



ORIGINAL
ORIGINAL

Editor

Renata Baesso

Conflito de interesse

Não há

Recebido

26 abr. 2021

Aprovado

29 ago. 2023

Royalties do petróleo, transformações urbanas e segregação espacial em Campos dos Goytacazes (RJ)

Oil royalties, urban transformations and spatial segregation in Campos dos Goytacazes (Rio de Janeiro)

Antonio Leandro Crespo de Godoy¹ , Vera Regina Tângari² 

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura e Urbanismo. Campos dos Goytacazes, RJ, Brasil. Correspondência para/Correspondence to: A. L. C. Godoy. E-mail: antoniolcg@gmail.com

² Universidade Federal do Rio de Janeiro, Departamento de Projeto de Arquitetura, Programa de Pós-Graduação em Arquitetura. Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Artigo elaborado a partir da tese de A.L.C. Godoy, intitulada “O resultado da aplicação dos royalties do petróleo na intensificação da segregação espacial e nas transformações urbanas de Campos dos Goytacazes/RJ (1997-2020)”. Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2021.

Como citar este artigo/How to cite this article: Godoy, A. L. C.; Tângari, V.R. Royalties do petróleo, transformações urbanas e segregação espacial em Campos dos Goytacazes (RJ). *Oculum Ensaios*, v. 21, e245349, 2024. <https://doi.org/10.24220/2318-0919v21e2024a5349>

Resumo

A cidade de Campos dos Goytacazes figura como centro urbano do maior município em extensão territorial do estado do Rio de Janeiro, com mais de quinhentos mil habitantes, vivenciou nas décadas de 2000 e 2010 uma forte expansão urbana marcada por uma intensa atividade imobiliária. Dentre diversos fatores que alavancaram este processo, o mais significativo foi a autonomia financeira decorrente de repasses de *royalties* e participações especiais da extração do petróleo. O debate proposto neste trabalho é de como uma cidade com orçamento público elevado, condições geomorfológicas de uma extensa planície sem grandes restrições e de grande potencial ambiental propícia a uma expansão urbana planejada, enfrenta crescimento que resulta em fragmentação e estratificação do solo urbano, consolidando uma maneira de ocupação do solo marcada pela segregação socioespacial. A principal ferramenta de análise é a espacialização de dados por meio de mapas temáticos para a leitura das transformações urbanas ao longo do tempo, explicitando aspectos socioespaciais e morfológicos.

Palavras-chave: Campos dos Goytacazes. Expansão urbana. *Royalties* do Petróleo. Segregação Socioespacial.

Abstract

The city of Campos dos Goytacazes appears as the urban center of the largest municipality in territorial extension of the state of Rio de Janeiro, with more than five hundred thousand inhabitants, experienced in the 2000s and 2010s a strong urban expansion marked by an intense real estate activity. Among the several factors that leveraged this process, the most significant

was the financial autonomy resulting from the transfer of royalties and special participation in oil extraction. The debate proposed in this paper is how a city with a high public budget, geomorphological conditions of an extensive plain without great restrictions and of great environmental potential conducive to a planned urban expansion, faces a urban growth resulting in fragmentation and stratification of the urban soil, consolidating a way of land occupation marked by socio-spatial segregation. The main analysis tool is the spatialization of data through thematic maps for reading urban transformations over time, explaining socio-spatial and morphological aspects.

Keywords: Campos dos Goytacazes. Urban expansion. Oil Royalties. Socio-spatial segregation.

Introdução

O município de Campos dos Goytacazes está localizado na região norte do Estado do Rio de Janeiro (Figura 1). Com uma população estimada de 511.168 habitantes (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020b), 463.731 habitantes apurados no censo de 2010, território de 4.031,989 km² e uma população essencialmente urbana – 90,3% de seus habitantes.

O distrito sede é cortado pelo Rio Paraíba do Sul, uma fronteira natural entre dois subdistritos: Campos na margem sul e Guarus na margem norte. Uma extensa planície (Figura 2) é o suporte físico para a mancha urbana que pode ser caracterizada como espraiada, extensa e permeada por grandes espaços livres não edificados ou urbanizados (Magnoli, 2006). O processo de ocupação desta planície campista pode ser dividido em três principais momentos: a formação do núcleo central, consolidada pela economia da cana-de-açúcar, uma segunda de expansão da economia pela ascensão das usinas e dos grandes latifundiários, com a ocorrência de significativas intervenções urbanas e por fim, a decadência da economia sucroalcooleira e a ascensão da economia fundamentada na produção do petróleo na bacia de Campos, a partir da década de 1980 (Godoy; Aliprandi, 2016).

A região Norte Fluminense perdeu sua posição de grande produtora do setor sucroalcooleiro durante a crise do início da década de 1970. Piquet (2010) explica o impacto da alta de preços internacionais do petróleo, que justificou uma ajuda estatal ao setor no Brasil, com a criação do Programa Nacional do Álcool – Proálcool. Este processo desdobrou-se na aquisição, por empresários externos, de boa parte das usinas de açúcar e etanol da região, mais interessados na aquisição das quotas de produção do que nas instalações industriais, já consideradas obsoletas, tecnologicamente. Neste contexto a região adquiriu o estigma de região-problema, haja vista a estagnação de sua economia, com queda da produção e desemprego sazonal. É possível identificar um processo de empobrecimento do trabalhador rural e seu consequente desenraizamento e deslocamento para a periferia das cidades da região. O gráfico da Figura 3 representa a evolução da população campista, com uma curva acentuada de aumento populacional de 1940 até 2010, e a evidente queda da população rural e aumento da população urbana, acentuada a partir da década de 1980.

O novo ciclo econômico se iniciou com o aprofundamento da exploração e o estudo na Bacia de Campos, transformando a região na maior província petrolífera do país, tendo em vista o pioneirismo e a capacidade em prospecção e exploração em águas profundas. O Brasil, que até então possuía uma balança comercial comprometida com a importação de petróleo abalada seriamente com as duas crises da década de 1970, alcançou no início do século XXI uma posição de menor dependência externa em relação ao petróleo. Posteriormente com a descoberta da camada pré-sal e consequente exploração, o Brasil passou a figurar entre os países com maior reserva potencial de petróleo do mundo (Honorato, 2008).



Figura 1 – Localização.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2020b).



Figura 2 – Planície Campista.

Fonte: Oficina QUAPA-SEL, Campos dos Goytacazes (2015).

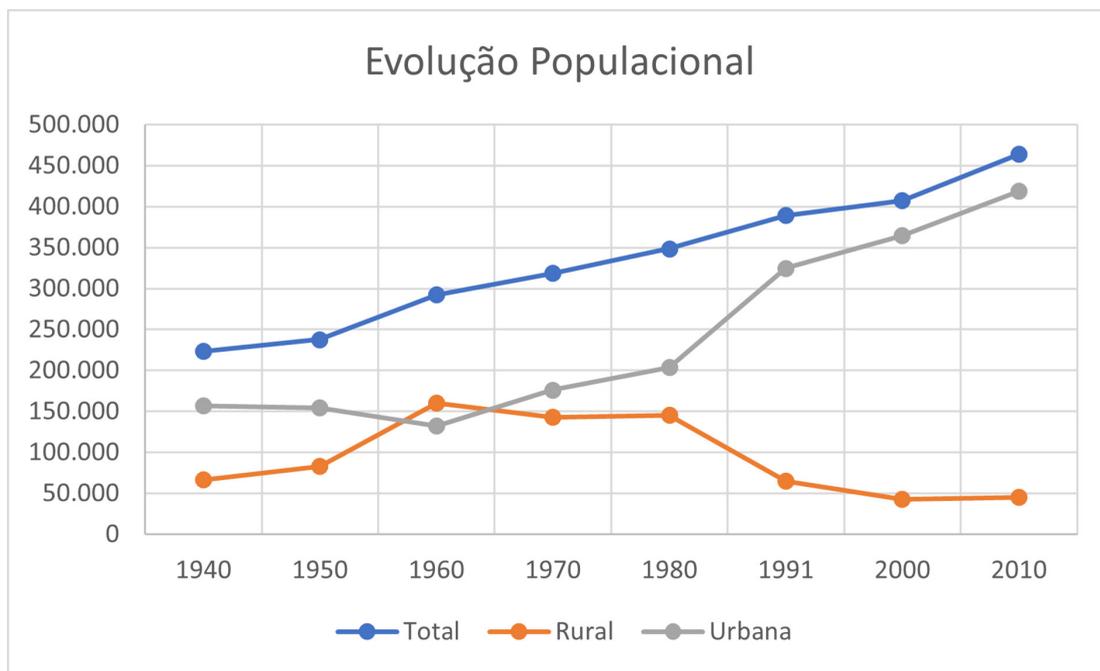


Figura 3 – Evolução Populacional.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com dados de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1948, 1952, 1961a, 1961b, 1991, 2010).

