



AS CIDADES PEQUENAS NAS REGIÕES IMEDIATAS DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ-RIO DAS OSTRAS: DO BOOM AO ARREFECIMENTO DA ECONOMIA DOS ROYALTIES¹

Rafael Moreira Neves ²
Teresa de Jesus Peixoto Faria ³

RESUMO

Este artigo se propõe a analisar os principais efeitos da indústria do petróleo e seus desdobramentos no âmbito regional para as cidades pequenas das Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras. Ambas as regiões observaram nas últimas duas décadas os desdobramentos da “economia dos *royalties*”, resultante da produção de petróleo na Bacia de Campos, impactando com intensidades diferentes os municípios que compõem essa porção territorial. Destacam-se a ampliação da capacidade orçamentária pelo recebimento das rendas petrolíferas (*royalties* e participações especiais) e o incremento populacional que levou a maior pressão da infraestrutura urbana, como principais elementos que atuam simultaneamente como possibilidades/desafios para essas localidades. O recorte temporal estabelecido compreende o período entre o ano de 2000 e 2020, considerando a nova proposta de regionalização do IBGE em regiões imediatas e intermediárias, que no caso em tela, reflete a reorientação dos papéis dos municípios e das novas lógicas de interação regional como desdobramentos dos marcos estabelecidos na Lei do Petróleo (9.478/97). Este trabalho contribuir com os estudos concernentes às cidades pequenas, tomando como estudo de caso àquelas inseridas em uma das áreas de exploração petrolífera mais produtivas do país, a Bacia de Campos. Essa categoria de cidade por vezes é preterida como objeto de estudo em favor das cidades médias, que no contexto regional destacam-se Campos dos Goytacazes e Macaé, das cidades grandes e das regiões metropolitanas, ainda que proporcionalmente impactadas tanto quanto a realidades das cidades mais populosas.

Palavras-chave: cidades pequenas, expansão urbana, impactos da indústria do petróleo.

ABSTRACT

This article aims to analyze the main effects of the oil industry and its consequences at the regional level for small towns in the immediate regions of Campos dos Goytacazes and Macaé-Rio das Ostras. Both regions have observed in the last two decades the consequences of the “royalty economy”, resulting from oil production in the Campos Basin, impacting the municipalities that make up this territorial portion with different intensities. The expansion of budgetary capacity for the receipt of oil revenues (*royalties* and special participations) and the population increase that

¹ Este artigo é parte da pesquisa desenvolvida durante o doutoramento em Políticas Sociais do autor principal em conjunto com a coautora (orientadora) e conta com o financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - CAPES.

² Doutorando em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF – rafaelmneves@hotmail.com

³ Docente do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF – teresa.uenf@gmail.com



led to greater pressure from urban infrastructure are highlighted, as the main elements that act simultaneously as possibilities/challenges for these locations. The established time frame covers the period between 2000 and 2020, considering the new proposal for regionalization of the IBGE in immediate and intermediate regions, which in this case reflects the reorientation of the roles of municipalities and the new logics of regional interaction such as unfolding of the milestones established in the Petroleum Law (9.478/97). This work contributes to studies concerning small towns, taking as a case study those inserted in one of the most productive oil exploration areas in the country, the Campos Basin. This category of city is sometimes overlooked as an object of study in favor of medium-sized cities, which in the regional context stand out Campos dos Goytacazes and Macaé, large cities and metropolitan regions, although proportionally impacted as much as the realities of the most populated.

Keywords: small towns, urban sprawl, oil industry impacts.

INTRODUÇÃO

As inquietações que motivaram a elaboração deste artigo se originaram dos desdobramentos da dissertação de Neves (2016), que abordou os impactos da indústria do petróleo e a condição de injustiça ambiental no espaço urbano de Carapebus e Quissamã, cidades pequenas petrorentistas⁴ do Norte Fluminense, em um esforço de reconhecimento e caracterização do campo de pesquisa. O cenário identificado reportou consequências ligadas ao incremento populacional, da expansão urbana e da ausência de efetivas políticas urbanas. Ambas as cidades pesquisadas compartilham entre si pontos de divergências e semelhanças, sendo que, no que se refere ao desenvolvimento das políticas urbanas pesquisadas, Quissamã apresenta algum grau de organização e continuidade de suas ações.

A indústria do petróleo e seus impactos no Norte Fluminense espraiam-se para além das duas cidades supracitadas e esse artigo tem como objetivo central reconhecer os principais efeitos desses desdobramentos no âmbito regional, ainda com foco nas cidades pequenas, em Carapebus, Cardoso Moreira, Casimiro de Abreu, Conceição de Macabu, Italva, Quissamã, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra (Mapa I). Estas nove cidades estão distribuídas nas Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras, apresentam população de até 50 mil habitantes e

⁴ O termo petrorentistas é utilizado por Serra, Terra e Pontes (2006) como referência à condição dos municípios localizados no litoral do Norte Fluminense que recebem *royalties* e participações especiais como forma de compensação aos impactos da produção petrolífera, ainda que a maior parte das atividades dessa indústria ocorra em alto mar – produção *off-shore*.



foram impactadas com intensidades diferentes pela dinâmica populacional regional e pela economia dos *royalties*.



Fonte: elaboração própria – Oliveira e Neves (2021).

Ainda que se tenha pontuado o quantitativo populacional como uma característica de corte para se chegar às cidades pesquisadas, é necessário ponderar que o parâmetro populacional não deve ser utilizado isoladamente para se definir a categoria de uma cidade. Toma-se como referência a metodologia utilizada por Motta, Mueller e Torres (1997) que categorizam as cidades brasileiras em seis níveis conforme o quantitativo populacional e que definem e justificam as cidades pequenas como aquelas com população de até 50 mil habitantes, reconhecendo que o quantitativo habitacional seja uma referência importante para se identificar e classificar, em uma primeira análise, a posição hierárquica e o grau de subordinação entre as cidades em uma dada rede urbana ou região metropolitana.

