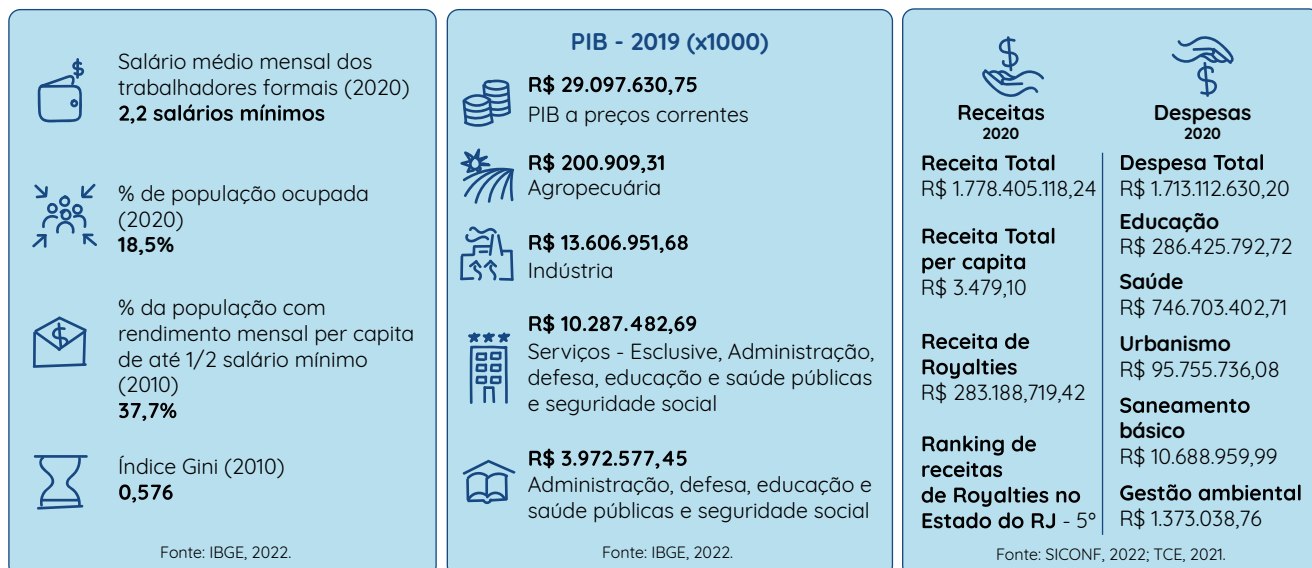
Fonte: AEMERJ, 2022.

CAMPOS DOS GOYTACAZES

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA





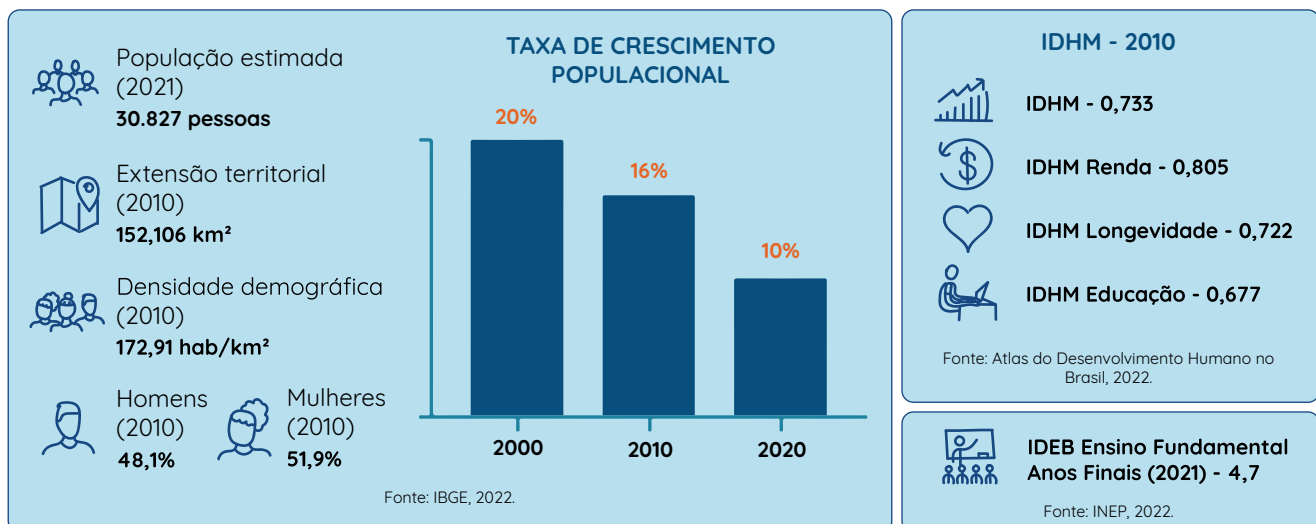
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