Segundo Honorato (2008), vários outros setores econômicos ligados à economia do petróleo alavancaram-se na Região: setor químico, mecânico, financeiro, setor de seguros, transporte, indústrias da construção civil e indústria naval e *off-shore*. O impacto econômico para o poder público municipal, foi grande, além do retorno dos *royalties* e participações especiais, passou a contar, também, com o retorno proveniente dos investimentos efetuados tanto regionalmente, quanto nacionalmente, decorrentes da indústria, dos serviços e dos salários. O contexto econômico-produtivo no início do século XXI para a região Norte Fluminense pode ser expresso em números. Em 2002, a Bacia de Campos produziu 82,5% da produção nacional de petróleo e 44,3% da produção de gás natural.

Com uma nova realidade orçamentária, Campos passou a ser considerado um município rico, equiparado a algumas capitais brasileiras tendo como base sua receita pública corrente. Porém segundo Givisiez e Oliveira (2007) esta transição econômica, da indústria sucroalcooleira para a indústria do petróleo, causou grandes problemas estruturais com impacto direto sobre a renda das famílias e sobre indicadores sociais e demográficos, com a intensificação do êxodo rural e a incompatibilidade da atividade emergente com a decadente, que não possuía relação direta de substituição de mão-de-obra.

O contexto de aumento das receitas públicas, vivenciado a partir da Lei do Petróleo (Lei Federal nº 9478/1997), proporcionou uma realidade de abundância de recursos para a implantação de obras e políticas públicas, bem como um panorama de investimentos públicos e privados que impulsionaram a expansão e as transformações no tecido urbano campista. O grande montante de investimentos alavancados pelo poder público municipal fomentou de forma expressiva os investimentos privados, em especial o mercado imobiliário, e o conjunto dessas ações produziu modificações significativas no tecido urbano campista.

O cenário econômico nacional também foi propício aos investimentos imobiliários abrangendo um novo paradigma impulsionado por três fatores que resultam em empresas imobiliárias de capital aberto: controle da inflação, queda da taxa de juros e alienação fiduciária. Situação que produziu um cenário de estabilidade da inflação em patamares menores e queda da taxa de juros SELIC (Sistema Especial de Liquidação e de Custódia), onde apenas a aplicação de capital em bancos não retornava rendimentos que atendiam aos anseios dos investidores. O período se caracterizou por ampliação do crédito para aquisição de bens, inclusive imóveis, principalmente voltados à classe média, e um significativo aumento da oferta de unidades habitacionais, o que propiciou o atendimento a classes antes não atendidas pelo sistema financeiro (Cardeman, 2014).

Aliado a este cenário, Campos dos Goytacazes difere de outras cidades que, a exemplo do que afirma Macedo *et al.* (2012), tiveram impostas diversas limitações a seu crescimento, muitas vezes por limitações do suporte físico, pelo relevo e por corpos d'água. Metrópoles como São Paulo, onde foi preciso erradicar/drenar extensas áreas alagadiças ao longo das calhas principais de rios, ou do Rio de Janeiro, onde se realizaram grandes aterros que ganharam terras ao mar, recobrando alagadiços e manguezais. Em Campos dos Goytacazes, por sua vez, a constante expansão do perímetro do solo urbano ocasiona um tecido urbano, cada vez mais fragmentado e espraiado em uma extensa planície sem barreiras significativas impostas por enclaves naturais.

Entende-se por espraiamento o crescimento urbano que ocorre sob forma de expansão horizontal, com adição de novas áreas urbanizadas e em direção a setores periféricos, com padrão de ocupação não denso e permeado por espaços livres de edificação dentro do solo urbano. Este processo de crescimento espraiado potencializa a proliferação de subúrbios, condomínios horizontais fechados e conjuntos habitacionais nas periferias da cidade e aprofunda processos de segregação das funções e serviços urbanos (Nadalin; Iglioni, 2015; Nandin, 2013; Santos Junior, 2011).

O espaço urbano transformou-se, expandiu-se sobre a zona rural, redefinindo suas fronteiras e espalhando enclaves como condomínios, hipermercados e *shopping centers*. Esta configuração vai além da segregação socioespacial, ela corresponde a outra ponta do espectro, a autosegregação das elites e classes médias, produzindo territórios de exceção. A multiplicidade da cidade não penetra nestes espaços “seguros”, murados e vigiados por câmeras, dispositivos eletrônicos e segurança privada (Rolnik, 2008, p. 5).

Para Marques (2005), os processos de segregação socioespacial são tematizados pela literatura de diversas maneiras, os que produzem separação e concentração, reproduzindo desigualdades sociais no espaço, ou seja, implicando em isolamento, ou grandes distâncias que podem representar uma carga dramática para populações de baixa renda. Aqueles que significam desigualdade de acesso a políticas públicas ou de condições de vida urbana. E os processos que significam separação, ou homogeneidade interna e heterogeneidade externa na distribuição de grupos no espaço. Elementos materialmente construídos podem ser considerados na influência em tais processos de segregação, como o “[...] sítio físico e os eixos de transporte, processos macrossociais associados às dinâmicas históricas e econômicas e a ação de vários atores presentes no cenário urbano” (Marques, 2005, p. 31).

“Em nossas cidades, os grupos não apenas se localizam separados entre si em espaços homogêneos internamente e distantes uns dos outros como, por causa disso, ocorre um acesso diferenciado desses grupos às oportunidades e aos equipamentos vigentes na cidade”. São muitas as consequências negativas para os grupos segregados, não apenas por sua separação e acesso desigual, mas também pela desigualdade de acesso que especifica e reproduz a separação (Marques, 2005, p. 35).

Para Rolnik (2008), as cidades brasileiras são produzidas em um modelo de exclusão territorial, que não pode ser lido apenas como uma expressão das diferenças sociais, mas também como uma espécie de engrenagem de uma máquina de crescimento que produz e reproduz desigualdades. Para a autora, a cidade é dividida em setores restritos onde qualidades urbanísticas acumulam-se, espaços de moradia e negócios destinados a uma minoria da população moradora, áreas reguladas por um vasto sistema de normas. E para a maioria da população os espaços precários das periferias e as viagens cotidianas “à cidade”. Espaços urbanos que sobraram, que a legislação urbanística ou ambiental vetou para a construção ou não disponibilizou para o mercado formal.

A maneira como os elementos são distribuídos no espaço, em termos de contiguidades e distâncias, impacta de forma distinta na vida urbana em geral para cada grupo social, que tem sua distribuição no espaço fortemente influenciada pela ação estatal sobre o território, seja pelas intervenções urbanas ou por suas atividades regulatórias. Existe uma relação entre segregação, pobreza e desigualdade, e o crescimento dos diferenciais de acesso tendem a ser proporcionais ao aumento da homogeneidade das diversas regiões da cidade, especialmente em dois conjuntos principais: o acesso ao mercado de trabalho que produz oportunidades diferenciadas, e o acesso às políticas públicas. Os espaços periféricos representam elementos de moradia da força de trabalho responsável por fazer girar a máquina econômica (Marques, 2005).

“Em uma cidade dividida entre a porção rica, legal e infraestruturada e a porção pobre, ilegal e precária, a população em situação desfavorável acaba tendo muito pouco acesso às oportunidades econômicas e culturais que o ambiente urbano oferece” (Rolnik, 2008, p. 3). Os territórios que concentram as melhores condições urbanas permanecem exclusivos apenas para quem já é parte deles, em uma lógica que se completa em um caráter predatório do modelo de produção espacial de nossas cidades, um padrão insustentável ambiental e economicamente (Rolnik, 2008, p. 3).

O debate proposto neste trabalho é entender como uma cidade com orçamento público elevado e condições geomorfológicas de uma extensa planície sem grandes restrições ambientais, abundância de terras e de recursos financeiros, propícia a uma expansão urbana planejada, vive um crescimento urbano que aprofunda desigualdades e segregação socioespacial. A maioria das cidades brasileiras vive com orçamentos limitados, sujeitas aos repasses inerentes ao pacto federativo e com pouca capacidade de recursos próprios. É comum o discurso de gestores justificando a desordem urbana pela falta de recursos para a aplicação de planos e políticas públicas adequadas ou problemas de natureza geomorfológica: barreiras que desvalorizam determinadas áreas, recursos naturais que restringem determinados lugares, áreas de manguezais ou encostas que não deveriam ser ocupadas e foram ocupadas por favelas. Não é o caso de Campos dos Goytacazes, o argumento da falta de recursos não pode ser aplicado, ao menos nas duas primeiras décadas do século XXI. Então cabe a reflexão de Castells (1983): não há verdadeiramente uma desordem urbana, o que há é uma organização proveniente do mercado.

