



## **Rio de Janeiro e Novas urbanidades: Reflexões sobre a integração regional do litoral norte fluminense e os desafios à governança supralocal**

### **Autores:**

Joseane de Souza - UENF - joseanedesouza.souza@gmail.com

Hisrael Passarelli-Araujo - UENF - hisraelpassarelli@gmail.com

Mariana de Oliveira Pohlmann - UENF - mariolivpohlmann@gmail.com

### **Resumo:**

O surgimento de novas aglomerações urbanas não-metropolitanas nas várias regiões do país, reforçam a necessidade do estudo acerca do planejamento e gestão urbana destas novas espacialidades. No caso específico do Estado do Rio de Janeiro, destacam-se três aglomerados urbanos (Macaé-Rio das Ostras, Cabo Frio e Campos dos Goytacazes) como formas especiais a serem acompanhadas. Neste artigo verificamos, a partir de informações sobre os movimentos pendulares, haver uma integração entre os vários municípios, que extrapola os limites territoriais dos respectivos aglomerados. A partir desta constatação, o artigo traz algumas reflexões sobre os desafios para a implementação de uma governança supralocal com o objetivo de promover o desenvolvimento e a integração regional. Dentre os principais desafios destaca-se a pulverização e atomização do poder político em um território que, apesar de um considerável grau de integração regional e potencialidade de articulação política, ainda não se reconhece como uma unidade de planejamento.

## **RIO DE JANEIRO E NOVAS URBANIDADES:**

Reflexões sobre a integração regional do litoral norte fluminense e os desafios à governança supralocal<sup>1</sup>.

Joseane de Souza<sup>2</sup>  
Hisrael Passarelli-Araujo<sup>3</sup>  
Mariana de Oliveira Pohlmann<sup>4</sup>

### **INTRODUÇÃO**

O Brasil tem passado, principalmente após 1990, por um intenso processo de reestruturação de sua rede urbana. Os espaços metropolitanos estão muito mais complexos que antes, com novas centralidades e novas periferias metropolitanas (SOARES, 2018). Além da reestruturação percebida nas Regiões Metropolitanas consolidadas, Baeninger e Gonçalves (2000) chamam atenção para o surgimento de novas aglomerações urbanas não-metropolitanas nas várias regiões do país, reforçando a necessidade do estudo acerca do planejamento e gestão urbana dos antigos e novos espaços que têm se apresentado no território nacional.

Em 2015 o IBGE lançou a publicação 'Arranjos Populacionais e Concentrações urbanas do Brasil', atualizando o quadro da urbanização brasileira a partir da identificação de 294 arranjos populacionais, formados por 953 municípios, ou 55,7% da população do país em 2010. Nesse documento o IBGE destaca, no estado do Rio de Janeiro, três aglomerados urbanos – 'Macaé-Rio das Ostras', 'Cabo Frio' e 'Campos dos Goytacazes' – como formas especiais a serem acompanhadas, pelo fato de demonstrarem "tendências ou aspectos relevantes da urbanização brasileira". Caso o dinamismo econômico nesta região venha a

---

<sup>1</sup> Este artigo é produto do Projeto Territórios do Petróleo, um Projeto de Educação Ambiental desenvolvido pela Petrobras, IBAMA e UENF, nos municípios produtores de Petróleo da Bacia de Campos

<sup>2</sup> Professora Associada/UENF. Doutora em Demografia. e-mail: joseanedesouza.souza@gmail.com

<sup>3</sup> Graduando em Administração Pública/UENF. Bolsista de Iniciação Científica (FAPERJ). e-mail: hisraelpassarelli@gmail.com

<sup>4</sup> Graduanda em Administração Pública/UENF. Bolsista de Iniciação Científica (CNPQ). e-mail: mariolivpohlmann@gmail.com

augmentar o movimento de pessoas entre estes três arranjos, presenciaremos a criação de uma nova unidade urbana que somará mais de 1,2 milhão de habitantes (ibid., p. 68).

Visando fomentar o campo investigativo deste fenômeno observado no Litoral Norte fluminense, este artigo tem como objetivo trazer reflexões sobre os desafios para a implementação de uma governança supralocal com o objetivo de promover o desenvolvimento e a integração regional. Para tanto, além desta seção introdutória, o estudo está organizado em mais 6 seções: na segunda, traremos uma breve descrição das concentrações urbanas analisadas neste trabalho, assim como sua dinâmica demográfica.

Na terceira seção discutiremos as informações sobre pendularidade nos censos demográficos brasileiros, tal como as variáveis que consideramos para análise dos fluxos pendulares. Nas seções quatro e cinco, será analisada com maior profundidade a integração regional do litoral norte fluminense, considerando os deslocamentos domicílio-trabalho/estudo totais entre os municípios selecionados. Na sexta, discutiremos os principais desafios no que diz respeito à governança supralocal do litoral norte fluminense e, por fim, traremos as considerações finais e reflexões sobre a integração regional do território estudado e sua governança. Destacamos que os procedimentos metodológicos utilizados para o desenvolvimento da pesquisa serão descritos, sempre que necessário, nas respectivas seções.

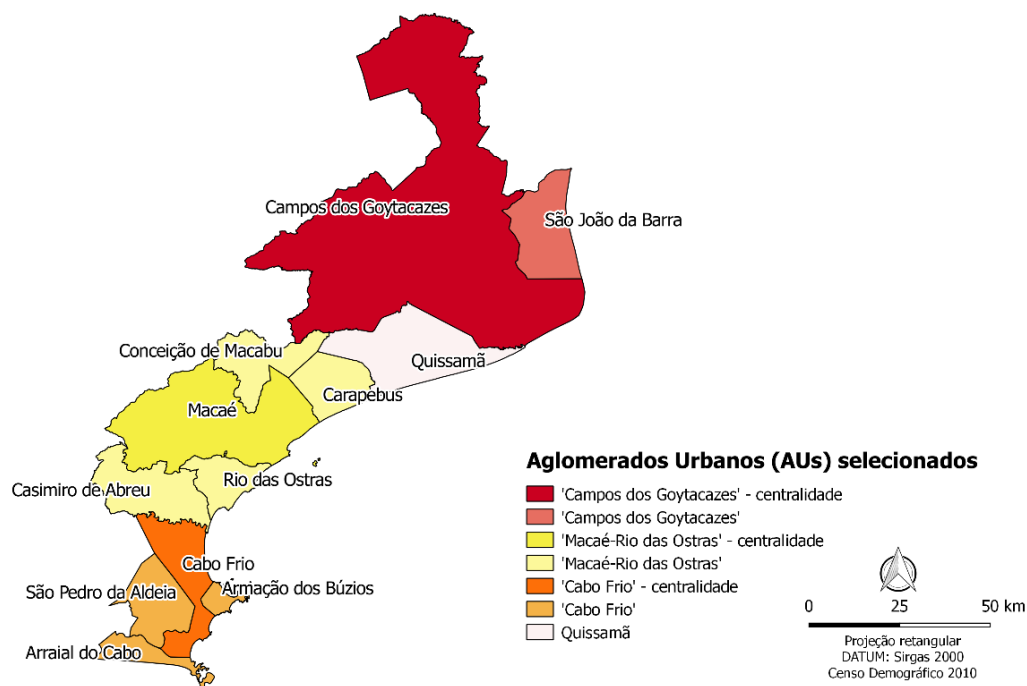
## AGLOMERADOS URBANOS ESPECIAIS: DINAMISMO DEMOGRÁFICO NO LITORAL NORTE FLUMINENSE

Como dito, o IBGE (2015) identificou três aglomerados urbanos, localizados no 'litoral norte' fluminense, como casos especiais a serem acompanhados: 'Cabo Frio', 'Macaé-Rio das Ostras' e 'Campos dos Goytacazes'. Para identificar e delimitar os municípios de um mesmo aglomerado urbano o IBGE considerou três critérios: a saber:

1. Forte intensidade relativa dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – tal intensidade deve ser igual ou superior a 0,25 do índice de integração;
2. Forte intensidade absoluta dos movimentos pendulares para trabalho e estudo – quando o volume absoluto de pessoas que se deslocam para trabalho e estudo, entre A e B, é igual ou superior a 10 000 pessoas; ou
3. Contiguidade das manchas urbanizadas - quando a distância entre as bordas das manchas urbanizadas 12 principais de dois municípios é de até 3 km 13.

