

# **O impacto das rendas do petróleo na definição das relações federativas e políticas no Norte Fluminense: o caso das políticas habitacionais nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes**

*The impact of oil revenues on the definition of federal and political relations in northern Rio de Janeiro State: the issue of housing policies in the municipalities of Campos dos Goytacazes and Macaé*

JULIO CEZAR PINHEIRO DE OLIVEIRA

## **RESUMO:**

A partir da quebra do monopólio da exploração de petróleo em 1998, com a aplicação da Lei nº 9.478/1997, e da intensificação dos investimentos na atividade petrolífera na Bacia de Campos, alguns dos municípios do Norte Fluminense passaram a contar, durante um considerável período de tempo, com receitas extraordinárias incrementadas pelas rendas do petróleo, a saber, royalties e participação especial. Portanto, importantes mudanças foram percebidas em todos os setores da economia e da sociedade, reconfigurando a forma de condução dos arranjos políticos e a materialização de políticas públicas e sociais nestes municípios. Deste modo, este artigo objetiva discutir a forma com que os municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes — que são beneficiários, em valores absolutos, dos maiores volumes de receitas petrolíferas no Norte Fluminense — vêm desempenhando seus papéis frente à oferta de políticas habitacio-

nais e também a forma com que estas mesmas políticas são construídas — acionando, ou não, mecanismos de financiamento intergovernamentais. Assim, o estudo focalizou as experiências do programa Minha Casa, Minha Vida, realizado pela Prefeitura de Macaé em parceria com o governo federal, e o programa Morar Feliz, instituído de forma autônoma pela Prefeitura de Campos dos Goytacazes.

Palavras-chave: *Royalties*, Norte Fluminense; Política Habitacional

## Abstract:

From the breaking of the monopoly on oil exploration in 1998, after application of Law 9.478/1997, and the intensification of investments in oil activity on Basin of Campos, some municipalities in northern Rio de Janeiro State have achieved for a considerable period of time an extraordinary tax revenues income incremented by oil revenues (royalties and special participation). Therefore, important changes were noticed in all economic and social sectors, reformulating the conduction of political arrangements and the materialization of public and social policies in these cities. Thus, this article aims to discuss how the municipalities of Macaé and Campos dos Goytacazes — that have received the major amount, considering absolute values, of oil revenues in Rio de Janeiro State — have played their roles forward the offer of Housing Policies and also the way these same policies are built incorporating (or not) intergovernmental funding mechanisms. Thereby, the study focused on the experiences of the “Minha Casa, Minha Vida” program, conducted in partnership by Macaé local administration with federal government, and the “Morar Feliz” program established independently by Campos dos Goytacazes local administration.

Keywords: Royalties, northern Rio de Janeiro State and Housing Policies

## INTRODUÇÃO

Ao observar a experiência dos municípios do Norte Fluminense que nos últimos 17 anos tiveram suas receitas orçamentárias fortemente potencializadas pela distribuição dos recursos oriundos dos *royalties* do petróleo, percebe-se que os mesmos vêm operacionalizando importantes mudanças no perfil econômico e social da Região Norte Fluminense. Contudo, é importante ressaltar que esta região traz consigo uma forte marca do seu passado agrário, baseado na monocultura da cana-de-açúcar e na pecuária extensiva, que repercute tanto em sua economia, quanto em sua organização social e política. As constantes crises do setor sucroalcooleiro não resultaram somente na descontinuidade do projeto econômico baseado nestas formas tradicionais de produção, representando também o fim de um projeto político-social baseado na forte hierarquização social e na exploração dos setores mais empobrecidos da população.

Em paralelo à diminuição da participação do setor sucroalcooleiro na economia regional, a viabilidade do setor de petróleo e gás na Bacia de Campos se mostrava como um possível indutor de novas dinâmicas econômicas e sociais. Assim, apoiada neste setor que se consolidava entre as décadas de 1970 e 1990, parte dos municípios do Norte Fluminense abandonou a dependência do setor agrário e se vinculou às “economias do petróleo” (PESSANHA, 2015).

A partir de 1998 importantes mudanças na regulação do setor de petróleo e gás

no Brasil, principalmente com a quebra do monopólio da Petrobras na exploração do petróleo<sup>1</sup>, representaram uma completa reconfiguração nas formas de divisão dos recursos dos *royalties* e Participações Especiais (PE) para o setor público, pois houve uma significativa majoração da participação dos municípios no recebimento destas rendas. A intensificação do recebimento destes recursos acabou representando novas fontes de renda para os municípios, visto que para o recebimento destes não se faz necessária qualquer contrapartida ou reorganização da administração pública, criando assim uma situação de excepcionalidade fiscal nestes municípios considerados como produtores de petróleo.

A reconfiguração econômica operacionalizada pela intensificação das atividades petrolíferas deu força a um novo movimento de polarização entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé (PIQUET, 2004), sendo que cada um destes municípios se destaca a partir de diferentes influências ocasionadas pela exploração de petróleo e gás na Bacia de Campos. Como parte das mudanças no perfil regional, devem-se ainda levar em consideração as questões sociais e políticas que pré-existiam ou que foram intensificadas a partir da mudança da base econômica regional, sobretudo a partir do recebimento das rendas do petróleo.

Para Souza *et al* (2015), a reconfiguração do espaço regional a partir dos investimentos e rendas oriundos das atividades petrolíferas foi responsável pelo crescimento acentuado da população residente nos municípios diretamente considerados produtores. Assim, uma forte mudança no perfil populacional vem se operacionalizando através da atratividade que o setor industrial do petróleo exerce. Com isto, os municípios da região, que já contavam com um enorme passivo social histórico, passam a ter outras complicações pelas mudanças provocadas pela introdução de um setor industrial altamente concentrador de investimentos e pessoas.

A questão habitacional emerge justamente da incapacidade que os municípios da região tiveram em proporcionar a integração dos diferentes segmentos populacionais ao ambiente urbano. Em decorrência dessas mudanças, o crescimento das periferias e o acirramento das condições precárias de moradia colocaram os municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes em situações semelhantes aos grandes centros urbanos brasileiros.

Por outro lado, é importante ressaltar que a configuração econômica dos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes nos últimos 17 anos fez com que os mesmos se situassem no polo oposto ao processo de esvaziamento fiscal das administrações públicas municipais existentes no restante do país. Estas dificuldades vivenciadas por grande parte dos municípios brasileiros foram tensionadas principalmente a partir da adesão à reorganização do Estado Brasileiro, que preza pela adoção de medidas de contenção de gastos públicos e pela diminuição da presença do Estado em certas áreas.

Neste sentido, a opção das administrações públicas locais em direcionar parte de suas atenções à questão social, sobretudo na oferta de políticas habitacionais, chama atenção pelos componentes políticos que estão envolvidos nas tentativas de equacionar estes problemas.

