

XVI SEMINÁRIO
DE INTEGRAÇÃO

25 E 26
OUTUBRO
de 2017

DO GLOBAL AO LOCAL: O PODER DAS ESCALAS SOBRE O TERRITÓRIO



Reflexões acerca do debate sobre justiça ambiental nas cidades pequenas: o caso dos municípios petrolrentistas de Carapebus e Quissamã/RJ

Rafael Moreira Neves¹

Grupo de Trabalho: ST2. Cidades, Política Urbana e Processos Sociais

Resumo

O presente artigo propõe-se a ampliar a análise sobre os impactos da indústria do petróleo em Carapebus e Quissamã, cidades pequenas do Norte Fluminense, trazendo à baila reflexões acerca da promoção da justiça ambiental nessas realidades. O recorte temporal estabelecido compreende o período entre os anos 2000 e 2016, período em que tais cidades registram o recebimento de royalties e participações especiais da atividade petrolífera desenvolvida na Bacia de Campos. Já como recorte espacial priorizaram-se as cidades pequenas, que por vezes são preteridas como objeto de estudo em favor das cidades médias e grandes. Inicialmente, realizou-se a análise do referencial teórico, que envolve a discussão sobre os impactos da indústria do petróleo e a justiça ambiental. Em seguida, explorou-se a realidade socioespacial dessas cidades, revelando como o recebimento das rendas petrolíferas alterou a sociedade e a economia de cada localidade, com ênfase na atuação do poder público local. Também buscou-se estabelecer uma análise dos impactos identificados no espaço urbano, principalmente nos eixos de expansão recente, destacando as semelhanças e diferenças de cada realidade. Esse artigo procura contribuir com os estudos relacionados às cidades pequenas, em especial, àquelas impactadas pela atividade petrolífera na Bacia de Campos.

Palavras-chave: Cidades pequenas. Impactos da indústria do petróleo. Justiça Ambiental. Carapebus e Quissamã.

¹ Mestre em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense / Professor de Geografia da Rede Estadual de Educação do Estado do Rio de Janeiro – rafaellneves@prof.educacao.rj.gov.br

Introdução

As cidades pequenas compõem a maior parte da rede urbana nacional. Dentre os 5.570 municípios do País, a maior parte apresenta sede municipal considerada como cidade pequena, onde vivem aproximadamente 62 milhões de pessoas. No Brasil, a classificação oficial segue o parâmetro político-administrativo, em que toda a sede municipal é uma cidade, sem considerar suas peculiaridades estruturais e funcionais. Autores como Veiga (2002) e Jurado da Silva e Sposito (2013) questionam esse critério, originado no Decreto-Lei 311/1938 e que perdura até hoje, pois entendem que ele mascara a realidade, já que nem todas as sedes municipais são necessariamente espaços urbanos.

O interesse em pesquisar as cidades pequenas surge como forma de contribuir para a reversão da condição de pouca visibilidade dos estudos sobre essa categoria de cidades no bojo da academia quando se aborda o espaço urbano, que geralmente prioriza os estudos relacionados às cidades médias e grandes (ENDLICH, 2009). Nessa perspectiva, o presente artigo busca contribuir trazendo à baila a realidade de duas cidades pequenas localizadas na região de maior produção de petróleo do País²: Carapebus e Quissamã.

Segundo o IBGE (2017), Carapebus e Quissamã apresentam população de 15 mil e 23 mil habitantes, com densidade demográfica de 28,40 hab./km² e 43,36 hab./km, respectivamente. A exploração e produção (E&P) de petróleo alterou significativamente a estrutura econômica e social local, se desdobrando em novos e diferentes impactos nos municípios localizados nessa porção territorial, assim como nos demais municípios que compõem a Mesorregião do Norte Fluminense³.

² Localizadas no litoral norte do Estado do Rio de Janeiro, Carapebus e Quissamã estão inseridas na zona de produção primária (ZPP) da Bacia de Campos, que responde por 64% da produção de petróleo nacional (ANP, 2017). Determinada pelo IBGE, a ZPP é a área mais próxima dos campos de produção de petróleo.

³ Carapebus apresentava em 1990 população de 7 mil hab. Em 2010 foi registrada população de 14 mil hab. Já Quissamã apresentava em 1990 população de 10 mil hab. Em 2010 foi registrada população de 21 mil. Em ambos os casos, a população mais que dobrou em 20 anos. No Norte Fluminense, apenas Macaé apresentou crescimento demográfico proporcional maior que Carapebus e Quissamã para o mesmo período (IBGE, 2017).