Segundo tais critérios, fazem parte do aglomerado de Cabo Frio, os municípios de Arraial do Cabo, Armação dos Búzios e São Pedro da Aldeia; do aglomerado de Macaé-Rio das Ostras, os municípios de Carapebus, Conceição de Macabu e Casimiro de Abreu; e do aglomerado de Campos dos Goytacazes, São João da Barra. Como se pode notar, em termos espaciais, estamos falando de praticamente todo o litoral norte, excluindo-se apenas os municípios de Quissamã e São Francisco do Itabapoana. Na Figura 1, podemos observar a territorialidade abrangida por esses aglomerados, diferenciados por cor, sendo a mais forte representativa dos núcleos dos respectivos arranjos. Quissamã, um município isolado (não pertencente a nenhum dos arranjos), foi incluído na Figura 1 - e no estudo - admitindo-se que se de fato despontar uma região metropolitana a partir da integração entre tais aglomerados, este município será, ainda que meramente pela sua localização espacial, incluído. Sobre esta possibilidade, é importante ressaltar que Souza e Terra (2018) afirmaram haver um processo, incipiente, de metropolização em curso, em toda a extensão territorial desde Arraial do Cabo, na região das Baixadas Litorâneas, a São João da Barra, no Norte Fluminense.

Figura 1: RIO DE JANEIRO – Divisão político-administrativa dos municípios selecionados, segundo suas aglomerações urbanas (2010).



Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Elaboração dos autores.

Segundo o IBGE, a população residente nos arranjos populacionais selecionados era, em 2010, de 1.228.417 habitantes e segundo estimativas do próprio IBGE, de 1.408.290 habitantes, em 2018. Significa dizer que apesar de ter reduzido seu ritmo de crescimento em relação ao período 2000-2010 (3,16% a.a), a população desta extensão territorial segue crescendo a um ritmo médio anual - de 1,93% a.a, no período 2010-2018, segundo estimativas do IBGE - superior à média estadual - estimada em 1,61% (Tabela 1). Importante elucidar que os ritmos de crescimento relativamente elevados exibidos por tais municípios, desde os anos 1980, levaram Souza e Frutuoso (2018) a afirmarem que pelo menos desde aquela década os municípios do litoral Norte Fluminense – Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense” constituem a principal frente de interiorização do Estado do Rio de Janeiro. Ressalta-se que, segundo os autores, as migrações internas - intraestaduais e interestaduais, sobretudo as primeiras, contribuíram fortemente para a aceleração do crescimento. A alta atratividade destes municípios sobre os migrantes relaciona-se, principalmente: às possibilidades de emprego na indústria petrolífera e parapetrolífera; às possibilidades de emprego no setor de turismo; e às transferências de moradia de residentes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro para alguns municípios da região (SOUZA et al, 2018).

TABELA 1: Municípios e Arranjos Populacionais Especiais: População, Taxa de Crescimento e Participação relativa no incremento absoluto (2000-2018).

Municípios/Arranjos Populacionais	População			Taxa de crescimento médio anual		Participação relativa no incremento absoluto do aglomerado		Participação relativa no incremento absoluto da região	
	2000	2010	2018	2000-2010	2010-2018	2000-2010	2010-2018	2000-2010	2010-2018
Armação dos Búzios	18.204	27.560	33.240	4,23	2,37	9,6	9,6	2,9	2,8
Arraial do Cabo	23.877	27.715	30.096	1,50	1,04	3,9	4,0	1,2	1,2
Cabo Frio	126.828	186.227	222.528	3,92	2,25	61,1	61,2	18,4	18,1
São Pedro da Aldeia	63.227	87.875	102.846	3,35	1,99	25,3	25,2	7,6	7,5
<b>CABO FRIO</b>	<b>232.136</b>	<b>329.377</b>	<b>388.710</b>	<b>3,56</b>	<b>2,09</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>30,1</b>	<b>29,6</b>
Campos dos Goytacazes	407.168	463.731	503.424	1,31	1,03	91,8	92,1	17,5	19,8
São João da Barra	27.682	32.747	36.138	1,69	1,24	8,2	7,9	1,6	1,7
<b>CAMPOS</b>	<b>434.850</b>	<b>496.478</b>	<b>539.562</b>	<b>1,33</b>	<b>1,05</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>19,1</b>	<b>21,5</b>
Carapebus	8.666	13.359	16.039	4,42	2,31	2,9	2,7	1,5	1,3
Casimiro de Abreu	22.152	35.347	43.295	4,78	2,57	8,1	8,1	4,1	4,0
Conceição de Macabu	18.782	21.211	23.064	1,22	1,05	1,5	1,9	0,8	0,9
Macaé	132.461	206.728	251.631	4,55	2,49	45,3	46,0	23,0	22,4
Rio das Ostras	36.419	105.676	145.989	11,24	4,12	42,3	41,3	21,5	20,1
<b>MACAÉ</b>	<b>218.480</b>	<b>382.321</b>	<b>480.018</b>	<b>5,76</b>	<b>2,89</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>	<b>50,8</b>	<b>48,8</b>
<b>Total</b>	<b>885.466</b>	<b>1.208.176</b>	<b>1.408.290</b>	<b>3,16</b>	<b>1,93</b>			<b>100,0</b>	<b>100,0</b>

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010) e IBGE Cidades (acesso em 05/10/2018)

Na Tabela 1 podemos observar, também, a participação relativa do crescimento populacional de cada município no crescimento populacional total do respectivo aglomerado e da região em sua totalidade. Note que, tanto entre 2000-2010 quanto entre 2010-2018, nos três arranjos populacionais estudados, o crescimento populacional do núcleo explica a maior parcela do crescimento: a participação relativa de Cabo Frio para o crescimento do aglomerado foi superior a 60%; o de Campos dos Goytacazes, superior a 90%; o de Macaé superior a 45% e o de Rio das Ostras, superior a 40%. Significa dizer que o crescimento populacional permanece concentrado e que o crescimento das maiores cidades, ainda que a taxas mais baixas comparativamente a outros municípios de seu respectivo aglomerado, é o que de fato explica o crescimento populacional dos arranjos populacionais.

Observe que o arranjo que mais contribui para o incremento populacional total é o de 'Macaé-Rio das Ostras'. Também pudera: nesse aglomerado é que verificamos as mais elevadas taxas de crescimento populacional médio anual. A maior concentração populacional permanece no arranjo de Campos dos Goytacazes (38% do total da população residente nos arranjos especiais, em 2018).

Apesar da reconhecida importância dos movimentos migratórios para o incremento populacional dos arranjos populacionais especiais, isoladamente, e da região como um todo, neste artigo não nos preocuparemos com as densidades, as origens e os destinos destes fluxos. Por ora, nos contentamos em afirmar que as migrações, por acelerarem expressivamente o ritmo de crescimento populacional destes municípios e por aumentarem significativamente seus volumes populacionais, contribuíram para o incremento da pendularidade – considerada por alguns autores - como Lobo *et al* (2017) e o próprio IBGE (2015) - a variável chave para melhor compreensão dos processos de integração regional. Motivo pelo qual voltaremos, neste estudo, nossa atenção apenas para estes movimentos.

