

“GESTÃO TERRITORIAL FRENTE AO IMPACTO DA ECONOMIA PETROLÍFERA”

PAULO CÉSAR MENDES GLÓRIA
Arquiteto e urbanista
Mestrando em Urbanismo

Programa de Pós-Graduação em Urbanismo – PROURB
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, Brasil

(028) 3522-5248
Av. Pinheiro Jr. 19 – 1º andar – Centro – Cachoeiro de Itapemirim-ES CEP 29307-300
pelacidade@uol.com.br

“GESTÃO TERRITORIAL FRENTE AO IMPACTO DA ECONOMIA PETROLÍFERA”

Estamos vivendo uma situação incomum na região litorânea sul do Estado do Espírito Santo - Brasil, intensificada por uma forte especulação imobiliária. Para explicarmos melhor a configuração da região que estamos estudando, começamos pelo universo do Estado do Espírito Santo, que está bem definido na divisão por influência econômica em três regiões distintas. A primeira, como a *Região Metropolitana* (Vitória, Vila Velha, Cariacica, Serra, Viana, Fundão e Guarapari); a segunda, a *Região Norte* com três cidades mais importantes (Linhares, Colatina e São Mateus); e a terceira, a *Região Sul*, concentrando em Cachoeiro de Itapemirim a influência de 27 municípios (ver figura 1). A questão maior constitui-se em como preparar o planejamento dessas cidades, frente aos investimentos diversos das atividades petrolíferas.

A maioria dos especialistas faz uma projeção entre 20 e 40 anos, para a duração do processo de exploração do petróleo na região, que como as demais regiões com grande atividade econômica, são responsáveis por atrair considerável contingente humano. Assim, com o fim desse período da exploração do petróleo, pode-se pensar em um possível esvaziamento urbano de parte da população. A quebra de um ciclo produtivo afeta primeiramente a classe trabalhadora, desvinculando-a do mercado e excluindo-a do meio social. Um exemplo do fenômeno de diminuição demográfica, conhecido como “shrinkage”, é observado na antiga Alemanha Oriental, após a queda do muro de Berlim em 1990, com um êxodo inesperado para a Alemanha Ocidental. Com o fim do bloco comunista e das restrições políticas, a economia da Alemanha Oriental não conseguiu acompanhar o desenvolvimento crescente ocidental, criando ociosidade no meio produtivo. A fuga em massa ocasionou uma queda de 60% da taxa de natalidade e para evitar o alto custo de manutenção de infra-estrutura urbana, tem-se implantado uma rígida política de regularização fundiária, eliminando várias unidades habitacionais ociosas. Criou-se uma parceria entre as várias instâncias governamentais e a iniciativa privada, gerando subsídios para efetivar demolições e construir novas edificações, respeitando a atual densidade demográfica local. Como exemplo, podemos citar Leipzig com 490.000 habitantes, conta atualmente com cerca de 50.000 apartamentos vazios.

Para a hipótese de esvaziamento urbano, nos baseamos em fatos históricos ocorridos no Brasil em momentos distintos, definidos por ciclos. O *ciclo da cana-de-açúcar* promoveu um desenvolvimento extraordinário em Recife, na Cidade Maurícia e em Olinda, em detrimento de localidades vizinhas. O *ciclo do ouro* significou a rápida ascensão de cidades mineiras, como Ouro Preto, Mariana e São João Del Rey e de cidades portuárias como Paraty. Porém, a decretação da Zona Proibida, em 1760 estagnou o desenvolvimento da Província do Espírito Santo¹. O *ciclo do café* como os demais períodos, proporcionou a concentração de riquezas em algumas cidades próximas ao eixo “lavoura-porto”, deixando outras comunidades vizinhas, dependentes da economia gerada. Em todos esses períodos, com o início do declínio das respectivas atividades econômicas, foi observado um esvaziamento urbano. De certa forma, isso favoreceu o registro da história pela tipologia edilícia, que já não contava mais com a renovação espacial constante verificada no auge da sua economia.