A partir de uma série de estudos (PÓVOA, 2002; BARUQUI, 2004; OLIVEIRA E PEDLOWSKI, 2009; AZEVEDO, TIMÓTEO e ARRUDA, 2013; FARIA e TOGUEIRO, 2010; e FARIA E POHLMANN, 2015) é possível afirmar que a po-

1 Lei 9.478/97

lítica habitacional vem ocupando uma função central na oferta de políticas sociais em Macaé e em Campos dos Goytacazes. A mudança no perfil econômico e social destes municípios com a introdução da economia do petróleo delimitou aspectos diferenciados na proposição de soluções dadas à questão habitacional e demais questões urbanas. Esta diferenciação em muito reflete o desenvolvimento histórico das forças políticas locais, as negociações entre grupos políticos e classes sociais e os impactos advindos das novas relações socioeconômicas impostas pela cadeia produtiva do petróleo. Busca-se então delimitar a análises sobre a política habitacional para além das relações encontradas no plano local, buscando, sobretudo, captar as diferentes conexões políticas que extrapolam o plano local e se aderem aos níveis e esferas governamentais superiores, que se consolidam na forma de apoio e alianças político-partidárias.

O presente artigo tem por objetivo ampliar as discussões acerca do delineamento das políticas habitacionais voltadas para a população de baixa renda que vêm sendo postas em prática nos Municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes. Assim, busca-se o entendimento das particularidades que levaram estes municípios e suas administrações a escolher modelos de políticas habitacionais que se diferenciam tanto em sua base de financiamento, quanto nas configurações das relações políticas entre as esferas governamentais. Em Macaé, a política habitacional se concentrou na busca de investimentos a partir de recursos oriundos do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) e do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), ambos financiados com recursos do governo federal, e que demandam uma estrutura administrativa própria para a formulação de parcerias. No caso de Campos dos Goytacazes, a atual administração local vem apostando em um modelo de política habitacional autônomo, custeado completamente pela prefeitura na tentativa de enfrentar a questão da moradia e organização do espaço urbano.

As informações referentes aos arranjos e decisões políticas que construíram a realidade dos programas habitacionais dos municípios estudados foram coletadas a partir de entrevistas semiestruturadas junto aos gestores públicos (ex-prefeitos) que estiveram à frente do Executivo municipal entre os anos de 1998 e 2011, no caso de Macaé, e entre 1998 e 2008, em Campos<sup>2</sup>. De forma adicional, as informações referentes à operacionalização dos programas habitacionais e da estrutura de funcionamento dos órgãos públicos envolvidos nestas políticas foram coletadas junto aos servidores públicos e secretários de governo com pastas diretamente vinculadas à questão habitacional<sup>3</sup>.

## **NUANCES DO FEDERALISMO BRASILEIRO: CONDICIONANTES PELA PACTUAÇÃO DA AUTONOMIA OU PARCERIA ENTRE AS ESFERAS GOVERNAMENTAIS**

No bojo da criação do novo pacto federativo brasileiro, consolidado a partir da Constituição de 1988, operacionalizou-se uma profunda reorganização no

<sup>2</sup> No caso de Campos não foi possível o contato com a prefeita Rosinha Garotinho, que assumiu a prefeitura em 2009. Portanto as informações referentes à operacionalização do programa “Morar Feliz”, implantado em sua gestão, foram coletadas junto ao secretário de Família e Assistência Social, à presidência da Empresa Municipal de Habitação, Urbanização e Saneamento (EMHAB) e a funcionários ligados ao setor de habitação da prefeitura de Campos.

<sup>3</sup> Neste artigo optou-se por tratar das informações oferecidas pelos entrevistados de forma anônima pelo fato de a formalização das liberações da entrevistas não ter sido entregue em tempo hábil por um dos entrevistados.

interior do Estado Brasileiro, onde a divisão das competências entre as esferas governamentais (governo federal, estados e municípios) foram revistas em prol de um modelo desconcentrado. Nesta mesma reconfiguração, grande parte dos centros de decisão e execução de políticas públicas foi direcionada para as esferas subnacionais. Embora a opção por um ordenamento político descentralizado buscasse principalmente a divisão das responsabilidades entre todas as esferas pactuantes, os municípios passaram a desempenhar um papel de extrema importância na oferta e manutenção de grande parte das políticas que antes se encontravam centralizadas no governo federal.

Para Mello (1996), o amplo processo de descentralização, posto em prática em diversas experiências mundo afora, principalmente durante as décadas de 1970 e 1980, atendeu às diferentes correntes de tradições políticas que iam desde os setores da esquerda, que viam nestas experiências uma possibilidade de criação de canais decisórios junto à população, até os liberais, que se preocupavam em criar uma nova ordem econômica a partir das experiências locais. A descentralização acabou então se constituindo como uma peça central da agenda reformista da “Nova República” brasileira por justamente atender a diversos interesses e ideias políticas conflitantes. As teses que cercavam estes debates se preocuparam em criar condições para que as políticas descentralizadoras fossem capazes de dinamizar as economias locais, a partir da instauração de uma cultura participativa e de controle social, alterando assim a correlação de forças e afastando a presença do Estado central das competências direcionadas às esferas subnacionais.

Por outro lado, Arretche (1996) afirma que o movimento de descentralização foi um dos elementos balizadores do espírito democratizante que tomou conta do país a partir do esfacelamento do regime militar na década de 1980, culminando na aprovação do texto constitucional de 1988. Assim, ao redistribuir competências, deixava-se claro que existia em curso uma tentativa de realocar o poder decisório e reverter a forte concentração fiscal existente no governo federal. Ainda sobre a decisão de descentralizar as decisões políticas, havia uma clara intenção dos constituintes de conter o poder das burocracias centrais que naquele momento representavam ainda a mentalidade vigente em todo o período militar.

Como parte das ideias que cercaram o movimento de descentralização, é importante destacar que este movimento também atendia aos ideais neoliberais que visavam à desobrigação do Estado central em oferecer grande parte das políticas públicas, deixando-o livre para exercer o seu papel de regulador e mantenedor de um ambiente favorável aos interesses privados.

Souza (2001) e Arretche (2010) enfatizam que a tradição política brasileira nunca antes havia dado às esferas subnacionais, sobretudo aos municípios, tamanha autonomia como aquela posta em prática através da Constituição de 1988. Contudo, esta mesma autonomia evidenciou que a maior parte dos municípios brasileiros tinha grandes problemas que agiriam como fortes limitadores de suas novas funções: a ausência de uma base fiscal sólida e a falta de uma estrutura burocrática competente. Quanto à solidez da base fiscal dos municípios, mesmo com o fortalecimento dos mecanismos de arrecadação fiscais próprios<sup>4</sup> os governos locais ainda continuaram altamente dependentes dos repasses federais (SOUZA, 2001). Cabe ressaltar que houve até o final

4 IPTU e o ISS.

da década de 1990 uma crescente redistribuição dos recursos fiscais em direção aos municípios, principalmente com o incremento do Fundo de Participação dos Municípios (FPM). No entanto, com aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), em 2000, inicia-se um novo período de distorções na divisão dos recursos fiscais visando à contenção dos gastos públicos através da necessidade de diminuição do endividamento de todas as esferas governamentais e consequentemente o controle dos índices inflacionários (MELO, 2005).