O fato é que a intensidade dos fluxos pendulares indica interdependência econômica e demográfica entre municípios de uma região. De modo geral, se numa região há concentração da atividade produtiva e das instituições de ensino em um ou em poucos municípios, é de se esperar significativos fluxos pendulares em direção aos mesmos, ou seja,

é de se esperar que eles recebam um número significativo de indivíduos residentes em outros municípios, que para lá se deslocam para fins de trabalho e estudo.

Por conta disso, a mobilidade pendular constitui um importante parâmetro de apoio à gestão dos municípios que compõem um aglomerado urbano. Aranha (2005, p.96) ressalta que os deslocamentos pendulares modificam, provisoriamente, o volume populacional dos municípios. Aqueles que recebem pendulares têm, não apenas as suas populações incrementadas, mas como consequência, experimentam um incremento da demanda por bens e serviços, obrigando o setor público - e por que não também o setor privado - a levar esta questão em consideração, no momento do planejamento das ações que resultam na oferta de bens e serviços à população.

## INFORMAÇÕES SOBRE PENDULARIDADE NOS CENSOS DEMOGRÁFICOS BRASILEIROS

Os fluxos pendulares carecem de ser dimensionados, na medida em que colocam populações e as gestões públicas municipais extremamente vulneráveis, tendo em vista as significativas oscilações da demanda, no curtíssimo prazo, por serviços, equipamentos e políticas públicas.

No Brasil, o Censo Demográfico é a principal, senão a única, fonte de dados para o estudo dos movimentos pendulares, salvo casos isolados onde as pesquisas Origem-Destino são realizadas. Informações sobre pendularidade apareceram, pela primeira vez, no Censo Demográfico de 1970, tornando possível identificar o número total de pessoas residentes em um município que trabalhavam e/ou estudavam em outro, ressaltando-se a impossibilidade de separar a pendularidade por motivo trabalho daquela por motivo estudo e, dada a ausência da informação referente ao nome do município onde se localizava o estabelecimento de trabalho e/ou estudo, de identificar os principais destinos dos pendulares e, portanto, o volume de fluxos específicos.

O Censo Demográfico de 1980, além de permitir a mensuração do volume de residentes de um município que eram pendulares, ou seja, que trabalhavam e/ou estudavam fora, resolveu a lacuna em relação à identificação e caracterização dos principais fluxos pendulares, com a inclusão da pergunta referente ao nome do município onde localizava o

estabelecimento de trabalho e/ou de estudo. Ressalta-se que para aqueles que declararam trabalhar e estudar fora, registrou-se apenas o nome do município de trabalho, havendo, portanto, a possibilidade de subenumeração dos movimentos pendulares dos indivíduos que trabalhavam e estudavam em municípios diferentes, ambos distintos do município de residência.

Infelizmente, o Censo Demográfico de 1991 não contemplou esta temática, a qual voltou a ser incluída no Censo Demográfico de 2000, sem muitos avanços em relação ao Censo de 1980. A única diferença é que no Censo de 2000 se perguntou não apenas o nome do município, mas também o nome da UF ou do país estrangeiro onde o indivíduo trabalhava ou estudava.

Já o Censo de 2010 traz duas perguntas para a identificação dos pendulares sendo a primeira relativa ao 'Município e Unidade da Federação ou país estrangeiro que frequentava escola ou creche', que apresentava as seguintes possibilidades de resposta: 'neste município', 'em outro município', ou 'em país estrangeiro'. Para aqueles que responderam em outro município foi perguntado, ainda, o nome da UF o nome do município de localização do estabelecimento de ensino; e para aqueles que estudam 'em outro país', o nome do país estrangeiro.

A segunda pergunta "em que município e Unidade da Federação ou país estrangeiro trabalha", apresentava as seguintes opções de resposta: 'no próprio domicílio', 'apenas neste município, mas não no próprio domicílio', 'em outro município', 'em país estrangeiro', e 'em mais de um município ou país'. Para aqueles que trabalham em município diferente daquele de residência perguntou-se o nome do município, da UF ou do país estrangeiro onde trabalha; se o indivíduo retorna para casa diariamente; e qual o tempo habitualmente gasto no deslocamento do domicílio até o local do trabalho principal.

Em todos os Censos, o IBGE admite como deslocamento pendular aquele que "uma pessoa realiza entre seus locais de residência e de trabalho/estudo, quando estes se localizam em municípios distintos" (PEREIRA e HERRERO, 2009, p. 9). Nessa definição, não se leva em conta outras informações importantes – como a periodicidade, o tempo e o meio de transporte utilizado no deslocamento – para a real compreensão entre o processo de expansão urbana e os movimentos pendulares, em determinada região. No entanto, é importante observar que o Censo de 2010 nos permite trabalhar com um conceito mais

estrito, dada a possibilidade de considerar como pendular apenas o movimento realizado por indivíduos que trabalham em municípios diferentes do de residência, e que retornam para casa diariamente, independentemente do tempo habitualmente gasto nesse deslocamento.

Para o estudo da integração regional, entre os municípios selecionados, utilizaremos apenas o Censo Demográfico de 2010. Analisaremos a pendularidade por trabalho, a pendularidade por estudo e a pendularidade total, entre os municípios selecionados, admitindo o conceito mais amplo de pendularidade, tendo em vista as especificidades dos contratos de trabalho – regime de 14 dias trabalhados por 14 dias de folga; de 21x21; 28x28; e 14x21 – de muitos dos trabalhadores das indústrias que operam na região. Essa especificidade é um fator adicional que viabiliza a dissociação entre o local de trabalho e o local de moradia para um grande número de trabalhadores, na medida em que permite que muitos deles residam em locais mais distantes – em outros estados da federação e inclusive em outros países - do que seria possível se o deslocamento para o trabalho fosse diário. Além desse fator, apontam-se como determinantes da pendularidade, o desenvolvimento dos sistemas de transporte e comunicação; assim como a concentração da atividade produtiva em algumas partes do território.

Finalmente cabe observar que como visto anteriormente, os Censos Brasileiros trazem informações sobre a pendularidade por motivo trabalho e estudo, apenas, muito embora existam outros fatores – como lazer, consumo, saúde, etc. – que levam as pessoas a saírem de seus municípios de residência para satisfazerem algumas de suas necessidades em outros municípios. Significa dizer que os verdadeiros fluxos pendulares são desconhecidos, muito embora tais motivos sejam, de fato, os mais relevantes.

## PENDULARIDADE POR MOTIVO TRABALHO E ESTUDO

Ainda, no Censo de 2010, através dos quesitos já identificados na seção anterior, confeccionamos a matriz origem-destino, por motivo trabalho. Nas linhas da Matriz 1 encontram-se os municípios de residência apenas dos trabalhadores e, nas colunas, os municípios onde trabalham, ambos restritos aos municípios selecionados. O valor em cada célula representa as saídas de um município (origem) e as entradas em outro (destino). Os totais das linhas indicam o total de trabalhadores pendulares que saíram de cada um dos

municípios de origem (residência) e o total das colunas o número de trabalhadores que cada município recebeu. Na diagonal principal estariam todos os que trabalham no mesmo município de residência; mas como estamos analisando a pendularidade, ela se apresenta nula.

Como se pode observar na Matriz 1, foram identificados, nessa territorialidade, em 2010, um total de 58.887 trabalhadores pendulares. Além do volume total, através desta matriz podemos identificar as principais origens e os principais destinos dos trabalhadores pendulares; o volume de fluxos específicos e classificá-los de acordo com a intensidade.