Quanto a essa dependência econômica, podemos exemplificar variáveis em três instâncias: a primeira *urbana* que interfere, tanto na intensa procura por imóveis no início da formação de novos negócios, gerando especulação imobiliária; quanto à oferta demasiada de imóveis, que levam a sérios prejuízos e a um processo recessivo. Bom lembrar que a construção civil é responsável pelo maior percentual de trabalhadores na economia brasileira. A segunda variável *intraurbana* é observada com o aumento, tanto da atração do campo para a cidade, quanto o espalhamento urbano, ocupando áreas produtivas do setor agro-pecuário, diminuindo a capacidade produtiva de alimentos. A terceira variável está ao nível *interurbano*. É observada quando uma economia forte proporciona a criação de uma rede de cidades que dependem de suas diversas características de uma cadeia produtiva. Caso uma dessas atividades diminua a sua oferta ou consumo, pode ocorrer um efeito em cascata de retração de oferta e demanda em toda a região. Até mesmo o sistema rodoviário, que garante o fluxo de contingente e informações,

¹ O decreto proibia o transporte do ouro de Minas Gerais, por qualquer localidade no território do Espírito Santo, sob pena de degredo em Angola.

interligando as cidades como “nós” de intercessão², pode ficar ocioso e levar certas comunidades a grandes prejuízos.

Além de estarmos lidando com macro intervenções regionais, que vão além de definições administrativas autônomas de um município, estamos propondo a análise numa escala menor, onde percebemos a existência de várias “cidades” dentro de um município. Dentro desse contexto teórico, temos a cidade *legal*, que consta no cadastro multifinalitário, recebendo o bônus de infra-estrutura e o ônus da tarifação. Temos os aglomerados urbanos provenientes de loteamentos *clandestinos* e irregulares implantados, sobretudo, na zona rural ou em áreas de preservação ambiental. Observamos ainda a cidade desprovida de infra-estrutura, composta por uma população situada num baixo nível de renda, ou sem ela. São bolsões de *miséria*, que estão aquém dos critérios de pobreza.³ Existe a cidade dos *confrontos*, seja pela disputa do uso e da apropriação de espaços públicos provenientes da diferença de idade ou cultura⁴, ou seja pela diversidade de direitos nos fatores da externalidade⁵. Aqui a diferença religiosa produz debates, como o direito da prática do culto e a lei do silêncio. Um outro tipo de confronto é entre os interesses de setores produtivos, principalmente o *industrial* e as ONG’s *preservacionistas* dos ambientes natural e construído.

Para se formar na região um complexo sustentável, deve-se pensar na preparação do ambiente urbano para suportar a elasticidade da economia. Nem tanto uma resiliência total, mas criar condições de agregar atividades que mantenham vivas as comunidades atingidas pelo efeito do progresso com equidade social. Como já temos precedentes da exploração do petróleo na bacia de Campos-RJ, podemos propor novas medidas que evitem os erros já cometidos anteriormente, evitando modos diversos de exclusão.

O primeiro modo de exclusão se refere à *mobilidade* social e a possibilidade de haver um processo de pauperização. O segundo modo de exclusão se refere à possibilidade de presenciarmos um grande processo de *deslocamento* da população, devido à inevitável “gentrificação”. As áreas centrais se tornariam objeto de cobiça, transferindo fisicamente parte da população numa disputa territorial, prevalecendo nesta zona quem tiver o maior poder aquisitivo.

A proposta é buscar os meios de ligação entre o desenvolvimento econômico, e os caminhos adequados, naturais, orgânicos e sustentáveis da região em questão. Assim, aumentam as possibilidades de viabilizar os possíveis planos e propostas, num processo de Gestão Democrática do Espaço Urbano. Vale ressaltar que após a promulgação da Constituição do Brasil de 1988, alterou-se o perfil do federalismo brasileiro, transferindo recursos e encargos da União para os estados e municípios, que podem estar contidos em ações de Gestão Regional, formando uma rede de cidades dentro da nova economia de mercado originada pelo petróleo.

Monitoramento

A nossa menção se refere ao fato de acompanharmos a evolução e desenvolvimento dos espaços urbanos, utilizando os recursos conhecidos como índices de qualidade de vida, aliados aos mecanismos disponíveis na legislação urbanística. A intenção é monitorar o adensamento das cidades da região estudada, cruzando com as disponibilidades de infra-estrutura local e propor a orientação de novos assentamentos em locais adequados, proporcionando a ordenação espacial, conforme prescrito na legislação urbanística vigente. Com a aprovação do Estatuto da Cidade houve grande expectativa na contribuição do discernimento do processo de urbanização no Brasil. Porém, se levarmos em consideração que dos 5.561 municípios brasileiros, somente 25% (1.389), contam

² Para Milton Santos, rede é um espaço geográfico onde há a relação entre o que é fixo (assentamentos, complexos industriais e infra-estrutura) e o que é fluxo (transportes, informação e movimentação de capital). Uma rede é um conjunto de pontos nodais que são atravessados por fluxos. A rede deve ser dinâmica e estar sempre se adequando aos fluxos. Portanto, rede urbana constitui um assentamento atravessado por fluxos que servem de fio condutor de vários movimentos.