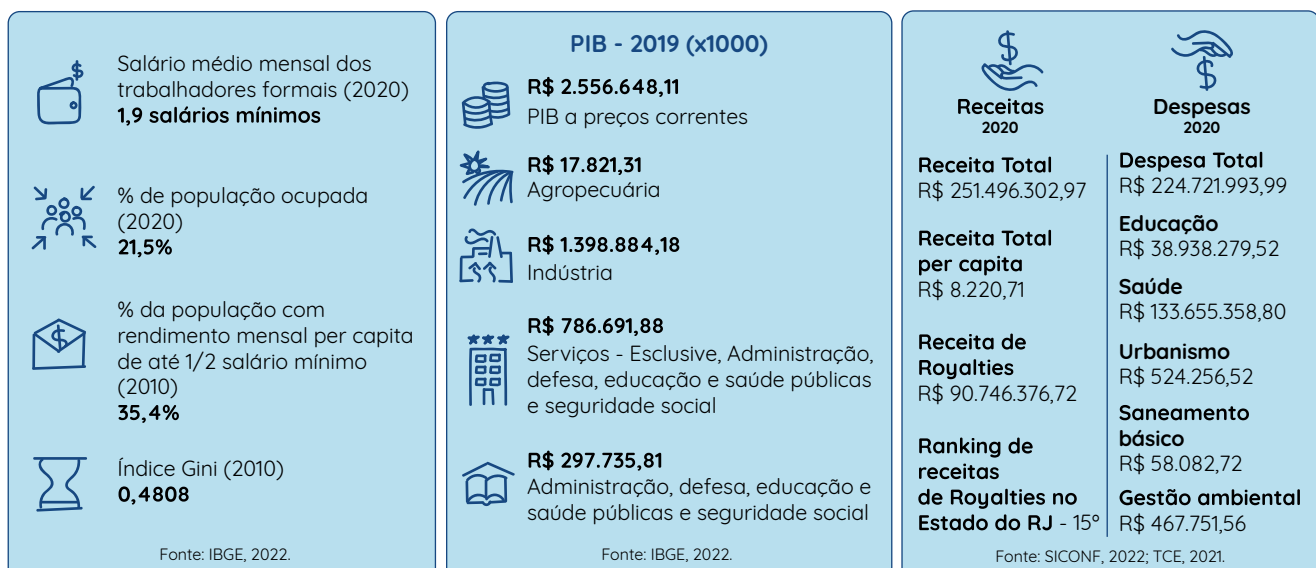
ARRAIAL DO CABO

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS

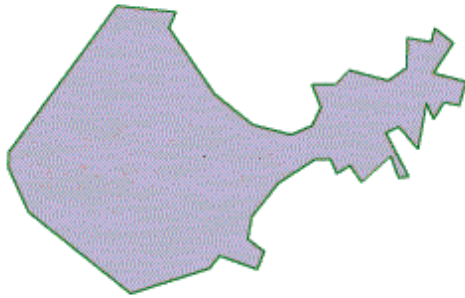


INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA





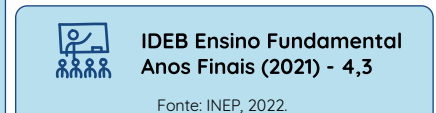
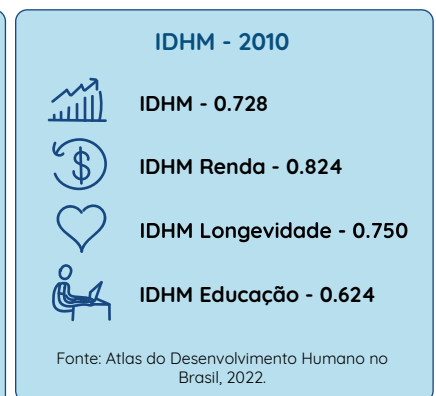
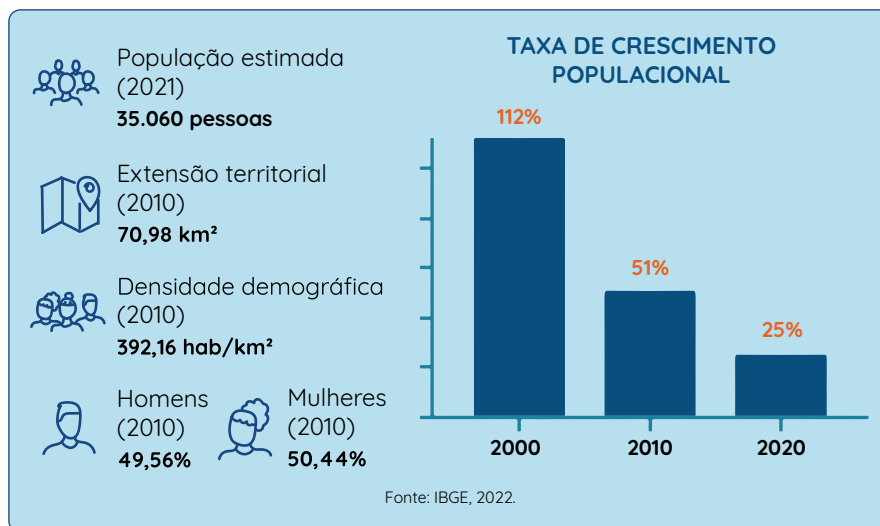
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



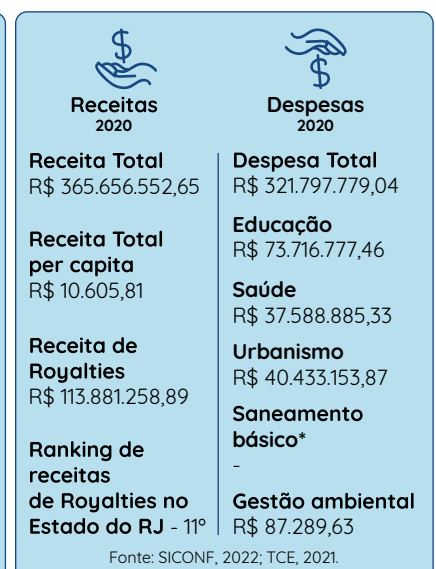
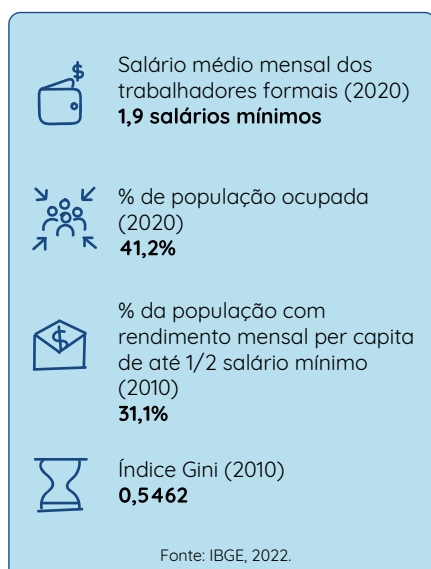
ARMAÇÃO DE BÚZIOS

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



*Não houve movimentação de recursos com essa função orçamentária.



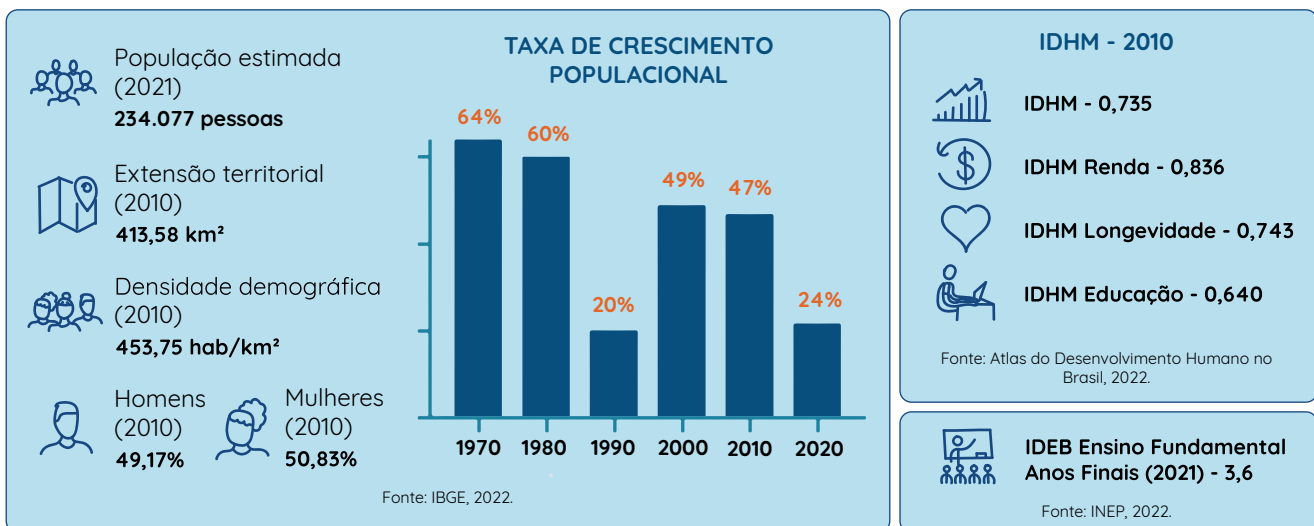
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