Do ponto de vista político, o movimento de descentralização trouxe outros complicadores diretamente relacionados à cultura política brasileira. A fragmentação do poder das oligarquias locais, que não aceitavam facilmente abandonar suas práticas patrimonialistas e clientelistas, se apresentou como um forte empecilho ao projeto de crescimento das esferas de ação e das formas de controle social. Para Arretche (2010), um dos principais dilemas vivenciados pela descentralização na esfera política reside na ausência de uma cultura descentralizadora na história política brasileira, onde os arranjos políticos historicamente vêm sendo construídos em torno da troca de apoio eleitoral através do direcionamento de verbas públicas e investimentos para as bases eleitorais.

Com as mudanças que buscaram o reequilíbrio fiscal entre as instâncias governamentais, aos municípios foi direcionado um grande volume de responsabilidades, principalmente naquilo que compete à execução e manutenção de políticas sociais. Cabe ressaltar que o período de descentralização ocorre justamente durante momento em que Estado de Bem-Estar Social sofre as investidas finais para o seu completo desmonte, fato este que abriu espaço para que grande parte das políticas sociais fossem transferidas do governo central para os municípios (SOUZA, 2001). Assim, mesmo com o crescimento dos repasses dos governos federal e estaduais, os municípios passaram a sofrer com a vinculação de receitas, visto que ao aderir às parcerias políticas, um substancial volume de recursos próprios acabou comprometido na forma de contrapartidas.

Contudo, a forma com que estas políticas foram descentralizadas desconsiderou o fato de que a centralização histórica das políticas sociais no governo federal fez com que se consolidasse nesta esfera de governo uma burocracia e órgãos administrativos extremamente capazes de formular e gerir políticas públicas de desenvolvimento econômico e social, algo ainda longe da realidade da maioria dos municípios brasileiros.

## **O NORTE FLUMINENSE E A REALIDADE FISCAL DOS MUNICÍPIOS: OS ROYALTIES COMO ELEMENTO INDUTOR DE POLÍTICAS PÚBLICAS SOCIAIS**

Embora a Região Norte Fluminense tenha experimentado um longo período de esvaziamento econômico nas décadas de 1970 e 1980, este processo se reverteu a partir da consolidação da Bacia de Campos como principal área produtora de petróleo e gás do Brasil. O fim do monopólio da Petrobras na exploração destes recursos naturais em 1998<sup>5</sup>, trouxe uma nova configuração econômica para os municípios da região, que tiveram na intensificação do recebimento dos recursos dos *royalties* uma nova oportunidade de dinamizar suas economias. As mudanças que vieram com o introdução do setor produtivo de petróleo e gás na economia regional fez com que Macaé se consolidasse como

<sup>5</sup> Lei 9.478/97, regulamentada, no que toca ao rateio dos *royalties* e participações especiais, pelo Decreto 2.705, de 03 de agosto de 1998.

base operacional da indústria do petróleo, o que atraiu um grande número de empresas que acabaram demandando mudanças na infraestrutura do município. Enquanto isto, Campos por sua localização privilegiada em relação aos campos de exploração de petróleo passou a ser o maior beneficiário dos recursos dos *royalties* e das PE<sup>6</sup>, mantendo assim sua posição histórica como importante polo regional ao lado Macaé que emergiu como polo industrial.

Pessanha (2015), ao tratar das distintas formas de inserção dos municípios na cadeia produtiva de petróleo e gás, sugere a existência do predomínio de relações ligadas à existência de uma dupla economia: a “economia do petróleo” e a “economia dos *royalties*”. A base de distinção entre estas duas variantes da tipologia estaria na diferença entre as formas com que os municípios se integram aos impactos econômicos das atividades do setor de petróleo e gás. No que se refere à “economia do petróleo”, Pessanha argumenta que nos espaços econômicos e sociais em que predominam esta variante a cadeia produtiva do petróleo possui efeitos dinamizadores capazes de gerar modernização das relações sociopolíticas e criação de conexões com as economias globais. No interior da administração pública local, *grosso modo*, os efeitos decorrentes da “economia do petróleo” têm o potencial de agregar receitas à estrutura fiscal dos municípios a partir dos mecanismos fiscais existentes, tendo o potencial de redundar em uma base orçamentária e fiscal mais sólida.

Por outro lado, a “economia dos *royalties*” estaria vinculada aos efeitos deletérios que esta possui sobre as economias municipais, com amplo financiamento das gestões públicas a partir das rendas referentes aos *royalties* e PE. A predominância destes recursos sobre os orçamentos públicos, ao passo que enriquece as administrações públicas, acaba criando um elevado grau de dependência por um recurso altamente volátil sobre o qual a economia local não possui nenhum controle (Tabela 1).

**Tabela 1 – Concentração das rendas petrolíferas de Campos e Macaé em relação aos municípios do Estado do Rio de Janeiro em 2012.**

Distribuição das Rendas Petrolíferas	Royalties (R\$)	Participações Especiais (R\$)	Total (R\$)	(%)
<b>87 Municípios do RJ</b>	3.162.708.084,57	1.363.582.862,08	4.526.290.946,65	100
<b>Campos dos Goytacazes</b>	631.856.471,33	722.376.842,14	1.354.233.313,47	29,9
<b>Macaé</b>	476.924.994,43	61.729.224,95	538.654.219,38	11,9

Fonte: Inforoyalties / UCAM – Adaptado de Souza *et al* (2015).

A dinâmica econômica da “economia dos *royalties*” abastece diretamente o setor público sem causar mudanças na base econômica, privilegiando setores comerciais e imobiliários com baixo potencial de agregar receitas ou distribuir renda. Neste sentido, os constrangimentos à dinamização do setor econômico atuam na contramão da modernização econômica, pois a concentração de recursos na administração abre espaço para que os governos locais se transformem no mais importante elemento indutor da economia, o que por sua vez abastece relações políticas pré-modernas como o assistencialismo e o patrimonialismo.

6 Para um melhor entendimento das relações que envolvem a partilha governamental e os critérios geográficos de divisão recursos dos *royalties*, ver Gutman e Leite (2003).

## RELAÇÕES POLÍTICAS, ESTRUTURA DE GOVERNO E PROGRAMAS HABITACIONAIS: O CASO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ.

A adoção de políticas habitacionais por parte dos municípios brasileiros pode ser considerado como um processo recente em vista do alto grau de centralização que historicamente estas políticas tiveram junto ao governo federal desde a década de 1930. Mesmo com a Constituição de 1988 designando que esta é uma competência comum entre todas as esferas de governo, a maior parte dos municípios brasileiros apresentou dificuldades em oferecer políticas habitacionais devido principalmente ao seu alto custo e também à ausência de um corpo técnico capaz de formular e executar estas políticas. A ausência de políticas habitacionais e de canais de financiamento, nos diversos níveis, se relacionou com o encerramento das ações do Banco Nacional de Habitação (BNH), em 1986, o que acabou criando um vácuo institucional que perdurou até o final da década de 1990 (AZEVEDO, 2007) – fato este que começou a ser revertido com a criação do Ministério das Cidades, em 2003.