Procedimentos Metodológicos

A estratégia metodológica desenvolvida tem cunho predominantemente de pesquisa qualitativa, que, conforme afirma Groat e Wang (2013, p. 221), busca “[...] descrever e/ou explicar fenômenos sócio físicos dentro de contextos complexos”, e dedica-se à abordagem experimental com base na observação do momento contemporâneo. Esta estratégia envolve o estudo, a coleta e a análise de uma série de dados e de uma variedade de materiais empíricos.

A principal ferramenta adotada para as análises apresentadas foi a elaboração de mapas temáticos, buscando espacializar dados e análises para a compreensão das transformações ocorridas nas duas últimas décadas.

A expansão urbana

O histórico de ocupação da planície campista tem raízes no período colonial e para compreender esta estrutura é necessário observar a relevância de agentes urbanos proprietários de antigas áreas rurais no entorno da cidade. A história da formação e da estruturação do espaço urbano e da sociedade campista está intrinsecamente atrelada à atividade sucroalcooleira, bem como o crescimento local e regional, que, mesmo após o declínio desta atividade, produz reverberações até os dias atuais (Zacchi, 2012).

Em meio à expansão da mancha urbana campista foram sendo formados espaços livres de edificação e urbanização incluso no perímetro urbano municipal, incorporando glebas remanescentes de terras de usinas de produção sucroalcooleira, de propriedade de poucos fazendeiros e de investidores. Desta forma, enquanto no século XIX as usinas alojavam-se no entorno da cidade, na segunda metade do século XX, com a decadência econômica do setor e o crescimento paulatino do perímetro urbano, as terras destas usinas convertem-se de rurais a urbanas (Conti, 2013). O mapa da Figura 4 demonstra como o perímetro urbano delimitado pelo Plano Diretor (Campos dos Goytacazes, 2020) inclui terras das usinas São João, São José, Santo Antônio, Queimado, Cambaíba, Santa Cruz e Sapucaia, além de propriedades de antigas fazendas e de atuais investidores.

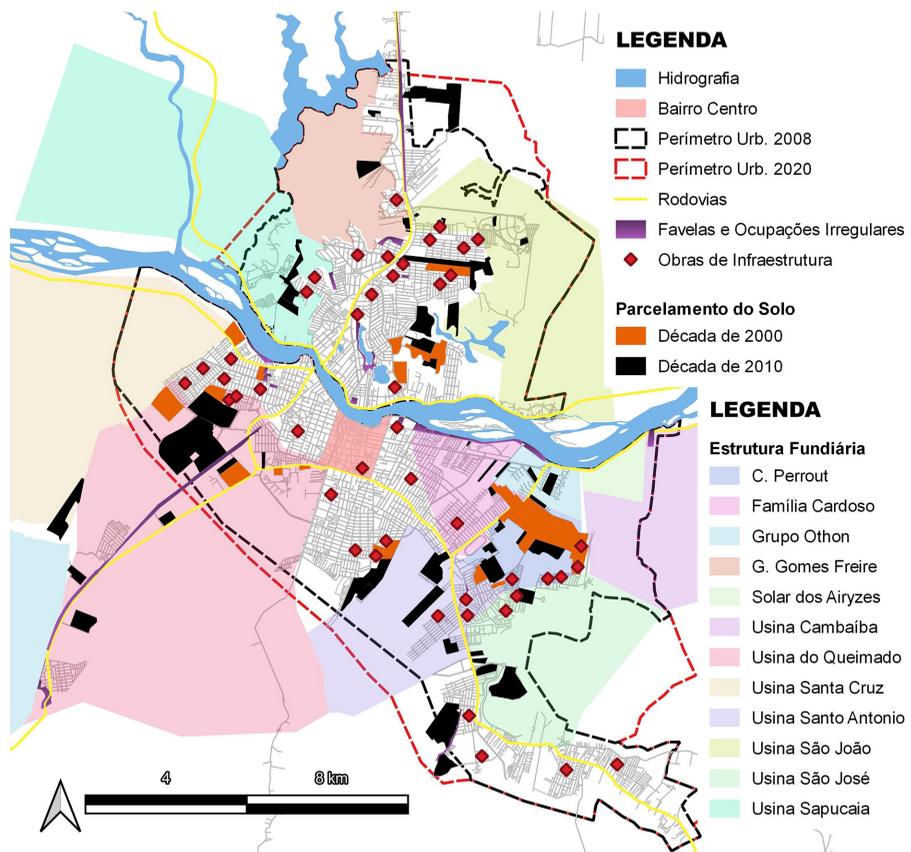


Figura 4 – Estrutura Fundiária e Parcelamento do Solo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com dados de Aliprandi (2017), Conti (2013), PMCG (2016/2017/2020) e Google Earth (2020).

É possível observar pelas manchas pretas e marrons na Figura 4, como foi significativo o parcelamento do solo nas áreas de borda do tecido urbano campista nas duas últimas décadas, reforçando o já mencionado interesse na conversão de terras rurais em urbanas. Os dados de parcelamento do solo foram obtidos no cadastro municipal de projetos aprovados da Prefeitura, onde foi possível catalogar os projetos de parcelamento do solo arquivados desde a década de 1940. Este levantamento aponta para um crescimento da mancha urbana da ordem de 773,97% se compararmos o período de 1940 até 2020. Também foi possível observar, com a delimitação do perímetro urbano pela Lei Complementar Municipal nº 15/2020 (Plano Diretor do Município), que a previsão é de constante expansão horizontal da mancha urbana, considerando a quantidade significativa de estoque de terras, espaços livres de edificação e urbanização disponíveis para parcelamento inclusive no perímetro urbano nas bordas da cidade.

Os losangos vermelhos no mapa da Figura 4 representam obras de infraestrutura urbana realizadas pelo município nas décadas de 2000 e 2010, acompanham a expansão urbana e o parcelamento do solo nas bordas do tecido urbano. Nesta categoria, as intervenções seguem duas vertentes principais. Uma vertente relaciona-se à “revitalização” da área central, termo comumente utilizado nos discursos políticos ao se referir às obras no Centro Histórico, com ares de embelezamento e de forte apelo político. Outra vertente é a disseminação de intervenções pontuais em diversos bairros e localidades do município: os programas “Bairro Legal” (com mais presença nas bordas da mancha urbana) e “Meu Bairro é Show” (com mais ocorrências em áreas mais próximas ao setor central), voltadas a implantação ou recuperação da infraestrutura dos bairros.

É possível aferir, a partir de dados levantados no TCE-RJ (Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, 2019), que as receitas municipais foram aumentando ao longo das duas últimas décadas, desdobrando-se proporcionalmente em despesas com infraestrutura urbana. As áreas de habitação e urbanismo tiveram significativo incremento na década de 2000, e significativa diminuição na década de 2010. Por outro lado, os investimentos em saúde e saneamento mantiveram uma curva ascendente durante todo o período. Esta aplicação de recursos reflete o crescimento da superfície da mancha urbana e a necessidade de infraestrutura e de serviços inerentes aos custos de uma cidade em constante expansão, porém, não impactaram em uma mudança no modelo de planejamento urbano, ou seja, não demonstram uma mudança no paradigma da desigualdade e da estratificação do solo urbano.

As intervenções parecem responder a demandas identificadas pontualmente, sem que sejam explicitados projetos ou diretrizes de planejamento que considerassem a implantação de forma sistêmica ou como parte de um planejamento urbano amplo para a cidade.

Paralelo a isso, podemos observar o que representam os mapas da Figura 5, uma comparação entre os índices e parâmetros de ocupação do solo vigentes a partir do Plano Diretor de 2008, e sua posterior revisão, o Plano Diretor de 2020, atualmente vigente. Em 2008, nota-se que as reservas de terras nas áreas de borda da mancha urbana são enquadradas nas chamadas Zonas de Expansão Urbana, sujeitas à apresentação de Planos de Ordenamento Territorial para a definição de parâmetros de parcelamento. Os parâmetros seguem o padrão de índices de ocupação mais elevados no setor central e adjacências e tendem a permitir maior ocupação ao longo dos grandes eixos de circulação.