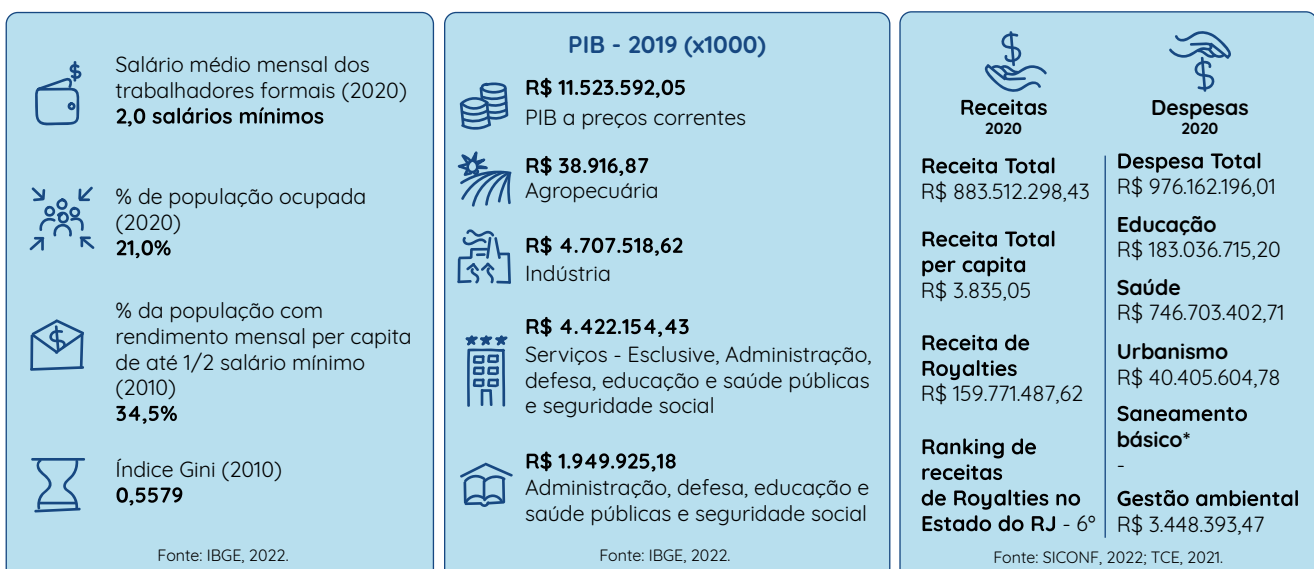
Fonte: AEMERJ, 2022.

CABO FRIO

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



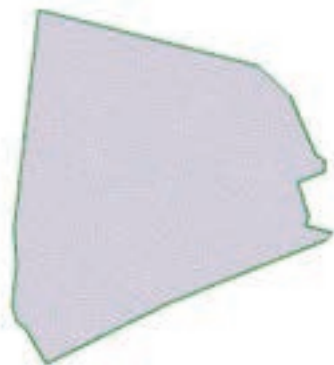
INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



*Não houve movimentação de recursos com essa função orçamentária.



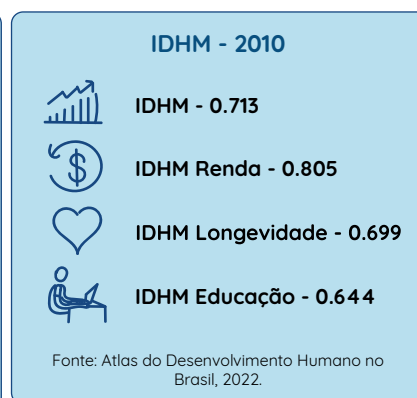
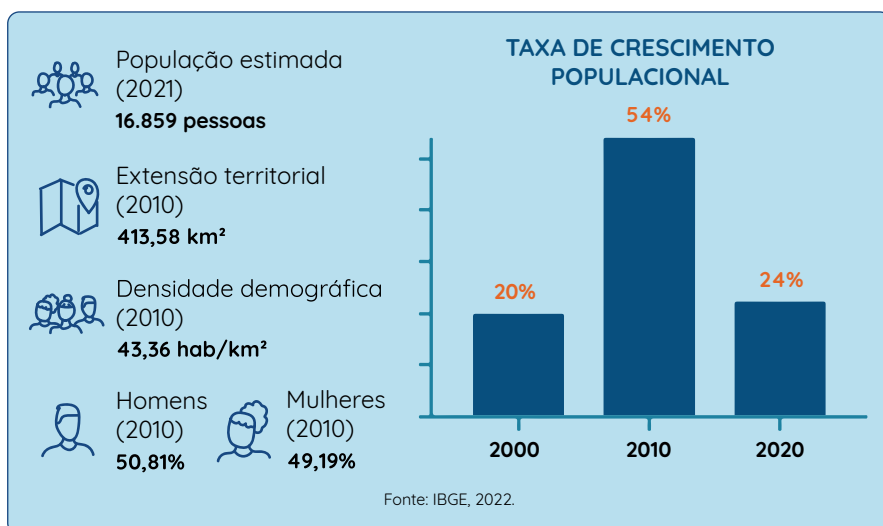
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



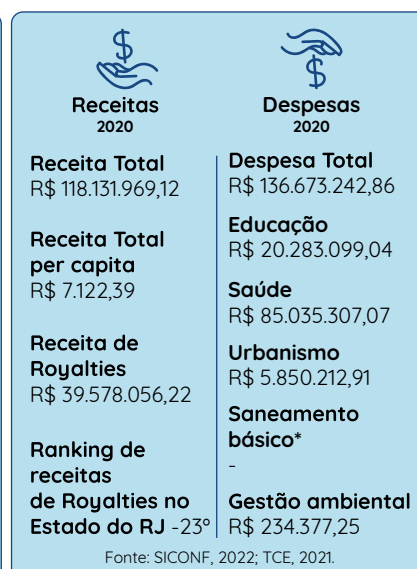
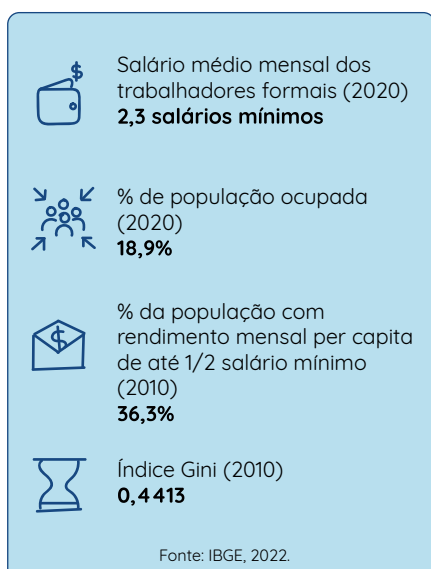
CARAPEBUS

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



*Não houve movimentação de recursos com essa função orçamentária.



UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



CASIMIRO DE ABREU

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



População estimada
(2021)
45.864 pessoas



Extensão territorial
(2010)
462,92 km²



Densidade demográfica
(2010)
76,71 hab/km²

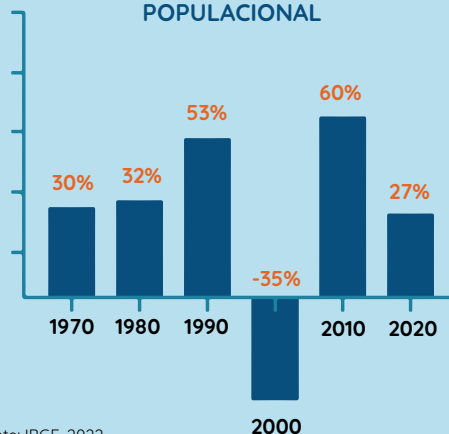


Homens
(2010)
49,29%



Mulheres
(2010)
50,71%

TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL



Fonte: IBGE, 2022.

IDHM - 2010



IDHM - 0.726



IDHM Renda - 0.811



IDHM Longevidade - 0.734



IDHM Educação - 0,642

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2022.



IDEB Ensino Fundamental
Anos Finais (2021) - 4,2

Fonte: INEP, 2022.

INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



Salário médio mensal dos
trabalhadores formais (2020)
2,0 salários mínimos



% de população ocupada
(2020)
16,3%



% da população com
rendimento mensal per capita
de até 1/2 salário mínimo
(2010)
31,1%



Índice Gini (2010)
0,4967

Fonte: IBGE, 2022.