Matriz 1: Pendularidade por motivo trabalho, entre municípios selecionados (2010):

		Município onde trabalha											Total	
		Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Carapebus	Campos	Casimiro de Abreu	Conceição de Macabu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra		São Pedro da Aldeia
Município de Residência	A. dos Búzios	0	12	258	0	12	0	0	10	0	27	0	22	341
	A. do Cabo	71	0	1.058	0	33	10	0	323	0	11	0	102	1.608
	Cabo Frio	5.339	547	0	0	232	776	0	2.600	0	1.448	0	986	11.928
	Carapebus	6	0	0	0	33	0	13	2.227	60	27	0	6	2.372
	Campos	11	0	175	21	0	22	64	6.573	203	175	1.374	0	8.618
	C. de Abreu	41	0	260	0	29	0	20	1.560	0	2.066	0	10	3.986
	C. de Macabu	0	0	9	29	156	0	0	2.722	135	22	0	0	3.073
	Macaé	10	0	45	45	351	60	40	0	59	410	8	41	1.069
	Quissamã	0	0	5	148	197	5	7	817	0	20	0	0	1.199
	R. das Ostras	38	0	363	23	336	733	0	11.275	16	0	8	25	12.817
	S. J da Barra	0	0	0	0	1.230	0	0	207	21	23	0	0	1.481
	S. P. da Aldeia	877	141	8.446	0	59	32	10	667	0	163	0	0	10.395
	Total	6.393	700	10.619	266	2.668	1.638	154	28.981	494	4.392	1.390	1.192	58.887

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

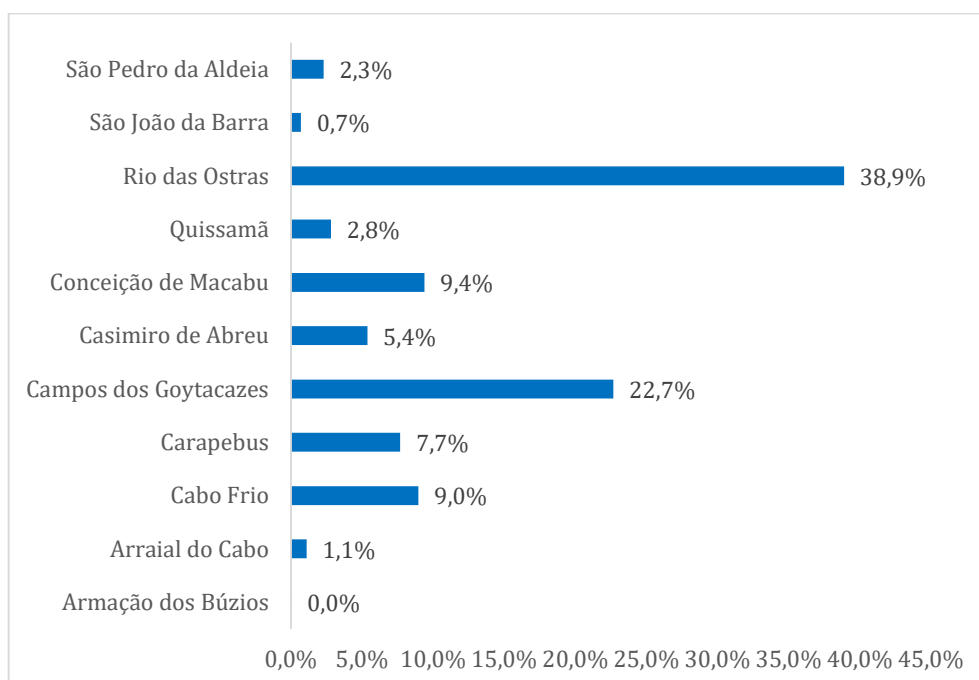
Analisando a Matriz 1 percebemos que Macaé se isola como área de destino, tendo atraído 28.981 (49,2%) trabalhadores, mas constituem outras importantes áreas de absorção da mão de obra pendular os municípios de Cabo Frio (18%) e Armação dos Búzios (10,9%). Como principais origens identificam-se os municípios de Rio das Ostras (21,8%), Cabo Frio (20%), São Pedro da Aldeia (17,7%) e Campos dos Goytacazes (14,6%).

Macaé, além de se destacar como a principal área de destino se destaca pela retenção de seus trabalhadores: daquele município saíram apenas 1.069 trabalhadores, para algum dos municípios selecionados.

Apenas dois municípios se destacam pelo volume de trabalhadores pendulares em direção a Macaé: Rio das Ostras (38,9%) e Campos dos Goytacazes (22,7%) (Gráfico 1); os quais fornecem 17.848 trabalhadores para o mercado de trabalho Macaense o qual necessita tanto

das migrações como dos movimentos pendularidade para preenchimento de seus postos de trabalho (SOUZA e TERRA, 2015). Apesar de termos feito a opção por trabalharmos com o conceito mais amplo de pendularidade, a maior parte destes movimentos, tanto para Rio das Ostras, contíguo a Macaé, quanto para Campos dos Goytacazes, a 114 Km de distância, é diário. No primeiro caso, a pendularidade dá-se principalmente pela Rodovia Amaral Peixoto (RJ-106); no segundo, pela BR 101, ainda com obras de duplicação.

Gráfico 1: Macaé - Origem dos Pendulares por motivo trabalho (2010)

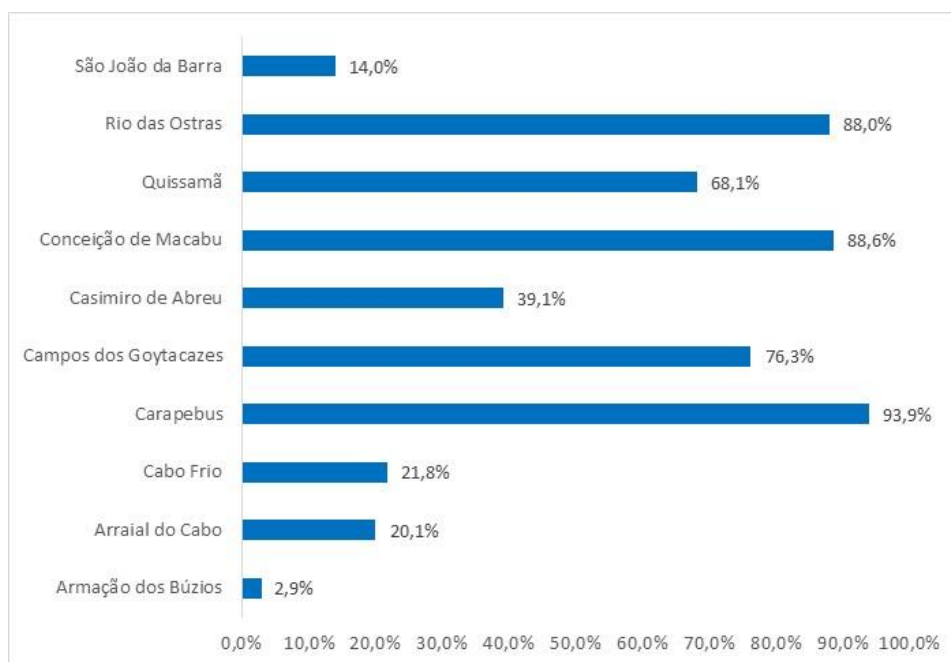


Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

Os fluxos pendulares originários e com destino para os demais municípios são menos densos, até porque tratam-se de municípios com populações pequenas. Mas em relação aos demais municípios, interessante observar que Macaé é sempre o destino prioritário, com exceção dos fluxos originários em Armação dos Búzios, João da Barra e São Pedro da Aldeia (Gráfico 2). Significa dizer que há uma relação de interdependência, no sentido de que os municípios pequenos precisam do mercado de trabalho de Macaé, para absorção de sua mão de obra; por outro lado, não fossem as pendularidades muitos postos de trabalho de Macaé ficariam sem serem preenchidos, ou o seriam apenas por migrações internas. Essa

interdependência foi assinalada por Souza e Terra (2015), através da estimativa do nível de dependência – mais estrito - de mão de obra exógena.