As mudanças em 2020 representam um padrão gradual dos índices, mais intensos no setor central e diminuindo na medida que se afasta do centro, há também muitos eixos delimitados com índices mais intensos de ocupação. Ao comparar os dois mapas, evidencia-se as mudanças nos parâmetros de ocupação do território, além do aumento da área legalmente delimitada como

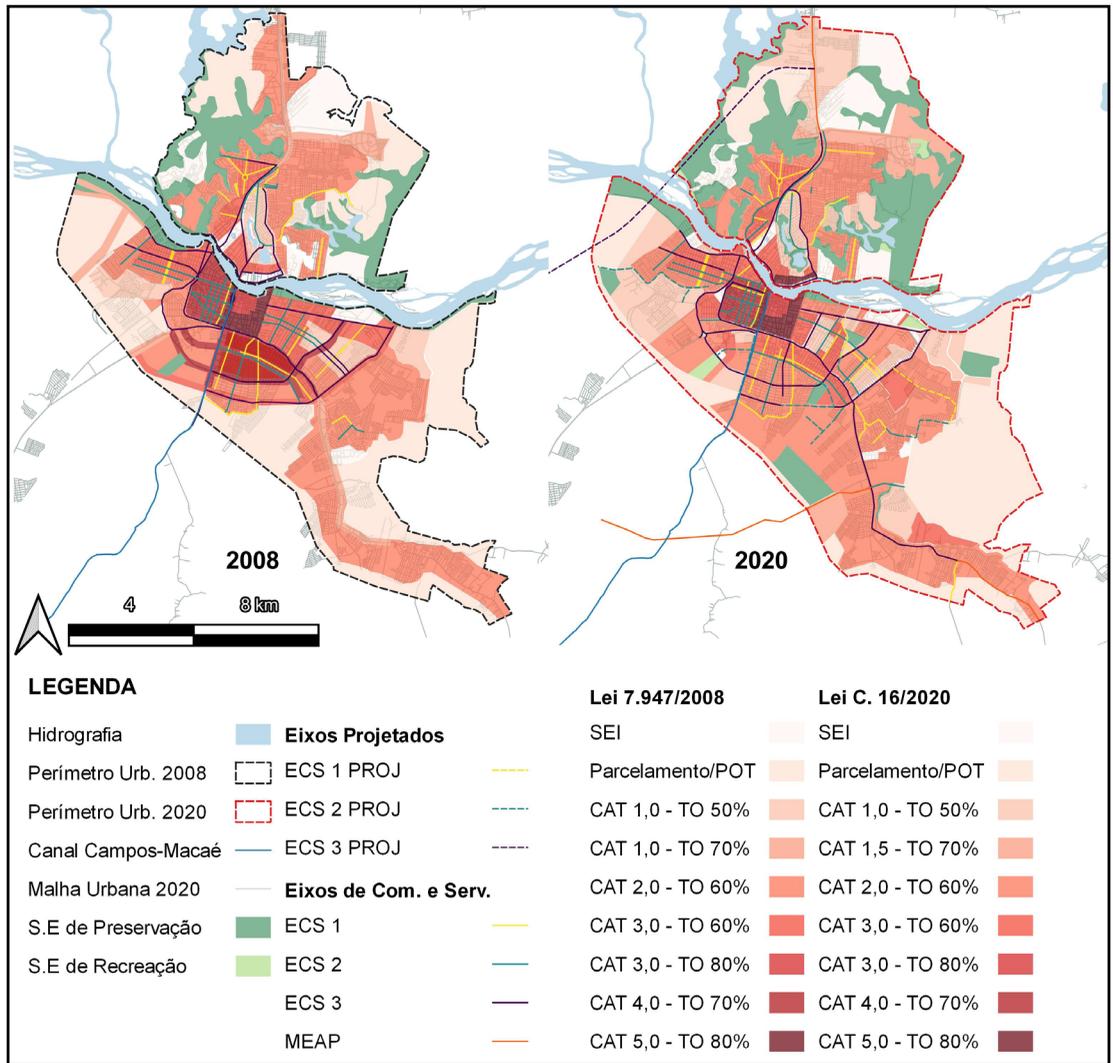


Figura 5 – Legislação de Uso do Solo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com dados PMCG (2008/2020) e *Google Earth* (2020).

perímetro urbano. Fica claro que a estrutura de ambos segue o mesmo padrão de planejamento urbano, dividindo a cidade em zonas de ocupação conforme o uso e o impacto de suas atividades, neste sentido, são possíveis comparações entre os dois períodos, uma vez que os parâmetros das duas leis são praticamente iguais em suas definições quantitativas, construindo uma percepção da expectativa de expansão urbana que o planejamento norteado por estas legislações apontam para Campos dos Goytacazes.

O partido de planejamento urbano adotado é o da constante expansão da superfície do tecido urbano, os índices de ocupação do solo intensificaram-se entre os dois períodos em direção as bordas do tecido urbano, preservando grande estoque de terras não parceladas inclusas no perímetro urbano.

Quantificando o parcelamento do solo ao longo do tempo, é possível observar pelo gráfico da Figura 6 como a mudança no paradigma orçamentário e regulatório das duas últimas décadas representou um aumento destes processos de parcelamento do solo, especialmente a curva ascendente relacionada ao período posterior à elevação da receita pública municipal.

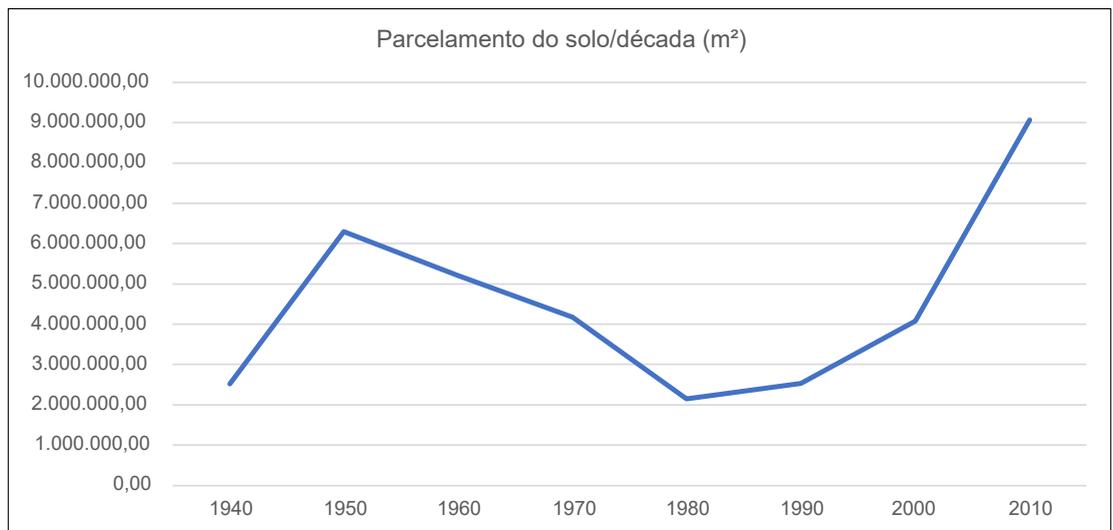


Figura 6 – Parcelamento do Solo ao Longo do Tempo.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com dados de PMCG (2016/2017/2020).

A fragmentação do solo urbano é uma característica marcante da expansão urbana campista, com a existência de enclaves, principalmente com a implantação do padrão de grandes condomínios fechados de alto padrão construtivo. Para Salgueiro (1998), o caráter pontual destas implantações introduz uma diferença brusca em relação ao tecido urbano em seu entorno, resultando em rupturas entre tecidos justapostos, substituindo a continuidade anterior. No mapa da Figura 7 é possível observar a implantação destes conjuntos, especialmente as manchas pretas que representam os condomínios fechados, notadamente sua aglomeração no setor oeste da cidade, área de grande valorização e implantação de empreendimentos comerciais, como um grande *shopping center*, hipermercado e hotéis.

Também é marcante neste mapa, manchas cinzas na Figura 7, a quantidade de espaços livres de edificação e urbanização inclusas no perímetro urbano delimitado a partir de 2020. Tais glebas não urbanizadas são definidas pela legislação de uso e ocupação do solo campista como Zonas de Expansão Urbana, incluídas como Macrozona de Expansão Urbana, definidas pela Lei Complementar Municipal nº15/2020 como de “Parcelamento, Edificação ou Utilização Compulsórias”. Assim, estes espaços livres não urbanizados nas bordas da mancha urbana campista representam 34,53% de todo perímetro urbano legalmente delimitado, 41,33% se for considerada apenas o subdistrito de Campos, na margem sul do rio (Campos dos Goytacazes, 2020).

O padrão de ocupação, como pôde ser observado, é o de constante expansão estimulado pelo ordenamento urbano municipal, com a concentração das populações de menor renda nas periferias menos estruturadas da cidade, principalmente à margem norte do Rio Paraíba do Sul. Apresenta também constante valorização do solo em áreas de interesse do mercado e de manutenção de grande quantidade de estoque de terras para o parcelamento e a especulação imobiliária. O modelo de expansão campista tende a intensificar o espraiamento urbano com a periferação das populações de menor renda, com a implantação de conjuntos de habitação de interesse social cada vez mais distantes do centro, aumentando os custos e o tempo de deslocamento dessas populações e intensificando os processos de segregação socioespacial na planície campista. Também fortalece a constituição de enclaves fortificados, em especial os condomínios fechados, que fragmentam o tecido urbano.