PIB - 2019 (x1000)



R\$ 2.061.734,15
PIB a preços correntes



R\$ 8.730,88
Agropecuária



R\$ 941.007,04
Indústria



R\$ 655.493,65
Serviços - Esclusive, Administração,
defesa, educação e saúde públicas
e seguridade social



R\$ 396.713,59
Administração, defesa, educação e
saúde públicas e seguridade social

Fonte: IBGE, 2022.



**Receitas
2020**

Receita Total
R\$ 267.800.394,26

**Receita Total
per capita**
R\$ 5.945,70

**Receita de
Royalties**
R\$ 61.698.823,61

**Ranking de
receitas
de Royalties no
Estado do RJ - 17º**



**Despesas
2020**

Despesa Total
R\$ 251.622.161,47

Educação
R\$ 49.344.771,91

Saúde
R\$ 40.864.539,19

Urbanismo
R\$ 20.701.300,16

**Saneamento
básico**
R\$ 8.176.478,98

Gestão ambiental
R\$ 1.131.424,07

Fonte: SICONF, 2022; TCE, 2021.



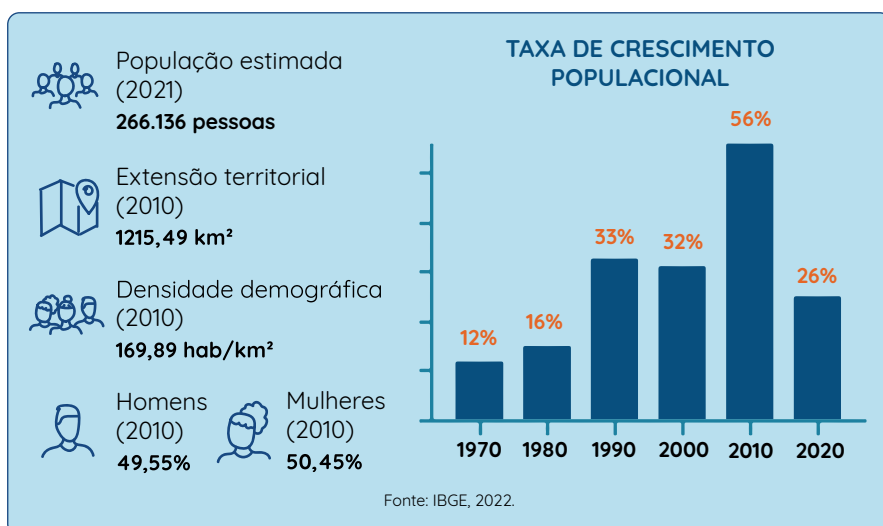
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



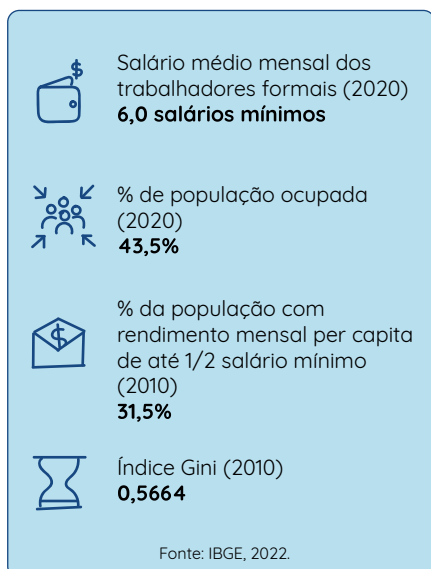
MACAÉ

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA





UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



ARARUAMA

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



População estimada
(2021)
136.109 pessoas



Extensão territorial
(2010)
638.276 km²



Densidade demográfica
(2010)
175,55 hab/km²

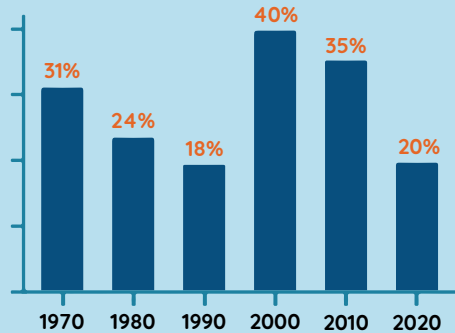


Homens
(2010)
48,46%



Mulheres
(2010)
51,54%

TAXA DE CRESCIMENTO POPULACIONAL



Fonte: IBGE, 2022.

IDHM - 2010



IDHM - 0,718



IDHM Renda - 0,714



IDHM Longevidade - 0,839



IDHM Educação - 0,617

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2022.



IDEB Ensino Fundamental
Anos Finais (2021) - 4,7

Fonte: INEP, 2022.

INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



Salário médio mensal dos
trabalhadores formais (2020)
1,8 salários mínimos



% de população ocupada
(2020)
17,2%



% da população com
rendimento mensal per capita
de até 1/2 salário mínimo
(2010)
36,1%



Índice Gini (2010)
0,46

Fonte: IBGE, 2022.

PIB - 2019 (x1000)



R\$ 3.678.778,22
PIB a preços correntes



R\$ 42.595,69
Agropecuária



R\$ 965.213,23
Indústria



R\$ 1.452.946,79
Serviços - Excluído, Administração,
defesa, educação e saúde públicas
e seguridade social



R\$ 973.280,49
Administração, defesa, educação e
saúde públicas e seguridade social

Fonte: IBGE, 2022.



**Receitas
2020**

Receita Total
R\$ 521.292.831,17

**Receita Total
per capita**
R\$ 3.881,76

**Receita de
Royalties**
R\$ 120.339.487,76

**Ranking de
receitas
de Royalties no
Estado do RJ - 10º**

Fonte: SICONF, 2022; TCE, 2021.



**Despesas
2020**

Despesa Total
R\$ 492.353.989,84

Educação
R\$ 130.336.821,99

Saúde
R\$ 579.423.437,7

Urbanismo
R\$ 69.649.603,85

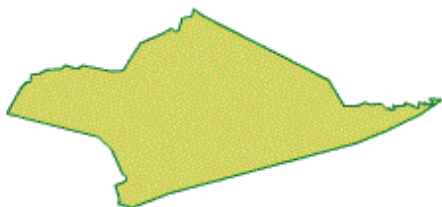
**Saneamento
básico***

Gestão ambiental
R\$ 1.256.032,52

*Não houve movimentação de recursos com essa função orçamentária.



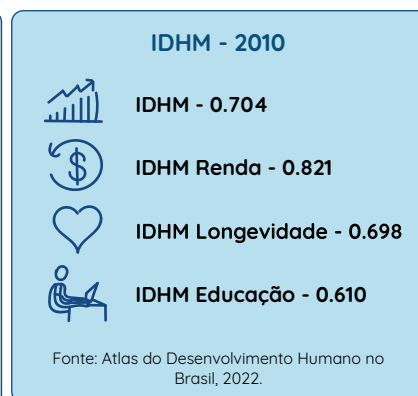
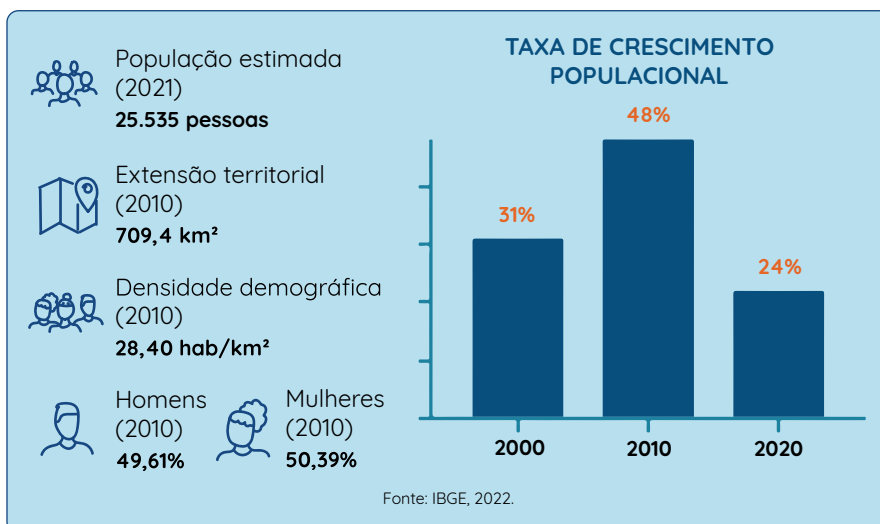
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