Ao poder público municipal coube, em alguns casos, tomar para si a responsabilidade de apresentar algumas soluções para a crescente crise habitacional. Este fato fez com que parte dos municípios brasileiros buscasse experiências alternativas em políticas habitacionais para suprir suas necessidades habitacionais, criando assim um ambiente de “descentralização por ausência” (CARDOSO, 2006). Em relação aos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes, suas gestões durante a década de 1990 tentaram oferecer algumas alternativas à escassez de políticas habitacionais, porém estas ações ficaram restritas à criação de estruturas administrativas<sup>7</sup> e a intervenções de caráter pontual<sup>8</sup>.

A carência habitacional nestes municípios é um dado preocupante, visto que os mesmos passaram por importantes mudanças em seus perfis populacionais, principalmente a partir da intensificação dos investimentos junto à cadeia produtiva do petróleo e os ciclos econômicos oriundos das crises do setor agrário. Estes elementos tiveram papel preponderante na configuração populacional e acabaram exercendo pressões sobre a estrutura urbana destes municípios, fazendo com que os segmentos mais empobrecidos da população fossem integrados de maneira periférica e em áreas ambientalmente sensíveis.

Neste contexto, destaca-se que as administrações locais utilizam como parâmetro para o diagnóstico de suas situações habitacionais o levantamento do déficit habitacional realizado pela Fundação João Pinheiro (FJP, 2013). Assim, as políticas habitacionais estruturadas nos municípios buscam suprir diretamente os números que são apontados pelo indicador (Tabela 2). Porém, no caso de Macaé, a existência do instrumento do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), criado em 2009, ampliou o conhecimento acerca da situação qualitativa das moradias consideradas em situação de vulnerabilidade. No caso de Campos dos Goytacazes, pelo fato de o município não possuir o PLHIS, as informações mais qualificadas sobre as condições de vulnerabilidade habitacional e da falta de moradia não podem ser acessadas.

7 Tanto Macaé quanto Campos dos Goytacazes criaram empresas municipais para a gestão de políticas habitacionais; entretanto estas empresas, durante a sucessão de gestões administrativas, acabaram se desvirtuando do seu propósito inicial e incorporaram outras funções, que não faziam parte de seus projetos originais, mesmo assim elas continuaram responsáveis pela gestão das políticas habitacionais.

8 Dentre estas intervenções destacam-se reformas de moradias e fornecimento de serviços precários como a instalação de “bicas d’água” para atender aos assentamentos precários.



**Tabela 2 - Déficit habitacional nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes dividido por faixa de renda**

Município	População Total	Total de unidades Habitacionais	Déficit Total		Concentração do déficit por faixa de rendimento							
					Salários mínimos							
					0 - 3		3 - 6		6 - 10		Acima de 10	
N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	N	(%)	
<b>Macaé</b>	206.728	66.906	9.275	13,9	6.327	68,2	976	10,5	1.041	11,2	579	6,2
<b>Campos</b>	463.731	142.418	11.717	8,2	7.696	65,7	1.553	13,3	1.290	11,0	557	4,8

Fonte: Fundação João Pinheiro - Déficit Habitacional 2013.

Os dados referentes à Tabela 2 ajudam a compreender como a escassez de moradias encontra-se concentrada nos níveis mais baixos de renda, o que justifica um maior empenho em prol de políticas habitacionais direcionadas à população mais pobre. Por outro lado, a atuação do PMCMV vem demonstrando que o programa tem tido um desempenho importante em se opor ao déficit junto aos estratos superiores de renda, tendo uma atuação acentuada na construção de unidades habitacionais com um número superior às necessidades apontadas pelo próprio déficit habitacional (Tabela 3).

**Tabela 3 – Número de contratações de unidades habitacionais do PMCMV nos municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes e sua correspondência sobre o déficit habitacional.**

Município	Unidades Contratadas por faixa de Rendimento PMCMV - Salário Mínimos						Total	Impacto do PMCMV no déficit (%)			
	0 - 3		3 - 6		6 - 10			0 - 3	3 - 6	6 - 10	Total
	N	(%)	N	(%)	N	(%)					
<b>Macaé</b>	2.338	45,7	2.778	54,3	0	0	5.116	37,0	284,6	0,0	55,2
<b>Campos</b>	0	0,0	2.501	69,2	1.112	30,8	3.613	0,0	161,1	199,6	30,8

Fonte: Ministério das Cidades (2012) e Fundação João Pinheiro (2013).

Quanto ao desempenho do PMCMV sobre o déficit nas faixas salariais mais baixas, chama atenção a inexistência de unidades contratadas em Campos dos Goytacazes até 2012, visto que a entrada do programa no município não ocorreu devido às complicações de ordem burocrática alegadas pelos representantes do poder público local e também pelo desinteresse no programa, visto que o Programa Morar Feliz do governo municipal atua junto ao mesmo segmento de renda.

## **PROGRAMA MINHA CASA, MINHA VIDA E A POLÍTICA HABITACIONAL EM PARCERIA: O CASO DE MACAÉ.**

Em 2009, como parte de um amplo pacote de medidas para tentar conter os efeitos da crise mundial sobre a economia brasileira, o governo federal lançou o programa habitacional PMCMV, com a meta inicial de construir um milhão de moradias, distribuídas em faixas salariais que vão de zero até dez salários mínimos. Em seu organograma

ma, o programa contaria com a ampla participação de todas as esferas governamentais, tendo como peças fundamentais o subsídio do governo federal para a construção de moradias para a faixa de zero a três salários mínimos. Aos municípios caberia, caso oferecessem algum tipo de contrapartida (por exemplo, doação de terrenos), a decisão de definir as famílias beneficiadas, espaços e locais de materialização dos investimentos habitacionais. Neste escopo, o setor privado de construção civil exerceria uma ampla centralidade junto ao programa, sobretudo na definição das formas construtivas, qualidade da construção e na localização dos conjuntos habitacionais (quando estes não contassem com contrapartidas municipais) e na própria definição dos rumos do programa. Para Cardoso e Aragão (2013), com o desenvolvimento das ações do PMCMV o que se percebeu foi que o papel que coube aos municípios no âmbito do programa se distancia em muito daquilo que o Estatuto da Cidade<sup>9</sup> buscou estabelecer. No escopo do programa os municípios acabaram se transformando em meros “organizadores de cadastros”.

Dentre os possíveis impactos imputados ao PMCMV, a grande possibilidade de transformação e fragmentação do tecido urbano seria o que traria mais preocupações do ponto de vista da concentração de grande contingente populacional em conjuntos habitacionais situados em locais distantes, espacial e socialmente, do restante do tecido urbano, agravando assim as questões relativas à segregação socioespacial.

O crescimento urbano do Município de Macaé se deu por duas principais vertentes. De um lado a cidade que foi desenvolvida para atender às necessidades da indústria do petróleo com um perfil moderno e de outro lado a cidade periférica e dos bolsões de pobreza formados majoritariamente pela mão de obra desqualificada atraída pela economia do petróleo. Portanto, a entrada do PMCMV poderia representar a consolidação e institucionalização deste modelo de “cidade partida”.