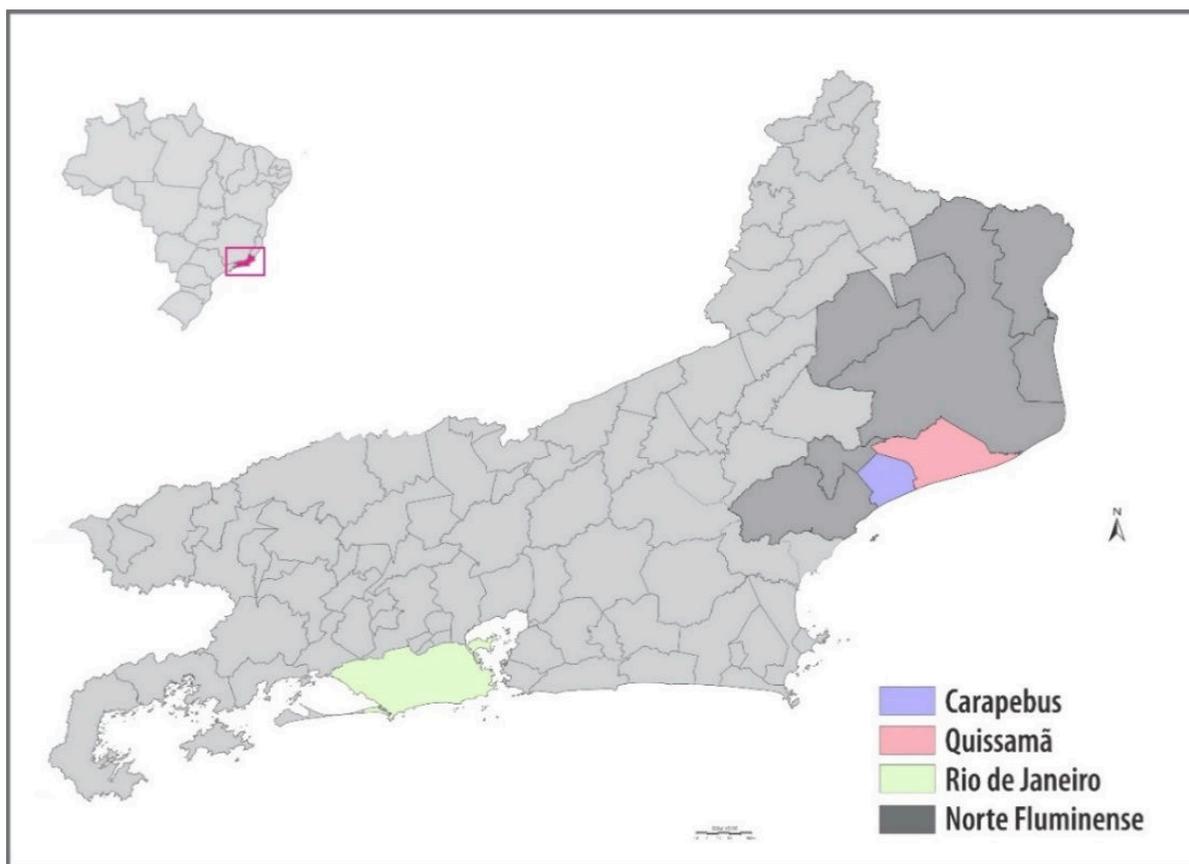


Figura 1 – Localização dos municípios de Carapebus e Quissamã/RJ.
 Fonte: elaborado pelo autor a partir de CEPERJ (2017).

Tais mudanças iniciaram-se na década de 1970, quando a Petrobras implementou suas atividades de E&P nos campos de petróleo e gás natural na plataforma continental no litoral do Norte Fluminense. Macaé foi definida como base das atividades da Petrobras na Bacia de Campos, transformando-se no polo irradiador das mudanças observadas em toda a mesorregião (SERRA, 2007). Avançando um pouco mais, a década de 1990 foi um período no qual essas mudanças se mostraram mais intensas. A febre emancipatória⁴, vivenciada no Brasil a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988, também apresentou desdobramentos no Norte Fluminense. Dos dez municípios que atualmente a compõe, quatro tiveram a sua efetiva instalação na década de 1990⁵.

É válido destacar que o recebimento de royalties também se configurou em mais um motivo para a emancipação desses municípios, que viam nessa fonte de

⁴ Termo utilizado por Piquet (2002, p. 6) *apud* Cruz; Pinto (2007, p. 322) ao se referir às diversas emancipações que ocorreram após a promulgação da Constituição Federal de 1988.

⁵ São eles: Quissamã (1990), Cardoso Moreira (1993), São Francisco do Itabapoana (1997) e Carapebus (1998).

renda novas possibilidades de ação. Ainda que os empreendimentos de apoio à atividade de E&P tenham se concentrado em Macaé, o sobrefinanciamento orçamentário dos municípios que estão posicionados na zona de produção primária da Bacia de Campos tornou o Norte Fluminense um polo de atração populacional de amplitude nacional (PAGANOTO, 2008).

Com a criação das participações especiais e a alteração nas regras da atividade E&P da cadeia do petróleo em 1997, os municípios ampliaram sua participação no recebimento das rendas petrolíferas. Esse novo incremento orçamentário, associado ao vertiginoso crescimento demográfico vivenciado nas décadas de 1990 e 2000, podem ser entendidos como importantes impactos da indústria petrolífera na mesorregião, criando um quadro de possibilidades e desafios ao poder público local.

Nesse contexto, busca-se, neste artigo, contribuir com o debate acerca da configuração e da produção do espaço urbano das cidades em perspectivas, considerando o contexto de sobrefinanciamento orçamentário proporcionado pelas rendas petrolíferas. Assim, enfatiza-se a atuação do poder público local como agente ora mitigador, ora indutor das condições consideradas de injustiça ambiental, evidenciando como os grupos mais vulneráveis socioeconomicamente são expostos a condições de vida precárias, tais como: viver em submoradias, ocupação de áreas de risco e/ou irregulares, deficiências na oferta dos serviços de água, esgoto e recolhimento de lixo, pavimentação inexistente, desigualdade na distribuição dos equipamentos urbanos, entre outros.

Os impactos da indústria do petróleo

O termo impacto demonstra ser polivalente, sendo melhor compreendido quando se é considerado o contexto da sua aplicação⁶. Nas Ciências Humanas, o uso do termo impacto está associado à consequência de uma ação, que, geralmente, tem potencial para alterar um quadro posto por meio da ação antrópica

⁶ Segundo o Dicionário Aurélio da Língua Portuguesa, o termo impacto pode ser compreendido de sete formas diferentes, a saber: i) ato ou efeito de embater ou de impactar; ii) colisão de dois ou mais corpos; iii) influência decisiva dos acontecimentos no decurso da história; iv) efeito de uma ação; v) lugar em que um projétil vem bater; vi) metido à força; vii) impelido, arremessado. Mostrando ser uma palavra com versatilidade em seu significado, o termo impacto também é utilizado como concepção de análise, tais como: impactos ambientais, impactos econômicos, impactos sociais, entre outros.

ou natural. Nesse artigo, o uso do termo impacto faz referência às consequências da atividade petrolífera, e por isso, toda a discussão sobre esse termo será tratada à luz da literatura sobre os impactos da indústria do petróleo.

Nesse sentido, Franks (2012, p. 3-4), ao ampliar o debate sobre a relação entre as atividades de exploração de recursos naturais - que engloba a atividade petrolífera e seus impactos sociais -, ressalta a necessidade de se adotarem mecanismos de participação social para potencializar os impactos positivos, assim como a adoção de medidas de mitigação para os impactos negativos. Essa análise ganha relevância no debate sobre a conveniência de se garantir a gestão responsável e integrada quanto às demandas econômicas, sociais e ambientais, criando os canais de diálogo entre comunidades, empresas e governos.