Considerando as pesquisas já desenvolvidas sobre a rede urbana do Norte Fluminense, sem dúvida, Campos dos Goytacazes e Macaé se destacam como cidades médias e centros regionais apresentando maior proeminência nos estudos urbanos regional, e em particular, nas reflexões e estudos sobre os impactos da indústria do



petróleo. A primeira, por ser historicamente a mais importante cidade da mesorregião, além de emprestar seu nome a uma das maiores bacias produtora de petróleo do Brasil – a Bacia de Campos. A segunda foi a cidade eleita pela Petrobras, na década de 1970, para ser a sede operacional na Bacia de Campos, alterando significativamente a realidade de Macaé com a instalação em seu território de outros empreendimentos relacionados à atividade de apoio *off-shore* (PIQUET, 2012, p. 58).

Com este artigo, busca-se realçar a importância das cidades pequenas que compõem as Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras nas reflexões e estudos sobre os impactos da indústria do petróleo no espaço urbano. Como, destaca Santos (2017), ainda que com intensidades diferentes, tais cidades compõem o seletivo grupo de entes federados que recebem *royalties* e participações especiais no país ou que pela proximidade territorial com a zona principal de produção da Bacia de Campos tiveram acesso às possibilidades e desafios dos desdobramentos no território da cadeia produtiva do petróleo.

METODOLOGIA

O caminho investigativo escolhido tem como perspectiva teórica e metodológica o estudo de caso em escala regional a partir da observação do fenômeno, considerando a premissa de que um determinado objeto, tratado com maior rigor científico, pode representar outros casos semelhantes e/ou a diferenciação quando comparado com outras realidades. Sua estrutura visa à observação e à análise dos fatores relacionados ao objeto em perspectiva (LAKATOS; MARCONI, 2010, p. 90). Na exposição e análise dos dados, utilizam-se elementos quali-quantitativos, considerando a potencialidade que essas duas vertentes metodológicas trazem para a compreensão da realidade.

Retomando o objetivo central do artigo a qual procura analisar os principais efeitos da indústria do petróleo e seus desdobramentos no âmbito regional para as cidades pequenas das Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras, recorre-se como técnicas de investigação à: i) pesquisa bibliográfica exploratória; ii) compilação e análise de dados secundários; iii) mapeamento das informações.

A partir do exposto, elaboram-se a compilação e análise de dados secundários e o mapeamento das informações considerando a abordagem dos seguintes temas: a) cidades pequenas; b) configuração e produção do espaço urbano; c) impactos da indústria



petrolífera; d) paradoxo da abundância; e) rede urbana; f) hierarquia urbana; g) megaregião. Explicita-se a relação entre a economia dos *royalties*, a reorganização produtiva, a articulação intermunicipal, os novos arranjos populacionais e o avanço do processo de urbanização. Para tanto, além da revisão bibliográfica, recorre-se aos registros jornalísticos – pela contemporaneidade dos fatos – e aos dados sobre emprego, renda, orçamento público e indicadores sociais e ambientais. Ainda que sejam abordagens complementares, dividem-se em duas partes sua exposição considerando os desdobramentos econômicos e a integração regional e o adensamento populacional e sua análise comparativa entre os entes locais.

REFERENCIAL TEÓRICO

A discussão sobre as cidades pequenas não é algo novo na academia, sendo abordada por diversos campos do conhecimento conforme o interesse de análise. Para Jurado da Silva e Sposito (2013, p. 20), muitos desses estudos não ganham destaque, ou ainda, não apresentam o mesmo volume quantitativo que os estudos relacionados às cidades grandes e médias. Corrobora esse entendimento Endlich (2009, p. 30), ao afirmar que as cidades pequenas “são menos estudadas na academia, muitas vezes negligenciadas”. Já Melo (2008, p. 437-438) afirma que, no âmbito da geografia urbana brasileira, os estudos relacionados aos espaços metropolitanos estão constantemente em voga.

O protagonismo das cidades grandes e médias nos estudos urbanos, relegando as cidades pequenas a um plano secundário, é evidenciado também por Corrêa (2006, p. 45) que expõe que “os esforços de reflexão empreendidos sobre o espaço urbano e a cidade têm, preferencialmente, privilegiado as grandes cidades”. Por sua vez, Soares e Melo (2009, p. 13-14) afirmam que as cidades pequenas “constituem importante elemento para a investigação científica contemporânea tanto pela carência de estudos como pelos conteúdos sociais, políticos, econômicos e histórico que comportam”.

Foi buscando contribuir com essa agenda de pesquisa⁵ que o artigo aborda como objeto de análise as cidades pequenas das regiões imediatas de Campos dos Goytacazes

⁵ É válido destacar no contexto regional os estudos promovidos desde o início dos anos 2000 pelo Prof. João Rua em relação a Quissamã, onde desenvolveu o Atlas de Escolar do Município de Quissamã (RUA; MARAFON, 2002) como desdobramento parcial da sua tese sobre as transformações territoriais e o desenvolvimento local em um contexto de emergência do recebimento das rendas petrolíferas (RUA, 2003).



e Macaé-Rio das Ostras. Com o litoral voltado para a Bacia de Campos, a maior parte desses entes federados vivenciaram desde o início dos anos 2000 condição singular no que tange à disponibilidade orçamentária – ainda que, na segunda metade da década de 2010, houve forte instabilidade nos valores recebidos das rendas petrolíferas, reflexo da queda e da variação do preço do barril do petróleo no mercado internacional. No contexto nacional, observa-se nesse ínterim a reorganização da produção nacional agora com foco no Pré-Sal que apresenta seus principais campos petrolíferos na Bacia de Santos.