Em Macaé a estruturação das políticas habitacionais acabou obedecendo à mesma lógica que imperou em grande parte dos municípios brasileiros durante a década de 1990, pois se buscou estabelecer uma estrutura governamental própria vinculada diretamente à questão habitacional. Assim, no final da década de 1990 foi criada a Empresa Municipal de Habitação Urbanismo e Saneamento (EMHUSA), durante o governo do prefeito Silvio Lopes, com o intuito inicial de viabilizar um programa de moradias voltado exclusivamente aos servidores públicos municipais. Por não contarem com uma base orçamentária sólida e sobretudo vontade política, as ações da EMHUSA ficaram praticamente estagnadas, com poucas ações direcionadas às reformas ou intervenções pontuais em favelas do município. Durante a vigência de suas ações, a EMHUSA teve uma atuação tímida frente às questões habitacionais, sendo que o discurso oficial para que a empresa não tivesse tido um papel protagonista foi de que não haveria recursos para a manutenção de uma política habitacional de caráter amplo no município. Em 2009 a EMHUSA teve suas atividades encerradas, sendo substituída pela estrutura da Secretaria Municipal de Habitação (SMH), órgão este que atenderia exclusivamente à questão habitacional, tendo assim melhores condições de atender aos preceitos da legislação do PAC e do PMCMV.

Estas mudanças na gestão das políticas habitacionais ocorreram posteriormente à adoção de medidas e ações que visaram à modernização da administração pública local. Assim, buscando atender a um novo modelo de gestão da cidade, influenciado

9 Lei 10.257/2001

por experiências em outras esferas governamentais<sup>10</sup>, as parcerias passaram a ser vistas como oportunidades para o incremento das receitas municipais, visto o alto custo exigido pela indústria do petróleo no provimento de políticas de infraestrutura.

Neste sentido, a adoção de parcerias junto às questões habitacionais reflete a lógica da aproximação que houve entre o governo municipal e o governo estadual durante o primeiro mandato do prefeito Riverton Mussi, iniciado em 2005. Esta aproximação se concretizou com a mudança partidária do prefeito para o partido do então governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral<sup>11</sup>, o que por sua vez representou uma ruptura com o grupo político tradicional liderado por Silvio Lopes. Com isto se operacionalizaram no interior da estrutura administrativa local mudanças que visaram não apenas à readequação dos órgãos públicos, mas também à criação de uma nova estrutura governamental voltada para a captação de recursos públicos junto a outras esferas governamentais<sup>12</sup>. Esta mudança de concepção sobre a necessidade de criar parceria foi apontada por um dos ex-mandatários o ponto de inflexão da gestão pública municipal, marcada principalmente pela aproximação política com o governo do estado e o governo federal.

Acerca da necessidade de firmar parcerias frente ao montante de recursos fiscais próprios, advindos tanto do crescimento da arrecadação quanto das rendas do petróleo, fica patente nos discursos dos ex-mandatários que a indústria do petróleo e as atividades por ela atraídas demandam elevado comprometimento e constantes investimentos do poder local para o seu pleno funcionamento. Na visão destes gestores, caberia ao poder municipal criar condições para que estas atividades possam fluir sem obstáculos, principalmente no deslocamento de produtos e serviços.

(...) uma plataforma desta parada é 150 mil dólares a hora, é um negócio absurdo, imagina você não conseguir trazer um equipamento, em uma carreta, tem que ir para a plataforma e aquele troço ficar parado lá. (...), você tinha que disciplinar a questão do deslocamento destas cargas para não ocasionar prejuízos à Petrobras. (Informação verbal<sup>13</sup>)

A questão habitacional em Macaé emerge em meio à discussões sobre quais seriam as principais funções do poder local frente a um município impactado pelo setor de petróleo e gás, que ao mesmo tempo concentra recursos e investimentos e atrai toda a sorte de problemas sociais. Portanto, o poder local se vê confrontado entre utilizar os recursos dos *royalties* para adequar a infraestrutura do município ao setor produtivo ou promover o desenvolvimento social dentro das competências que lhe são atribuídas pelo pacto federativo. Assim, PMCMV se encaixaria na perspectiva de gestões preocu-

10 Foi relatado pelos entrevistados que o modelo de Gestão Pública em Macaé foi inspirado no Projeto Brasil Competitivo, que visa acabar com as inibições do poder público para o crescimento econômico: [www.mbc.org.br](http://www.mbc.org.br).

11 Esta mudança ocorreu quando Riverton Mussi deixou a legenda partidária do PSDB, que representou o rompimento com o grupo político do ex-prefeito Silvio Lopes, e ingressou no PMDB, que controlava o governo do Estado e também fazia parte da base de apoio político do governo federal.

12 Como parte das mudanças foi criada em 2009 a Câmara Permanente de Gestão (CPG) inspirada nos moldes do Escritório de Gerenciamentos de Projetos do Governo do Rio de Janeiro, que posteriormente, em 2009, iniciou o Programa Estadual de Captação e Gestão de Recursos para Municípios (Pecam) como forma de prover consultoria aos municípios do Estado do Rio de Janeiro que tivessem interesse de firmar convênios e projetos para captação de recursos junto às demais esferas governamentais

13 Representante do poder público de Macaé vinculado à CPG: entrevista concedida ao Autor

padas principalmente com o crescimento econômico do município, como uma forma de desonerar o poder local da necessidade de investir em ações no campo da habitação.

O que esta acontecendo em Macaé, a gente tem um grande número de ocupações irregulares. (...) O que causa esta questão é a falta de moradia e falta de lote barato para a pessoa comprar, lote urbanizado a preço viável. (...) Então os nossos problemas hoje são muito maiores do que os dos municípios vizinhos. Além da gente está no centro da cadeia do petróleo, a gente é a cidade onde todo mundo vem trabalhar (Informação verbal<sup>14</sup>)

A utilização do PMCMV como solução homogênea para as questões habitacionais em Macaé desde o seu lançamento, em 2009<sup>15</sup>, implica diretamente a impossibilidade de se levarem em consideração as nuances da questão habitacional local. Assim, mesmo o município tendo experimentado um extraordinário crescimento orçamentário durante os últimos dez anos, o comprometimento dos recursos públicos para a questão habitacional ficou restrito a 1%<sup>16</sup> da arrecadação com os *royalties* (excluindo as PE). Este percentual faz parte dos acordos firmados na criação da SMH e do PLHIS, fazendo parte das contrapartidas para o recebimento de investimentos em habitação.

Contudo, as ações em busca de parcerias no financiamento das questões habitacionais quantitativamente revelaram bons resultados, visto que o impacto das contratações do PMCMV até 2012 chegaram a 37% do total do déficit apurado no município para a faixa de zero a três salários mínimos (Tabela 4).