Já Mota et al. (2007, p. 290) entendem que o termo impacto remete a algo vivido ou sentido, por um indivíduo, grupo social ou unidade econômica, a partir das consequências da atividade econômica, que podem ser positivas ou negativas. Em geral, os impactos positivos são restritos a uma pequena parcela da população e apresenta ênfase nos ganhos econômicos, enquanto, nos impactos negativos, as perdas econômicas acometem sobretudo os setores sociais e ambientais mais vulneráveis.

Nessa perspectiva, Franks (2012, p. 4) enfatiza o impacto como possibilidade, citando as oportunidades da indústria petrolífera, a ampliação dos ganhos financeiros, o desenvolvimento das capacidades sociais, o melhoramento da infraestrutura local e a implementação de programas ambientais e sociais. Por outro lado, tal indústria pode acarretar impactos negativos para o meio ambiental, para os arranjos econômicos locais e para a comunidade e suas gerações futuras.

Exemplificando o impacto como possibilidades, também entendido como impacto positivo, toma-se Serra (2007, p. 78) ao discorrer sobre o determinismo geográfico na distribuição dos royalties e participações especiais como relevante impacto da atividade petrolífera no Brasil, já que alguns municípios e estados acabam se beneficiando sobremaneira dessas vultuosas rendas. Para os municípios localizados na zona de produção primária da Bacia de Campos, foi cunhada a expressão “municípios petrorentistas” como forma de reafirmar a condição de recebedores das rendas petrolíferas ainda que não abriguem efetivamente

instalações de suporte a atividade de E&P em seus territórios, com exceção de Macaé (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 65).

Ilustrando uma das faces possíveis do impacto negativo, é trazido à baila o quadro de Doença Holandesa identificado em algumas economias dependentes das rendas petrolíferas. Esse quadro trata do processo de desestruturação da economia holandesa na década 1960, quando ganhou corpo a atividade de E&P de petróleo e gás natural no País (SOUZA JUNIOR, 2008, p. 1). A dependência econômica por essas rendas reflete um dos piores impactos da atividade petrolífera, uma vez que a condição finita do petróleo, assim como a mudança das regras de distribuição das rendas petrolíferas, ou ainda, as crises econômicas e políticas, como a que se vive nesse momento, podem desestruturar as finanças do ente federado dependente dessas rendas.

No esforço de compreender o impacto da indústria do petróleo por esse prisma, Lemos e Neves (2011, p. 4) se propuseram a analisar o setor agropecuário do município petrolrentista de Quissamã à luz do paradigma da Doença Holandesa, demonstrando a relação entre a queda da produção agropecuária e o crescimento do recebimento das rendas petrolíferas. A partir desse quadro, se evidenciou o crescimento da máquina pública e a oferta de oportunidades de trabalho no setor petrolífero, que passaram a desestimular a produção agropecuária na cidade.

Uma questão importante nessa discussão está relacionada com a capacidade que cada realidade impactada pela indústria petrolífera tem de “aproveitar” as possibilidades dessa condição. Franks (2012, p. 4-5) analisa a criação dos novos empregos na indústria petrolífera, que, em geral, exige mão de obra qualificada. Essa condição pode ser entendida como um impacto positivo. Entretanto, caso a população local não apresente a qualificação técnica requisitada, não conseguirá acessar esses empregos. Em outras palavras, um impacto que seria positivo acaba se tornando negativo, pois a população local não se beneficiará das novas oportunidades de emprego, enquanto observará a elevação do custo de vida e o acirramento na disputa por postos de trabalho.

Retratando o exemplo citado no parágrafo anterior, Piquet (2012, p. 57) classifica os impactos da indústria em dois tipos principais: o recebimento das rendas petrolíferas e a instalação efetiva de indústrias ligadas ao setor no território de um determinado ente federado. Nos municípios do Norte Fluminense que se

localizam geograficamente na área da Bacia de Campos, considerando os impactos da indústria do petróleo a partir da divisão de tipos proposta por Piquet, é possível constatar que apenas Macaé recebeu a instalação de indústrias voltadas para a atividade petrolífera, enquanto nos demais municípios predomina o impacto correspondente ao recebimento das rendas petrolíferas (SERRA; TERRA; PONTES, 2006, p. 66).

Honorato (2008) também aborda o impacto da indústria do petróleo nesse sentido, enfatizando o aspecto econômico das rendas petrolíferas e da cadeia de produção, ao discorrer que:

A economia do petróleo proporciona ao poder público, além do retorno proveniente dos *royalties* e participações especiais, um retorno proveniente dos investimentos efetuados tanto regionalmente, quanto nacionalmente, decorrentes da indústria, dos serviços e dos salários gerados na economia, assim como o efeito-renda deste processo. (HONORATO, 2008, p. 555).

Nessa última definição de impacto da indústria do petróleo, é possível identificar as diversas consequências que essa indústria pode proporcionar nas áreas onde se estabelece sua atividade. Isso demonstra que, apesar do recebimento dos royalties e participações especiais serem o mais evidente impacto da atividade petrolífera no Norte Fluminense, esse não é o único. Assim, Franks (2012, p. 4-5) ressalta a importância da relação entre empresas que atuam na atividade de E&P do petróleo, governos que são os beneficiários das rendas petrolíferas e a comunidade nas arenas de debate público, em que as demandas dos diferentes entes são colocadas em pauta, permitindo a potencialização dos impactos positivos e a mitigação dos impactos negativos.

Os pontos expostos até aqui dão suporte para a identificação dos impactos positivos e negativos da indústria do petróleo no espaço urbano de Carapebus e Quissamã. Como principal impacto positivo, se investigaram as políticas desenvolvidas pelo poder público local direcionadas para o ordenamento do crescimento urbano. Já como principais impactos negativos, foram reconhecidos, empiricamente, os problemas relacionados ao processo de urbanização por meio dos relatos dos munícipes e das imagens obtidas no campo. Para analisar essa problemática, é trazido à baila o debate sobre justiça ambiental, que busca

reconhecer e denunciar os aspectos de injustiça ambiental vivenciado pelos grupos socioeconomicamente vulneráveis nas cidades em perspectiva.