Como consequência das atividades da indústria petrolífera na Bacia de Campos, tomando como referência Franks (2012), reconhece-se a condição de sobrefinanciamento orçamentários de parte dessas cidades, especialmente aquelas localizadas na zona principal de produção, o que ao menos em teoria, possibilitaria a implementação de políticas públicas de mitigação aos impactos considerados negativos da indústria do petróleo, assim como preparar esses entes federados para o período de esgotamento dos recursos petrolíferos e/ou alterações na legislação de rateio das rendas petrolíferas (LEAL; SERRA, 2013). Por outro lado, como outro desdobramento da atividade petrolífera, é enfatizada a pressão da infraestrutura relacionada à expansão urbana, refletindo o crescimento populacional vivenciado nos últimos anos por essas cidades. Reconhecer essa diferença de oportunidade orçamentária entre as cidades abarcadas, já que a maior parte delas não recebem os maiores repasses das rendas petrolíferas, também é uma forma de verificar até onde a disponibilidade de recursos financeiros pode contribuir para a estruturação de suas políticas urbanas.

A indústria do petróleo trouxe não só nova perspectiva econômica para esses entes federados, mas também novos desafios aos governos locais. Toma-se como referência os macroimpactos da indústria do petróleo apontados no Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC), a saber: dinâmica populacional, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura urbana, social e de serviços e *royalties*. O PEA-BC é uma medida mitigadora do licenciamento ambiental federal e foi instituído pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) em 2010. Tem como objetivo articular os projetos de Educação Ambiental, de empresas que atuam na indústria de petróleo e gás na Bacia de

Ao abordar Quissamã a partir da lógica dos impactos da indústria do petróleo, evidencia o pioneirismo dessa escala de análise para a mesoregião do Norte Fluminense.



Campos, voltados para os grupos sociais afetados pelos impactos socioambientais dos empreendimentos licenciados” (PETROBRAS, 2012, p. 2).

Ademais, o início parcial das operações de Complexo Logístico Industrial Porto do Açu (CLIPA) em 2014, significou em sua esteira a implantação de equipamentos de logística e de produção na região. Esse empreendimento se estruturou a partir do conceito porto-indústria, abarcando tanto a dinâmica de apoio *off-shore* na Bacia de Campos e a instalação de indústrias como siderúrgica e termoelétrica, quanto as atividades do setor de minérios oriundos do Estado de Minas Gerais, por meio da operação também em 2014 do mineroduto Minas-Rio. A implantação do CLIPA e do mineroduto Minas-Rio faz desses dois empreendimentos logísticos os maiores de cada setor no mundo (PESSANHA *et al*, 2014).

O CLIPA apresenta localização estratégica como ponto de apoio *off-shore* para a produção de petróleo, que até então só dispunha do Porto de Imbetiba em Macaé, e como ponto de escoamento e exportação para o minério produzido em Minas Gerais. Extrapolando os limites territoriais do Estado do Rio de Janeiro, o CLIPA também passou a ser uma alternativa como ponto de suporte à crescente produção de petróleo no litoral do Estado do Espírito Santo e ampliando as articulações com o sul capixaba (ZANOTELLI; DOTA; FERREIRA, 2017, p. 19-23). Em janeiro de 2021, observa-se o avanço da construção da segunda GNA) que, juntas, produzirão energia elétrica suficiente para atender 14 milhões de residências (ISTOÉ, 2021).

Destacam-se como outros desdobramentos da indústria do petróleo no âmbito regional, além do já citado CLIPA, a construção do Completo Logístico e Industrial de Macaé (CLIMA) e a expansão de empreendimentos de apoio *off-shore* nos eixos de Lagomar, Cabiúnas e Parque dos Tubos, em conexão com a implantação do novo Terminal Portuário de Macaé (TEPOR). Também é válido citar, no campo da logística de transportes, a duplicação prioritária da BR-101 no trecho entre Campos dos Goytacazes e Macaé, a construção do mineroduto Minas-Rio, a retomada das atividades de apoio *off-shore* e dos voos comerciais no Aeroporto Bartolomeu Lizandro, a ampliação das rotas no Aeroporto de Macaé, a retomada, ainda que atualmente com obras paralisadas, da “Ponte da Integração” que ligará São Francisco de Itabapoana e São João da Barra transpondo o Rio Paraíba do Sul no entroncamento da rodovia que leva até o CLIPA; a

construção, via concessão ao setor privado da RJ-244 a qual ligará a BR-101 ao CLIPA e o novo traçado da ferrovia EF-118 Rio/Vitória (Mapa II).



Fonte: elaboração própria – Oliveira, Azevedo e Neves (2021).

Segundo Pessanha (2015, p. 43), essa nova configuração regional baseada na implantação de novos fixos a qual busca garantir a fluidez da crescente demanda de articulação em torno da indústria do petróleo vem sendo analisada como uma hinterlândia cada vez mais complexa e interdependente em um contínuo na zona principal de produção que se estabelece de Rio das Ostras até São João da Barra, perpassando por Carapebus, Quissamã e Campos dos Goytacazes. Em uma perspectiva ampliada, não abordando a já citada intensificação da articulação com o sul do Espírito Santo, toma-se como referência a abordagem desenvolvida por Lencioni (2015, p. 13-14) que se vale da perspectiva de Soja (2013) de “urbanização regional” e de Sassen (2008) de “megarregião”, sinalizando a configuração de uma área com pontos de conurbação; mas que, em sua maior parte, estrutura-se por meio da intensificação das atividades econômicas, dos moldais de transporte e da densa rede de comunicação e informação compreendida entre os estados de São Paulo e o Rio de Janeiro.