Gráfico 2: Macaé - Destino dos Pendulares por motivo trabalho (2010)



Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

Outra questão que deve ser levada em consideração é o fato de que por menores que sejam os fluxos, em números absolutos, eles são, na maioria dos casos, relativamente significativos. Em Carapebus, que está entre os municípios com fluxo, 93,9% trabalhava em Macaé. Também são significativas, em termos relativos, as pendularidades dos municípios de Conceição de Macabu (31,7% da PEA ocupada), São Pedro da Aldeia (27,6%), Rio das Ostras (25,4%) e Casimiro de Abreu (23,1%), como se pode notar na Tabela 3. Acreditamos na possibilidade de novas cidades dormitório, caso a integração permaneça como retratada pelo Censo de 2010.

Tabela 3: MUNICÍPIOS SELECIONADOS – % PEA ocupada que trabalhava em outro município (2010):

Municípios selecionados	Pendulares	Trabalhadores ocupados residentes	% PEA ocupada que trabalhava em outro
Armação dos Búzios	341	13.596	2,5
Arraial do Cabo	1.608	12.573	12,8
Cabo Frio	11.928	84.792	14,1
Carapebus	2.372	6.081	39,0
Campos dos Goytacazes	8.618	186.957	4,6
Casimiro de Abreu	3.986	17.236	23,1
Conceição de Macabu	3.073	9.709	31,7
Macaé	1.069	102.811	1,0
Quissamã	1.199	8.621	13,9
Rio das Ostras	12.817	50.493	25,4
São João da Barra	1.481	14.424	10,3
São Pedro da Aldeia	10.395	37.672	27,6

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

A Matriz 2, de pendularidade por motivo estudo, também foi confeccionada, considerando-se as informações do Censo de 2010. E, como se pode notar, 19.428 indivíduos estudavam em outro município. Um volume de pendulares significativamente inferior àquele por motivo trabalho, mas ainda assim bastante expressivo.

Neste contexto, Cabo Frio é o município que registra as maiores entradas (5.494 estudantes; 28,3% do total de pendulares por estudo), seguido por Macaé (3.822; 19,7%), Campos dos Goytacazes (2.485; 12,8%) e Rio das Ostras (2.352; 12,1%). As maiores saídas foram registradas em Cabo Frio, São Pedro da Aldeia e Rio das Ostras, respectivamente.

Matriz 2: Pendularidade por motivo estudo, entre municípios selecionados (2010):

		Município onde estuda												Total
		Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Carapebus	Campos	Casimiro de Abreu	Conceição de Macabu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra	São Pedro da Aldeia	
Município de Residência	A. dos Búzios	0	67	548	0	12	0	0	0	0	20	0	47	694
	A. do Cabo	0	0	798	0	0	0	0	0	0	0	0	29	827
	Cabo Frio	966	512	0	0	116	1.475	0	260	0	623	9	840	4.801
	Carapebus	0	0	0	0	87	0	19	379	127	0	0	0	612
	Campos	0	0	30	0	0	0	19	196	59	25	402	0	731
	C. de Abreu	0	0	85	0	0	0	0	353	0	1.417	0	9	1.864
	C. de Macabu	0	0	0	0	137	0	0	318	0	0	0	0	455
	Macaé	0	0	59	17	622	19	56	0	13	227	12	19	1.044
	Quissamã	0	0	0	55	261	0	0	146	0	10	0	0	472
	R. das Ostras	0	0	217	0	135	401	0	2.089	0	0	0	0	2.842
	S. J da Barra	0	0	0	0	1.042	0	0	23	0	0	0	0	1.065
	S. P. da Aldeia	6	89	3.757	0	73	0	0	58	0	30	8	0	4.021
	Total	972	668	5.494	72	2.485	1.895	94	3.822	199	2.352	431	944	19.428

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

Também neste caso, é também razoável analisarmos o peso da pendularidade em cada município. Como se pode notar na Tabela 2, são relativamente significativos os fluxos pendulares por estudo nos municípios de Casimiro de Abreu, onde observamos que 17,7% da população que estuda frequenta escola ou creche em outro município; Carapebus (16,3%), São Pedro da Aldeia (15,1%), São João da Barra (10,9%) e Arraial do Cabo (10,1%).

Tabela 2: MUNICÍPIOS SELECIONADOS – % População pendular por estudo (2010):

Municípios selecionados	Pendulares	Total População residente que estudava	% Pendular estudo
Armação dos Búzios	694	7.863	8,8
Arraial do Cabo	827	8.190	10,1
Cabo Frio	4.801	57.199	8,4
Carapebus	612	3.752	16,3
Campos dos Goytacazes	731	145.898	0,5
Casimiro de Abreu	1.864	10.513	17,7
Conceição de Macabu	455	6.372	7,1
Macaé	1.044	62.182	1,7
Quissamã	472	6.585	7,2
Rio das Ostras	2.842	30.798	9,2
São João da Barra	1.065	9.760	10,9
São Pedro da Aldeia	4.021	26.697	15,1

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

Observe, na Tabela 2, que a pendularidade por estudo originária em Campos dos Goytacazes e em Macaé são ínfimas. Isso se explica pela concentração de reconhecidas Instituições de ensino médio e superior nestes municípios, o que os torna o destino principal de muitos indivíduos.

## PENDULARIDADE TOTAL E INTEGRAÇÃO REGIONAL

Como dito anteriormente, os movimentos pendulares constituem a principal variável considerada por alguns autores nas análises da integração regional. Como o Censo traz informações sobre pendularidade por trabalho e estudo e, como verificamos na seção anterior, que ambos são significativos, na região estudada, no intuito de analisarmos a integração entre tais municípios serão levadas em consideração tanto a pendularidade por trabalho o quanto a pendularidade por estudo.

A esse respeito é importante considerar que as Matrizes 1 e 2 não podem ser diretamente somadas, pois ao fazermos isto estaremos incorrendo no erro de dupla contagem daqueles que trabalham e estudam em um mesmo município, sendo este diferente do município de residência.

A tabela 3, apresenta a sumarização dos fluxos de deslocamento dos municípios selecionados no período de 2010. Nela, são apresentados os percentuais referentes aos movimentos temporários por motivo de trabalho, estudo e pelos dois motivos, simultaneamente. Por isso, seus valores não coincidem exatamente com aqueles da Matriz 3, onde foram excluídos os casos de dupla contagem, como se verá adiante. Note-se que para esta categoria – trabalho e estudo - os deslocamentos se restringem a uma pequena parcela de pendulares, em cada um dos municípios.

Os municípios de Cabo Frio, Macaé e Rio das Ostras se isolam entre os municípios com um maior fluxo de deslocamentos entre os municípios dos arranjos estudados, tendo como principal motivo, majoritariamente, o trabalho. Esse mesmo padrão é observado em praticamente todos os outros municípios, tendo como exceção apenas Armação dos Búzios que tem o estudo como principal motivo de deslocamento entre os pendulares residentes no município.

Tabela 3: Municípios selecionados – % Deslocamentos, segundo o motivo (2010):

Municípios selecionados	Deslocamentos por trabalho e/ou estudo	Percentual por motivo do deslocamento (%)		
		Trabalho e estudo	Trabalho	Estudo
Armação dos Búzios	1.043	0,8	32,7	66,5
Arraial do Cabo	2.576	5,5	62,4	32,1
Cabo Frio	17.160	2,5	69,5	28,0
São Pedro da Aldeia	3.169	5,8	74,9	19,3
Campos dos Goytacazes	9.515	1,7	90,6	7,7
São João da Barra	5.996	2,4	66,5	31,1
Carapebus	3.735	5,5	82,3	12,2
Casimiro de Abreu	2.138	1,2	50,0	48,8
Conceição de Macabu	1.717	2,7	69,8	27,5
Macaé	16.507	5,1	77,6	17,2
Quissamã	2.675	4,8	55,4	39,8
Rio das Ostras	14.896	3,2	69,8	27,0

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do IBGE. Censo Demográfico (2010).