O debate sobre justiça ambiental

O debate acerca da justiça ambiental surgiu nos Estados Unidos na década de 1980, a partir de discussões que já viam se desenvolvendo desde a década anterior, por meio da ação conjunta de diferentes setores da sociedade que questionavam as condições inadequadas de vida que grupos mais vulneráveis socioeconomicamente eram condicionados. Esse debate chegou a influenciar a agenda ambientalista, que passou a considerar como a condição socioeconômica desses grupos da sociedade refletia diretamente a estratificação social dos Estados Unidos à época: áreas de concentração de minorias raciais têm uma probabilidade desproporcionalmente maior de sofrer com os riscos e acidentes ambientais (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 16).

Esse debate emerge a partir da percepção de injustiça ambiental, com o questionamento dessas condições ambientais desfavoráveis por parte das comunidades afetadas, entretanto, desprovidas de condições para influenciar economicamente e politicamente a alteração do quadro posto. Para que tal seja superado, se fez necessário assegurar a justiça ambiental, entendida como contraposição a situações de injustiça vivenciadas por determinadas comunidades. Esta concepção se afasta de uma visão de justiça como direito individual e privilegia os sujeitos em sua coletividade (BARROS; SILVA, 2012, p. 17).

Já na década de 1990, como consequência do avanço desse debate, é criado o Movimento de Justiça Ambiental dos Estados Unidos, que passou a atuar com um viés mais institucional na construção de agendas e fóruns de discussões sobre o tema. Buscando influenciar as ações governamentais e dos agentes privados no que tange à alteração do quadro de injustiça ambiental, por meio da propagação desse debate para outras realidades, o Movimento atuou em duas frentes: i) denunciando as condições ambientais inadequadas; ii) estabelecendo a normatização de ações que versam sobre as questões postas. Todo esse movimento reverberou também nas universidades estadunidense, que passaram a incorporar esse debate em diversos espaços.

Acsehrad (2010, p. 108), tomando como base as ações do Movimento de Justiça Ambiental dos Estados Unidos, demonstra que a noção de justiça ambiental ressignificou a questão ambiental, onde as demandas sociopolíticas diretamente envolvidas com a conotação de justiça espacial passaram a integrar esse debate. Essa condição está diretamente relacionada à construção de novas arenas de debate público, onde os diferentes agentes da sociedade buscam construir o diálogo para a solução de suas demandas em uma relação que, na maioria das vezes, não é harmônica. E é justamente nesses espaços que a questão ambiental mostra seu caráter de luta por justiça espacial, incluindo em sua pauta reivindicações de questões sociais. O autor complementa essa noção ao expor outras características do debate sobre justiça ambiental, afirmando que ele se faz necessário na garantia de que:

[...] nenhum indivíduo deve suportar uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas governamentais, assim como ausência ou omissão de tais políticas [...] acesso justo e equitativo, direto e indireto, aos recursos ambientais [...] acesso às informações relevantes ao uso dos recursos ambientais, bem como processos democráticos e participativos na definição de políticas públicas que lhes dizem respeito [...] favorecer a constituição de sujeitos coletivos de direitos, movimentos sociais e organizações populares para serem protagonistas na construção de modelos alternativos de desenvolvimento. (ACSELRAD, 2010, p. 12).

No Brasil, o debate sobre justiça ambiental recebeu forte influência do movimento americano. A Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (Rio 92), organizada pelas da Organização das Nações Unidas (ONU) e realizada na cidade do Rio de Janeiro no ano de 1992, é reconhecida como o marco na implementação desse debate no País. Outro momento importante para o movimento por justiça ambiental ocorreu no ano de 2001, com a criação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental. Entretanto, Herculano (2002, p. 144) pondera que mesmo sem utilizar o termo propriamente dito, a luta por justiça ambiental no País já vem acontecendo no Brasil antes mesmo desses marcos, por meio de movimentos sociais que combatem as injustiças ambientais e que questionam os efeitos negativos do que se entende como “custos do desenvolvimento”.

A Rede Brasileira de Justiça Ambiental é tida como espaço de união entre universidade, organizações não governamentais (ONGs), sindicatos, comunidade e

demais representações sociais. O caso brasileiro enfatiza o alto grau de desigualdade socioespacial ao trazer para o escopo do movimento as comunidades vulneráveis socioeconomicamente não contempladas originalmente no caso americano: as cidades e suas periferias, os moradores de favelas e de áreas de risco, pequenos agricultores, populações indígenas, ribeirinhos e outras populações tradicionais marginalizadas (BARROS; SILVA, 2012, p. 18).

Nesse sentido, o papel do Estado se mostra fundamental, por ser o ente normatizador das ações dos agentes público e privado. Essa perspectiva apresenta dois aspectos importantes do Estado: I) a implementação de políticas públicas poderá responder as demandas, prioritariamente, das comunidades socioeconomicamente vulneráveis. II) a ausência de políticas públicas também pode ser entendida como um posicionamento do Estado frente às demandas reconhecidas, que traz no seu bojo interesses por vezes ocultos (DYE, 1984 *apud* LEMOS, 2008, p. 66).

No primeiro aspecto, o Estado passa a atuar como agente que poderá mitigar as questões que originam o quadro de injustiça ambiental. Ao assumir tal papel, o ente público contribui para a construção de um quadro mais próximo do que se considera como justo (ACSELRAD; MELLO; BEZERRA, 2009, p. 18). Já no segundo aspecto, esse mesmo Estado, englobando as atribuições e responsabilidades de cada esfera de governo (federal, estadual e municipal), pode atuar como um agente promotor da condição de injustiça ambiental. Por exemplo, a “não ação” do Estado no que tange à implantação de políticas públicas de infraestrutura nas cidades contribui para a diferenciação no espaço urbano, dotando determinadas áreas da cidade com equipamentos urbanos em detrimento de outras áreas. Ou seja, as áreas urbanas não providas de infraestrutura (água, esgoto, luz etc.) seriam um indicativo de que o Estado, por meio da sua ação seletiva, seria um forte elemento produtor da segregação do espaço urbana e de injustiça ambiental (TRINDADE, 2012, p. 144).