³ Santos, Milton. (1979). “O Que é Pobreza?”, in *Pobreza Urbana*, São Paulo, HUCITEC, p.8.

⁴ Daniel, Celso Augusto. (2003). *Ação Política e Diversidade de Atores no Universo Social Urbano*, in “Regiões e Cidades, Cidades nas Regiões”, São Paulo, UNESP, p.58.

⁵ Idem, *ibidem*, p.62.

com mais de 20.000 habitantes⁶, premissa de obrigatoriedade para um município providenciar o seu Plano Diretor Urbano, numericamente não teremos grandes mudanças⁷.

Com efeito, nenhum assentamento urbano deveria esperar atingir o número de habitantes indicado para começar a organizar o seu território; a sua estrutura político-administrativa; os seus investimentos programados de infra-estrutura; estratégias para as áreas de saúde, educação, habitação, transporte, etc... Conhecendo municípios com 15.000 habitantes, percebemos que estes têm a mesma demanda de outros com 20.000 e pelo fato de estarem desobrigados pela lei, acabam perdendo a oportunidade de planejarem o desenvolvimento adequado e receberem novas empresas. Principalmente, se levarmos em consideração, a facilidade que os municípios menores possuem em mitigar os impactos danosos ao ambiente urbano, pois, quanto mais cedo se buscar os procedimentos que levam ao conforto macro-ambiental, mantendo o equilíbrio entre o ambiente natural e o ambiente construído, maior será a possibilidade de proporcionar um espaço urbano sustentado, garantindo os resultados econômicos, ambientais e sociais de modo equânime.

Precedentes

Temos como exemplo no próprio Estado, a sistematização da atividade exploratória do petróleo desde 1973, ao norte, no município de São Mateus⁸. A evidência de que houve um impacto negativo no aumento da pobreza e marginalidade urbana é visível. Enquanto poucos municípios se enriqueceram e atraíram diversas empresas, outros se estagnaram, ou ficaram dependentes economicamente dos mais desenvolvidos (tabelas 1 e 2).

Todavia, o caso do município norte-fluminense de Macaé demonstra melhor o exemplo. Com uma população de 141.716 habitantes, dos quais, 17.379 contam com renda mensal inferior a R\$ 79,00 por mês, Macaé possui atualmente onze bolsões de pobreza. Somente a favela Nova Esperança, com 4.000 famílias, das quais 30% destas consome água vindo direto do rio Macaé, depósito final do esgoto sanitário da cidade. A cidade tem um crescimento médio anual de 3,84% e 95,1% da população urbana⁹, boa parte da fração de baixa renda tem se deslocado para a periferia, manguezais ou para cidades vizinhas como Rio das Ostras e Casimiro de Abreu. Vale ressaltar que o crescimento médio anual da cidade do Rio de Janeiro é de 0,75%. Mas, no mesmo cenário, 420 empresas se instalaram em Macaé no ano de 2002 e o município contou com o orçamento para 2003 de R\$ 372 milhões, e investiu R\$ 126 milhões em obras de infra-estrutura. A título de comparação, Vitória-ES que tem o dobro da população, investiu R\$ 93 milhões no mesmo ano.

Estaremos fazendo estudos comparativos, principalmente o caso do norte-fluminense, onde o município de Campos que funcionou como um fiel da balança, dando suporte no início do processo de prospecção do petróleo em Macaé. Do mesmo modo, temos a hipótese de que Cachoeiro de Itapemirim cumprirá o mesmo papel como um fator regulador de crescimento dessa região, haja vista que este é o município que possui a melhor condição econômica do sul do Estado (tabela 3). O papel principal e inicial deste município é de conter a especulação imobiliária, prevendo um estoque regulador de imóveis, seja terreno ou edificação¹⁰, providenciados numa parceria entre a municipalidade e a iniciativa privada. O incentivo ao estabelecimento de empresas e residências, deve prever a geração de emprego e renda e não somente dispor de terras urbanas para a acumulação e adensamento demográfico.

Uma avaliação do contexto do objeto de estudo, consta da análise da caracterização físico-territorial; disponibilidade de infra-estrutura; investimentos; índices sócio-econômicos, tudo observado em relação à economia do mercado em questão. Assim a sistematização do estudo deste tema é necessária para prever o desenvolvimento sustentável, evitando impactos urbanos e ambientais negativos, o desequilíbrio social, a *exclusão social e territorial*

⁶ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - Censo 2000.