Para evitarmos a dupla contagem adotamos a Matriz 1, para a pendularidade de trabalho, e, excluímos da Matriz 2, todos aqueles que declararam estudar em outro município, desde que este seja exatamente o mesmo município onde se localiza o estabelecimento de trabalho, uma vez que estes movimentos já se encontram inclusos na Matriz 1. Foram identificados 2.813 pendulares por trabalho e estudo, com destino único, e um total de 16.704 pendulares exclusivamente por trabalho.

Após a exclusão da dupla contagem, confeccionamos, através da soma da Matriz 1 e da Matriz 2 excluída a dupla contagem, a Matriz 3, que nos indica um fluxo pendular de 75.591 indivíduos, lembrando que como se trata de municípios espacialmente próximos, a maioria destes movimentos é diário, muito embora não tenhamos estabelecido esta condição para a identificação dos pendulares.

Matriz 3: Municípios selecionados – Pendularidade Total

	Município de Destino												Total	
	Armação dos Búzios	Arraial do Cabo	Cabo Frio	Carapebus	Campos dos Goytacazes	Casimiro de Abreu	Conceição de Macabu	Macaé	Quissamã	Rio das Ostras	São João da Barra	São Pedro da Aldeia		
Município de Origem	Armação dos Búzios	0	79	806	0	24	0	0	10	0	39	0	69	1.027
	Arraial do Cabo	71	0	1.765	0	33	10	0	323	0	11	0	111	2.324
	Cabo Frio	6.191	1.037	0	0	338	2.201	0	2.731	0	1.993	9	1.798	16.298
	Carapebus	6	0	0	0	120	0	32	2.432	176	27	0	6	2.799
	Campos dos Goytacazes	11	0	205	21	0	22	83	6.657	251	175	1.758	0	9.183
	Casimiro de Abreu	41	0	328	0	29	0	20	1.845	0	3.422	0	19	5.704
	Conceição de Macabu	0	0	9	29	282	0	0	2.844	135	22	0	0	3.321
	Macaé	10	0	104	62	948	79	96	0	72	637	20	60	2.088
	Quissamã	0	0	5	203	444	5	7	936	0	30	0	0	1.630
	Rio das Ostras	38	0	565	23	471	1.123	0	12.542	16	0	8	25	14.811
	São João da Barra	0	0	0	0	2.155	0	0	218	21	23	0	0	2.417
	São Pedro da Aldeia	877	218	11.843	0	122	32	10	710	0	169	8	0	13.989
		7.245	1.334	15.630	338	4.966	3.472	248	31.248	671	6.548	1.803	2.088	75.591

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

A partir de tais informações, partimos, então, para a estimativa de um indicador de integração regional. Adaptando metodologia desenvolvida por Lobo *et al* (2017)<sup>5</sup>, estimamos o Grau de Integração Regional (GIR), a partir da média aritmética de três indicadores simples, a saber: Grau de Pendularidade Interna (GPI), Grau de Conectividade Interna (GCI) e Grau de Pendularidade Nuclear (GPN). Implicitamente estamos admitindo a mesma importância relativa dos três indicadores simples na composição do GIR.

$$GIR = \frac{GPI + GCI + GPN}{3}$$

<sup>5</sup> Lobo *et al* (2017) desenvolveram uma metodologia inédita para a estimativa da Integração Regional, a partir do estudo de caso da RMBH (2010). Segundo a metodologia desenvolvida pelos autores, o Índice de Integração Regional (IIR) resulta da média aritmética entre o Índice de Pendularidade Interna (IPI), o Índice de Conectividade Pendular (ICP) e o Índice de Pendularidade Nuclear (IPN). O IPI resulta da interpolação linear da Razão de Pendularidade Interna (RPI), dada pelo quociente entre a pendularidade entre os municípios da RMBH, no numerador, e a pendularidade externa (para fora da RMBH), no denominador. O ICP, por sua vez, resulta da interpolação linear da Razão de Conectividade Pendular (RCP), dada pelo quociente entre o número de conexões efetivas e o número de conexões possíveis. Finalmente o Índice de Pendularidade Nuclear (IPN), resulta da interpolação linear da Razão de Pendularidade Nuclear, dada pelo quociente entre o número de pendulares para o núcleo metropolitano e a pendularidade total entre municípios metropolitanos. Neste artigo, assumimos a concepção e, portanto, as dimensões da Integração Regional trazida por esses autores. Entretanto, no nosso caso, a Razão de Pendularidade Interna, por nós denominada Grau de Pendularidade Interna (GPI), foi estimada, diferentemente da metodologia original, usando-se, no denominador, a Pendularidade Total a partir de cada município, sendo esta a adaptação mais robusta realizada na metodologia. As demais estimativas – Grau de Conectividade Interna (GCI) e Grau de Pendularidade Nuclear (GPN) - seguiram a metodologia original, ou seja, apesar das diferenças de nomenclatura correspondem às RCI e RPN da metodologia original. Porém, em função da adaptação no GPI, não houve necessidade de interpolação linear de nenhum desses quocientes.

O Grau de Pendularidade Interna (GPI) é dado pelo quociente entre a pendularidade com origem e destino em dos municípios selecionados ( $P_{j,SM}$ ) e, no denominador, a pendularidade total intra-estadual, originária em cada um dos municípios selecionados ( $P_{j,T}$ ).

$$GPI = \frac{P_{j,SM}}{P_{j,T}}$$

Os parâmetros para análise deste indicador são 0 e 1, assumindo o valor 0 na ausência de pendularidade interna e valor 1 quando toda e qualquer pendularidade for, exclusivamente, em direção a algum município selecionado. Sendo assim, quanto mais próximo da unidade, maior a pendularidade interna em relação à pendularidade total. Consideramos este indicador a primeira dimensão do GIR.

O Grau de Conectividade Interna (GCI), por sua vez, resultado do quociente entre o número de conexões reais, por trabalho e estudo, estabelecidas por um município com os demais municípios selecionados ( $C_r$ ) e o número de conexões possíveis ( $C_p$ ), iguais a 11, neste caso, dado que estamos trabalhando com um conjunto de 12 municípios.

$$GCI = \frac{C_r}{C_p}$$

Analogamente ao caso anterior, este indicador varia entre 0, quando o município selecionado não estabelece conexão com nenhum outro município, e 1, quando estabelece conexões com todos os municípios do conjunto. Quanto mais próximo da unidade, maior o número de municípios com os quais o município selecionado estudado estabelece conexões por trabalho e estudo.

Finalmente, o Grau de Pendularidade Nuclear diz respeito ao número de pendulares internos (ou seja, entre os municípios selecionados), que tiveram como destino o núcleo. Para a estimativa deste indicado, considerando o percentual de pendulares (por trabalho e estudo, da Matriz 3), que se destinam a Macaé optamos por considerar este município como núcleo, muito embora admitamos a hipótese de uma região policêntrica. Mas como se trata de um indicador com base em informações sobre trabalho e estudo, é incontestável a preponderância de Macaé. Sendo assim, consideramos, no numerador, a pendularidade originária em cada um dos municípios selecionados, com destino a Macaé (núcleo) e, no denominador, a pendularidade total de cada município, em direção a algum município

selecionado, incluindo o núcleo. Como os demais, seu valor varia entre 0 e 1, sendo mais próximo da unidade quanto maior a pendularidade em direção ao núcleo.

$$GPN = \frac{P_N}{P_{MS}}$$

Os resultados destas estimativas, bem como do GIR encontram-se dispostos na Tabela 4, onde podemos observar, um elevado grau de pendularidade interna, em todos os municípios, indicando que a maior movimentação de trabalhadores e estudantes dá-se entre os próprios municípios selecionados; elevado grau de conectividade, também em todos os municípios, indicando que estabelecem conexões por motivo trabalho e/ou estudo, diárias ou não, com vários outros municípios da região. Tais resultados refletem-se nos elevados Graus de Integração Regional. Curioso perceber, através do GIR, indicador resumo da Integração Regional, que esta é em geral elevada, mesmo considerando-se aqueles municípios que não tem uma relação muito forte com o núcleo (Macaé).