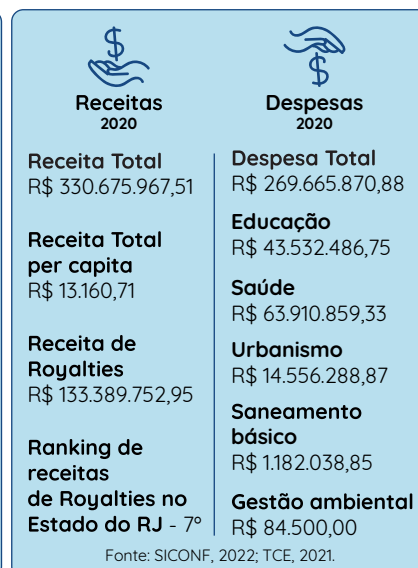
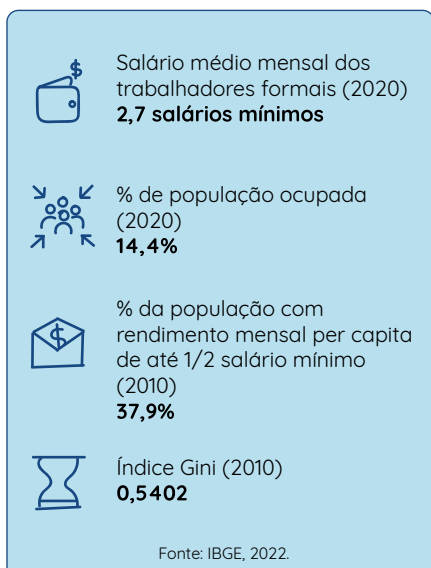
QUISSAMÃ

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA





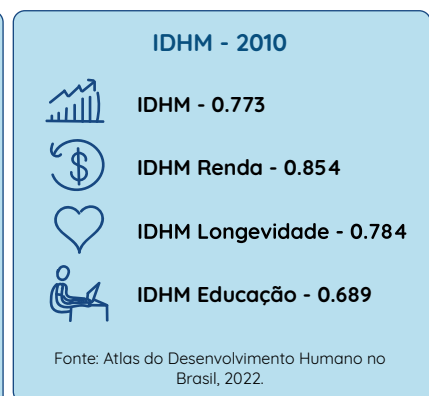
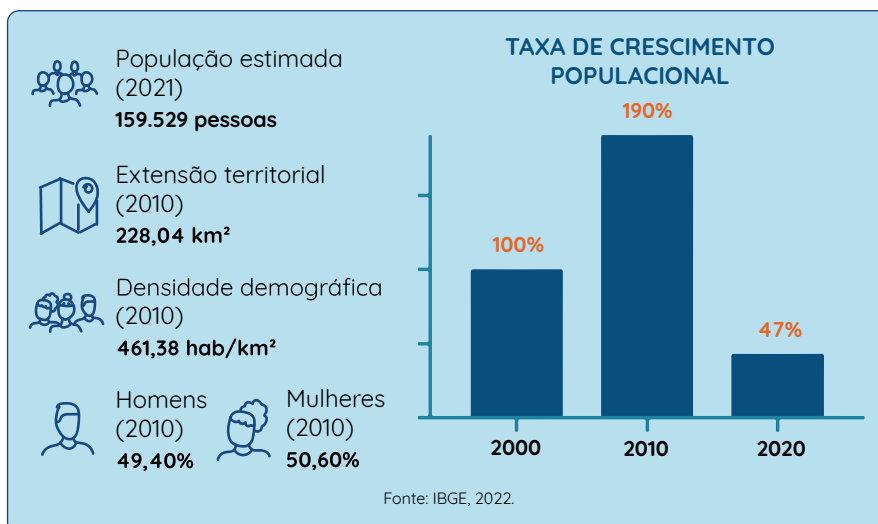
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



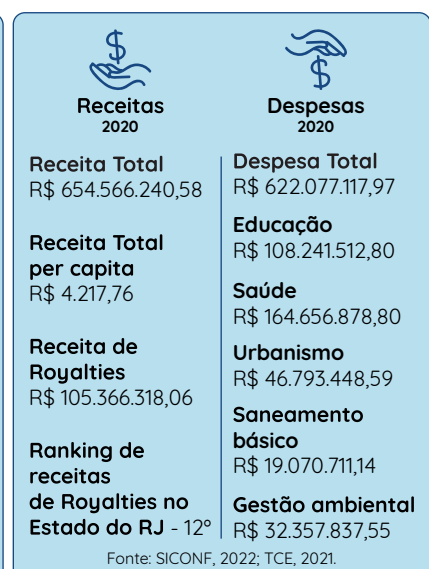
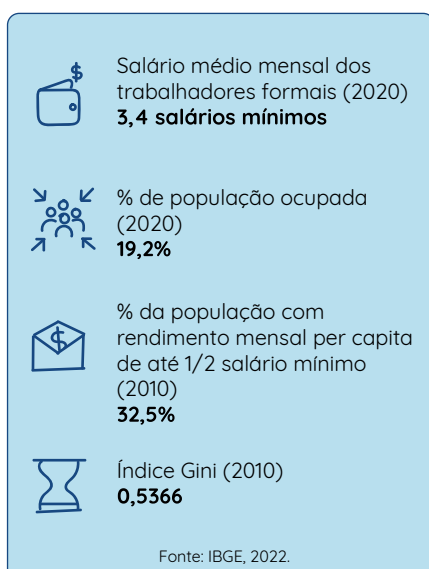
Fonte: AEMERJ, 2022.