Como ainda ressalta Lencioni (2015), o seu tradicional centro regional de Campos dos Goytacazes atua como uma das “pontas” dessa megarregião, inserindo-se em tal dinâmica como um exercício de análise contemporâneo, considerando os recentes investimentos em infraestrutura e os novos empreendimentos relacionados à cadeia produtiva do petróleo os quais acarretam impactos para as demais cidades da região. Nesse último aspecto, é válido destacar a exposição de Souza, Terra e Campos (2015, p. 71-73) com dados específicos das cidades que compõem a zona principal de produção da Bacia de Campos, evidenciando a intensificação dos movimentos pendulares intra e inter-regional.

Nessa perspectiva, desenvolve-se a percepção de que as Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras se inserem como eixo de expansão no que pode ser entendido como a megalópole brasileira, compreendida entre Campinas - Baixada Santista - São Paulo - Vale do Paraíba - Litoral Norte (SP) – Litoral Sul (RJ) - Rio de Janeiro - Baixada Litorânea. Pessanha (2017, 442-443) observa que o eixo Região Metropolitana/Norte Fluminense via Baixada Litorânea é um relevante vetor de integração econômica e expansão populacional, sendo São João da Barra o final de um contínuo que se estabelece desde Niterói, passando por cidades como São Gonçalo, Itaboraí, Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, Cabo Frio, Arraial do Cabo, Armação de Búzios, Casemiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã e Campos dos Goytacazes, denominado pelo autor como “Circuito Espacial do Petróleo e dos *Royalties* do Estado do Rio de Janeiro”.

O contexto no qual as cidades pequenas das Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras localizam-se é ponto estratégico dessa nova dinâmica, considerando a posição geográfica e as novas possibilidades de integração entre tais cidades e seus centros regionais, ressaltando a importância de se pensar nos desdobramentos da indústria do petróleo em seu contexto regional, para além do eixo Campos-Macaé. Como destaca Pessanha (2017, p. 417-419), o fator CLIPA associado aos equipamentos de logística e de produção de hidrocarbonetos no contínuo Macaé-São João da Barra, criam condições de adensamento dos fluxos relacionados ao Circuito Espacial do Petróleo e dos *Royalties* para os municípios localizados entre essa faixa contínua litorânea.

RESULTADOS E DISCUSSÃO



Inicialmente, analisa-se o crescimento populacional dos municípios que compõem as Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e de Macaé-Rio das Ostras entre o período de 2000 a 2020. É importante destacar que o período analisado leva em consideração o primeiro censo demográfico realizado após a promulgação e regulamentação da chamada “Lei do Petróleo” (9.478/1997), que ampliou sobremaneira o orçamento público de alguns municípios das regiões, e a projeção populacional divulgada pelo IBGE para o ano de 2020, última estimativa oficial disponibilizada.

A Região Imediata de Campos dos Goytacazes tem população estimada em 2020 de 656.631 habitantes (IBGE, 2020). Deste, 511.168 habitantes, ou 78% do total, estão estabelecidos em Campos dos Goytacazes, tradicional núcleo regional. As demais cidades, todas classificadas como pequenas, somam pouco mais de 145 mil habitantes (Tabela I). O aspecto populacional em tela evidencia a histórica centralidade de Campos dos Goytacazes no que era compreendido como Norte e Noroeste Fluminense. Se existem pesquisas que buscam identificar um incipiente processo de metropolização “polinucleada em torno de aglomerações não conurbadas” (PASSOS, 2020b), é possível inferir por meio da distribuição populacional uma já presente macrocefalia urbana.

Tabela I – Evolução populacional dos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2020)

Cidades	População			Variação (%)
	2000	2010	2019	
Campos dos Goytacazes	407.168	463.731	511.168	26%
Cardoso Moreira	12.595	12.600	12.821	2%
Italva	12.621	14.063	15.299	21%
São Fidélis	36.789	37.543	38.710	5%
São Francisco de Itabapoana	41.475	41.354	42.210	2%
São João da Barra	27.682	32.747	36.423	32%
Total-Média %	538.330	602.038	656.631	15%

Fonte: organização do autor a partir do IBGE (2020).

Considerando os 973.730 habitantes da Região Intermediária de Campos dos Goytacazes, que abarca como centros regionais as cidades de Campos dos Goytacazes, Itaperuna e Santo Antônio de Pádua, 67% vivem na Região Imediata de Campos dos Goytacazes. Isso evidencia a concentração populacional desta região, que para além de



fatores históricos, recentemente observa nos desdobramentos da indústria do petróleo da Bacia de Campos como um fator de dinamismo populacional.

Já a Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras tem população estimada em 2020 de 526.845 habitantes (IBGE, 2020). Deste, 416.694 habitantes, ou 79% do total, estão estabelecidos em Macaé e Rio das Ostras. Macaé, outrora subordinada a Campos dos Goytacazes, se consolidou nas últimas décadas como um centro regional. Por sua vez, Rio das Ostras cresceu em importância por seu expressivo crescimento populacional observado na esteira da indústria do petróleo. As demais cidades, todas com população inferior a 50 mil habitantes, abrigam 110 mil habitantes (Tabela II). É possível observar que os municípios da região localizados na faixa litorânea compõem um contínuo de adensamento populacional de maior expressividade no Estado do Rio de Janeiro, que se inicia em Niterói, na Região Metropolitana, até Quissamã, com trechos já conurbados, como no eixo Saquarema-Rio das Ostras.