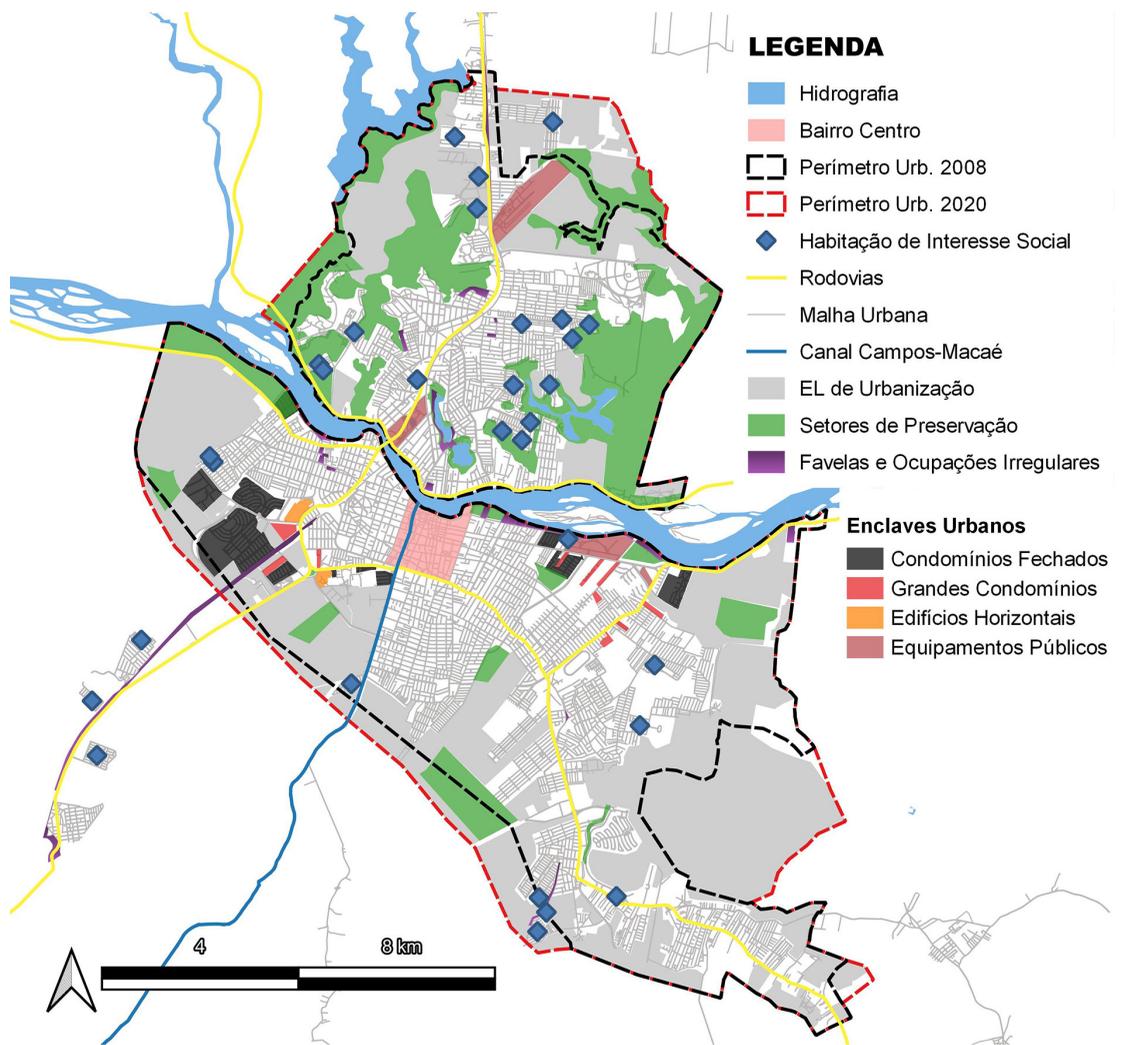


Figura 7 – Estoque de Terras e Enclaves Urbanos.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com dados de PMCG (2016/2017/2020) e Google Earth (2020).

Perfil habitacional e elementos de segregação urbana

Mendes, Gomes e Siqueira (2014) salientam que, no início da década de 2010, apenas 3/4 dos domicílios campistas eram servidos por abastecimento de água e somente 42,4% atendidos por esgotamento sanitário. Segundo o IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2020b), no panorama sobre território e ambiente, o município apresenta apenas 57,1% de domicílios com esgotamento sanitário adequado, com 81,8% deles em vias públicas arborizadas e apenas 34,2% em vias consideradas com urbanização adequada (presença de bueiro, calçada, pavimentação e meio-fio).

A decadência da produção sucroalcooleira na região, intensificada a partir da década de 1980, produziu grande êxodo rural e aumentou a demanda habitacional na cidade. Este processo foi acompanhado pela consolidação de leis trabalhistas no campo (fim do regime de colonato) e pela erradicação das plantações de café na região norte fluminense, o que contribuiu ainda mais para a intensificação das migrações das áreas rurais em direção ao distrito sede de Campos dos Goytacazes. Essas populações acabam por ocupar as periferias ainda não urbanizadas ou de baixo

controle fundiário, áreas alagáveis (margens de rios, brejos e lagoas), ou ao longo de rodovias e ferrovias, constituindo as favelas e loteamentos “ilegais” campistas (Póvoa, 2002 *apud* Faria, Zacchi, Mothé, 2013).

O volume da produção habitacional neste período é expressivo e pujante, com a construção de conjuntos habitacionais voltados à habitação de interesse social (losangos azuis na Figura 8), por meio de fundos Estaduais (CEHAB/RJ), Federais (Programa Minha Casa, Minha Vida) e municipais (Programa Morar Feliz). Os dados levantados nesta pesquisa apontam a construção de 11.254 unidades nos últimos 20 anos. Importante considerar o papel dos *royalties* e participações especiais da produção do petróleo no orçamento municipal que propiciou esta produção.

Em consulta à Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, foi possível estabelecer os principais fluxos de remoções do programa “Morar Feliz”, setas vermelhas na Figura 8. Pode-se observar que os processos de remoção, quando não ocorrem de área periférica para área periférica, deslocam estas populações sempre num sentido de afastamento da área central da cidade, o que evidencia o papel do poder público na intensificação da segregação socioespacial.

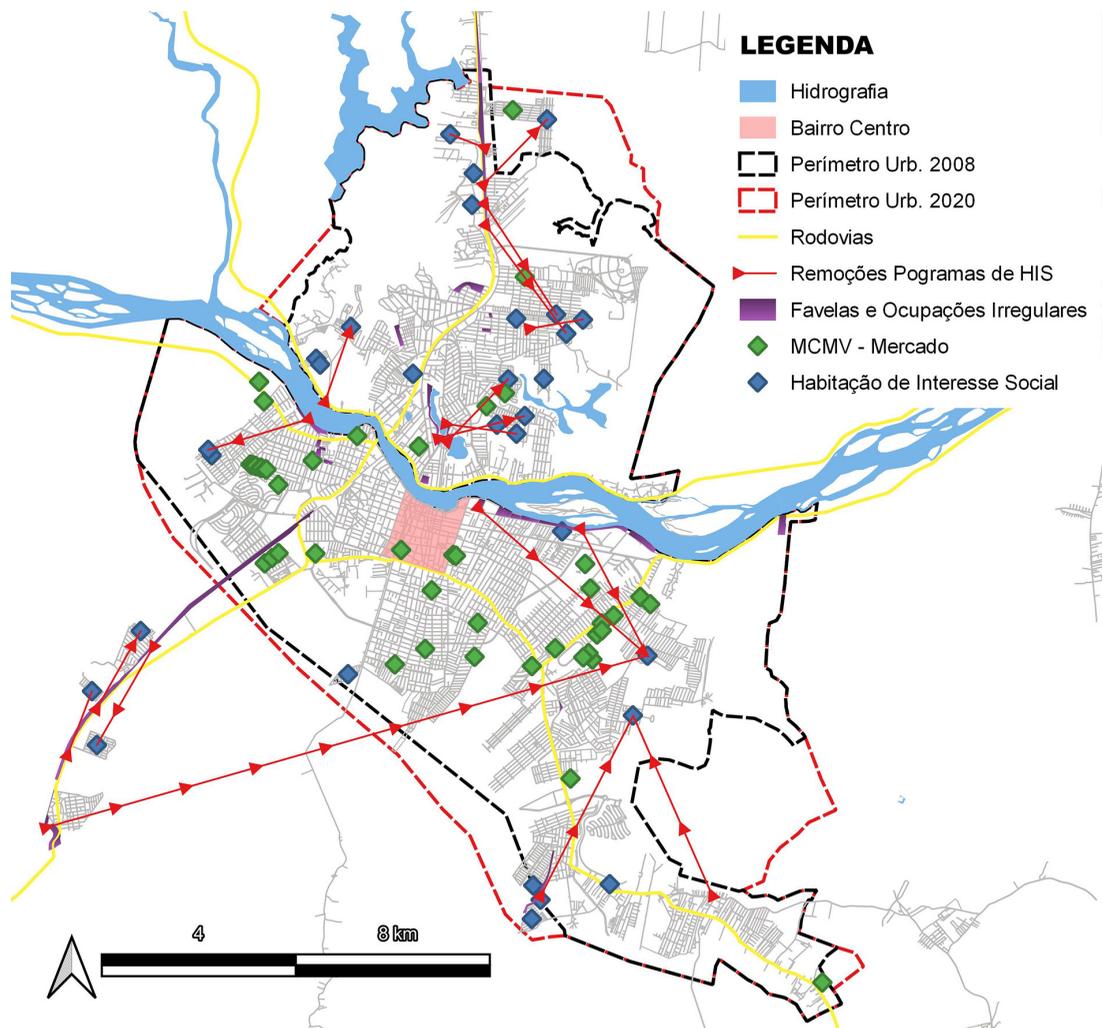


Figura 8 – Políticas Habitacionais.