Ainda sobre o papel do Estado na promoção da condição de injustiça ambiental no espaço urbano, é reconhecida no poder público local a responsabilidade pelas políticas públicas de desenvolvimento urbano, promovendo as intervenções necessárias na oferta da infraestrutura básica aos munícipes. Na ausência de ações nesse sentido, a precarização do espaço urbano é o resultado,

estando este impacto relacionado, em sua maioria, “à precária condição de acesso a amenidades ambientais e exposição aos riscos ambientais e atividades antrópicas” (FARIA; TOUGEIRO, 2010, p. 246).

A voracidade da apropriação do espaço e o consumo dos recursos econômicos disponíveis são algumas das características do sistema de produção capitalista. Para os grupos privilegiados desse sistema, as consequências da degradação ambiental são minimizadas pelos nichos de qualidade de vida, que são áreas escolhidas por tais grupos para se fixarem, no geral, dotadas de infraestrutura e de atributos ambientais, como arborização, saneamento básico, embelezamento paisagístico, entre outros equipamentos e iniciativas que conferem melhores condições de vida. Isso pode ser observado nos condomínios residenciais fechados nas cidades médias e grandes. Já nas cidades pequenas, essa divisão é mais tênue, já que tais empreendimentos não são comuns.

Ainda que exista no imaginário de muitos a diferenciação entre o meio ambiente – entendido como um ambiente “natural” desconectado da sociedade, e a cidade, deve ser destacada a ideia de meio ambiente como um espaço onde os aspectos naturais e sociais convivem e se estruturam mutuamente, ou seja, sem a possibilidade de dissociar um do outro. Assim, a cidade e seus habitantes integram o meio ambiente, já que é o lugar onde bilhões de pessoas vivem e convivem, com o próximo e com o mundo, se valendo dos recursos ambientais para a reprodução da própria vida e sofrendo as consequências perversas do seu uso inapropriado (QUINTAS, 2006, p. 20-21).

A partir desse entendimento, os movimentos empenhados pela questão ambiental passaram a incorporar em seus discursos as demandas de outros setores sem ligação histórica com a questão ecológica, como as reivindicações da população estabelecida nas periferias das cidades, que também tecem críticas à forma pela qual o modelo dominante de desenvolvimento se impõe, trazendo consigo a deterioração ambiental desses espaços.

A emergência pela justiça ambiental nos espaços urbanos está relacionada, em sua maioria, a problemática da urbanização, resultando em conflitos locais relacionados aos efeitos da aglomeração sem planejamento, a falta de infraestrutura e a priorização pelo poder público de poucas e seletivas áreas. Tais riscos, nessa visão, afetam de forma desigual e diferente os grupos sociais onde a parcela da

população mais vulnerável economicamente tende a receber de forma mais acentuada as mazelas ambientais (ACSELRAD, 2010, p. 104).

Os riscos urbanos estão associados à injustiça espacial, o que legitima a mobilização dos grupos sociais afetados pelos riscos ambientais a buscar pela justiça ambiental. A percepção entre a relação dos riscos ambientais e a insegurança social está evidente para os grupos sociais empenhados na luta por justiça ambiental. Outro ponto relevante nessa questão diz respeito à ênfase da problemática ambiental nos espaços urbanos não só pela sua classe média, mas também pelas majorias, que representam os grupos mais afetados pelas consequências ambientais negativas (ACSELRAD, 2010, p. 115).

O debate sobre justiça ambiental deve ser entendido como um mecanismo de superação dos problemas ambientais, sempre ressaltando que esse ambiente deve ser considerado em seus múltiplos aspectos: físico, social, econômico, político e cultural. Por meio das reflexões expostas, é possível inferir que tal justiça só será alcançada quando se garantir a inserção da população socioeconomicamente vulnerável, que são as mais afetadas pelos danos ambientais, nas arenas e fóruns de debate e desenvolvimento de ações voltadas para a questão ambiental.

Explorando a realidade socioespacial de Carapebus e Quissamã/RJ

Inicialmente, buscou-se reconhecer os impactos considerados diretos instalados tanto na cidade como no restante do território do município. Como já exposto anteriormente, utilizando-se de referencial teórico já produzido sobre o tema e as informações obtidas na exploração do campo, não existem indústrias do setor petrolífero efetivamente instaladas, apesar da política de atração de indústrias para as Zonas Especiais de Negócios (ZEN) de cada município.

Localizada às margens da Rodovia Mário Covas (BR-101 Norte), a ZEN de Carapebus apresenta três unidades fabris, sendo que apenas uma está em funcionamento. Trata-se de um galpão para contêineres, pertencente à empresa que atua no ramo de transporte e logística, que presta serviços de apoio às atividades *off-shore* da indústria do petróleo. Já na sede municipal, o principal impacto direto da indústria do petróleo são os dutos da Petrobras Transporte S.A. – Transpetro, que fazem o transporte de parte do petróleo e gás natural extraídos da Bacia de Campos

em direção às refinarias de Cabiúnas, em Macaé, e REDUC, no município de Duque de Caxias.

Já em Quissamã, é possível constar como principais impactos diretos da indústria do petróleo o Complexo Portuário de Barra do Furado e de Farol de São Tomé, localizado à 40 km da sede municipal, que está em fase de implantação, e os dutos da Transpetro que cortam a mancha urbana da sede municipal entre os bairros de Caxias e da Ribeira. Apesar de contar com uma ZEN, localizada à 16 km do centro da cidade, não há registros da instalação de empresas relacionadas ao setor petrolífero.

Os dutos da Transpetro atravessam as sedes municipais de Carapebus e Quissamã, estabelecendo uma ruptura na continuidade da mancha urbana nessas cidades. As informações obtidas pelos moradores demonstram que tanto na implementação quanto nas intervenções de ampliação das faixas de dutos ocorreram desapropriações de residências. O que chama mais atenção nessa ruptura da mancha urbana é a ausência aparente de maiores intervenções públicas no perímetro “desconectado” do restante da cidade.

No caso de Carapebus, é possível identificar que muitas ruas não contam com pavimentação e algumas residências não apresentam serviços de água e esgoto. Em Quissamã, o bairro da Ribeira apresenta toda área territorial separada da cidade, mas conta com todas as ruas pavimentadas e a oferta de saneamento básico. Chama atenção a pista de contenção criada pelo poder público local para limitar a expansão do bairro. Nos dois casos em análise, foi possível observar a ausência de equipamentos urbanos instalados.