Tabela 4 – Empreendimentos do PMCMV já entregues em Macaé

Nome do empreendimento	Faixa	Fonte de recurso	Ano de contratação	Número de unidades
Residencial Pac Ajuda A	Faixa 1	FAR - Urbanização	2012	42
Residencial Bosque Azul	Faixa 1	FAR	2012	2210
<b>TOTAL</b>				<b>2252</b>

Fonte: Ministério das Cidades e SMH/Macaé

Embora se reconheça no discurso oficial a perda de autonomia municipal frente aos investimentos do PMCMV, onde de fato o município poderia ter uma ação mais qualificada e concentrada diretamente nos problemas locais, isto não é visto como um problema na perspectiva dos gestores públicos, pois mesmo o programa sendo concebido em outra esfera de poder, ele vem atendendo às carências do município no quantitativo de moradias. Para um dos gestores entrevistados,

14 Representante do poder público de Macaé vinculado à Secretaria Municipal de Habitação: entrevista concedida ao autor.

15 O município de Macaé conta também com projetos habitacionais formulados pela Secretaria Municipal de Habitação que vêm sendo realizados através da captação de recursos do PAC anteriormente ao PMCMV.

16 Em valores referentes à arrecadação com os *royalties* em 2013, o montante direcionado à habitação foi de R\$ 4,6 milhões, frente a um orçamento de R\$ 2,07 bilhões.

o PMCMV permite oferecer uma resposta relativamente rápida ao problema habitacional. Assim, este mesmo entrevistado afirma que a demora em atender de forma ampla a questão da moradia em Macaé se deu pelo fato de que o executivo municipal não via este tipo de política como capaz de gerar dividendos políticos. Portanto, na visão que se consolidou até 2005 era necessário criar condições para crescimento e desenvolvimento do município, facilitando a circulação de bens e serviços, por este motivo foram feitos investimentos na criação de um sistema de vias públicas que cortam todo o município. Neste escopo, as questões sociais seriam superadas pelo equilíbrio econômico, não necessitando assim de uma intervenção enfática do poder público.

Por outro lado, é importante frisar que em grande parte dos discursos oficiais dos ex-mandatários vigora a ideia de que o município de Macaé se encontra no centro do processo da cadeia produtiva do petróleo, e isto demanda outras políticas públicas sociais de competência exclusiva do poder local. Portanto, a habitação, por estar inscrita em um programa federal pode ser secundarizada, ficando evidente que enquanto o município conseguir buscar fontes alternativas para a gestão habitacional, dificilmente recursos extras do orçamento municipal serão utilizados em projetos habitacionais.

## **PROGRAMA MORAR FELIZ: A POLÍTICA HABITACIONAL AUTÔNOMA EM CAMPOS DOS GOYTACAZES.**

Apontado pelos seus idealizadores como o maior e mais importante programa habitacional operacionalizado por uma prefeitura do interior no Brasil, o Programa Morar Feliz<sup>17</sup> foi a principal promessa de campanha da então candidata à prefeitura de Campos dos Goytacazes Rosinha Garotinho em 2008. Com a meta de construir 10 mil moradias<sup>18</sup> populares, o Morar Feliz foi concebido como uma meta para zerar o déficit habitacional urbano no município, que se situava em 10.070 moradias (FJP, 2008). A instrumentalização do déficit habitacional enquanto elemento norteador da política habitacional local evidencia o funcionamento deste instrumento capaz de arregimentar consensos e também o seu funcionamento enquanto indicador isento de conteúdos político-partidários.

Atualmente o programa segue sendo mencionado não apenas pela elevada meta de construção de moradias, mas também pelo seu potencial de deslocamento de famílias, que pode chegar a 10% do quantitativo da população urbana do município. Segundo Faria e Pohlmann (2015), uma das marcas do programa Morar Feliz consiste em seu deliberado uso como direcionador de contingentes populacionais para as franjas e periferias da zona urbana do município, onde grande parte dos conjuntos habitacionais do programa vem sendo construída.

A tomada de decisão em investir sensivelmente junto à questão habitacional com recursos municipais ocorre justamente em um momento em que se tem o anúncio do lançamento do PMCMV em 2008, sendo que o início das contratações ocorreu apenas em 2009. Mesmo o programa tendo tido um desempenho considerável nas faixas de três a dez salários mínimos, a faixa social do programa foi ignorada pelo poder local. Assim, até

17 O nome do Programa é uma reedição de um programa habitacional criado pela então governadora Rosinha Garotinho que ficou nacionalmente conhecido como Moradia a Um Real.

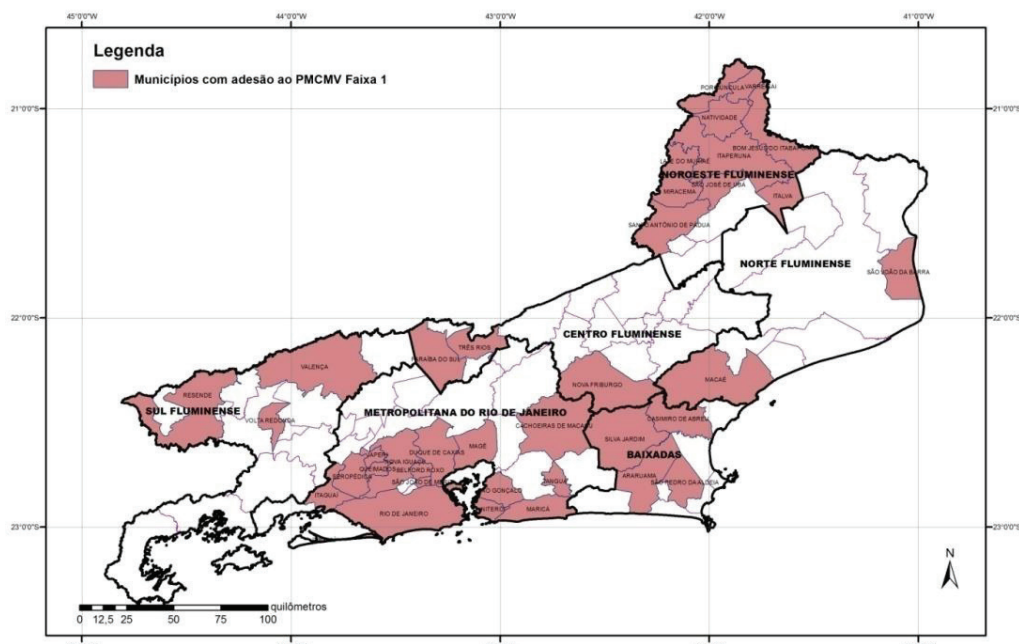
18 O compromisso eleitoral inicial era de construir 10 mil unidades somente no primeiro mandato, meta esta que não chegou a ser alcançada, sendo que foram entregues 5.426 unidades habitacionais ao final do primeiro mandato da prefeita Rosinha Garotinho. Segundo Arruda (2015) até o ano 2014 os investimentos no Programa Morar Feliz totalizaram R\$ 357,5 milhões, sem considerar os aditivos.

2014 o poder público local se manteve afastado de tratativas junto ao PMCMV, tendo como justificativa a “superioridade” do programa local e também os trâmites burocráticos que o programa federal trazia em suas contratações:

A prefeita, junto de seus secretários envolvidos, já tentou inclusive fazer uma parceria com o MCMV, mas com a questão burocrática, ela acabou inviabilizando esta parceria. E outro dado muito importante é que a qualidade, ou a verba disponibilizada do MCMV, ela ainda não atendia ao nosso projeto do Morar Feliz, que é unidade com maior estrutura, mas ainda assim foi tentado este convênio e como a questão burocrática atrapalhou a gente resolveu seguir em frente com o projeto Morar Feliz com recursos do município (Informação verbal<sup>19</sup>)

Vale ressaltar que as críticas dirigidas ao PMCMV por representantes dos órgãos públicos municipais, apontando que o programa é demasiadamente burocrático, entram em conflito com o fato de que prefeituras com menor capacidade de gestão, localizadas tanto na Região Norte Fluminense, quanto no restante do Estado do Rio de Janeiro, firmaram parcerias a fim de estabelecer investimentos do programa desde o início das suas contratações (Figura 1).