Tabela II – Evolução populacional dos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2000-2020)

Cidades	População			Variação (%)
	2000	2010	2020	
Carapebus	8.666	13.359	16.586	91%
Casimiro de Abreu	22.152	35.347	45.041	103%
Conceição de Macabu	18.782	21.211	23.398	25%
Macaé	132.461	206.728	261.501	97%
Quissamã	13.674	20.242	25.126	84%
Rio das Ostras	36.419	105.676	155.193	326%
Total-Média %	232.154	402.563	526.845	121%

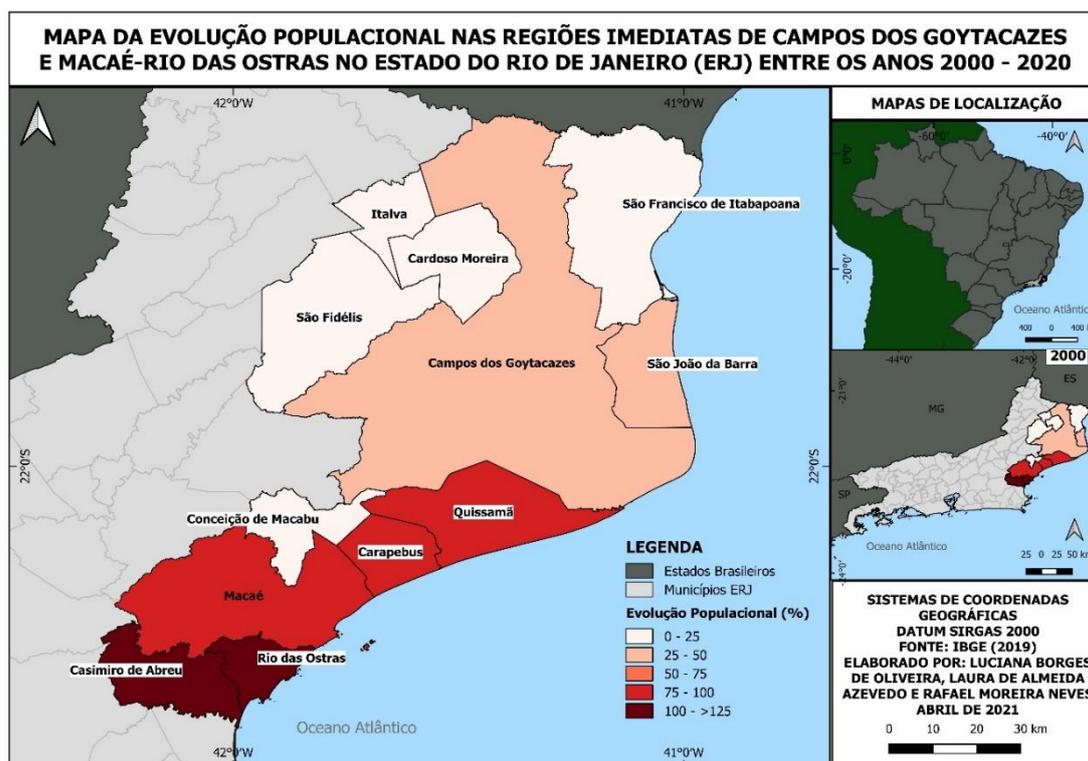
Fonte: organização do autor a partir do IBGE (2020).

Ampliando a análise para a Região Intermediária de Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio, que abrigam 1.082.775 pessoas, sendo que 49% destes habitam na Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras. É importante destacar o ritmo de crescimento populacional nas últimas duas décadas nas cidades que compõem a hinterlândia de Macaé e Rio das Ostras foi 48% maior que as cidades que estão no agrupamento liderado por Cabo Frio. Destacam-se nesse cenário as cidades pequenas de Carapebus, Casemiro de Abreu e Quissamã, que figuram como municípios fluminenses com as maiores proporções na evolução populacional dos últimos 20 anos.



Em projeção populacional do Norte Fluminense para o período entre 2020 e 2050, Passos (2020) destaca a possibilidade de incremento demográfico em Carapebus de 58%, em Quissamã de 61% e em São João da Barra de 48%. Na mesorregião, somente Macaé apresenta projeção maior do que essas cidades, com previsão de 67%. No conjunto dos municípios do Norte Fluminense, haveria acréscimo populacional de 38% (Mapa III).

Fonte: elaboração própria – Oliveira, Azevedo e Neves (2021).



No que tange os indicadores sociais, toma-se como análise a evolução do Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Este índice foi criado pela Organização das Nações Unidas (ONU) para avaliar o desenvolvimento social e econômicos em escala local. Leva em consideração os o índice de alfabetização, a renda per capita e a expectativa de vida dos municípios. O resultado da média aritmética pode variar entre 0 e 1, sendo que quanto mais próximo ao 1 melhor é o desenvolvimento humano do município. As faixas do IDH-M são: 0 a 0,499 – muito baixo; 0,500 a 0,599 – baixo; 0,600 a 0,699 – médio; 0,700 a 0,799 – alto; 0,800 a 1 – muito alto (PNUD, 2013). Infelizmente a última indicação do indicador foi em 2010, considerando dados provenientes do Censo Demográfico de 2010.

Considerando a Região Imediata de Campos dos Goytacazes, apenas a cidade polo registrou índice 0,716 acima abaixo da média estadual que é de 0,708. No íterim de



análise São Francisco de Itabapoana apresentou a maior evolução entre os municípios, com 27% de crescimento no IDHM (Tabela III). É importante salientar que São Francisco do Itabapoana não estão localizados na zona primária de produção da Bacia de Campos e não apresenta em seu território a instalação de equipamentos de apoio a atividade *off-shore*, ou seja, não figuram entre os municípios que mais recebem as rendas petrolíferas. A média do IDHM da região é de 0,675.