Tabela 4: Municípios selecionados - Grau de Integração Regional (GIR), segundo seus componentes (2010):

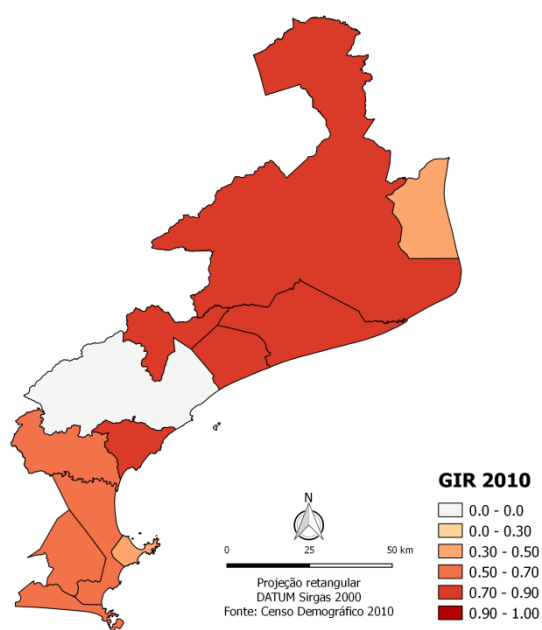
Municípios selecionados	GPI	GCI	GPN	GIR
Armação dos Búzios	0,79	0,55	0,01	0,45
Arraial do Cabo	0,75	0,64	0,14	0,51
Cabo Frio	0,83	0,73	0,17	0,58
Carapebus	0,99	0,64	0,87	0,83
Campos dos Goytacazes	0,72	0,82	0,72	0,75
Casimiro de Abreu	0,85	0,64	0,32	0,60
Conceição de Macabu	0,91	0,55	0,86	0,77
Macaé	0,58	0,91	0,00	0,49
Quissamã	0,94	0,64	0,57	0,72
Rio das Ostras	0,88	0,82	0,85	0,85
São João da Barra	0,92	0,36	0,09	0,46
São Pedro da Aldeia	0,83	0,82	0,05	0,57

Fonte: IBGE. Censo Demográfico (2010).

Observando a Figura 2 notamos que a maior integração é observada entre municípios do norte fluminense, dentre os quais São João da Barra se destaca pela menor relação com o núcleo. Os municípios do aglomerado de Cabo Frio se mostram influenciados pelo dinamismo

econômico de Macaé, mas em menor intensidade, o que se explica por certo dinamismo econômico próprio devido ao turismo e à indústria salineira, como dito anteriormente.

FIGURA 2: MUNICÍPIOS SELECIONADOS – GRAU DE INTEGRAÇÃO REGIONAL, MACAÉ COMO NÚCLEO (2010):



Fonte: Censo demográfico de 2010. Elaboração dos autores.

Note, ainda, que, em 2010, destacaram-se pelo alto grau de integração regional - GIR igual ou superior a 0,7 - os municípios de Campos dos Goytacazes, Carapebus, Conceição de Macabu, Quissamã e Rio das Ostras; pelo médio nível de integração - GIR igual ou superior a 0,5 e menor que 0,7 – os municípios de Cabo Frio, São Pedro da Aldeia e São João da Barra; e pelo baixo nível de integração (GIR menor que 0,5) os municípios de Armação dos Búzios e Arraial do Cabo. No entanto é interessante observar que mesmo os municípios do aglomerado de Cabo Frio os quais, como já dito, acreditamos sofrer alguma influência pelo dinamismo da RMRJ, apresentam-se cada vez mais integrados com os municípios do litoral norte fluminense.

## DESAFIOS PARA O DESENVOLVIMENTO REGIONAL

Os resultados discutidos no transcorrer do presente trabalho nos permitem afirmar que os municípios do litoral norte fluminense vêm atravessando um dos processos de mudança mais profundos do estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à integração regional. A transformação observada sustenta a necessidade de um planejamento regional que vise o desenvolvimento conjunto e não somente cada município isoladamente.

A questão que trazemos à arena de discussão é que um Grau de Integração Regional (GIR) tão elevado revela a necessidade de uma instância de governança supralocal, definida como uma instância própria de governança responsável pelo planejamento da região como um todo. Nesse aspecto é interessante elucidar que “se o conceito de governabilidade remete às condições sistêmicas sob as quais se dá o exercício do poder, ou seja, aos condicionantes do exercício da autoridade política, governança qualifica o modo de uso dessa autoridade” (AZEVEDO e ANASTASIA, 2002, p. 80).

Nesse sentido, tal instância deve envolver “além das questões político-institucionais de tomada de decisões, as formas de interlocução do Estado com os grupos organizados da sociedade, no que se refere ao processo de definição, acompanhamento e implementação de políticas públicas” (ibid. p. 80). Esta instância não deve concorrer com as governanças municipais, pelo contrário, numa situação ideal ela deve ser suficientemente hábil para associar interesses municipais isolados ao interesse regional. Sendo assim, não é possível discutir planejamento e desenvolvimento regional sem levarmos em consideração um terceiro que elemento que altera as relações de poder, modifica estratégias, estruturas e culturas em um território: a variável política.

Pensar em governança supralocal nos remete à ideia de uma ‘convergência de múltiplos locais’ a fim de integrar e promover o desenvolvimento. Segundo Garson (2009, p. 74) “a cooperação entre governos locais pode ser a chave para reduzir desigualdades e melhorar a eficiência econômica”.

Em 2001, os municípios fluminenses produtores de petróleo na Bacia de Campos perceberam a necessidade de se fortalecerem politicamente e fundaram, naquele período, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás do Estado do Rio de Janeiro

(Ompetro), formada pelos municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Armação dos Búzios, Cabo Frio, Arraial do Cabo e Niterói. Dentre os municípios analisados neste trabalho, somente São Pedro da Aldeia e Conceição de Macabu não fazem parte desta organização, apesar de também estarem inseridos na dinâmica petrolífera, sofrendo impactos diretos e indiretos da exploração e produção de petróleo na região.

A Ompetro tem todas as condições de assumir o papel de instância de governança supralocal. Entretanto, Piquet (2004, p. 34) argumenta que ela não apresentou até o momento “uma visão sistêmica do crescimento econômico regional e de alternativas concretas de seu desenvolvimento”, situação que perdura ainda hoje, como nos sugere a fala de José Luiz Vianna da Cruz, em entrevista realizada pelo RJ Inter TV, na série ‘Petróleo: Riqueza Explorada’:

“A Ompetro foi uma ideia inspirada pela sociedade e que dessa forma pode-se dizer que ela foi desvirtuada pelas administrações locais, pelas prefeituras e pela ação dos prefeitos em sua forma de conduzi-la. Na verdade, como não houve nenhum planejamento, nenhum critério, como por exemplo, uma expectativa que a região tinha e que estava nos discursos dos prefeitos da Ompetro que era diversificar a economia pra esse *‘futuro pós-petróleo’*, isso acabou não ocorrendo”.