Figura 1 - Municípios do Estado do Rio de Janeiro com contratações do PMCMV na Faixa 1 entre 2009 e 2012.



Fonte: Ministério das Cidades (2012)

Apesar de Campos dos Goytacazes se enquadrar nos critérios de atendimento do PMCMV desde o lançamento do programa, nenhuma ação foi empenhada pelo poder público local em trazer estes investimentos para o município. O fato de a gestão municipal

19 Representante do poder público de Campos dos Goytacazes vinculado ao setor de habitação social: entrevista concedida ao autor.

de Campos dos Goytacazes se afastar das parcerias na gestão habitacional sugere, a partir de uma percepção generalizada verificada entre entrevistados que se encontram fora da administração municipal, que colocar em prática o PMCMV implicaria a necessidade de adequação da postura municipal aos imperativos do programa, como o atendimento ao Cadastro Social Único e a realização de sorteios, o que faria com que os critérios do poder local fossem descartados. Assim, a constituição de um programa habitacional próprio se caracteriza como elemento facilitador na delimitação de critérios próprios, que envolvem desde a escolha das urgências nos atendimentos até os modelos construtivos.

Além deste fato, deve-se levar em consideração o desmonte do órgão público municipal criado exclusivamente para tratar da questão habitacional em Campos dos Goytacazes, a Empresa Municipal Habitação (EMHAB), criada em 1992, no primeiro governo de Anthony Garotinho. A EMHAB teve suas funções secundarizadas no escopo do Morar Feliz, principalmente no que tange ao planejamento, sendo assim substituída por uma empresa privada de engenharia (PCE), que atualmente desempenha a função de planejar e direcionar as ações do programa municipal. Este fato acabou contribuindo para que a experiência adquirida pela empresa municipal na gestão dos programas habitacionais anteriores<sup>20</sup> fosse descartada, criando assim novas formas de intervenção, modelos construtivos e organização espacial das famílias atendidas pelo programa.

O afastamento da concorrência entre os programas expõe uma debilidade do governo local em conseguir versar por dois programas que poderiam atuar de forma complementar. Assim, o nível concorrencial entre o Morar Feliz e PMCMV se situa diretamente em duas principais vertentes: 1) o mesmo público-alvo da faixa 1 do MCMV e do Morar Feliz; 2) uma política pública com grande apelo eleitoral e grandes investimentos públicos. Deve-se ainda levar em consideração que a entrada do PMCMV poderia significar um arranhão na construção política do Morar Feliz, pois o poder local já havia tomado o compromisso de manter a meta de construção de 10 mil moradias, e uma eventual parceria com o governo federal implicaria a redução da meta do programa, visto que o déficit na faixa de zero a três salários mínimos, onde ambos programas atuam, atualmente é inferior a 8 mil unidades habitacionais.

Por outro lado, a adoção do PMCMV implicaria também a existência de dificuldades extras na instrumentalização do programa como um elemento homogeneizador de espaços urbanos no município. Uma das facetas do Morar Feliz se mostra a partir da sua ampla instrumentalização como uma política pública capaz de reduzir ou eliminar as “áreas de risco” do município. Este papel é colocado em xeque por uma série de questionamentos acerca dos interesses existentes por trás das ações do programa que visam à realocação de comunidades inteiras em direção a áreas afastadas ou de expansão urbana no município. Estas remoções se dariam prioritariamente em áreas que passam por processo de especulação e valorização fundiária<sup>21</sup>, tendo como principal desculpa a existência de “risco iminente” aos moradores.

20 Desde 1998 as administrações municipais de Campos dos Goytacazes vêm atuando de maneira enfática na questão habitacional. Os projetos habitacionais que antecederam ao Programa Morar Feliz foram responsáveis pela construção de 1.667 unidades habitacionais de forma autônoma até 2008, e os demais projetos em parceria foram responsáveis pela construção de 2.668 unidades habitacionais de 1966 até 2008.

21 O caso da resistência de remoção da Favela da Margem da Linha sugere a existência de descontentamento de parte da população afetada pelas remoções, sobretudo a partir de indícios de que estas se dariam por critérios relacionados à valorização das áreas circunvizinhas à comunidade a partir da instalação de condomínios com alto padrão de luxo, shopping center, hipermercados e outros investimentos na localidade.

(...) nós vemos o problema do risco, digo que aquela é uma área de risco, o governo diz onde vamos fazer as casas e eu digo quais as famílias que podem ocupar aquela área. (...) Na época que a prefeita entrou, ela me chamou, e sentou comigo e me falou: eu vou fazer 10 mil casas no município, quais as áreas que você tem que tirar? (Informação verbal<sup>22</sup>)

Por fim, enfoca-se ainda que a falta de abertura à participação popular no desenvolvimento das ações habitacionais através do Morar Feliz se configura como outro objeto de questionamento da forma de condução da política habitacional em Campos. Este fato demonstra ainda o desprezo dos grupos políticos locais em estabelecer diálogos com a população, principalmente junto àqueles que serão impactadas pelos programas sociais através da remoção. Esta característica está fortemente vinculada à necessidade do governo local em criar políticas públicas a partir de projetos sínteses que pontuam os seus programas políticos, sendo que estes programas foram formulados a partir de rígidas metas quantitativas que, pelo volume de investimentos, ganhariam a exposição midiática, sendo considerado o desempenho qualitativo da política pública.

Por fim, é importante frisar que o Morar Feliz em 2016, no último ano do segundo mandato da prefeita Rosinha Garotinho, ainda não terá atingido a meta de construção das 10 mil moradias prometidas. Com a gradativa diminuição dos repasses dos royalties, ocasionada pela queda do preço internacional do petróleo e pelo avanço das investigações da operação “Lava-Jato”, que inviabilizou uma série de investimentos da Petrobras, buscou-se na cooperação com o PMCMV o atendimento de famílias com renda de zero a três salários mínimos. Como resultado desta cooperação, foi contratada junto à Caixa Econômica Federal a construção de 2.066 unidades habitacionais, sendo que destas 600 seriam entregues em maio de 2016. A prefeitura municipal assumiu o compromisso de pagamento das prestações mensais das famílias assistidas pelo programa federal. Nota-se que esta cooperação foi realizada justamente em um momento de busca, pelo poder local de Campos, da realização de operações de antecipação de receitas dos royalties<sup>23</sup>, em fins de 2015, abrindo assim espaço para a entrada da política habitacional do governo federal no município.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As realidades aqui examinadas expõem a forma com que os municípios que passaram pelo processo de enriquecimento a partir das rendas do petróleo se apropriam dos canais federativos de financiamento de políticas sociais. Convém delimitar aqui que as relações que se encerram no espaço social estudado possuem forte vínculo com a necessidade de se privilegiar o campo político como arena em que as principais questões sociais emergem e são

22 Representante do poder público de Campos dos Goytacazes vinculado à Secretaria Municipal de Defesa Civil: entrevista concedida ao autor.