Fonte: Elaborado pelo autor (2020), com dados de PMCG (2017/2018), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010, 2020a), D’Almeida (2018) e Google Earth (2020).

Porém, fica evidente, quando trata-se do programa “Minha Casa, Minha Vida”, que houve investimento muito maior no município quando saímos do âmbito da Faixa 1 (Faixa de menor renda em que o Estado subsidia 90% do valor do imóvel), que seguiu um padrão diferenciado quando a produção habitacional é direcionada ao mercado imobiliário (losangos verdes na Figura 8). Ou seja, os fundos públicos direcionados à produção habitacional, embora originários de um mesmo programa governamental, atendem a uma demanda diferenciada por localização em um padrão relacionado à renda. Comparando os dados levantados pela produção de conjuntos habitacionais fomentados por fundos públicos, sejam aqueles direcionados à habitação de interesse social ou aqueles direcionados à comercialização por meio de financiamento imobiliário, observa-se uma produção de 20.969 unidades nas últimas duas décadas (Arruda, 2014; D’Almeida, 2018).

Os mapas da Figura 9 foram elaborados com dados do Censo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, 2010), obtendo-se o parâmetro de habitante por hectare com a inclusão dos dados de moradores em domicílios particulares permanentes ou população residente em domicílios particulares permanentes e identificando o valor do rendimento nominal médio mensal das pessoas responsáveis por domicílios particulares permanentes (com e sem rendimento). Espacializando os dados nos mapas pelos setores censitários observam-se, no mapa à esquerda na Figura 9, a densidade demográfica do distrito sede campista e, à direita, o mapa da renda média mensal.

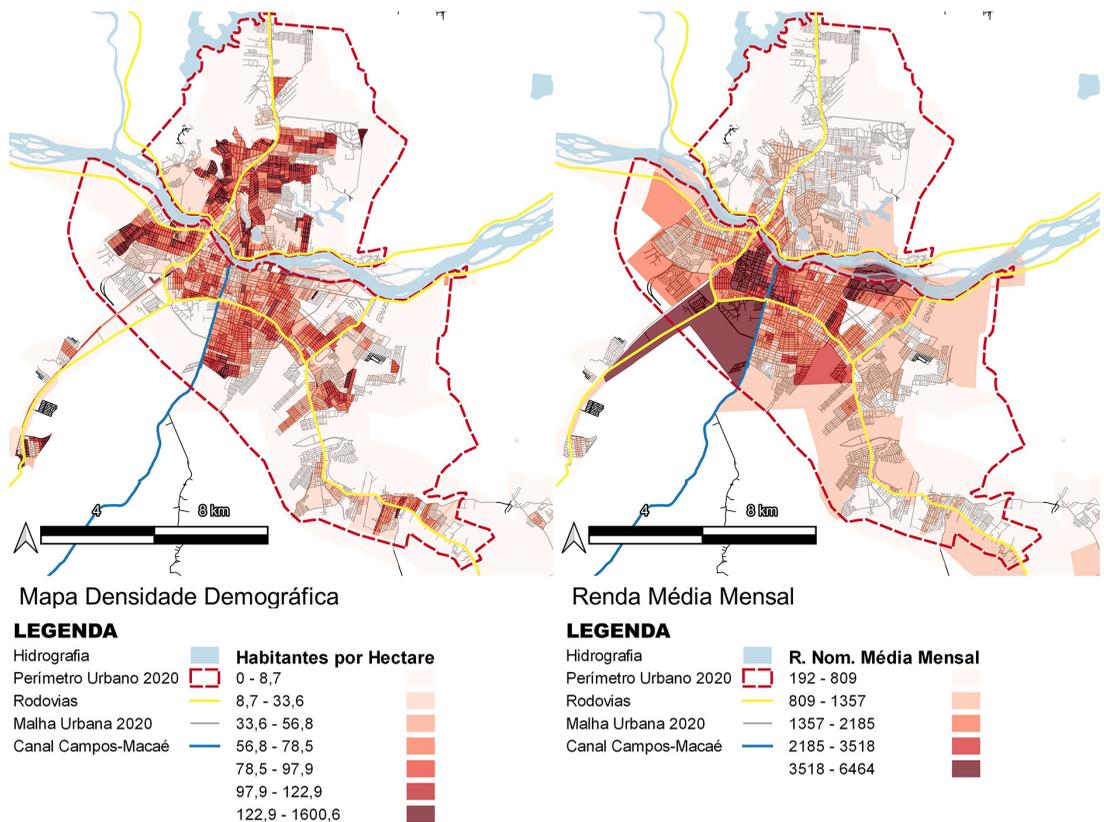


Figura 9 – Densidade Demográfica e Renda Mensal Média.

Fonte: Elaborados pelo autor (2021), com dados de Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (2010) e *Google Earth* (2020).

Conforme a legenda, quanto mais escuras as cores, maior é a densidade demográfica (Mapa da esquerda) ou maior a renda mensal nominal média (Mapa da direita), e quanto mais claras, menor a densidade e a renda mensal nominal média. Fica evidente a estratificação urbana entre centro e periferia quando o padrão de renda é analisado: o setor central apresenta rendas mais elevadas e a diferenciação entre os subdistritos de Campos (margem sul do Rio) e Guarus (margem norte do rio) também pode ser observada. O setor sudeste apresenta padrões de renda variada conforme o distanciamento do centro, sendo menores as rendas das áreas mais periféricas.

Quanto à densidade demográfica, é interessante observar a incidência de manchas mais escuras no setor norte, correlacionando ao mesmo tempo uma renda menor com uma densidade demográfica maior. Mesmo as áreas mais verticalizadas da cidade, no setor central, são menos densificadas que determinadas áreas nas regiões periféricas da cidade, principalmente no setor norte da cidade, o subdistrito de Guarus. Essas análises apontam para algumas áreas periféricas da cidade de Campos dos Goytacazes que aliam menor estruturação urbana, menores faixas de renda e maior densidade demográfica. Em contrapartida, as áreas de maior faixa de renda tendem à média e baixa densidade e maior estruturação do tecido urbano.

A partir de publicação oficial da Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes (PMCG), organizada por Silva Neto *et al.* (2018), foram levantados os dados quanto à violência letal envolvendo adolescentes e jovens, que se destacam nos dados gerais de segurança no município, entendendo adolescentes e jovens, segundo o anuário, como a faixa etária entre 12 e 29 anos. Os dados abordam o período entre 2011 e 2015 e registram 987 homicídios, 535 destes entre adolescentes e jovens, 54% do total. Dentre estes, 97% são do sexo masculino e 60% de pretos e pardos. O mapa da Figura 10 quantifica o número de óbitos por bairro dos adolescentes e jovens vítimas de homicídio em Campos dos Goytacazes nos círculos vermelhos: quanto maior o diâmetro dos círculos, maior o número de homicídios no território marcado.

Cabe destacar como o setor norte concentra desproporcionalmente essas incidências em relação aos outros setores. Os parâmetros anteriormente apresentados de renda e densidade demográfica e a localização dos conjuntos habitacionais de habitação de interesse social coincidem: a localização da maioria dos conjuntos, as menores faixas de renda, os maiores índices de densidade demográfica e os maiores índices de violência urbana. Em resumo, as áreas da cidade identificadas como periféricas são aquelas que conjugam, em comparação com as outras áreas, menor estruturação do tecido urbano, menores faixas de renda média, em alguns casos maior densidade demográfica, e por fim, maiores índices de violência urbana, principalmente quanto à população de jovens pretos e pardos.