Analisando agora o que se considera como impactos indiretos, especialmente aqueles relacionados à expansão urbana dessas cidades, procura-se fazer um panorama geral para, em seguida, avançar para a análise de casos de maior representatividade. Tanto em Carapebus quanto em Quissamã, foram identificadas áreas ocupadas irregularmente, concentração de submoradias, diversas ruas e calçadas com calçamento irregular ou inexistente, deficiências no sistema de transporte público, no recolhimento de lixo, na oferta de água e no recolhimento e tratamento de esgoto, despejo de dejetos residenciais em rios e lagoas e precariedade na oferta e distribuição de equipamentos urbanos.

Em Carapebus, apesar de apresentar população menor que a de Quissamã, houve maior número de áreas reconhecidas como de expansão recente, ou seja, maior fragmentação das novas áreas urbanizadas na sede municipal. Em geral, essas novas áreas apresentam déficit de infraestrutura urbana, como foi possível registrar nas visitas ao campo. O único serviço público oferecido nos novos eixos de expansão urbana é a coleta regular de lixo. Já nos bairros de Barreiros, Loteamento APCC, São Domingos e Ubás não há a oferta de fornecimento de água e recolhimento de esgoto. Também foi possível constatar a ausência parcial, e em alguns bairros total, de pavimentação e passeios públicos, assim como a concentração da oferta dos equipamentos urbanos, no centro da cidade. Com exceção dos bairros de Caxanga e Oscar Brito, os demais são bairros distantes do centro, ainda assim, não há oferta de linhas regulares de transporte público.

Tomando como referência os bairros mais populosos da cidade após o Centro, são abordadas as condições ambientais disponíveis em Caxanga e Ubás. O primeiro bairro se subdivide em Caxanga Baixa e Alta, sendo reconhecido como uma área em processo de favelização. A partir da observação visual das edificações, é possível identificar que o padrão econômico dos seus moradores não é tão elevado, devido à maioria das edificações apresentarem aparentemente condições inacabadas, muitas construídas em dimensões pequenas, gerando um maior adensamento populacional, inclusive com pontos de verticalização. O Secretário de Planejamento Urbano de Carapebus citou essa condição do bairro de Caxanga, assim como os munícipes entrevistados.

Em Caxanga Baixa, também é possível observar a ocupação de áreas próximas dos cursos hídricos que compõe a Lagoa de Carapebus, parte integrante do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. De conhecimento dos munícipes, essas áreas ocupadas são passíveis de alagamento, como já ocorrido em anos anteriores, com um complicador: o esgoto coletado na região central de Carapebus é despejado nesse curso hídrico, sem o tratamento adequado, como alertado pelo Secretário de Planejamento Urbano e também denunciado pelos munícipes.

O bairro de Ubás, que apresenta população em torno de 3 mil habitantes, é o bairro mais longe do centro da cidade, distante 3 km. Apresenta toda a estrutura física para o fornecimento dos serviços de água e esgoto já instalada, porém tal serviço não ocorre de maneira regular. Como forma de acessarem esse serviço, os

moradores da localidade recorrem ao uso de poços artesianos para a captação de água e fossas sépticas para a destinação do esgoto doméstico.

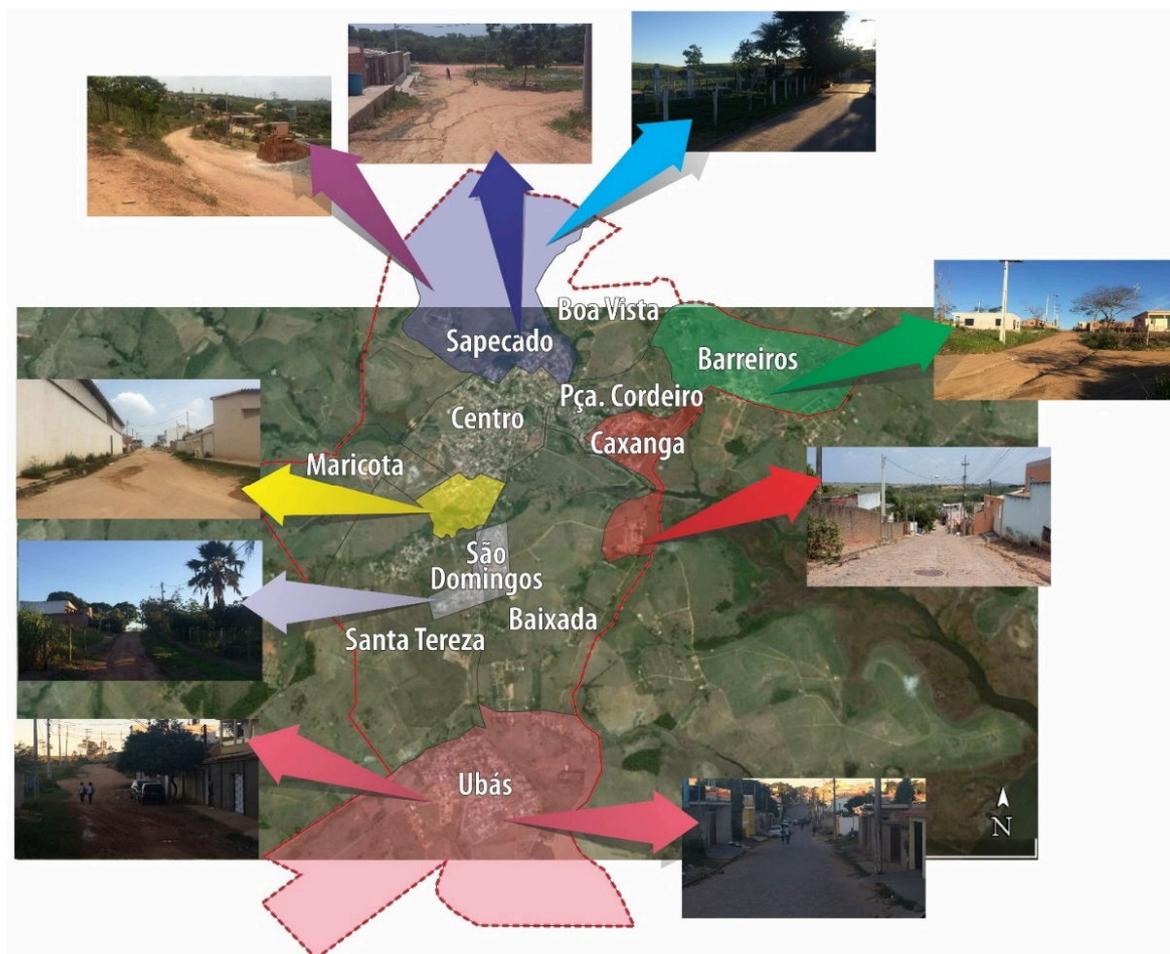


Figura 2 – Eixos de expansão urbana recente em Carapebus.
Fonte: elaborado pelo autor a partir do Google e imagens do campo (2016).