⁷ Aliam-se ainda, os princípios de obrigação, os municípios integrantes de regiões metropolitanas; os situados em áreas de interesse turístico; ou ainda pertencentes a áreas de influência de empreendimentos com geração de impacto regional, mesmo contando com a população inferior a 20.000 habitantes.

⁸ Dos 78 municípios do Estado, São Mateus ocupa hoje o 24º lugar no Índice de Desenvolvimento dos municípios. Cf IPES-Instituto de Apoio à Pesquisa e ao Desenvolvimento Jones dos Santos Neves.

⁹ Estudo Socioeconômico 1997-2001: Macaé. Tribunal de Contas do Rio de Janeiro/ Secretaria-Geral de Planejamento.

¹⁰ Medida semelhante foi usada por Maurício de Nassau em 1639, traçando operações urbanas para combater a supervalorização dos imóveis em Recife e Olinda. Tratou de criar a Cidade Maurícia e ampliar a oferta de terrenos em Recife, através de novos aterros. Quando a demanda não era suficiente, providenciava a proibição de novas construções na cidade adensada.

das comunidades em questão. Este princípio de sustentabilidade é a base do caminho para que as comunidades afetadas por um processo intensivo e sistemático de atividades econômicas devam acolher. Entendemos que tal necessidade de encontrar um desenvolvimento sustentável deve ser discutido com todos seguimentos da sociedade, e nesse momento as ONG's devem assumir a sua responsabilidade no contexto social.

Índices

Ainda nesta análise, percebemos que o município de Presidente Kennedy, que recebe a maior parcela referente aos royalties, tanto do campo de Jubarte-ES, quanto de uma parte do campo de Roncador-RJ, é o que tem os menores índices de qualidade de vida (tabela 4). A partir dessa configuração fica ratificada a sugestão inicial de que o fluxo de capital proveniente do petróleo, como outra concentração de riquezas pode originar, tanto benefícios como malefícios.

Por meio dos resultados obtidos, começa a ser delineado o marco referencial da pesquisa, que através da situação da região estudada se possam traçar estratégias, delimitações e parâmetros de controle quanto à gestão do espaço urbano e regional. De acordo com a necessidade, pode-se criar novos índices para o melhor conhecimento espacial, evitando a saturação da malha urbana. Aliados a ferramentas disponíveis na legislação urbanística, a proposta defendida de monitoramento espacial se baseia na possibilidade de regular a ocupação do solo. Oferecer ao poder público, maior capacidade de intervir no município, promovendo uma Reforma Urbana e não somente a tarefa de fiscalizar e normalizar o uso e ocupação do solo. Incluir no mercado de terras, a função social e não apenas ter como meta a mais-valia que gera o capital especulativo deste setor.