RIO DAS OSTRAS

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA





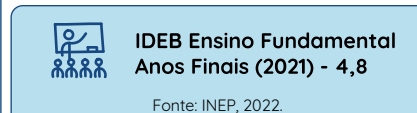
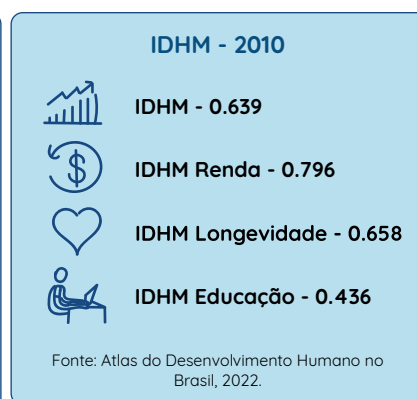
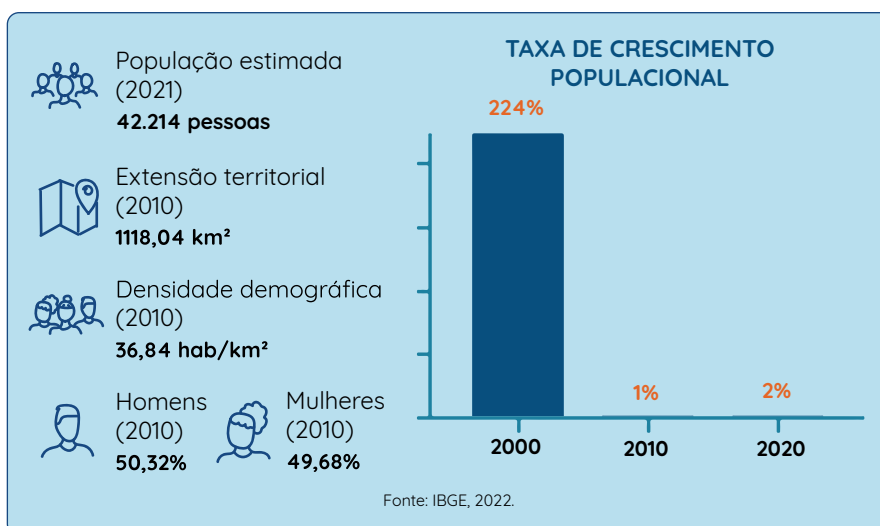
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



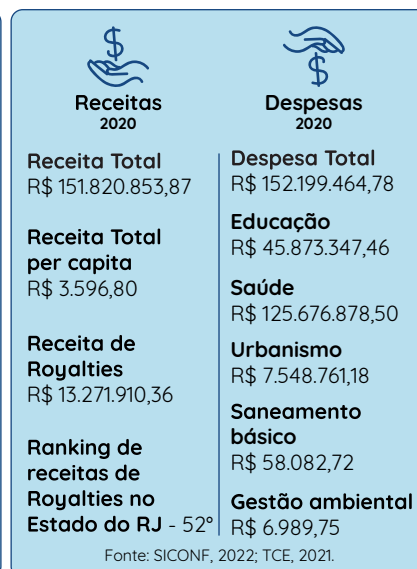
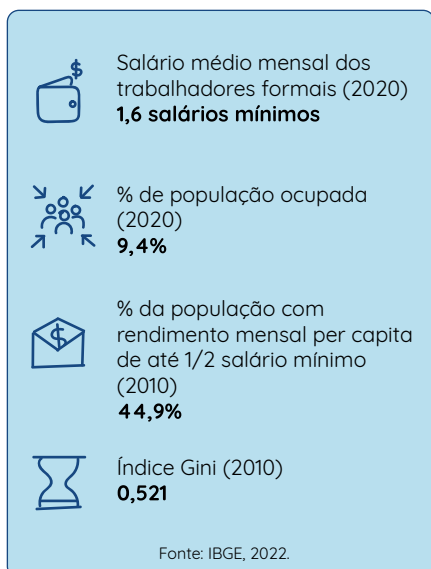
SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA





UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



SÃO JOÃO DA BARRA

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



População estimada
(2021)
36.731 pessoas



Extensão territorial
(2010)
452,89 km²



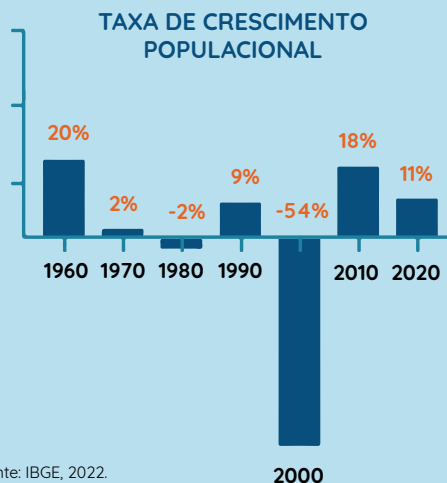
Densidade demográfica
(2010)
71,96 hab/km²



Homens
(2010)
49,56%



Mulheres
(2010)
50,44%



Fonte: IBGE, 2022.

IDHM - 2010



IDHM - 0.671



IDHM Renda - 0.806



IDHM Longevidade - 0.683



IDHM Educação - 0.549

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2022.



**IDEB Ensino Fundamental
Anos Finais (2021) - 4,3**

Fonte: INEP, 2022.

INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



Salário médio mensal dos
trabalhadores formais (2020)
4,0 salários mínimos



% de população ocupada
(2020)
33,7%



% da população com
rendimento mensal per capita
de até 1/2 salário mínimo
(2010)
38%



Índice Gini (2010)
0,5102

Fonte: IBGE, 2022.

PIB - 2019 (x1000)



R\$ 7.967.977,48
PIB a preços correntes



R\$ 43.293,77
Agropecuária



R\$ 3.626.927,02
Indústria



R\$ 3.458.836,81
Serviços - Esclusive, Administração,
defesa, educação e saúde públicas
e seguridade social



R\$ 435.430,98
Administração, defesa, educação e
saúde públicas e seguridade social

Fonte: IBGE, 2022.



**Receitas
2020**

Receita Total
R\$ 416.209.289,75

**Receita Total
per capita**
R\$ 11.427,10

**Receita de
Royalties**
R\$ 93.801.522,11

**Ranking de
receitas
de Royalties no
Estado do RJ - 13º**

Fonte: SICINF, 2022; TCE, 2021.



**Despesas
2020**

Despesa Total
R\$ 388.827.825,04

Educação
R\$ 68.343.224,08

Saúde
R\$ 116.698.776,32

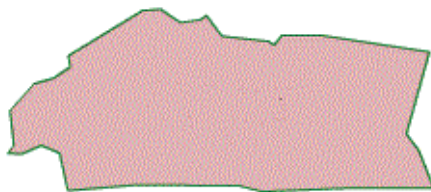
Urbanismo
R\$ 5.288.319,64

**Saneamento
básico**
R\$ 298.786,54

Gestão ambiental
R\$ 25.494.175,16



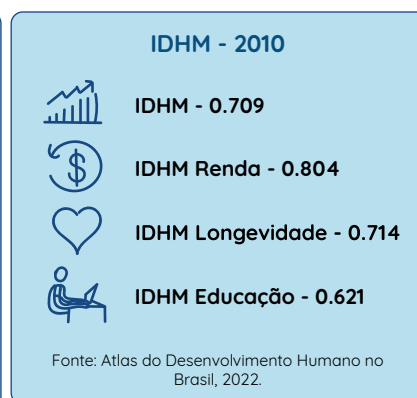
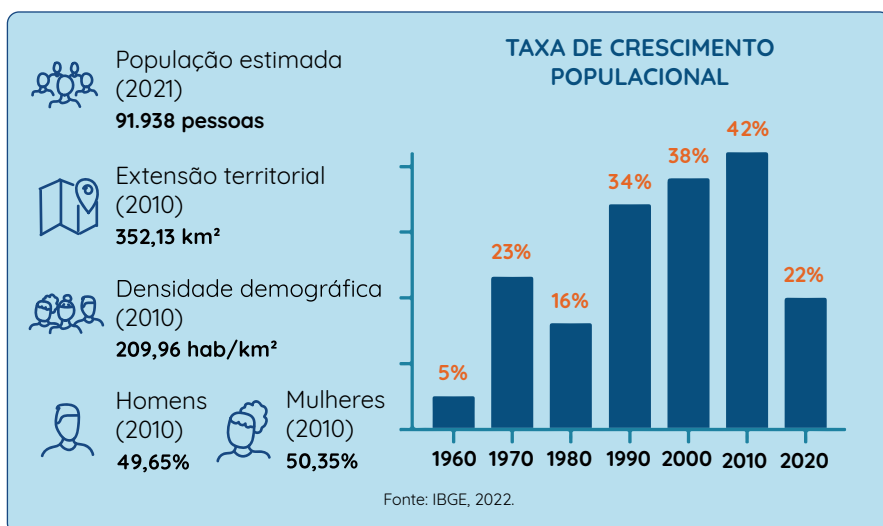
UM OLHAR SOBRE O MUNICÍPIO A PARTIR DOS INDICADORES