Tabela III – Evolução do IDH-M dos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2000-2010)

Cidade	2000	2010	Variação (%)
Campos dos Goytacazes	0,618	0,716	16%
Cardoso Moreira	0,520	0,648	25%
Italva	0,561	0,688	23%
São Fidélis	0,590	0,691	17%
São Francisco de Itabapoana	0,503	0,639	27%
São João da Barra	0,548	0,671	22%

Fonte: organização do autor a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2020).

Na Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras todas as cidades apresentam indicadores superiores a 0,700, sendo Macaé a cidade com maior índice, 0,764. O único município que não superou a média estadual foi Quissamã, com 0,704. Por outro lado, Quissamã e Rio das Ostras apresentaram as maiores evoluções do índice para o período, com 25% de crescimento (Tabela IV). Ambos os municípios estão inseridos na zona primária de produção da Bacia de Campos, são um dos entes que mais receberam *royalties* e participações especiais e apresentam a característica em comum de serem um dos “novos” municípios criados na onda emancipatória do Pós-Constituição Cidadã de 1988. A média do IDHM da região é de 0,732.

Tabela IV – Evolução do IDH-M dos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2000-2010)

Cidade	2000	2010	Variação (%)
Carapebus	0,579	0,713	23%
Casimiro de Abreu	0,619	0,726	17%
Conceição de Macabu	0,615	0,712	16%
Macaé	0,665	0,764	15%
Quissamã	0,561	0,704	25%
Rio das Ostras	0,620	0,773	25%

Fonte: organização do autor a partir do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD)/Atlas de Desenvolvimento Humano no Brasil (2020).



Apesar do quadro relativamente favorável proporcionado pelo recebimento das rendas petrolíferas, não é possível afirmar que para além do crescimento houve o desenvolvimento socioeconômico na mesma proporção, ou seja, que a população mais vulnerável se beneficiou diretamente da condição de sobrefinanciamento orçamentário. O IDHM evoluiu em todos os municípios, repercutindo a melhoria dos indicadores nos níveis estadual e federal, entretanto, a observação de que mesmo com a condição fiscal favorável, os índices dos municípios analisados permanecem aquém da média estadual.

Avançando na análise, agora com os indicadores econômicos, destaca-se os índices referentes ao recebimento das rendas petrolíferas, importante fonte de renda de parte dos municípios de ambas as regiões estudadas. Entre os anos de 2014 e 2018 houve uma queda de 64% no valor repassado de *royalties* e participações especiais para os abarcados pelo estudo, representando uma redução de mais de 1 bilhão e 500 milhões de reais na arrecadação. Se for considerada a média do que foi recebido por esses municípios durante o período de 2000 a 2014, chega-se ao valor de 1 bilhão 361 milhões de reais, que corresponde uma redução de 42% em relação ao valor repassado no ano de 2018.

Esses valores indicam que, de fato, houve uma forte redução dos valores recebidos das rendas petrolíferas entre 2015 e 2018. Entretanto, dois fatores devem ser sinalizados: i) não se pode ignorar a oportunidade que os municípios recebedores dessas vultuosas rendas tiveram, e ainda tem, com sobrefinanciamento das suas receitas orçamentárias; ii) os municípios que na série histórica menos receberam as rendas petrolíferas observaram nos últimos três anos (2017-2020) repasses acima da média, a saber: Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, Italva, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana. Todos esses municípios estão inseridos na zona secundária de produção e não apresentam em seus territórios a instalação de equipamentos de apoio a atividade *off-shore*.

Mediante o exposto, as análises referentes ao recebimento de *royalties* e participações especiais utilizará como marco inicial o ano de 2000, pois foi a partir desse momento que se observa o recebimento de valores mais expressivos das rendas petrolíferas, e 2020 como ano final, período que contempla os últimos dados consolidados referentes ao recebimento das rendas petrolíferas. Tais rendas se configuram em compensação financeira pelas atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural, totalizando mais de 34 bilhões de reais entre os anos 2000 e 2020.



Os critérios de distribuição da receita provenientes dos *royalties* e das participações especiais, no caso dos municípios e dos estados, seguem as regras do conceito de área geoeconômica estabelecida pelo IBGE, que serve de base para a definição de área produtora e área confrontante. Representados por linhas ortogonais e paralelas, demarcadas a partir das extremidades territoriais dos municípios litorâneos, são linhas retas que avançam sobre o oceano definindo os campos e poços de petróleo e gás natural dentro dos limites de cada município ou estado. Estes limites são considerados para o pagamento das rendas petrolíferas (SERRA, 2007, p. 105).

A metodologia utilizada pelo IBGE acaba por privilegiar os municípios e estados que estão geograficamente mais próximos das áreas de produção petrolífera. Dessa maneira, tais áreas teriam à disposição essa compensação financeira que possibilitaria fazer frente aos desdobramentos da indústria petrolífera, além de atuar como instrumento de justiça intergeracional, permitindo que os municípios e estados produtores de petróleo possam se estruturar para o período pós rendas petrolíferas, uma vez que o petróleo é um recurso mineral finito e que após a exaustão dos campos de exploração, o complexo industrial petrolífero é automaticamente desmobilizado.

Essa capacidade de desterritorialização da produção do petróleo tem repercussão direta no rateio dos *royalties* e das participações especiais: *royalties* até 5% – i) Municípios Integrantes da Zona Principal de Produção da Área Geoeconômica; ii) Municípios Integrantes da Zona Secundária de Produção da Área Geoeconômica; iii) Municípios Limítrofes à Zona de Produção Principal; iv) Municípios com Instalações de Embarque/Desembarque de Petróleo ou Gás Natural. *Royalties* acima de 5% - i) Municípios Confrontantes com Campos de Produção; ii) Municípios Afetados pelas Instalações de Embarque/Desembarque de Petróleo ou Gás Natural. Participações especiais – Municípios Confrontantes com Campos de Produção. Para cidades pequenas da zona primária de produção, tais rendas representam percentual significativa do orçamento público disponível (Tabelas V e VI).