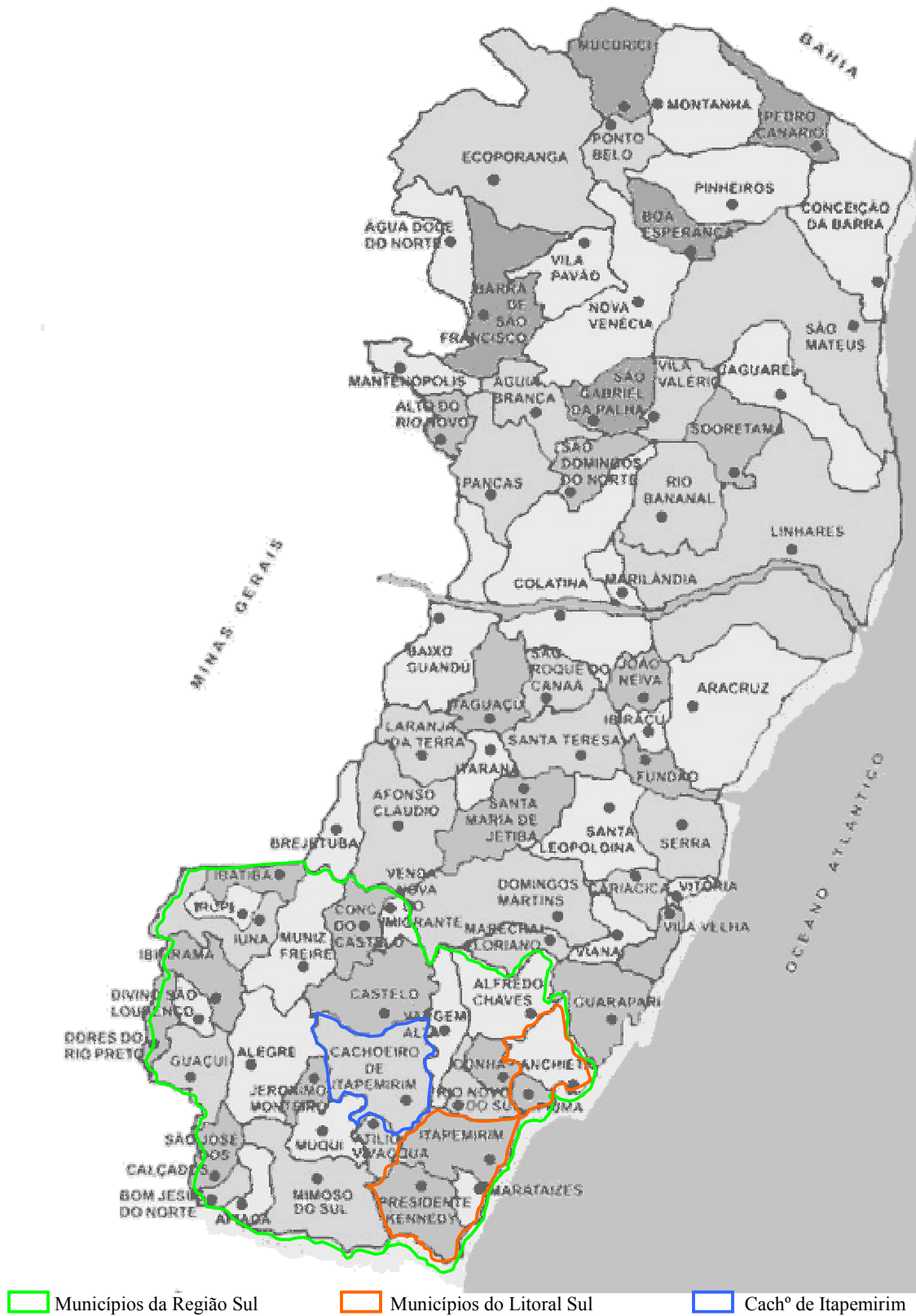


Fig. 1: MAPA GEO-POLÍTICO DO ESPÍRITO SANTO

TABELA 1: Município de São Mateus / IDH – Índice de Desenvolvimento Humano:

Município	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de longevidade (IDHM-L)	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de renda (IDHM-R)	Índice de Desenv. Humano Municipal (IDH-M)
São Mateus	64,93	86,36	80,29	229,86	0,665	0,843	0,680	0,730

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas p/ o Desenvolvimento /IPEA – Inst. de Pesq. Econômica Aplicada

TABELA 2: Município de São Mateus / IDM:

Índice de Desenvolvimento Urbano (IDU), Social (IDS), Finanças (IFM), Econômico (IDE), Infra-estrutura para grandes e médios empreendimentos; (IGME) e Índice de Desenvolvimento dos Municípios de ES (IDM-ES) - 2000

Município	IDU	IDS	IFM	IDE	IGME	IDM-ES	Posição no ranking
São Mateus	0,282	0,1986	0,038	0,0855	0,3506	0,1909	24°

Fonte: IPES. Índice de Desenvolvimento dos Municípios do ES - 2000

TABELA 3: Município de Cachoeiro de Itapemirim / IDH – Índice de Desenvolvimento Humano:

Município	Esperança de vida ao nascer (em anos)	Taxa de alfabetização de adultos (%)	Taxa bruta de frequência escolar (%)	Renda per capita (em R\$ de 2000)	Índice de longevidade (IDHM-L)	Índice de educação (IDHM-E)	Índice de renda (IDHM-R)	Índice de Desenv. Humano Municipal (IDH-M)
Cachoeiro de Itapemirim	68,92	91,11	77,85	275,62	0,732	0,867	0,711	0,770

Fonte: PNUD – Programa das Nações Unidas p/ o Desenvolvimento /IPEA – Inst. de Pesq. Econômica Aplicada

TABELA 4: Município de Cachoeiro de Itapemirim / IDM:

Índice de Desenvolvimento Urbano (IDU), Social (IDS), Finanças (IFM), Econômico (IDE), Infra-estrutura para grandes e médios empreendimentos; (IGME) e Índice de Desenvolvimento dos Municípios de ES (IDM-ES) - 2000

Município	IDU	IDS	IFM	IDE	IGME	IDM-ES	Posição no ranking
Cachoeiro de Itapemirim	0,4763	0,382	0,107	0,2539	0,3271	0,3092	6°

Fonte: IPES. Índice de Desenvolvimento dos Municípios do ES - 2000