Já em Quissamã, município emancipado seis anos antes, com um contingente populacional superior em 7 mil habitantes e com maior receita orçamentária *per capita* do que Carapebus, foi possível observar que os novos eixos de expansão estão mais concentrados, seguindo um padrão de crescimento em forma de loteamentos. No geral, essas novas áreas apresentam infraestrutura urbana implementada, como foi possível registrar no reconhecimento do campo. Todos os bairros apresentaram a oferta de serviços de recolhimento de lixo. Em algumas ruas do bairro Mathias e Sítio Quissamã, não há pavimentação e calçadas e fornecimento do serviço de água e esgoto. Já, nos demais bairros, foi registrada a presença desses equipamentos urbanos.

A dispersão dos equipamentos urbanos em Quissamã, inclusive em bairros identificados como de expansão recente, contribui para a não aglomeração destes na área central. O centro do município ainda mantém sua hegemonia na oferta de serviços, com destaque para as atividades comerciais estabelecidas na chamada “Rua do Comércio”, a presença da sede da Prefeitura Municipal, bancos, correios, igreja matriz, praça central, posto de combustível, ou seja, em sua maioria equipamentos privados.

No bairro de Alto Alegre se localiza o Parque Aquático Municipal, assim como uma escola municipal e o Centro Municipal de Especialidade Médica. No bairro de Caxias, foi possível identificar praça de recreação, escola municipal, posto de saúde além da rodoviária municipal. Já, no bairro do Sítio Quissamã, é possível observar a disponibilidade de escola municipal e do conselho tutelar. No bairro do Mato de Pipa, está estabelecido o Hospital Municipal e, no bairro Mathias, estão instalados uma praça com quadra esportiva e um posto de saúde. Apenas no bairro Ribeira não se identifica nenhum equipamento urbano instalado. Lembrando que este último bairro é desconectado do restante da cidade pelos dutos da Transpetro.



Figura 3 – Eixos de expansão urbana recente em Quissamã.
Fonte: elaborado pelo autor a partir do Google e imagens do campo (2016).

Nos bairros de Caxias e Sítio Quissamã, como também foi citado pelos munícipes entrevistados e pelo Secretário de Planejamento Urbano, foi possível reconhecer um maior adensamento populacional, com novas edificações construídas em lotes ocupados. Em Caxias, já é possível observar alguns pontos onde esse processo ocorre de maneira vertical. No Sítio Quissamã, algumas unidades habitacionais construídas pela Empresa Pública Municipal de Habitações de Quissamã apresentam alterações na sua configuração original, com alterações na sua estrutura. Esses bairros também foram apontados como os mais violentos da cidade, com o registro de ações do tráfico de drogas.

Em ambas as cidades, o cenário identificado é parecido, a percepção que as rendas petrolíferas são importantes para a atuação do poder público local e que, apesar da disponibilidade de tais rendas, a implementação de ações direcionadas ao crescimento demográfico dessas cidades não correspondeu à demanda posta. O papel do Estado, nessa perspectiva o governo municipal, estabelece a diferenciação do espaço urbano, com áreas providas de serviços e equipamentos urbanos, em detrimento de outras, desprovido total ou parcialmente dessas benfeitorias.

Quando se reconhece a ausência de elementos básicos, necessários para a garantia de condições básicas de vida, como a deficiência na oferta do fornecimento regular de água e o recolhimento e tratamento do esgoto, fica evidente que a simples disponibilidade orçamentária não representa a adequada oferta dos serviços e equipamentos urbanos indispensáveis. Esse quadro pode ser interpretado à luz do debate sobre justiça ambiental, retratando justamente o quadro contrário, de injustiça ambiental. Deve-se relacionar que, assim como ocorre em cidades de maior porte, a maior parte dos impactos negativos estão localizados em bairros que apresentam características de vulnerabilidade socioeconômica, como foi possível constatar na exploração da realidade socioespacial de Carapebus e Quissamã.

Considerações finais

O presente artigo buscou trazer reflexões acerca do debate sobre justiça ambiental nas cidades pequenas impactadas pela indústria do petróleo. O fato de serem cidades pequenas não significa que os impactos da atividade petrolífera

foram menos relevantes. Toma-se como referência a análise de Franks (2012) sobre a condição desses impactos como positivos e negativos e a perspectiva de Piquet (2012) sobre impactos diretos e indiretos da indústria petrolífera. Quanto aos impactos diretos e indiretos, pouco se identifica nessas cidades como impacto direto. Nas sedes municipais, o que prevalece é a presença de dutos da Transpetro, que estabelecem uma ruptura na mancha urbana e limitam a expansão urbana para essas áreas. É válido destacar a condição dos bairros que foram separados da área central, que, em Quissamã e, especialmente, em Carapebus, apresentam características precárias, com a reduzida ação do poder público local na oferta de seus serviços e intervenções.

Já no que tange aos impactos indiretos, assim como os demais municípios inseridos na zona de produção primária da Bacia de Campos, o mais relevante impacto vivenciado por Carapebus e Quissamã foi o recebimento das rendas petrolíferas. Tais rendas são reconhecidas por si só como impactos positivos para esses municípios. Como pode ser observado nos dados sobre o recebimento dessas rendas, a capacidade orçamentária de que o poder público local passou a dispor a partir da regulamentação da chamada Lei do Petróleo em 1997 proporciona condições econômicas favoráveis para a implementação de políticas públicas nas diversas frentes.