Tabela V – Dependência orçamentária das rendas petrolíferas nos municípios da Região Imediata de Campos dos Goytacazes (2020)

Cidade	Receita orçamentária	Rendas petrolíferas	Dependência (%)
Campos dos Goytacazes	R\$ 1.703.753.549,24	R\$ 260.805.283,07	15%
Cardoso Moreira	R\$ 68.022.313,29	R\$ 8.459.827,87	12%
Italva	R\$ 75.051.119,50	R\$ 8.844.891,81	12%
São Fidélis	R\$ 111.111.085,40	R\$ 11.536.846,71	10%
São Francisco de Itabapoana	R\$ 135.076.850,41	R\$ 11.921.408,24	9%
São João da Barra	R\$ 438.518.867,07	R\$ 83.169.862,64	19%

Fonte: organização do autor a partir do Inforoyalties e Tesouro Nacional (2020).

Como consequência da queda dos valores de *royalties* e participações especiais a partir do ano de 2015, que afetou principalmente os grandes recebedores dessas rendas, é possível observar que de forma geral as cidades da Região Imediata de Campos dos Goytacazes apresentaram redução desta dependência, não necessariamente planejada. A cidade pequena de São João da Barra figura em 2020 como o município com maior dependência às rendas petrolíferas. Destaca-se também a diferença de valores recebidos entre os municípios integrantes da zona primária de produção (Campos dos Goytacazes e São João da Barra) e dos valores mais “modestos” para os municípios inseridos na zona secundária de produção (Cardoso Moreira, Italva, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana). Na média regional, a dependência dos municípios ficou em 13% da receita orçamentária.

Na Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras é possível observar realidades de maior dependência orçamentária em relação ao recebimento de *royalties* e participações especiais. Destacando-se nesse diagnóstico, têm-se as cidades pequenas de Quissamã e Carapebus. Inclusive, o percentual de ambas as cidades é maior entre as cidades pesquisadas nas duas regiões em tela. Macaé tem percentual de dependência maior que Carapebus, porém é válido destacar a baixa variação nos valores recebidos na série dos últimos 20 anos, reflexo da condição de município que abriga a maior parte dos equipamentos de apoio a atividade *off-shore*. Conceição de Macabu e Casimiro de Abreu, únicas cidades da região não inseridas na zona primária de produção da Bacia de Campos, receberam os menos valores das rendas petrolíferas. Casimiro de Abreu ainda se destaca como o município de menor dependência orçamentária, assim como o município que menos recebe *royalties* (não recebe participações especiais).



Tabela VI – Dependência orçamentária das rendas petrolíferas nos municípios da Região Imediata de Macaé-Rio das Ostras (2020)

Cidade	Receita orçamentária	Rendas petrolíferas	Dependência (%)
Carapebus	R\$ 127.117.410,82	R\$ 35.168.005,04	28%
Casimiro de Abreu	R\$ 56.039.752,66	R\$ 918.554,28	1,6%
Conceição de Macabu	R\$ 180.723.114,34	R\$ 9.998.576,48	5,5%
Macaé	R\$ 2.521.222.323,00	R\$ 530.313.664,75	21%
Quissamã	R\$ 274.068.900,00	R\$ 125.742.209,16	46%
Rio das Ostras	R\$ 584.821.890,00	R\$ 96.676.451,18	17%

Fonte: organização do autor a partir do Inforoyalties e Tesouro Nacional (2020).

Conceição de Macabu e Casimiro de Abreu, únicas cidades da região não inseridas na zona primária de produção da Bacia de Campos, receberam os menos valores das rendas petrolíferas. Casimiro de Abreu ainda se destaca como o município de menor dependência orçamentária, assim como o município que menos recebe royalties (não recebe participações especiais). É válido ressaltar que entre as cidades pequenas, Carapebus, Quissamã e São João da Barra são os municípios localizados na zona primária de produção de petróleo da Bacia de Campos, e por esse motivo, recebem valores maiores das rendas petrolíferas, diferente dos demais municípios da região, que se localizam na zona secundária de produção – a exceção é o município de São Francisco de Itabapoana, que mesmo sendo um município litorâneo, não está inserido na zona principal de produção.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao menos em tese, o sobrefinanciamento orçamentário de parte das cidades pequenas foco da pesquisa possibilitaria a implantação de políticas públicas visando o atendimento das demandas da sociedade. Nesse contexto, destaca-se que nem sempre há compatibilidade entre as intervenções e declarações de vontade e as ações desenvolvidas. Devem ser consideradas também as “não-ações”, as omissões, como formas de manifestação de políticas, pois representam opções e orientações dos que ocupam cargos. Evidentemente que com mais recursos financeiros, a necessidade de controle e



fiscalização na aplicação de tais recursos devem ser ampliadas, incluindo o fomento à participação social.

Para além da já citada condição finita das reservas petrolíferas e de gás natural, a mudança das regras de distribuição das rendas petrolíferas, ou ainda, a queda do preço do petróleo pode influenciar diretamente no valor recebido pelos municípios produtores de petróleo, criando uma condição de dificuldade econômica como a que é possível observar durante a recente queda no preço do barril do petróleo. Registra-se a análise a ser feita pelo Superior Tribunal Federal da limitar que suspende as novas regras de distribuição dos royalties e participações especiais, retirando dos atuais estados e municípios produtores a maior parte do recebimento de tais rendas e rateando para os demais estados e municípios do país, inclusive os que não produzem os hidrocarbonetos.