Um dos parâmetros mais significativos para a segregação socioespacial, representada pela segregação das funções urbanas em uma cidade, é a análise das condições de deslocamento. As relações de localização dão-se essencialmente através dos transportes, das comunicações e da disponibilidade de infraestrutura. As condições de deslocamento, que configuram a acessibilidade, são mais vitais para produção de localização do que a disponibilidade de infraestrutura. O domínio dos tempos de deslocamento, a distância, e o somatório dos tempos de deslocamento, sua quantidade e custos para todos os membros de uma família são aspectos da segregação socioespacial na cidade (Villaça, 2001).

A questão não é apenas a periferização da moradia, uma vez que parcelas de maior renda da população fazem opções conscientes por loteamentos ou condomínios fechados nas bordas do tecido urbano, porém, como dispõem de veículos próprios e recursos para

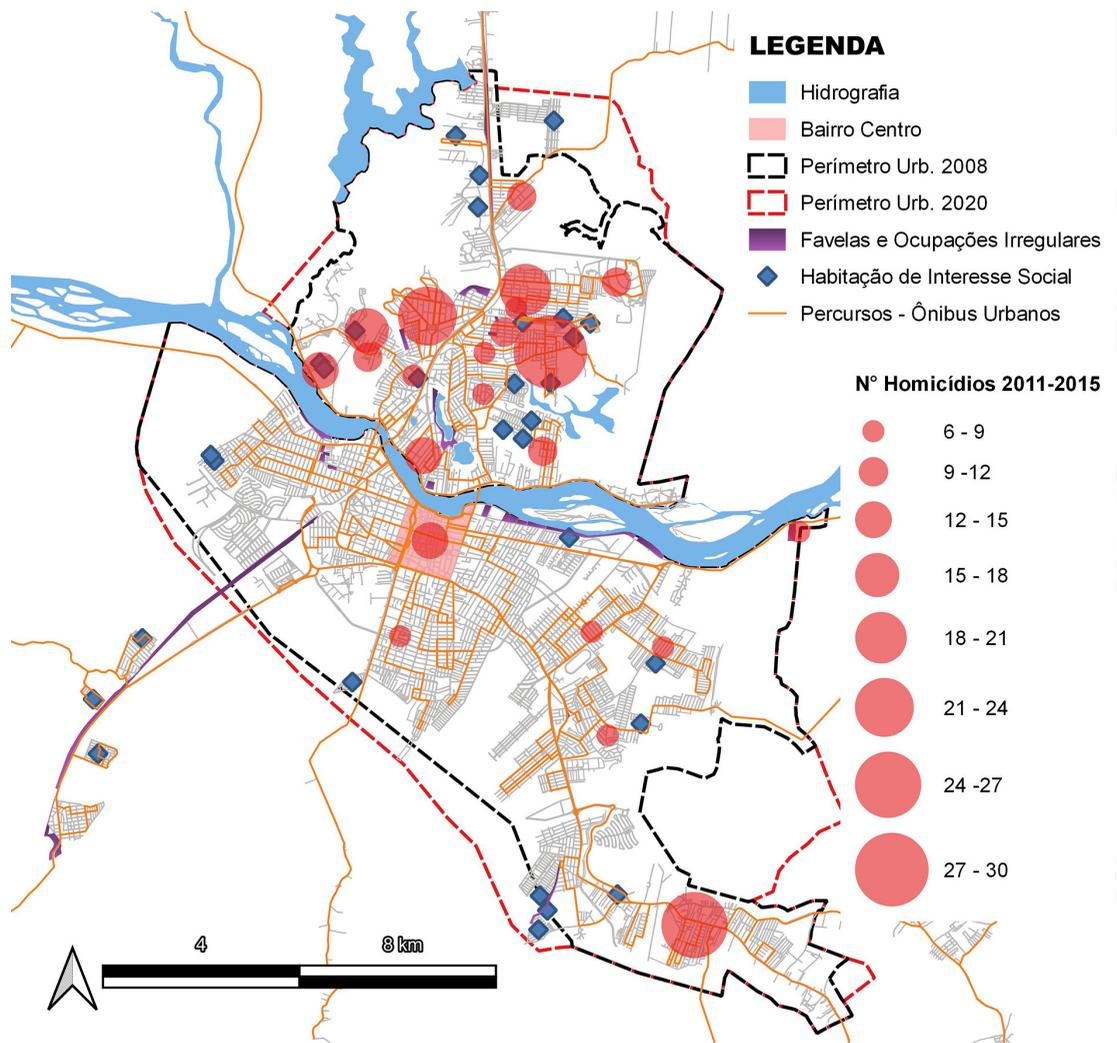


Figura 10 – Segurança Pública e Mobilidade Urbana.

Fonte: Elaborado pelo autor (2021), com dados de Silva Neto *et al* (2018) e UCAM/IMTT (2021) e *Google Earth* (2020).

garantir a mobilidade individual, esses moradores mantêm domínio significativo do tempo de deslocamento. A questão é principalmente a periferização sem estrutura e dependente do transporte público, e os custos financeiros e de tempo acumulados que ensejam índices de verdadeira segregação. Pois além do afastamento de funções urbanas notoriamente localizadas nas áreas centrais, ainda existe o consumo do tempo para o deslocamento, que se soma à jornada de trabalho, encurtando ou inviabilizando o descanso e o lazer qualificado.

Se as áreas mais distantes do centro são ocupadas por parcelas significativas da população e que também são as de menor renda, também são maiores os custos e o tempo de deslocamento para estas populações, inclusive proporcionalmente à sua renda mensal média. Assim, a questão dos transportes públicos vem sendo pauta de debate político intenso na cidade durante as últimas décadas. As políticas em relação às concessionárias de transporte público intercalam, a cada gestão, subsídios ou não ao valor das passagens para a população. Períodos em que o chamado transporte alternativo, especialmente por meio de vans, é permitido sem grande regulação ou intercalado com tentativas mais intensas de regulação ou mesmo proibição. Há também uma evidente incidência de transporte clandestino de

passageiros, as chamadas “lotadas”, carros particulares que também transportam passageiros, são mais frequentes ou menos frequentes de acordo com a intensidade da fiscalização do poder público. A cada nova gestão municipal, novas soluções para o transporte público surgem, de maior incidência do transporte alternativo ou não, mas sempre uma solução que privilegia o protagonismo dos ônibus.

A questão é que não existe uma experiência real de intermodalidade do transporte público, e, para além do transporte alternativo que não se integra ou regula verdadeiramente, a mobilidade urbana na cidade de Campos dos Goytacazes, pelo menos quanto à política pública, se dá por meio de linhas de ônibus urbanos. O percurso dos ônibus urbanos, linha laranja na Figura 10, foi elaborado com dados coletados em janeiro de 2021 (Universidade Cândido Mendes; Instituto Municipal de Trânsito e Transporte de Campos dos Goytacazes, 2021). A predominância no atual sistema é de que os ônibus trafeguem nas vias principais, principalmente nos setores oeste e sudeste e que haja grandes áreas não atendidas por esta modalidade de transporte.

Pode-se dizer, pelos dados apresentados, que o planejamento urbano campista caminha no sentido oposto às possíveis estratégias para combate a segregação e promoção de equidade, como por exemplo “[...] a promoção de mistura social, forçando pobres e ricos a viver e interagir mais intensamente, [e a melhoria das] condições urbanas das áreas habitadas pela população mais pobre, elevando sua situação para um padrão mais próximo do experimentado pelos grupos de melhor condição social” (Marques, 2005, p. 50).

Considerações Finais

Com os estudos realizados, concluiu-se que não houve um crescimento desordenado da cidade de Campos dos Goytacazes. Os processos de estratificação do solo, periferização e segregação socioespacial das populações de menor renda não são fruto de desordem urbana, mas de uma ordem inerente ao mercado imobiliário e ao sistema de propriedade de terras. Esses processos ocorreram mesmo com três planos diretores desenvolvidos nas últimas três décadas 1991, 2008 e 2020, os dois últimos declaradamente participativos e democráticos. Mesmo com os 20 anos do Estatuto da Cidade e com o discurso e a menção dos princípios da função social da cidade e da propriedade e dos instrumentos constantes no Estatuto da Cidade. Mesmo com o suporte físico de uma extensa planície praticamente sem barreiras ou enclaves naturais, de grande potencial urbanístico e ambiental. Mesmo com um orçamento público que produziu autonomia financeira e capacidade de investimento completamente diferenciado, se considerarmos a média das cidades brasileiras. Mesmo com todos esses aspectos, o resultado é a intensificação da fragmentação e estratificação do solo urbano e da segregação socioespacial das populações de menor renda. Os *royalties* do petróleo, excedente de recursos, acabaram carregados para reforçar e consolidar uma maneira de ocupação do solo marcada pela segregação. A conclusão é que além de recursos, suporte geomorfológico e princípios constitucionais repetidos em discursos, há uma questão estrutural inerente à produção e reprodução do tecido urbano no Brasil, uma “lógica da desordem”.