(Adaptado de RJ Inter TV 2ª Edição, 2018)

A fragilidade da Ompetro resulta de fatores associados à fragmentação das estruturas de poder no território da Bacia de Campos. Entretanto, a atual liderança da organização – Rafael Diniz, prefeito de Campos dos Goytacazes, reconhece a necessidade de se pensar no desenvolvimento da região de forma coletiva e não somente de forma atomizada<sup>6</sup>. Em entrevista também concedida à RJ Inter TV, na série ‘Petróleo: Riqueza Explorada’, Rafael Diniz afirma:

"Hoje, a Ompetro não cumpre um papel que cumpriu lá atrás, mas nem por isso, a gente pode deixar de ter o desejo. Esse é meu desejo e, repito, de tantos outros prefeitos, de retomarmos a Ompetro. Nós a reorganizaremos para que ela possa voltar a ter sua força, pra sentar nas grandes mesas e fazermos grandes debates".

(Adaptado de RJ Inter TV 2ª Edição, 2018)

---

<sup>6</sup> Para maiores detalhes, consultar a série: ‘Petróleo: Riqueza Explorada’, que aborda os principais problemas enfrentados pela Ompetro, além de trazer entrevistas concedidas pelos representantes dos municípios inseridos nesta organização.

Atualmente começa a haver um consenso entre as lideranças políticas em torno da necessidade de se estruturar a Ompetro ou então pensar em instância de governança voltada para a gestão integrada e compartilhada entre os representantes do poder público, do mercado e também a sociedade civil organizada.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

À luz das questões que definem o novo padrão de desenvolvimento do litoral norte fluminense relacionado aos deslocamentos domicílio-trabalho/estudo, constatamos o elevado grau de interação que os municípios pertencentes a este território têm demonstrado, além da emergente necessidade de reestruturação dos mecanismos de governança supralocal. Além desta lacuna a ser preenchida, destacamos também os seguintes desafios no que diz respeito ao desenvolvimento regional do litoral norte fluminense a serem superados:

1. Necessidade de reorganização do mercado de trabalho, promovendo o reestabelecimento dos postos formais de emprego. O atual prefeito de Macaé e ex-presidente da Ompetro Aluizio Junior desponta como uma das lideranças preocupadas em superar este desafio, uma vez que o município macaense foi impactado diretamente em sua oferta de empregos devido à acentuada crise do estado e à considerável contração dos postos formais de trabalho nas indústrias *off shore* no município;
2. Articulação entre os municípios de forma a viabilizar as decisões tomadas. Uma parte significativa dos prefeitos ocupa-se, por vezes, exclusivamente com a gestão dos seus municípios e isso os tem afastado das reuniões da Ompetro e de outros compromissos que visem a discussão integrada dos problemas comuns aos municípios do litoral norte fluminense.
3. Incluir os municípios de São Pedro da Aldeia e Conceição de Macabu à mesa das instâncias de governança supralocal, uma vez que, apesar destes municípios não se configurarem como produtores de petróleo, também são afetados pela dinâmica petrolífera e parapetrolífera da região, além de integrarem o circuito de interação e desenvolvimento regional neste território, como demonstramos.
4. A necessidade de uma articulação regional que haja um planejamento estratégico integrado e divisão de funções entre os municípios que compõem essa instância,

baseada em processos regionais e não somente em ações pontuais realizadas pelos municípios de forma isolada.

5. Reduzir o nível de dependência das receitas dos royalties no orçamento público dos municípios, diversificando os proventos da gestão pública municipal local.
6. Trazer para os processos de governança a participação da sociedade civil, tendo em vista o seu papel de agente transformador nas sociedades democráticas e também sua atuação no processo de orientar a forma pela qual os municípios são governados.

Por fim, há ainda fatores que dificultam a politização do litoral norte fluminense e a construção de mecanismos de governança supralocal ou o fortalecimento e reestruturação das instâncias já existentes – como o caso da Ompetro. Um deles é a pulverização e atomização do poder político em um território que, apesar de um considerável grau de integração regional e potencialidade de articulação política, ainda não se reconhece como uma unidade de planejamento.

## REFERÊNCIAS

- AZEVEDO, S. de., ANASTASIA, F. Governança, “Accountability” e Responsividade. Revista de Economia Política, vol. 22, nº 1 (85), 2002. p. 79 – 97.
- BAENINGUER, R., GONÇALVES (2000). Migrações Internas no Brasil: municípios metropolitanos e não metropolitanos. Anais do II Encontro Nacional sobre migração. Belo Horizonte: ABEP. P 535-562.
- CARVALHO, N. R. Poder local: clientelismo e *deficit* legislativo. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital; Observatório das Metrôpoles, 2015. p. 427 a 452.
- GARSON, S. Regiões metropolitanas: por que não cooperam? Rio de Janeiro. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles; Belo Horizonte, MG; PUC, 2009.
- IBGE. Arranjos populacionais e concentrações urbanas do Brasil. Coordenação de Geografia. Rio de Janeiro 2015.
- IBGE. Censo Demográfico Brasileiro. 2010.

- INTER TV REGIÃO DOS LAGOS (Rio de Janeiro). Portal G1. Petróleo: Riqueza Explorada: Ompetro e suas incertezas para o futuro. 2018. Disponível em: < [g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/serie-petroleo-riqueza-explorada-fala-da-ompetro-e-das-incertezas-para-o-futuro.ghtml](http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/serie-petroleo-riqueza-explorada-fala-da-ompetro-e-das-incertezas-para-o-futuro.ghtml)>. Acesso em: 10 nov. 2018.
- JARDIM, A. de P. Reflexões sobre a mobilidade pendular. In: OLIVEIRA, L. A. P. de; OLIVEIRA, A. T. R. de. Reflexões sobre os deslocamentos populacionais no Brasil. Rio de Janeiro: IBGE, 2011.
- LOBO, C., CARDOSO, L., ALMEIDA, I. L. de., GARCIA, R.A. “Mobilidade Pendular e a Integração Metropolitana: Uma Proposta Metodológica para os Municípios da Região Metropolitana de Belo Horizonte/MG (2010).” Revista Brasileira de Estudos de População, vol. 34, no. 2, 2017, p. 321-339.
- PEREIRA, R. H. M. & HERRERO, V. (2009). Mobilidade pendular: Uma proposta teórico-metodológica. Texto para discussão n° 1395. Rio de Janeiro: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA). Disponível em [www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1395.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1395.pdf)
- PIQUET, R. P. S. Norte fluminense: mudanças e incertezas na era do petróleo. RDE. Revista de Desenvolvimento Econômico , Bahia, v. 9, p. 27-35, 2004.
- SOARES, P. R. R. Metropolização, aglomerações urbano-industriais e desenvolvimento regional no sul do Brasil. Cadernos Metrópole, v. 20, n. 41, p. 15–34, 2018.
- SOUZA, J., FRUTUOZO, J. V. P. “Rio De Janeiro: Considerações Sobre os Processos de Expansão Urbana e Interiorização do Crescimento (1980-2010).” Urbe. Revista Brasileira De Gestão Urbana, vol. 10, no. 1, 2018, pp. 124–139.
- SOUZA, J., PASSARELLI-ARAUJO, H., VASCONCELOS JÚNIOR, A. F. S. Macaé: uma cidade em movimento. “Macaé: processos de reconstrução econômica e social no cenário de reconfiguração da cadeia de petróleo e gás”. Núcleo de Estudo e Pesquisa: Observatório da cidade de Macaé. No prelo.
- SOUZA, J., TERRA, D. C. T. (2015). Indústria petrolífera, mercado de trabalho e nível de

dependência da mão de obra exógena nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, RJ. *Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais*, v. 17, n. 1, pp. 123-143.

SOUZA, J., TERRA, D. C. T. “Rio De Janeiro: Rumo a Uma Nova Região Metropolitana?” *Cadernos Metrópole*, vol. 19, no. 40, 2017, p. 817–840.