Reiterando a condição desses municípios como petrorentistas, a participação da sociedade nesses espaços se mostra fundamental, pois a contribuição que poderiam fornecer, sem dúvidas, ampliariam o poder de atuação do poder público frente aos impactos da indústria do petróleo nessas localidades. Todos esses fatores demonstram o iminente arrefecimento da economia dos royalties para os municípios das Regiões Imediatas de Campos dos Goytacazes e Macaé-Rio das Ostras e como tal cenário configura-se em um desafio no que tange à dinâmica econômica e social das regiões.



REFERÊNCIAS

- CORRÊA, R. **Estudos sobre a rede urbana**. Rio de Janeiro: Ed. Bertrand Brasil, 2006.
- ENDLICH, A. **Pensando os papéis e significados das pequenas cidades**. São Paulo: Ed. UNESP, 2009.
- 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 agosto 2021.
- IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **População Residente Estimada**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6579>>. Acesso em setembro de 2021.
- ISTOÉ. **BNDES financia segunda usina termelétrica no Porto do Açu**. Página inicial. Disponível em: <<https://www.istoedinheiro.com.br/bndes-financia-segunda-usina-termelétrica-no-porto-do-acu/>>. Acesso em setembro de 2021.
- JURADO DA SILVA, P.; SPOSITO, E. **Cidades pequenas: perspectivas teóricas e transformações socioespaciais**. Jundiaí/SP: Paco Editorial, 2013.
- LAKATOS, E.; MARCONI, M. **Fundamentos da metodologia científica**. 7º ed. São Paulo: Ed. Atlas, 2010.
- LEAL, J.; SERRA, R. **Petróleo, royalties e região**. In: PIQUET, R.; CRUZ, J.; VILANI, R. **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Ed. Garamond, 2013.
- LENCIONI, S. **Urbanização difusa e a constituição de megarregiões. O caso de São Paulo-Rio de Janeiro**. **Revista E-Metropolis**, ano 6, p. 6-15, 2015.
- MELO, N. **Pequenas cidades da microrregião geográfica de Catalão (GO): análises de seus conteúdos e considerações teórico-metodológicas**. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – UFU, Uberlândia, 2008.
- MOTTA, D.; MUELLER, C.; TORRES, M. **A dimensão urbana do desenvolvimento econômico-espacial brasileiro**. Texto para discussão nº. 530. Brasília: IPEA, 1997.
- NEVES, R. **Análise dos impactos da indústria do petróleo no espaço urbano das cidades pequenas: estudo de caso dos municípios de Carapebus e Quissamã/RJ**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais). Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais – UENF, Campos dos Goytacazes, 2016.
- PASSOS, W. **Observatório das Metropolizações**. Disponível em: <<https://www.facebook.com/100763444620140/photos/a.119793109383840/201959911167159/?type=3&theater>>. Acesso em setembro de 2021.
- _____, W. **Pesquisador avalia metropolização da Bacia de Campos e Vale do Açu**. Disponível em: <<http://www.faperj.br/?id=4069.2.0>>. Acesso em setembro de 2021b.



PESSANHA, R. *et al.* A gênese do Complexo Logístico Industrial Porto do Açu: oportunidades e desafios para o desenvolvimento da região Norte Fluminense. **Revista Brasileira de Gestão e Desenvolvimento Regional**, v. 10, p. 153-181, 2014.

PESSANHA, R. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos *royalties* no Estado do Rio de Janeiro. **Espaço e Economia - Revista Brasileira de Geografia Econômica**, v. 6, p. 05-37, 2015.

_____. **A relação transescalar e multidimensional petróleo-porto como produtora de novas territorialidades**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana). Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana – UERJ, Rio de Janeiro, 2017.

PETROBRAS – Petróleo Brasileiro S.A. **Relatório Final do Diagnóstico Participativo do PEA-BC**. Rio de Janeiro: Petrobras, 2012.

PIQUET, R. “O lugar do regional na indústria do petróleo”. In: **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v.14, n.1, p. 51-63, 2012.

PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. **Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil 2013**. Disponível em: <<http://www.atlasbrasil.org.br/2013/>>. Acesso agosto de 2021.

RUA, J. **Seguindo novos caminhos: transformações territoriais e modernização no município de Quissamã - uma contribuição para o desenvolvimento local**. Tese (Doutorado em Geografia). Programa de Pós-Graduação em Geografia – USP, São Paulo, 2003.

RUA, J.; MARAFON, G. **Atlas Escolar do Município de Quissamã**. 1º ed. Rio de Janeiro: EdUERJ/ Prefeitura Municipal de Quissamã, 2002.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminense: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro, nº. 18-19, jan-dez., 2006.

SERRA, R. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, nº 1, maio, 2007, p. 101-114.

SOARES, B.; MELO, N. Revisando o tema da pequena cidade. In: SILVA, A.; GOMES, R.; SILVA, V. P. (orgs.). **Pequenas cidades: uma abordagem geográfica**. Natal: EDUFRN, 2009.

SOUZA, J.; TERRA, D.; CAMPOS, M. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da OMPETRO, Rio de Janeiro (2000-2010). **EURE** (Santiago/Impressa), v. 41, p. 53-80, 2015.

ZANOTELLI, C.; DOTA, E.; FERREIRA, F. Esboço de uma bacia urbano-regional do petróleo entre a zona costeira do Espírito Santo e do Rio de Janeiro. **Anais do XV Simpósio Nacional de Geografia Urbana**. Anais... Salvador: UFBA, 2017.