Os próprios instrumentos do Estatuto da Cidade são por vezes instrumentalizados pelo mercado e não aplicados para reversão da intensa valorização dos estoques de terras em mãos de poucos. A estratificação do solo urbano campista é um reflexo da luta de classes pela apropriação diferenciada das vantagens inerentes à localização e ao valor diferencial desta, desdobramento de seus atributos e potencializada pela aplicação de fundos públicos em ações no território. Com

o crescimento populacional e a expansão da mancha urbana, aqueles que chegam à cidade com recursos e condições de remunerar o mercado imobiliário encontram lugar em áreas estruturadas e mais centrais e aqueles que não possuem esta capacidade sofrem os reflexos da segregação socioespacial e da precarização das periferias. Novas periferias vão sendo criadas e antigas periferias vão sendo reconfiguradas de acordo com a valorização do solo. Sem o questionamento desta estrutura que se reproduz nas cidades brasileiras não será possível caminhar para soluções a estes cenários.

Referências

- Aliprandi, D. C. *O sistema de espaços livres da cidade de Campos dos Goytacazes/RJ*: Carências e Potencialidades. 2017. 376 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2017.
- Arruda, A. P. S. N. *Política habitacional e direito à cidade*: a experiência do programa morar feliz em Campos dos Goytacazes-RJ. 2014. 274 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2014.
- Campos dos Goytacazes. *Lei Complementar nº 0015, de 07 de janeiro de 2020*. Institui o Plano Diretor do Município de Campos dos Goytacazes e dá outras providências. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal, 2020.
- Cardeman, R. G. *A transformação da paisagem em área de expansão urbana*: planejamento em vargem grande na cidade do Rio de Janeiro. 2014. 290 f. Tese (Doutorado em Arquitetura) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.
- Castells, M. *1942: a questão urbana*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. (Coleção Pensamento Crítico, v. 48).
- Conti, E. F. *Os vazios urbanos e a função social da propriedade*: o papel do plano diretor do município de Campos dos Goytacazes/2008. 2013. 157 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2013.
- D’Almeida, U. G. *A materialidade das políticas habitacionais na produção do espaço urbano em Campos dos Goytacazes/RJ*. 2018. 170 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://objdig.ufrj.br/21/teses/884831.pdf>. Acesso em: 1 out. 2020.
- Faria, T. J. P.; Zacchi, R. C.; Mothé, N. G. Desenvolvimento econômico, desigualdades e injustiças socioespaciais em Campos dos Goytacazes. O papel das políticas públicas urbanas. In: Casimiro, B. et al. (coord.). *Ação Pública e Problemas Sociais em Cidades Intermediárias*. Lisboa: CESNOVA, 2013.
- Givisiez, G. H. N.; Oliveira, E. L. A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo. In: Piquet, R.; Serra, R. (org.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 139-170.
- Godoy, A. L. C.; Aliprandi, D. C. O Rio Paraíba do Sul como fronteira no tratamento desigual dos espaços livres públicos na cidade de Campo das Goytacazes/RJ. In: Encontro Nacional de Ensino de Paisagismo em Escolas de Arquitetura e Urbanismo do Brasil: Paisagismo necessário – verde social, 13., 2016, Salvador. *Anais [...]*, Salvador/BA, 2016, p. 632-645.
- Groat, L.; Wang, D. *Architectural research methods*. New Jersey: John Wiley & Sons, 2013.
- Honorato, F. F. Riqueza e exclusão: o impacto dos royalties do petróleo na expansão da miséria na Região Norte Fluminense. In: Cimadamore, A. (org.). *La Economía Política de La Pobreza*. Buenos Aires: CLACSO, 2008. p. 537-568. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/clacso/crop/cimada/Honorato.pdf>. Acesso em: 15 maio 2019.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. VIII-1947. Rio de Janeiro: IBGE, 1948. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 set. 2020.
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. XII-1951. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1952. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 set. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Estatístico do Brasil*. XXII-1961. ed. Rio de Janeiro: IBGE, 1961a. 473 p. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=720&view=detalhes>. Acesso em: 30 set. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Anuário Geográfico do Estado do Rio de Janeiro*. N.14. Rio de Janeiro: IBGE, 1961b. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=7679&view=detalhes>. Acesso em: 1 out. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Economia. *Censo demográfico 1991: resultados do universo relativos as características da população e dos domicílios*. Rio de Janeiro: IBGE, 1991. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/biblioteca-catalogo?id=782&view=detalhes>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Ministério da Economia. *Censo demográfico 2010*. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: <https://censo2010.ibge.gov.br/>. Acesso em: 20 jan. 2021.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Sistema IBGE de Recuperação Automática - SIDRA: bancos de tabelas estatísticas*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020a. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br/>. Acesso em: 30 set. 2020.

Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Campos dos Goytacazes: panorama*. Rio de Janeiro: IBGE, 2020b. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 1 jul. 2020.

Magnoli, M. M. Espaço livre: objeto de trabalho. *Paisagem e Ambiente*, v. 21, p.157-197, 2006. Disponível em: <https://doi.org/10.11606/issn.2359-5361.v0i21p175-197>. Acesso em: 4 ago. 2019.

Macedo, S. S. *et al.* Os sistemas de espaços livres na constituição da forma urbana contemporânea no Brasil: produção e apropriação (QUAPÁ-SEL II). *Paisagem Ambiente: Ensaios*, n. 30, p. 137-172, 2012.

Marques, E. Elementos conceituais da segregação, da pobreza urbana e da ação do Estado. In: Marques, E.; Torres, H. (org.). *São Paulo: Segregação, pobreza e desigualdades sociais*. São Paulo: SENAC, 2005. p. 19-56.

Mendes, J. T. N.; Gomes, M. A. S.; Siqueira, A. M. M. Políticas públicas, moradia popular e o programa morar feliz em Campos dos Goytacazes-RJ: uma análise acerca da favela Margem da Linha. *Libertas*, v. 14, n. 1, 2014.

Nadalin, V.; Iglioni, D. Espreadimento urbano e periferação da pobreza na região metropolitana de São Paulo: evidências empíricas. *Eure* (Santiago), v. 41, n. 124, p. 91-111, 2015. Doi: <https://doi.org/10.4067/s0250-71612015000400005>.

Nandin, C. L. C. *Urbanização, dispersão e morfologia urbana: um estudo de caso na região metropolitana de campinas*. 2013. 80 f. Dissertação (Mestrado em Urbanismo) – Pontifícia Universidade Católica de Campinas (PUC-Campinas), Campinas, 2013. Disponível em: <https://repositorio.sis.puc-campinas.edu.br/handle/123456789/16171>. Acesso em: 8 out. 2020.

Piquet, R. Da cana ao petróleo: uma região em mudança. In: Piquet, R. (org.). *Petróleo, royalties e região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2010. cap. 3, p. 219-238.

Rolnik, R. A lógica da desordem. *Le Monde Diplomatique Brasil*, ano 2, n. 3, 2008.

Salgueiro, T.B. Cidade pós-moderna: espaço fragmentado. *Território*, Ano III, n. 4, p. 39-54, 1998.

Santos Junior, W. R. D. Os projetos estratégicos e a reestruturação do território: Conflitos e potencialidades na Região Metropolitana de Campinas. In: Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, 14., 2011, Rio de Janeiro. *Anais [...]*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2011. p. 1-17.

Silva Neto, R. *et al.* (org.). *Campos dos Goytacazes: perfil 2018*. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 2018.

Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Secretaria Geral de Planejamento. Estudos Socioeconômicos: Campos dos Goytacazes. *TCERJ*, 2019. Disponível em: <http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>. Acesso em: 22 maio 2019.

Universidade Cândido Mendes; Instituto Municipal de Trânsito e Transporte de Campos dos Goytacazes. *Mobi Campos*. 2021. Curso Superior de Tecnologia em Análise e Desenvolvimento de Sistemas da Universidade Cândido Mendes, com a parceria da Prefeitura de Campos dos Goytacazes. Disponível em: <https://www.mobicampos.com.br/app>. Acesso em: 14 jan. 2021.

Villaça, F. *Espaço intra-urbano no Brasil*. 2 ed. São Paulo: Studio Nobel; FAPESP; Lincoln Institute, 2001.

Zacchi, R. C. *O papel dos proprietários fundiários e do estado no processo de conversão de terras rurais em urbanas e na produção de loteamentos fechados: Campos dos Goytacazes/RJ (1980-2011)*. 170 f. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2012.

Agradecimentos

Agradecimento pelo apoio ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense.

Colaboradores

A. L. C. Godoy colaborou com a estrutura e texto do artigo; realização da pesquisa que deu origem aos dados, incluindo pesquisa bibliográfica e empírica; análise dos dados; elaboração dos mapas. V. R. Tângari colaborou no auxílio na concepção da estrutura do artigo; orientação na condução da pesquisa; revisão de conceitos e do texto final; revisão dos mapas elaborados.