23 A nova realidade orçamentária dos municípios fortemente dependentes das receitas de royalties e participações especiais fez com que alguns deles, notadamente liderados por Campos, buscassem junto ao governo federal e ao Congresso Nacional a viabilidade de antecipação de receitas petrolíferas a partir da contratação de empréstimos junto a bancos e instituições do mercado financeiro. É importante ressaltar que como garantia destes empréstimos estão sendo comprometidas receitas futuras de royalties e participações especiais, fato que poderá prejudicar as próximas gestões destes municípios.



decididas. No caso dos dois municípios, as questões que cercam as visões de desenvolvimento, conforme relatada nos discursos de algumas lideranças políticas, se definem a partir das distintas economias que a exploração de petróleo imprime a estes municípios.

O desempenho das políticas habitacionais revela o distanciamento de realidades que se tornam díspares quando observados os conteúdos políticos e a forma com que o desenvolvimento local é concebido. Portanto, o movimento de abertura política em Macaé, a partir do alinhamento com o governo do Estado e, por conseguinte, com o governo federal, imprimiu importantes mudanças na condução de políticas públicas, o que representou um substancial crescimento no volume de recursos direcionados para programas assistenciais a partir de parcerias. Enquanto isto, Campos experimentava a condução de sua política no sentido inverso, onde o poder local, com a eleição de Rosinha Garotinho, voltou-se para o isolamento político frente às demais instâncias de poder, beneficiando-se, a princípio, das excelentes condições e preços internacionais do petróleo, o que potencializou ainda mais a capacidade de intervenção da municipalidade.

Aparentemente o processo aqui relatado supõe a existência de significativo avanço das ações municipais em direção à democratização das políticas urbanas voltadas para as camadas populares. Entretanto, o que se percebe é que muitas vezes o tratamento destas questões acaba reproduzindo problemas verificados em experiências dos grandes centros urbanos brasileiros. Pois, ao invés de equacionarem a questão habitacional, algumas destas medidas e decisões políticas acabam reiterando processos de segregação socioespaciais através da entrega de moradias e infraestrutura deficitárias em locais distantes.

A experiência dos municípios aqui abordados envolve diretamente a percepção de que mesmo diante da existência de uma situação de excepcionalidade fiscal a construção e consolidação do ambiente urbano atende à lógica da cidade capitalista excludente e periférica. Esta cidade sujeita a maior parte da população a condições precárias de reprodução social, mesmo quando assistidas por programas sociais.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARRETCHE, Marta T.S. (1996). Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas? *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (31).

\_\_\_\_\_. (2010). Federalismo e Igualdade Territorial: Uma Contradição em Termos? *DADOS*, Rio de Janeiro, vol. 53, nº3.

AZEVEDO, S. (2007). Desafios da Habitação Popular no Brasil: políticas recentes e tendências. In - *Habitação social nas metrópoles brasileiras: uma avaliação das políticas habitacionais em Belém, Belo Horizonte, Porto Alegre, Recife, Rio de Janeiro e São Paulo no final do século XX* / Organizador Adauto Lúcio Cardoso, Porto Alegre: ANTAC.

\_\_\_\_\_, TIMÓTEO, G.M.; ARRUDA, A.P.S.N. (2013). Habitação social e segregação espacial: implicações do programa municipal “Morar Feliz” em Campos dos Goytacazes – RJ. *Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS – Caxambu-MG*.

BARIQUI, S. S. C. (2004). A cidade formal e a cidade informal em Macaé: uma análise do crescimento habitacional na década de 90. *Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades*. Universidade Candido Mendes - Campos. Campos dos Goytacazes, RJ.

CARDOSO, Adauto L. (2006). Gestão da política habitacional em municípios metropolitanos: uma avaliação. In: *Procedimentos de Gestão Habitacional para a população de Baixa Renda* (CARDOSO, Adauto L.; ABINKO, Alex K. orgs.). Porto Alegre: Antac

- \_\_\_\_\_, ARAGÃO, T. A. (2013). Do fim do BNH ao Programa Minha Casa Minha Vida: 25 anos da política habitacional no Brasil. in CARDOSO, A. L. (org.) O programa Minha Casa Minha Vida e seus efeitos territoriais. Rio de Janeiro: Letra Capital.
- CRUZ, J. L. V. (2003) Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000. Tese (Doutorado) - IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro.
- \_\_\_\_\_. (2007) Os desafios do Norte e do Noroeste Fluminenses frente aos grandes projetos estratégicos. *Vértices*, v. 9, n. 1/3, jan./dez.
- FARIA, T. P.; POHLMANN, M. A. O. (2015). Dinâmica Socioespacial de Campos dos Goytacazes/RJ: O Programa Habitacional Morar Feliz e Expansão da Periferia. Anais do XVI Encontro Nacional da ENANPUR. Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_; TOGUEIRO, J. V. (2010) Conflitos Socioambientais Motivados por Ocupação de Manguezais de Restingas para fins Habitacionais no Espaço Urbano de Macaé, RJ. *Revista INTERthesis*, Florianópolis, v.7, n.1.
- FJP, Fundação João Pinheiro. (2008) Déficit Habitacional Municipal Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte.
- \_\_\_\_\_. (2013) Déficit Habitacional Municipal Centro de Estatística e Informações – Belo Horizonte.
- GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. (2003). Aspectos legais da distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, R. (org), *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond.
- MELO, Marcus A.B.C. de (2005). O Sucesso Inesperado das Reformas de Segunda Geração: Federalismo, Reformas Constitucionais e Política Social. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Vol. 48, n.4.
- OLIVEIRA, J.C.P.; PEDLOWSKI, M.A. (2012). Estado e Programas Municipais de Habitação em Campos dos Goytacazes – RJ. *Análise Social*, 204.
- PESSANHA, R. M. (2015). 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*, Ano III, Número 6.
- PIQUET, Rosélia. (2004). Norte Fluminense: mudanças e incertezas na era do petróleo. *RDE – Revista de Desenvolvimento Econômico*. Ano VI, Nº 9, Janeiro, Salvador.
- PÓVOA, F. M. R. (2002). A municipalização da Política de Habitação Popular em Campos dos Goytacazes – RJ (1989 – 2001). Dissertação de Mestrado, Programa de Políticas Sociais, Universidade Estadual do Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes RJ.
- SOUZA, Celina. (2001). Federalismo e gasto social no Brasil: tensões e tendências. *Lua Nova*, São Paulo, nº 52.
- SOUZA, J.; TERRA, D.; CAMPOS, M. (2015). Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). *Revista EURE*, vol.41 nº.123 Santiago.

### **Julio Cezar Pinheiro de Oliveira**

Doutor em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/  
UFRJ, professor do Instituto Federal Fluminense – *Cam-  
pus* Avançado Cambuci – juliocpoliveira@outlook.com