Porém, os impactos negativos já se tornam evidentes na própria relação desses municípios com o recebimento de royalties e participações especiais. A dependência orçamentária às rendas petrolíferas demonstra que pouco foi feito para dinamizar a economia local. Não sendo uma característica única de Carapebus e Quissamã, mas sim das cidades pequenas em geral, a economia local é em boa medida sujeita às ações do poder público, repercutindo para a cidade como um todos as consequências dessa dependência orçamentária.

Outro impacto negativo evidente está no crescimento desordenado dessas cidades. No período que compreende o da pós-emancipação, a população de Carapebus e Quissamã dobrou em um período de 20 anos. Esse feito só foi superado por Macaé, que apresentou um crescimento populacional proporcional maior nesse mesmo íterim. Esse crescimento demográfico trouxe consigo a expansão do espaço urbano nessas cidades. Nos eixos de expansão urbana identificados, foi possível observar impactos indiretos na infraestrutura urbana

decorrentes desse crescimento demográfico, que demonstram, de alguma forma, que as rendas petrolíferas estão sendo aplicadas de maneira deficitária. Problemas relacionados com a ocupação de áreas irregulares, submoradias, oferta dos serviços de água e esgoto, pavimentação, transporte e distribuição dos equipamentos urbanos foram encontrados, destoando sobremaneira da condição orçamentária favorável dos municípios em análise.

Lançando mão do debate acerca da justiça ambiental, Acsehrad (2009) relaciona a exposição das condições degradantes ambientalmente ao público mais vulnerável socioeconomicamente. Foi possível reconhecer condições de injustiça ambiental em ambas as cidades, reverberando em condições socioespaciais inadequadas, principalmente nos bairros desses novos eixos de expansão. No contraste entre os novos eixos de expansão e a área central das cidades, é possível observar o que se entende por periferização – mesmo que esse conceito apresente resistências quanto seu uso em cidades de pequeno porte.

Nesse contexto, como forma de mitigar os impactos negativos do espaço urbano, o funcionamento de canais participativos poderia contribuir para o empoderamento da sociedade, possibilitando o exercício de maior controle sobre a aplicação e fiscalização do orçamento público municipal. Arenas públicas de debate como Conselhos Municipais, Orçamento Participativo, Agenda 21 Local, entre outras iniciativas, podem ser valiosos instrumentos para otimizar, publicizar e democratizar o uso das rendas petrolíferas.

Longe de se esgotar o assunto posto, espera-se que as informações e reflexões expostas nesse artigo possam contribuir com o debate sobre os impactos da indústria do petróleo nas cidades pequenas, que como observado, carecem de estudos e iniciativas que busquem ampliar as políticas desenvolvidas nesse contexto de sobrefinanciamento orçamentário do poder público local.

Referências

ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. *Revista Estudos Avançados*, São Paulo, v. 24, n. 68, 2010.

ACSELRAD, H.; MELLO, C.; BEZERRA, G. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2009.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. *Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural*, julho 2017. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?dw=6970>>. Acesso em 01 set. 2017.

BARROS, J.; SILVA, E. *Juventude na cidade e justiça ambiental: que papo é esse?* Rio de Janeiro: Fase, 2012.

CENTRO ESTADUAL DE ESTATÍSTICA, PESQUISAS E FORMAÇÃO DE SERVIDORES PÚBLICOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Mapas do Estado do Rio de Janeiro*. Dezembro de 2016. Disponível em: <<http://www.ceperj.rj.gov.br/ceep/pib/pib.html>>. Acesso em 22 fev. 2017.

CRUZ, J; PINTO, A. Quissamã: um município petrorentista. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

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

FARIA, T.; TOUGEIRO, J. Conflitos socioambientais motivados por ocupação de manguezais e restingas para fins habitacionais no espaço urbano de Macaé/RJ. *Revista Internacional Interdisciplinar INTERthesis*, Florianópolis: UFSC, v. 7, n. 1, jan/jun 2010.

FRANKS, D. *Avaliação do impacto social de projetos de exploração de recursos*. Perth, Austrália: International Mining for Development Centre, 2012. Disponível em: <<http://www.im4dc.org>>. Acesso em: 30 ago. 2017.

HERCULANO, S. Resenhando o debate sobre justiça ambiental: produção teórica, breve acervo de casos e criação da rede brasileira de justiça ambiental. *Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Curitiba, n. 5, p. 143-149, 2002.

HONORATO, 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: Ed. CLACSO, 2008.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *IBGE Cidades*. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br>>. Acesso em 30 ago. 2017.

JURADO DA SILVA, P.; SPOSITO, E. *Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais*. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2013.

LEMOS, L.; NEVES, R. Royalties do petróleo e políticas públicas de fomento agropecuário: uma interpretação à luz da “doença holandesa”. *Revista Geográfica da América Central*. Costa Rica, 2011, p. 1-16.

LEMOS, L. *O Papel das políticas públicas na formação de capital social em municípios “novos ricos” fluminenses: o programa “saúde da família” de Quissamã e o orçamento participativo de Rio das Ostras*. Tese (Doutorado em Geografia) - Instituto de Geociências da UFRJ, 2008.

MOTA, A; et al. Impactos socioeconômicos da instalação do polo petrolífero de Macaé/RJ. In: PIQUET, R; SERRA, R. (orgs.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

PAGANOTO, F. *Mobilidade e transporte em Macaé/RJ: a “capital do petróleo”*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, UFRJ, Rio de Janeiro, 2008.

QUINTAS, J. *Introdução à gestão ambiental pública*. 2. ed. revista. Brasília: IBAMA, 2006.

SERRA, R. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais. In: PIQUET, R; SERRA, R. (Orgs.). *Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2007.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminense: gênese e ameaças. *Revista Rio de Janeiro*, Rio de Janeiro, n. 18-19, jan.-dez. 2006.

SOUZA JUNIOR, G. Doença holandesa: o Brasil corre esse risco? *Jornal Eletrônico da Faculdade de Economia das Faculdades Integradas Vianna Junior*, Juiz de Fora, 2º Semestre 2008.

TRINDADE, T. Direito e cidadania: reflexões sobre o direito à cidade. *Revista Lua Nova (online)*, n. 87, p. 139-165, 2012.

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