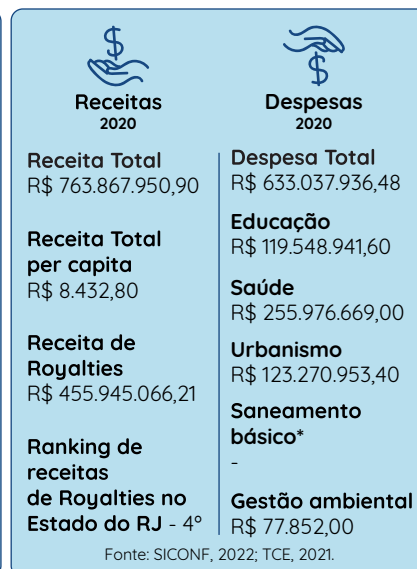
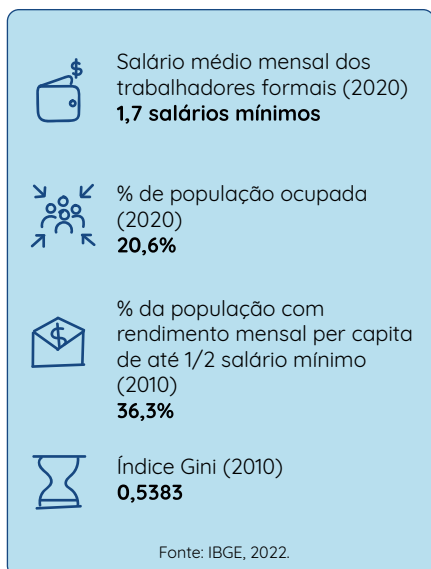
SAQUAREMA

Fonte: AEMERJ, 2022.

INDICADORES DEMOGRÁFICOS E SOCIAIS



INDICADORES ECONÔMICOS, TRABALHO E RENDA



*Não houve movimentação de recursos com essa função orçamentária.

O QUE INDICAM TAIS NÚMEROS?

Os índices e indicadores apresentados anteriormente podem ser analisados de diversas maneiras. Há uma produção de riqueza dentro dos municípios da Bacia de Campos e de Santos, impulsionados de forma direta e indireta por meio da cadeia produtiva de óleo e gás. Os setores da economia de comércio e serviços, chamado de terciário, se beneficiam diretamente do desenvolvimento do setor primário e secundário na produção de petróleo, gerando emprego e renda. Além disso, há o repasse de royalties para os municípios, que ajudam a impulsionar o desenvolvimento.

Analisando os dados, pode-se questionar que tipo de emprego está sendo gerado para a população local ou como está a qualidade de vida desses habitantes. É possível observar por meio de indicadores como o IDH ou outro da área da educação e emprego e renda se o município está investindo de forma adequada nessas áreas para construir alternativas de desenvolvimento econômico e, conseqüentemente, a independência do município dos recursos advindos da cadeia do petróleo e gás.

Por exemplo, os municípios de Macaé e Cabo Frio vêm apresentando um bom desempenho no que concerne ao Índice de Desenvolvimento Humano comparado com os demais da região de abrangência do NEA-BC, podendo indicar um investimento maior nestes municípios em educação, saúde e geração de renda. Contudo, estes municípios são um dos que apresentam a maior desigualdade na distribuição de renda (baseado no Índice de Gini), mesmo apresentando um PIB per capita bastante alto. O que poderia explicar isso? O que esses dados nos mostram em relação ao que devemos planejar para o município?

É possível falar que existe desenvolvimento no município só com números dos investimentos empresariais, do PIB, do orçamento público e do dinheiro circulante no município? Essa informação seria suficiente para afirmarmos que há desenvolvimento no município?

É o caso de Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, São João da Barra e demais municípios **petrorrentistas** da Bacia de Campos, cujos indicadores econômicos nem sempre se refletem nos sociais, ambientais e culturais.



Dicionário - **Petrorrentistas** caracteriza os municípios que, devido às regras de rateio por se encontrarem confrontante com os municípios produtores, recebem altos volumes de rendas petrolíferas (SERRA, TERRA E PONTES, 2006).

O desenvolvimento acontece quando o bem-estar social é alcançado; quando se vive feliz na cidade e no campo; quando a vida no município é boa para todos, sem discriminação. Para isso tem que haver desenvolvimento econômico, pois são necessários recursos para viabilizar as políticas que são necessárias para tal.

O desenvolvimento econômico tem que ter como objetivo primeiro, principal e essencial o desenvolvimento social. Todo e qualquer plano, programa e projeto de desenvolvimento tem que ter claro seus objetivos sociais e como alcançá-los ao mesmo tempo dos objetivos econômicos. Têm que vir juntos, incluindo, integrando, distribuindo e produzindo benefícios para todos, ou não é realmente desenvolvimento. No caso da urbanização e das infraestruturas sociais, elas têm que ser estruturadas antes de outras políticas, porque trata-se da vida na cidade, para garantir que as atividades de trabalho e educação transcorram num ambiente de plenos direitos e bem-estar.

PLANEJAMENTO, DESENVOLVIMENTO E POLÍTICAS PÚBLICAS

De que depende alcançarmos esse desenvolvimento desejado? Da agenda política, principalmente das políticas públicas, do orçamento público, do planejamento e da coordenação das ações públicas, privadas e coletivas. E para isso é preciso planejar.

Neste sentido, planejar é identificar e escolher prioridades. O desenvolvimento consiste em atender as prioridades públicas e sociais, por meio da economia e das políticas sociais. Mas, quais são as prioridades? O que não é prioridade? Como dito anteriormente, devem ser definidas com todos os segmentos da sociedade, principalmente, com os vulneráveis e os que tem mais dificuldade de se fazer representar.

E como desenvolver um município? Pelo que apresentamos até agora, podemos resumir nos seguintes pontos que não podem faltar:

- O poder público (municipal, estadual e federal), sozinho e em parcerias, tem que realizar políticas públicas de infraestrutura coletiva para todos os moradores da cidade. Todos os bairros e localidades, na cidade e na zona rural, têm que ter o mesmo padrão de qualidade da infraestrutura (drenagem, água potável, rede e tratamento de esgoto, coleta seletiva de lixo, iluminação pública e residencial, pavimentação, equipamento de educação – da creche e pré-escola ao ensino médio – saúde e proteção e assistência social – nucleado; habitação com urbanização; transporte coletivo acessível com ampla mobilidade; segurança pública; comércio e serviços variados; espaços e programas de lazer, esporte e cultura, etc.)
- Políticas públicas, programas e projetos de geração e fomento de trabalho e renda dignos, com base em:
 - 1) apoio às atividades econômicas individuais e coletivas (associações, cooperativas) de produção, comércio e serviços já existentes ou que fazem parte da tradição e cultura da população. Ex: prestadores de serviço às residências, empresas e órgãos públicos; comerciantes do pequeno comércio de bairro; produção de refeições; transportes de curta distância de pessoas e cargas; pequenas empresas, associações

e cooperativas, das áreas produtiva, comercial e de serviços, como cooperativas de catadores de recicláveis, organizações de pequenos produtores e produtores familiares de alimentos – pequena agricultura e agricultura familiar.

2) Investimentos em atividades econômicas de médio e grande porte sustentadas por empresários locais e regionais – para reter no território as rendas dos negócios – de potencialidade comprovada, como a cerâmica, a cana, a pecuária e a agricultura de alimentos de circuito curto; indústria de vestuários e mobiliário; indústria de alimentos e bebidas; indústria de hospedagem; comércio e serviços de transporte, hospedagem e alimentação.

3) Investimentos em atividades de pequeno e médio porte vinculadas à indústria regional, nos segmentos acima mencionados, principalmente em serviços – dos mais simples, como manutenção, aos mais complexos, como informática e outros, transporte, etc. – produção e comércio de alimentos, hospedagem e alimentação.

4) Finalmente, políticas de retenção, no território regional, de parte da renda dos grandes empreendimentos regionais. Com taxação, projetos sociais, ambientais e econômicos integrados, formação e qualificação de trabalhadores, e compromisso com responsabilidade social e ambiental por parte das empresas; e, finalmente, internalização de parte do processo produtivo, por meio da atração e articulação de empresas locais e regionais.

Saiba mais!



As pesquisas provam que, nas cidades, nas regiões e no Brasil, a maior quantidade de empregos é gerada pelas pequenas e médias atividades econômicas locais e regionais; a quase totalidade dos alimentos de consumo dos brasileiros vem da produção agropecuária pequena e familiar. O agronegócio existe para a exportação, concentra a renda e gera pouquíssimo emprego, porque é automatizado; as grandes empresas têm alta tecnologia, por isso geram pouquíssimo emprego. Por exemplo: o Porto do Açu, que é um megaporto, com cerca de 15 empresas atuando (junho de 2022), por onde é exportado uma grande quantidade de minérios e mais de 25% do petróleo que o Brasil vende para o exterior, gera em torno de 4 mil empregos, porque as empresas têm alta tecnologia, manejada por poucos trabalhadores. A pequena agropecuária familiar do Norte Fluminense gera mais de 20 mil empregos. Só em Campos, as mais de 2 mil famílias que estão nessa atividade geram cerca de 10 mil empregos.

RESUMO FINAL

Abaixo alguns aspectos-chave para o planejamento do território e desenvolvimento do município

- 💡 **Participação:** ação coletiva, força, poder, articulações e alianças
- 💡 **Hierarquia de prioridades coletivas** (de acordo com o maior alcance): organizar pensando no curto, médio e longo prazos necessários para realiza-las.
- 💡 **Informação, diagnóstico, planejamento:** potencial de soluções locais (município) e regional (mais de um município). Utilizar a região como base. É mais econômico e os resultados são mais eficientes.
- 💡 **Municípios da Bacia de Campos e Santos:** criar fundos com os recursos do petróleo, do porto, municipais e regionais; controle social; investimentos produtivos; cobertura social.
- 💡 **Desenvolvimento:** mapeamento do que existe; prioridade para quantidade de famílias e pessoas beneficiadas; ancorar nas experiências, tradições, práticas e culturas existentes; integração entre economia popular e solidária e economia empresarial.
- 💡 **Petróleo & gás e porto:** i) controle externo; drenagem de recursos; desarticulação territorial; econômica e social; predação social, política, econômica, fiscal e ambiental; ii) demandas: transferência de parte do excedente para o desenvolvimento local/regional (monetário); responsabilidade em investimentos sociais, ambientais e econômicos apontados pelos moradores locais e regionais; iii) integração com o planejamento dos municípios e da região; iv) integração das atividades com produtores, prestadores de serviço e comerciantes locais/regionais, num levantamento permanente.
- 💡 **Desenvolvimento:** As cidades estão se especializando; as cidades têm experiências e tradições produtivas e econômicas; o desenvolvimento tem que partir das interações entre os locais do território, entre as atividades e os grupos econômicos; infraestrutura de moradia e circulação (mobilidade) integradas a trabalho e renda são fundamentais. Só se pode pensar o desenvolvimento de forma territorial ampla e integrada (região), integrando as atividades e pessoas e os

EXERCÍCIO FINAL/DEBATE

- 1) Identifique, no seu município, as atividades tradicionais, típicas, das experiências e práticas locais e regionais, que faça parte das atividades geradoras de trabalho e renda corriqueiras.
- 2) Identifique, no seu município e região, as limitações das condições de bem-estar e de usufruto de uma urbanização igualitária.
- 3) Identifique, no seu município e região, os dados do orçamento municipal, para saber as receitas correntes e quais e quanto pode ser utilizado para o planejamento urbano e do desenvolvimento, para investir na urbanização da cidade e do campo, e nas atividades econômicas que possam ser realizadas pela população e pelos empresários locais e regionais.
- 4) Identifique, no seu município e região, quem são seus parceiros para somar na construção de um espaço de articulação para participar com capacidade de influência nas leis e nos planos, programas e projetos de políticas públicas e de investimento público e privado; poder para influenciar nas prioridades do gasto do dinheiro público.
- 5) Junto com seus parceiros, identifique como o município pode aumentar a arrecadação das atividades de petróleo & gás e outras vocações econômicas, bem como e outros grandes empreendimentos, para que os recursos possam ser utilizados para gerar negócios, trabalho e renda para os empresários e os moradores locais, na cidade e no campo.

PRÓXIMOS PASSOS...

E assim encerramos o Eixo 2! Esperamos que até aqui tenha ampliado e trocado muitos conhecimentos sobre as políticas socioespaciais e ambientais e conhecido as possibilidades de atuar no território do seu município para que este caminhe para um futuro com qualidade de vida para toda a população.

Agora, nosso caminho nos leva a um eixo muito interessante e necessário, de **CONTROLE SOCIAL E INCIDÊNCIA POLÍTICA**, onde vamos nos aprofundar nas diferentes formas de atuação da comunidade para modificar sua realidade.

Vamos lá?

REFERÊNCIAS

ELIAS, J. Desigualdade no Brasil cresceu (de novo) em 2020 e foi a pior em duas décadas. **CNN Brasil**, São Paulo, 23 de junho de 2021. Publicado em Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/business/desigualdade-no-brasil-cresceu-de-novo-e-m-2020-e-foi-a-pior-em-duas-decadas/>>. Acesso em: 26 nov. 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Censo Demográfico. O que é?** Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/rendimento-despesa-e-consumo/25089-censo-1991-6.html?edicao=25091&t=o-que-e>>. Acesso em: 10 dez. 2021.

MARTINELLI, D. P.; JOYAL, A. **Desenvolvimento local e o papel das pequenas e médias empresas**. São Paulo: Manole, 2004.

PNUD BRASIL. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/acervo/atlas>>. Acesso em: 18 dez. 2021.

SANTOS, M. O dinheiro e o território. In: OLIVEIRA, Márcio P.; HAESBAERT, Rogério; MOREIRA, Ruy. **Território, territórios**: ensaios sobre o ordenamento territorial. Niterói: PPGEU/UFF, 2002.

SERRA, R. V; TERRA, D. C. T; PONTES, C. A. Os Municípios Petro-Rentistas Fluminenses: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**, v. 18-19, p. 59-85, 2006.

WOLFFENBÜTTEL, A. O que é? – Índice de Gini. **Desafios do Desenvolvimento**. IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Ano 1, Edição 4, nov. 2004. Disponível em: <https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2048:catid=28>. Acesso em 20 dez. 2021.



A realização do projeto NEA-BC é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA.