

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPAIS E A QUESTÃO AMBIENTAL: UMA ANÁLISE DOS MECANISMOS LEGAIS DE PROTEÇÃO AMBIENTAL EM MACAÉ

Rodrigo Lemes Martins¹

Thiago Wentzel de Melo Vieira²

Beatriz Rohden Becker³

O desenvolvimento econômico da cidade de Macaé está fortemente relacionado à indústria do petróleo, colocando o município alinhado às políticas do novo-desenvolvimentismo, que, no Brasil, focou a ampliação da estrutura de exportação de *commodities*. Este artigo discute as ações do poder público de Macaé na promoção de uma política de desenvolvimento e as contradições inerentes à adoção de mecanismos participativos, que poderiam garantir a resiliência do modelo de crescimento adotado. As ações do Executivo foram avaliadas pelo acompanhamento do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e da agenda ambiental da revisão do Plano Diretor Municipal. Assim, foram avaliadas as políticas públicas e seus papéis para garantir a continuidade dos modelos de expropriação necessários a um programa de desenvolvimento, promovendo uma flexibilização da política ambiental e dos instrumentos jurídicos de conservação da natureza do município, pondo em risco a participação popular.

Palavras-chave: meio ambiente; desenvolvimento socioambiental; políticas públicas.

MUNICIPAL PUBLIC POLICIES AND THE ENVIRONMENTAL ISSUE: AN ANALYSIS OF THE LEGAL MECHANISMS OF ENVIRONMENTAL PROTECTION IN MACAÉ

The economic development of Macaé city is strongly related to the petroleum industry, placing the municipality aligned with new-developmentism policies that in Brazil are focused on expanding the export structure of commodities. This paper discusses the initiatives performed by the municipal government of Macaé in promoting a development policy, and the contradictions related to the use of participative mechanisms, which guarantee some resilience to the progress model adopted. The government actions were evaluated by the Municipal Council of Environment and Sustainable Development and the environmental agenda of the Municipal Plan review. The public policies implemented were evaluated, as well as how they act to guarantee the continuity of the expropriation models, necessary to a development agenda, promoting a flexibilization of the environmental policies and municipal laws for nature conservation and affecting public participation.

Keywords: environment; social environmental development; public policy.

1. Doutor em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Professor adjunto no Núcleo de Pesquisa e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé (Nupem/UFRJ). *E-mail:* <rodr.lemes@gmail.com>.

2. Especialista em gestão ambiental e mestre em ciência ambientais e conservação pela UFRJ. Mestrando em Geografia na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). *E-mail:* <wentzel_bio@hotmail.com>.

3. Mestra em engenharia de reservatório e exploração pela Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Professora assistente na UFRJ, *campus* UFRJ – Macaé. *E-mail:* <beatrizrbecker@gmail.com>.

POLÍTICAS PÚBLICAS MUNICIPALES Y LA CUESTIÓN AMBIENTAL: UNA ANÁLISE DE LOS MECANISMOS LEGALES DE PROTECCIÓN AMBIENTAL EN MACAÉ

El desarrollo económico de la ciudad de Macaé está fuertemente relacionada con la industria del petróleo, poniendo el municipio alineado con las políticas del nuevo desarrollismo que, en Brasil, se centró en la expansión de la estructura de exportación de *commodities*. Este artículo presenta las iniciativas del gobierno de Macaé, con el fin de promover una política de desarrollo, y las contradicciones inherentes a la adopción de mecanismos de participación que puedan garantizar una cierta resiliencia al modelo de crecimiento adoptado. Las acciones del Ejecutivo se evaluaron mediante la supervisión del Consejo Municipal de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible y el programa ambiental de la revisión del Plan Maestro. Así evaluamos las políticas públicas y de qué manera actúan para garantizar la continuidad de los modelos de expropiación necesarios para un programa de desarrollo, por medio de la promoción de una flexibilización de la política ambiental y los instrumentos jurídicos del municipio para la conservación de la naturaleza y poniendo en riesgo la participación de la población.

Palabras clave: medio ambiente; desarrollo socioambiental; política pública.

POLITIQUES PUBLIQUES MUNICIPALES ET LES QUESTIONS ENVIRONNEMENTALES: UNE ANALYSE DES MÉCANISMES JURIDIQUES DE PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT À MACAÉ

Le développement économique de la ville de Macaé est fortement liée à l'industrie pétrolière, en mettant la ville alignée sur les politiques du nouveau développementalisme qui, au Brésil, est axé sur l'expansion de la structure d'exportation des *commodities*. Cet article présente les initiatives du gouvernement de Macaé, dans le but de promouvoir une politique de développement, et les contradictions inhérentes à l'adoption de mécanismes participatifs qui peuvent assurer une certaine résilience pour le modèle de croissance adopté. L'action de l'exécutif a été évaluée par le suivi des forums de discussion, le Conseil Municipal de L'environnement et du Développement Durable et l'agenda environnemental de la révision du Plan Directeur. Il aborde aussi les politiques publiques et leur rôle pour assurer la continuité des modèles d'expropriation nécessaires pour un programme de développement, favorise un assouplissement des politiques environnementales et des lois municipales pour la conservation de la nature, qui met en danger la participation des populations.

Mots-clés: environnement; développement environnemental; politiques publiques.

JEL: H76; H760; R5.

1 INTRODUÇÃO

Na última década, o país tem vivenciado um intenso processo de transformação socioespacial, tendo em vista as novas políticas desenvolvimentistas⁴ que culminam, sobretudo, na construção de grandes projetos de intervenção espacial. Trata-se de um novo ciclo de desenvolvimento instituído pelo Estado brasileiro após o ano de 2000 e que reorientou as bases do crescimento econômico do país. Tal modelo vem sendo denominado de novo-desenvolvimentismo (Bresser-Pereira

4. Política econômica baseada na meta de crescimento da produção industrial e da infraestrutura, com participação ativa do Estado, como base da economia e o consequente aumento do consumo.

e Theuer, 2012). Em linhas gerais, pode-se dizer que o novo-desenvolvimentismo pretende ser a construção de um “terceiro discurso”, que acentua o papel ativo e fundamental do Estado na promoção do desenvolvimento (Sicsú, De Paula e Michel, 2007), assim como uma política industrial, com aumento da infraestrutura física e das matrizes energéticas, aliado a políticas de combate à fome e à desigualdade social.

A partir do ano de 2007, o novo-desenvolvimentismo assevera-se com o lançamento de uma série de programas, organizados sob égide do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), visando ao desenvolvimento do país. O PAC expressa o compromisso do Estado com as questões inerentes à recuperação do planejamento estratégico como instrumento de desenvolvimento, ou seja, o Estado recupera o papel indutor do investimento público para a alavancagem do investimento privado (Mercadante, 2010). Destaca-se a centralidade que a cadeia produtiva do petróleo passou a ter nessa reorientação do desenvolvimento do país, principalmente após a descoberta de novas jazidas de petróleo em camadas mais profundas às atualmente exploradas, conhecidas como camadas do pré-sal, em 2003 (Binsztok, 2012).

Na esteira deste desenvolvimento, conduzido em escala nacional, verificam-se os desdobramentos nas escalas menores, isto é, o aumento exponencial das receitas estaduais e municipais, as quais recebem os grandes projetos de intervenção espacial, especialmente os de cunho petroquímico, ampliando, assim, suas receitas. Nesse contexto, destaca-se a questão dos *royalties*⁵ do petróleo e o efeito dessa política atual, pautada majoritariamente na produção, na ampliação da cadeia produtiva e da capacidade de escoamento da produção do petróleo. Os *royalties* do petróleo constituem-se em um dispositivo legal, viabilizado pela Lei do Petróleo (Lei nº 9.478/1997), que garante que parte da receita gerada pela exploração do petróleo compense municípios que abrigam estruturas envolvidas na exploração desse recurso, com pagamentos de participações especiais na exploração petrolífera *offshore* (Piquet, 2012).

É nesta conjuntura que o município de Macaé, considerado como “capital nacional do petróleo”, ganha relevância, por desenvolver, desde o final da década de 1970, uma malha de empresas fornecedoras de bens e serviços necessários à manutenção das atividades *offshore*,⁶ além de uma importante infraestrutura de escoamento da produção (Loureiro *et al.*, 2014). O município está, portanto, integrado diretamente ao modelo de desenvolvimento em voga no país e, tendo

5. Compensação financeira referente à participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.

6. Relativo à atividade (prospecção, perfuração e exploração) de empresas de exploração petrolífera que operam ao longo da costa.

em vista o montante de *royalties* e a estrutura econômica do município, Macaé é considerada como umas das principais “cidades do petróleo” (Givisiez e Oliveira, 2012). Assim, de acordo com os autores supracitados, trata-se de uma cidade rica, em relação à média dos municípios brasileiros, apresentando capacidade de investimento mais elevada do que a média nacional.

2 OBJETIVO E METODOLOGIA DO TRABALHO

Este trabalho tem como objetivo analisar algumas ações do poder público de Macaé em favor da iniciativa privada, na promoção de um dito desenvolvimento. Assim, descrever a relação entre o governo municipal visando aumentar a receita tributária e garantir o contínuo crescimento econômico, porém com uma flexibilização da política ambiental e dos instrumentos jurídicos de conservação da natureza do município, pondo em risco a participação popular.

Como metodologia foi utilizada a pesquisa exploratória envolvendo levantamento bibliográfico (Gil, 2011), metodologia mais relacionada com o problema a ser analisado, o fenômeno observado e o objetivo proposto (Marconi e Lakatos, 2007). Os trabalhos utilizados foram elencados com base nas contribuições relativas ao tema sobre a participação popular em fóruns de discussão sobre questões ambientais, incluindo relatórios e *sites* oficiais do governo municipal e do Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (Commads).

A coleta de dados teve início em janeiro de 2013 e término em março de 2016. Nesse período, iniciou-se uma nova gestão do Executivo, marcada por discursos de desenvolvimento sustentável, e uma agenda ambiental alinhada com a política do partido eleito, o Partido Verde. Também é importante destacar, para o período de estudo, a crise na arrecadação dos *royalties* dos municípios da região Norte Fluminense, em função da crescente queda no preço do barril de petróleo (Carvalho e Loureiro, 2016). Segundo o prefeito em exercício em 2015, a crise afetou severamente a economia da cidade, que, ao longo dos anos, não promoveu uma diversificação dos setores produtivos, tornando-se economicamente dependente da economia do petróleo.⁷

É importante destacar também que, no segundo semestre de 2015, o município de Macaé deu início ao processo de revisão do Plano Diretor Municipal, visando à sua revisão pelos munícipes em uma agenda voltada para a consulta à população.

Um foco especial foi dado aos fatos ocorridos durante a revisão do Plano Diretor e aos documentos produzidos no âmbito do Commads, órgão colegiado

7. Ver Carvalho e Loureiro (2016).

autônomo de caráter consultivo, deliberativo e normativo do Sistema Municipal de Meio Ambiente (Simma). O Commads representou um excelente espaço para acesso a uma ampla gama de discussões que eclodiram no município, muitas vezes sem o controle dos órgãos oficiais do Executivo, devido à sua composição. Durante o período de estudo, o Commads, por força da Lei Complementar nº 090/2007 da Câmara Municipal de Macaé, estava composto por: doze representantes do poder público, três representantes de empresas ou associações empresariais, doze representantes da sociedade civil organizada (dois de associações de moradores; quatro de ONGs; dois de entidades pesqueiras; dois de entidades de classe; um do Comitê de Bacias Hidrográficas; um de entidade rural) e três de instituições técnico-científicas.

3 DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E EXTERNALIDADES AMBIENTAIS

Para Furtado (2008), a ideia de desenvolvimento pode ser descrita como um conjunto de transformações nas estruturas sociais que acompanham a acumulação no sistema de produção, apoiado, sobretudo, na inovação técnica, mas que comporta profundas ambiguidades. De acordo com Furtado (1967), o “desenvolvimento compreende a ideia de crescimento, superando-a”. As relações entre a acumulação de capital e a pressão sobre os recursos, bem como a exclusão de grandes massas que ficam privadas das benesses do dito desenvolvimento nos países periféricos, constituem nos exemplos mais claros (Furtado, 1974).

Em relação à desvalorização do capital natural, Morin (2008) cita que, no processo de transformação da matéria ou mesmo no processo de degradação da energia, há uma valoração unilateral/direcional da transformação, que nos é apresentado como progresso, porém não devemos desconsiderar que, para todo processo, outros aspectos naturalmente emergem, produzindo uma série de subprodutos regressivos ou destrutivos que podem, em um dado momento, tornarem-se os produtos principais e aniquilar o processo.

Como exemplo, a Organização das Nações Unidas (ONU), que não é propriamente uma organização contrária ao desenvolvimento, afirma em seu relatório sobre economia verde:

os indicadores econômicos convencionais, tais como o PIB, proporcionam uma imagem distorcida para o desempenho econômico, especialmente uma vez que tais medidas não refletem a extensão com a qual as atividades de produção e o consumo podem estar drenando o capital natural. Como a atividade econômica normalmente se baseia na desvalorização do capital natural em termos de abastecimento, regulamentação ou serviços culturais, isso está causando o esgotamento dos recursos naturais e acabando com a habilidade dos ecossistemas de fornecerem benefícios econômicos (ONU, 2011, p. 5).

O discurso predominante sobre a política ambiental dá-se na chamada “internalização dos custos ambientais” (Acsehrad, 2011, p. 391), ou seja, das externalidades ligadas aos bens de propriedade comum. A externalidade refere-se aos efeitos transversais de bens ou serviços sobre outras pessoas que não estão diretamente envolvidas com a atividade, ou seja, materializam-se na forma de rejeitos das atividades de produção que não são incorporados neste processo, mas que também são socializados, sobretudo, com o meio ambiente, para onde são delegados os rejeitos. Dessa forma, as externalidades terminam sendo distribuídas de maneira socializada, e que está imbricada diretamente àqueles grupos sociais que constituem, quase sempre, os grupos com menor representação política da sociedade. Na visão de Acsehrad (2011), a ideia de internalização de custos ambientais exprimiria uma expansão do mercado, que passa a ser o regulador da esfera não mercantil.

Seguindo a lógica de Morin (2008) e Acsehrad (2011), a produção de externalidades oriundas das atividades de produção parece inerente ao processo de acumulação capitalista e aos excessos promovidos pela expansão do mercado (ver também Leff, 2009). As dificuldades do modelo de desenvolvimento e das instituições de mercado (empresas) em dar conta das chamadas externalidades oriundas das atividades de produção manifestam-se na limitada capacidade de superação da ideia de que mudanças ambientais são passíveis de previsão e controle. Essa visão positivista é encontrada nos discursos dos tomadores de decisão, sendo comum nos documentos apresentados em processos de licenciamento ambiental e ordenamento territorial. Assim, as instituições do mercado e as agências multilaterais de desenvolvimento, conforme Alier (2007), têm buscado organizar uma posição comum ante o conflito entre economia e meio ambiente, promovendo uma busca pelo aumento de eficiência em processos produtivos e diminuição da produção de resíduos, em uma aposta de que o desenvolvimento tecnológico resolverá os problemas criados pela própria lógica de produção capitalista. Criou-se, assim, a concepção de que os problemas ambientais surgem “não como resultado da acumulação capitalista, nem por falhas mercadológicas, mas por não terem sido precificado os bens comuns” (Leff, 2009, p. 235).

4 NOVO-DESENVOLVIMENTISMO: EXTERNALIDADES AMBIENTAIS AFLORADAS

Para Bresser-Pereira e Theuer (2012), o novo-desenvolvimentismo no Brasil inicia-se pós-anos 2000, mais especificamente, conforme Pinho (2012), no primeiro governo Lula. Para Mercadante (2010), no primeiro governo Lula houve: retomada dos investimentos públicos, reconstrução do sistema de crédito interno, novas políticas de desenvolvimento industrial e tecnológico, estímulos ao setor privado à expansão dos investimentos, políticas de renda e de inclusão

social, bem como fortalecimento dos bancos públicos, como o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (focado na indução e na expansão dos investimentos), o Banco do Brasil (visando à democratização do crédito) e a Caixa Econômica (atuando na implantação dos programas habitacionais).

Na concepção do novo-desenvolvimentismo fica evidente a atuação do Estado na implementação de políticas macroeconômicas defensivas que reduzam a sensibilidade do país a crises cambiais e políticas expansionistas para assegurar o pleno emprego, como as políticas industriais. O novo-desenvolvimentismo “não propõe a redução do Estado, mas a sua reconstrução, tornando-o mais forte, e mais capaz no plano político, regulatório e administrativo, além de financeiramente sólido” (Sicsú, De Paula e Michel, 2007, p. 515).

Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo pretende implementar um conjunto de reformas das políticas macroeconômicas e das instituições, visando fortalecer tanto o Estado quanto o mercado, e, com isso, tornar o país mais competitivo no cenário internacional (Mattei, 2013; Gonçalves, 2012). Para Bresser-Pereira (2006), o novo-desenvolvimentismo não quer basear seu crescimento na exportação de produtos primários de baixo valor agregado; em vez disso, define como estratégia central a exportação de manufaturados ou produtos primários de alto valor agregado. Entretanto, as previsões do novo-desenvolvimentismo não se confirmaram na totalidade. A comercialização de produtos com alto valor agregado em detrimento da histórica comercialização de produtos com baixo valor agregado, isto é, *commodities*, não logrou êxito. E a economia nacional aponta para insulamentos nos segmentos de *commodities* como petróleo, grãos e minerais, intensivos na exploração dos recursos naturais. Veríssimo e Xavier (2014), em análise dos dados de exportação brasileira, concluem que há uma crescente participação das *commodities* em detrimento de perda quase contínua nas exportações dos bens manufaturados. De acordo com os autores, as *commodities* representavam 53,7% das vendas externas do país em 1999, e 70,9% em 2011.

Na análise de Mendonça (2015), o problema do novo-desenvolvimentismo brasileiro não se limita à reprimarização da economia, mas à agenda de execução de concessões para garantir o desenvolvimento do país. No afã de garantir o desenvolvimento por meio de parcerias entre o poder público e as empresas privadas, o Estado tem sua função reguladora exacerbada e desenvolve uma relação viciosa com o setor privado, que administra a maior parte dos lucros (*Ibid.*). Por fim, o Estado passa a assumir uma posição ambígua ao exercer a função de regulador das atividades econômicas e, ao mesmo tempo, estar envolvido nessas atividades, financiando e/ou participando dos empreendimentos (*Ibid.*). Essa relação traz:

constrangedoras implicações para a execução da política ambiental, que passa a estar tensionada: por um lado, a política apresenta elementos que permitem conter a expansão territorial desenfreada do capital; por outro lado, as citadas imbricações coagem essa política a estar em consonância com o modelo novo-desenvolvimentista, de modo a que também ela promova facilidades a essa expansão (MENDONÇA, 2015, p. 393).

Por fim, é importante pontuar que o discurso do novo-desenvolvimentismo representa a expansão às fronteiras da exploração dos recursos naturais e a maximização das externalidades ambientais que acometem, principalmente, aqueles grupos socioeconomicamente mais fracos (Acsehrad, 2014). Dessa forma, o novo-desenvolvimentismo trouxe à tona os velhos problemas associados às políticas de desenvolvimento no país.

5 A EMERGÊNCIA DO DISCURSO DA SUSTENTABILIDADE E DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

O fim do século XX marca um ponto de inflexão na história, que projeta um futuro duvidoso e problemático, delineado por uma relação de afrontamento do homem com a natureza, em que a cultura ficou inscrita na natureza sob os signos do desequilíbrio ecológico e da escassez de recursos naturais (Leff, 2001).

O discurso do desenvolvimento econômico, produzido pelos países industrializados, foi consolidado durante o contexto da Guerra Fria e difundido em áreas de influência dessas potências industriais, para sua reprodução pelas nações em desenvolvimento. No entanto, a partir dos anos 1970, os modelos de produção e consumo passam a ser questionados e substituídos, pelo discurso da sustentabilidade. As discussões sobre sustentabilidade consolidam-se no documento intitulado *Nosso Futuro Comum (Our Common Future)*, publicado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. Neste documento, a Comissão reafirma uma visão crítica do modelo de desenvolvimento adotado, apontando os riscos do uso excessivo dos recursos naturais sem considerar a capacidade de suporte dos ecossistemas. A definição de desenvolvimento sustentável presente no relatório é a de “desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades da geração atual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades” (ONU, 1987, p. 46), e emerge como o marco para uma reorientação do processo civilizatório da humanidade (Leff, 2001).

A sustentabilidade consiste em encontrar formas em que a espécie humana possa viver neste planeta indefinidamente, sem comprometer o futuro; dada a capacidade da nossa espécie de modificar conscientemente alguns elementos da interação com o ambiente. E é sobre essas decisões de manejo e suas consequências que se pode fundamentar o equilíbrio entre a sociedade e a natureza (Cedillo, Gómez e Esquivel, 2008). A ideia de sustentabilidade revê as questões relacionadas com desenvolvimento e progresso, pelo menos na sua definição desenvolvida a

partir do início da década de 1990, mais precisamente depois da Eco-92, com um significado fortemente associado às discussões sistêmicas globais, reconhecendo as mudanças nas relações existentes entre o ambiente natural e as atividades humanas (Steffen *et al.*, 2004). A discussão sobre desenvolvimento sustentável surge como uma preocupação em travarmos uma nova relação com os recursos naturais, nos quais os efeitos das atividades humanas permanecem dentro de limites que não deterioram a saúde e a integridade de sistemas auto-organizados que fornecem o contexto ambiental para essas atividades (Norton, 1992). Dessa forma, as questões socioambientais devem, necessariamente, ser abordadas de um ponto de vista sistêmico, integrando perspectivas ambientais, econômicas e sociopolíticas em interação dinâmica, considerando que um sistema é sempre maior que a soma de suas partes (Rosnay, 1975).

A forma de pensamento sistêmica diferencia-se do modelo linear, baseado no reforço positivo gerado pelo resultado, e começa a adotar uma perspectiva de sobrevivência, o que só pode ser possível considerando aspectos interacionais, com foco em: diversidade, incerteza, complexidade, relações de interdependência e processos adaptativos, que ocorrem nos sistemas socioecológicos em interação com seus ambientes (Capra, 2006). Ao olhar as organizações da sociedade como subsistemas assimétricos, consideramos que os indivíduos/atores sociais desempenham papéis diferenciados, de forma que as tensões são geradas e trocam energia, matéria e informação, movendo as organizações e os diferentes subsistemas humanos e não humanos, redefinindo seus próprios propósitos.

O termo “sustentabilidade” acabou por ser incorporado ao vocabulário de vários atores da sociedade, dos meios de comunicação de massa, das organizações da sociedade civil e das empresas, assumindo diferentes conotações. Godard (1997) explica que o elo do conceito de sustentabilidade na sua origem e o tratamento dado atualmente reside no fato de que ambos comungam a ideia de articular adequadamente uma pluralidade de espaços de desenvolvimento que permite a um dado empreendimento humano alcançar o estado de *resiliência*, podendo ser definido por um processo que aglutina um rol de capacidades adaptativas para uma trajetória de funcionamento e adaptação depois de um distúrbio (Norris *et al.*, 2008).

Enfim, não se pode pensar em um projeto de desenvolvimento local, sem que este seja pensado na sua complexidade, no sentido de, ao produzir objetivamente ou não respostas às pressões dos mecanismos de troca de matéria e energia (informação), incorporá-las na reconfiguração do sistema, sem desconsiderar qualquer uma de suas escalas sociais e ambientais (Gunderson e Holling, 2002).

6 FLEXIBILIZAÇÃO DAS POLÍTICAS AMBIENTAIS: ADEQUANDO O INSTRUMENTO JURÍDICO ÀS EXIGÊNCIAS E NECESSIDADES DO DESENVOLVIMENTO

No âmbito dos grandes projetos, que despontam atualmente em todo o país, é verificado que estes têm sido seguidos de processos de desregulamentação das normas ambientais locais visando assegurar a continuidade da lógica de desenvolvimento econômico traduzida nestes projetos. Desregulamentar ou flexibilizar instrumentos jurídicos a fim de evitar transtornos aos projetos de desenvolvimento tem-se tornado uma estratégia adotada pelo poder público.

Visando assegurar os grandes projetos de investimento, o “planejamento” regional transforma-se em organização do território para o empreendimento, de forma a viabilizar as condições necessárias para o funcionamento do projeto (Martins, 2013). Na busca para atrair cada vez mais investidores e empreendimentos, os entes federativos empenham-se em uma série de ajustes para viabilizar a vinda destes investimentos.

A desregulamentação das normas ambientais vem sendo estimulada pela crescente competição interlocal, ou seja, os entes federativos disputam entre si pela alocação dos empreendimentos em seus territórios de domínio ofertando uma série de “benefícios” aos investidores (Acsegrad, 2005). Em detrimento das pressões empresariais, as legislações ambientais são revogadas, atenuadas ou burladas, de modo que viabilizem a instalação do empreendimento. Neste processo, as localidades competem entre si oferecendo vantagens fundiárias, fiscais e regulatórias, flexibilizando leis e normas urbanísticas e ambientais (Acsegrad, 2013).

Neste sentido, cabe ao poder público realizar uma série de arranjos tanto de ordem física-estrutural quanto jurídica e legal, para assegurar o empreendimento. Se não se criam as condições políticas e burocráticas necessárias às demandas da empresa, esta se desloca para outra região, que viabilize as circunstâncias necessárias à sua implementação. Trata-se daquilo que Milton Santos chamou de “guerra dos lugares” (Santos, 2002, p. 268). No caso, os municípios na busca para atrair novos investimentos, atividades promissoras de empregos e riqueza ofertam-se como um produto às empresas, conferindo benesses fiscais, espaciais etc. Então, faz-se necessário remover quaisquer barreiras que possam atrasar ou inviabilizar os empreendimentos, uma vez que a flexibilização ou a desregulamentação das normas ambientais, que acompanham os projetos de intervenção, tem sido justificada por meio do discurso da capacidade das empresas de gerar empregos e receitas tributárias para os governos locais.

7 PARTICIPAÇÃO POPULAR SEGUNDO AS POLÍTICAS MUNICIPAIS DE MACAÉ

Em uma visita pelo *site* oficial da Prefeitura de Macaé, percebe-se um esforço pela transparência na gestão financeira do município. Porém, o mesmo não pode ser dito com relação à disponibilização de informações atualizadas referente às atividades exercidas pelos órgãos e pelas entidades públicas, a política deles, além de informações sobre implementação, metas, resultados e indicadores dos programas da prefeitura, conforme preconizado pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). As limitações ainda são maiores se considerado o acesso às informações sistemáticas sobre o funcionamento de conselhos e outros espaços de representação, como câmaras técnicas de revisão do Plano Diretor Municipal, nem sempre alinhados com o projeto de “capital nacional do petróleo”, mas que representam espaços oficiais de diálogo com a sociedade.

Sobre a existência de uma fonte de informações relativas ao projeto (político) de desenvolvimento de Macaé, a prefeitura criou, em 2001, o Programa Macaé Cidadão, com o objetivo de este ser a principal ferramenta de planejamento e ação para a tomada de decisões estratégicas relacionadas ao desenvolvimento de Macaé, funcionando como um banco de dados sociais e econômicos em integração com órgãos como: Ministério Público, Ministério do Trabalho, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e Instituto Estadual do Ambiente (Inea). Porém, o órgão também tem se incumbido da publicação de estudos que visam consolidar informações obtidas, sendo a última publicação o Anuário de Macaé (Rio de Janeiro, 2012).

Na publicação do Anuário podemos encontrar dados mais completos sobre as secretarias e seus programas, porém se destacam aspectos relacionados ao crescimento da arrecadação e da população. Segundo essa publicação, Macaé apresenta a terceira maior arrecadação do estado do Rio de Janeiro, sendo cerca de 60% originária da cobrança de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Prestação de Serviços (ICMS) e 40% recebido em *royalties*. No entanto, essa publicação deixa claro que a cidade de Macaé apresenta um resultado mediano com relação ao desenvolvimento humano, ocupando, em 2000, a 14ª posição entre os 92 municípios fluminenses.

Em 2014, a Prefeitura de Macaé deu início a um novo projeto, Macaé por Você, dessa vez com objetivos mais claros de aumentar a eficiência e a produtividade da gestão municipal, o que poderia representar um passo importante na sustentabilidade de “projetos estratégicos”. Esse projeto tinha como proposta implantar, até 2015, uma plataforma para coleta de dados e promoção de uma gestão informatizada para favorecer a “implantação de um modelo de desenvolvimento gerador de prosperidade para todos e sustentável a longo prazo” (Rio de Janeiro, 2014).

Percebe-se, portanto, que a cidade de Macaé tenta criar os meios necessários para impetrar um processo de avaliação do modelo, ou incluir uma certa capacidade de revisão. Essa é, sem dúvida, uma etapa importante no caminho do desenvolvimento sustentável. Porém, a produção de informações deve ser seguida pela ampla divulgação delas e pela criação de ambientes democráticos para debater o desenvolvimento, reduzindo assimetrias no acesso à informação. Ou seja, a sustentabilidade passa diretamente pela maior democratização da informação visando à capacitação de “atores coletivos locais” (ONGs, associações, entidades de classe, instituições e comitês) capazes de se fazer ouvir em colegiados com função no planejamento e no processo decisório das políticas de desenvolvimento (Silva, Becker e Martins, 2015; Loureiro *et al.*, 2014), como no caso do Commads, órgão autônomo, criado para garantir a participação popular em processo de gestão do seu território.

8 E O “CRESCIMENTO”?

Diante da atual crise econômica, a Prefeitura de Macaé tem acirrado o discurso de atração de investimentos, apresentando um pacote de medidas que favorece a continuidade do crescimento da cidade. O programa de crescimento, porém, ao contrário do alardeado pela prefeitura, parece estar mais interessado em atender à demanda das empresas do que promover a adesão da sociedade ao projeto.

Ao contrário do esperado em um modelo de desenvolvimento que garantisse maior participação dos diversos setores e a realização dos seus respectivos projetos, em 2015, a Secretaria de Desenvolvimento Econômico e Tecnológico de Macaé apresentou uma iniciativa para promover o “crescimento da cidade e o aumento do investimento local” junto à iniciativa privada, que, além de representar uma duplicação de esforços na produção de dados que funcionariam como indicadores, ainda pretende gerar um modelo de desenvolvimento limitado à visão desse grupo. Essa iniciativa recebeu o nome de Pacto para o Desenvolvimento Integrado de Macaé (PDI Macaé), visando aprimorar o relacionamento entre a Prefeitura de Macaé e as indústrias do município, bem como a criação de novas parcerias entre o Poder público e o setor privado, com vistas a aumentar o aporte de investimentos privados. No endereço eletrônico da prefeitura relata-se que esse projeto pretende criar fóruns de debate e espaços de diálogo com a comunidade, porém, ao gerar indicadores específicos que orientam as políticas de atração de empresas, estes espaços não passam de *loci* privilegiados para identificar que tipo de ordem social e política é possível estabelecer, garantindo o estabelecimento de novas empresas e o aumento de receita do município.

Ações práticas também podem ser verificadas, evidentemente, passando por um relaxamento das exigências do cumprimento de etapas em processos de

licenciamento e diminuição do número de condicionantes ambientais. Como exemplo, temos o caso do cumprimento da Resolução nº 003 do Commads. Em 2006, o Legislativo de Macaé aprovou o Plano Diretor como Lei Complementar (Lei Complementar nº 076, de 2006). No seu Artigo 85, parágrafo IX, essa lei sacramenta como diretriz das políticas públicas municipais a vontade popular, manifesta durante os procedimentos de elaboração do Plano Diretor e por meio de moções assinadas em Conferências Municipais de Meio Ambiente, de exigir no procedimento de licenciamento ambiental municipal a obrigatoriedade de desenvolvimento de programas de educação ambiental, como medida compensatória.

Essa diretriz é regulamentada, posteriormente, por meio da Resolução nº 003, de 2010, do Commads, que se constitui em um conselho criado conforme convênio celebrado com o governo do estado do Rio de Janeiro e seguindo as disposições previstas na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997. Essa mesma Resolução Conama determina o caráter consultivo e deliberativo do Conselho Municipal como condição para que o município possa licenciar obras em seu território, visando garantir, assim, a participação social nos procedimentos licitatórios do município, conforme Decreto Municipal nº 90/2002.

Ao contrário do disposto na legislação supracitada, na reunião do Commads do dia 13 de outubro de 2015, servidores da Secretaria de Ambiente (Sema) informaram aos conselheiros que foram orientados por chefes do Executivo, para que suspendessem o cumprimento da Resolução nº 003, ou seja, que parassem de incluir, como condicionante de licença, a obrigação da execução de programas de educação ambiental junto às populações afetadas direta e indiretamente pelo empreendimento. A suspensão da obrigatoriedade foi feita sem consulta prévia ao Commads, usando como justificativa um parecer do jurídico, no qual o procurador subtrai o caráter deliberativo do Commads, atacando, assim, a legalidade de mais de uma dezena de resoluções emitidas por esse órgão de representação popular. Mais do que uma questão legal, foi desconsiderado o fato de que qualquer atividade que causa alteração no uso do espaço, em atendimento a determinado projeto, de ordem particular ou coletiva, representa uma privatização do usufruto de um recurso natural ou serviço ambiental (bem comum), implicando impactos sociais que devem ser mitigados por meio de atividades de educação ambiental pertinentes ao impacto.

Fica evidente aqui que a política municipal de atração de investimentos passa pela flexibilização das políticas ambientais e adequação de instrumentos jurídicos às exigências e necessidades mercadológicas, desconsiderando a vontade popular, manifestada em fóruns legítimos, e sob a égide do desenvolvimento.

9 LICENCIAMENTO AMBIENTAL MUNICIPAL: O PONTO DE INFLEXÃO

Em agosto de 2015 o município de Macaé deu início ao processo de revisão do Plano Diretor Municipal, visando à aprovação do documento em uma série de audiências públicas, no primeiro semestre de 2016. Segundo a Lei Complementar nº 076/2006, que institui o Plano Diretor do município de Macaé:

o Plano Diretor é instrumento global e estratégico da política municipal de desenvolvimento social, urbano, econômico, ambiental e dos serviços de utilidade pública do município de Macaé, determinante para todos os agentes públicos e privados que atuam no município, tendo como objetivo fundamental definir o conteúdo das políticas públicas, da função social da cidade e da propriedade urbana, de forma a garantir o acesso à terra urbanizada e regularizada, o direito à moradia, ao saneamento básico, aos serviços urbanos públicos, ao transporte, ao trabalho, à educação, às culturas, à saúde, ao lazer, ao meio ambiente para as presentes e futuras gerações, voltado para implementar uma gestão democrática e participativa, com vistas a reduzir as desigualdades sociais e promover a elevação da qualidade de vida (Rio de Janeiro, 2006, Artigo 2º).

Na realidade, o Plano Diretor é um dos instrumentos fundamentais do Estatuto da Cidade, Lei nº 10.252, de 10 de julho de 2001, criado para regulamentar os Artigos 182 e 183 da Constituição Federal. Essa mesma lei, em seu Artigo 2º, inciso II, apresenta, como diretriz geral, a “gestão democrática por meio da participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade na formulação, execução e acompanhamento de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano” (Brasil, 2001).

A legalidade da participação popular está garantida no capítulo IV da lei supracitada (Lei nº 10.252/2001), da gestão democrática da cidade, que, em seu Artigo 45, cita que:

os organismos gestores das Regiões Metropolitanas e aglomerações urbanas incluirão obrigatória e significativa participação da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade, de modo a garantir o controle direto de suas atividades e o pleno exercício da cidadania (Brasil, 2001).

É preciso lembrar também que o Plano Diretor é, segundo o Artigo 40, “o instrumento básico da política de desenvolvimento e expansão urbana” (Brasil, 2001), devendo conter uma série de disposições relacionadas à delimitação e ao parcelamento de áreas, conforme previsto nos Artigos 42, 42-A e 42-B, referentes a cidades como Macaé, ou seja, sujeitas a inundações bruscas e que se encontram em franco processo de expansão.

Entre as Câmaras Temáticas (CTs) do Plano Diretor, criadas para a discussão dos diferentes temas, a CT sobre “uso, ocupação e parcelamento do solo” foi a mais conturbada. Para essa CT, havia a previsão de ocorrência de quatro reuniões

nas datas de 19 e 26 de agosto e 2 e 8 de setembro de 2015. Porém, logo na primeira reunião, uma discussão sobre a competência da discussão sobre o parcelamento, questionada por representantes da Procuradoria do Município, levou à suspensão do calendário de reuniões.

No período de suspensão das reuniões, os participantes da primeira reunião acionaram o Ministério das Cidades, que coordena os processos de revisão de Planos Diretores dos municípios, que oficiou o prefeito de Macaé (Ofício nº 000342/2015/GAG/Snapu/MCidades), sobre a necessidade de garantir uma ampla participação popular nas discussões sobre o “parcelamento e uso do solo urbano”. As reuniões foram retomadas em um calendário parcamente divulgado, que incluía apenas dois dias de discussão, dias 16 e 19 de novembro de 2015, após a substituição da “coordenadora” da CT e uma ampla revisão do texto original pela Secretaria de Urbanismo.

Sobre as primeiras reuniões, nem mesmo as atas foram disponibilizadas aos participantes, atas essas que incluíam as falas dos gestores municipais garantindo que, durante o processo de revisão do Plano Diretor, não haveria mudanças no zoneamento urbano.

Em 27 de novembro de 2015, antes das audiências públicas para a avaliação do texto do novo Plano Diretor, a Câmara de Vereadores de Macaé aprovou a Lei nº 248/2015, alterando o zoneamento da cidade. Segundo informações de vereadores, a proposta foi encaminhada por órgãos do governo e aprovada pela maioria que forma a base aliada do Executivo municipal. De acordo com representantes do governo no Commads, as alterações não eram do conhecimento das Secretarias de Obras e de Ambiente do Município, e, entre outras ações, flexibilizavam uma série de obrigações para o setor de construção civil.

Sobre o ocorrido, o Commads manifestou-se na forma de uma moção de repúdio que apresentava o seguinte texto:

o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – Commads, órgão de caráter consultivo, deliberativo, normativo e fiscalizador, no uso de suas competências legais, conferidas pelo Código Municipal de Meio Ambiente, vem, através desta moção, manifestar repúdio à edição da Lei 248/2015, veiculada na imprensa local no dia 27/11/2015, que altera o zoneamento da cidade, sem nenhum aviso, comunicado ou explicação do teor da matéria a este conselho, contrariando o previsto na Lei Complementar nº 027/2001 e o Decreto Municipal nº 90/2002. Tal alteração, portanto, fere a prerrogativa de participação popular nas decisões, o que seria conferido pela apreciação da matéria no Commads, e, principalmente, atropela o processo democrático de discussão do zoneamento, por meio da revisão do Plano Diretor, atualmente em curso. A aprovação dessa lei, na fase atual de discussão do Plano Diretor, pode abrir lacunas para a aprovação de empreendimentos em locais pouco adequados à sustentabilidade ambiental do município,

até que o Plano Diretor ganhe força de Lei Complementar. PUBLIQUE-SE (Rio de Janeiro, 2015, p. 1).

O texto supracitado foi aprovado dentro de reunião plenária realizada em 9 de dezembro de 2015, três meses antes da aprovação do Plano Diretor municipal em audiência pública. O mesmo texto ainda não foi publicado em Diário Oficial pela administração municipal, pois, para tal, precisa ser encaminhado pela Presidência do Commdads, que, por força de lei municipal, é ocupada pelo Secretário de Meio Ambiente e autorizada pelo prefeito do município, o que contraria o pressuposto de autonomia do órgão.

É importante citar que o município de Macaé adquiriu competência para licenciar atividades e empreendimentos, por força de um convênio celebrado com o governo do estado do Rio de Janeiro e do Decreto Municipal nº 90/2002, seguindo o disposto na Resolução Conama nº 237, de 19 de dezembro de 1997, que, no seu Artigo 20, condiciona as garantias de sua competência licitatória à implementação do Conselho de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social.

A necessidade da participação e anuência do Commdads na execução de políticas de ocupação de áreas do município está amparada pela Lei Complementar nº 027/2001 do Código Municipal de Meio Ambiente de Macaé, que destaca como prerrogativas desse colegiado a sua participação nas alterações dos limites do Plano Diretor Ambiental do território municipal e na expedição de licenças de qualquer espécie, de origem federal ou estadual, em matérias de interesse de Macaé.

Sobre a participação popular na redação do Plano Diretor destacam-se as Resoluções nºs 13, de 16 de junho de 2004, e 25, de 8 de março de 2015, do Ministério das Cidades, que regulamentam o processo de redação do plano. Entre outras discussões, essas resoluções apontam a necessidade de mobilizar a sociedade brasileira para “construção de uma nova política urbana com a participação da sociedade, em todo país, para reverter o quadro de exclusão e de desigualdade existente nas cidades”, superando a atual política, “fragmentada, clientelista e excludente” (Brasil, 2004, p. 1).

10 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Verifica-se, no caso analisado, os limites estabelecidos pela noção de desenvolvimento, que sempre é evocado como sendo aquilo que irá melhorar as condições de renda, de trabalho e, principalmente, aumento da receita tributária do poder público, sobretudo no nível municipal, que se vê cada vez mais diante da necessidade de buscar certa independência orçamentária da União por meio da criação de receitas próprias. Ao abrigo dos discursos políticos da necessidade de crescimento econômico se aceita, inclusive, uma plasticidade

da legislação ambiental, que passa, assim, a ser entendida como um entrave ao crescimento econômico e que, portanto, será lida, digamos, de forma reversa, buscando-se adequar a legislação ambiental ao interesse do “desenvolvimento”, e não da população.

Neste sentido, os processos de participação popular ficam comprometidos, pois essa política voltada para o crescimento econômico depende de uma apropriação dos espaços naturais, sendo muitas vezes alheia aos interesses da população do município, e alinhada com projetos de desenvolvimento econômico, garantindo, portanto, a continuidade dos processos de concentração de riqueza, e, em muitos casos, acentuando ainda a exclusão social. Conforme argumenta Givisiez e Oliveira (2012), não há relação direta no caso das cidades do petróleo, entre a riqueza das prefeituras e a da população.

No caso de Macaé e da região Norte Fluminense, a garantia de um maior equilíbrio dos projetos de desenvolvimento territorial significaria adotar a noção de sustentabilidade que está arraigando-se no âmbito local a partir da participação da sociedade. Por fim, evidenciam-se as ambiguidades que o desenvolvimento, em termos econômicos, traz à tona, sempre que evocado, mas, sobretudo, em um momento em que a cidade de Macaé passa por uma desaceleração da atividade de extração e produção de petróleo e gás, bem como de toda a cadeia produtiva associada, e o poder público assume o papel de protagonista na promoção e no incentivo de estratégias que retomem o desenvolvimento local, a partir de uma série de concessões ao setor empresarial, que passa a impor sua agenda geopolítica (*sensu* Bronz, 2013) em detrimento dos outros setores da sociedade civil com voz apenas consultiva. Percebe-se, portanto, a diluição dos limites entre estado e economia, empresários e gestores, em função de uma agenda novo-desenvolvimentista que redunde na criação de externalidades que asseveram o quadro de desigualdade social (Bronz, 2013; Mendonça, 2015).

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, H. Justiça ambiental: narrativas de resistência ao risco social ampliado. *In*: FERRARO JUNIOR, L. A. (Org.). **Encontros e caminhos: formação de educadoras(es) ambientais e coletivos educadores**. Brasília: MMA, 2005.
- _____. Internalização de custos ambientais: da eficácia instrumental à legitimidade política. *In*: NATAL, J. (Org.). **Território e planejamento: 40 anos de PUR/UFRJ**. 1. ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- _____. Desigualdade ambiental, economia e política. **Astrolabio**, Córdoba, n. 11, p. 105-123, 2013.

_____. Disputas cognitivas e exercício da capacidade crítica: o caso dos conflitos ambientais no Brasil. **Sociologias**, Porto Alegre, ano 16, n. 35, p. 84-105, 2014.

ALIER, J. M. **O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração**. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2007.

BINSZTOK, J. A cidade do Rio de Janeiro e a cadeia produtiva do petróleo. *In*: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.). **A geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

BRESSER-PEREIRA, L. C. O novo-desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, v. 20, n. 3, p. 5-24, 2006.

BRASIL. Lei nº 10.257, de 10 de julho de 2001. Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal, estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 2001.

_____. Ministério das Cidades. Resolução nº 13, de 16 de junho de 2004. Brasília: MCidades, 2013. Disponível em: <<https://goo.gl/FYduW7>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; THEUER, D. Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina? **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 21, p. 811-829, 2012.

BRONZ, D. “O Estado não sou eu”. Estratégias empresariais no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos industriais. **Campus – Revista de Antropologia Social**, Curitiba, v. 14, n. 1-2, p. 37-55, 2013.

CAPRA, F. **Alfabetização ecológica: a educação das crianças para um mundo sustentável**. São Paulo: Cultrix, 2006.

CARVALHO, L. J.; LOUREIRO, C. F. B. Território, desigualdade e expansão do capital: a centralidade da indústria do petróleo em Macaé/RJ. **Revista Geografar**, Curitiba, v. 11, n. 1, p. 26-46, 2016.

CEDILLO, J. G. G.; GÓMEZ, L. I. A.; ESQUIVEL, C. A. E. Agroecología y sustentabilidad. **Convergencia – Revista de Ciencias Sociales**, México, n. 46, p. 51-87, 2008.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1967.

_____. **O mito do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.

_____. **Criatividade e dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

GIVISIEZ, G. H.; OLIVEIRA, E. L. O mapa da riqueza e da pobreza nas cidades do petróleo no estado do Rio de Janeiro. *In*: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.). **A geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

GODARD, O. O desenvolvimento sustentável: paisagem intelectual. *In*: CASTRO, E.; PINTON, F. (Orgs.). **Faces do trópico úmido**: conceitos e questões sobre desenvolvimento e meio ambiente. Belém: Cejup/UFGPA, 1997.

GONÇALVES, R. Novo-desenvolvimentismo e liberalismo enraizado. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 637-671, 2012.

GUNDERSON, L. H.; HOLLING, C. **Panarchy**: understanding transformations in human and natural systems. Washington: Island Press, 2002.

LEFF, E. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Petrópolis: Vozes, 2001.

_____. **Ecologia, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Petrópolis: Vozes, 2009.

LOUREIRO, W. L. M. *et al.* Indústria do petróleo em Macaé: características e impactos socioeconômicos sob a ótica do desenvolvimento sustentável. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, v. 16, n. 2, p. 189-220, 2014.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Metodologia do trabalho científico**. São Paulo: Atlas, 2007.

MARTINS, G. R. **Articulações entre estado e capital privado no Rio de Janeiro**: os grandes projetos de investimento como modelo de desenvolvimento. *In*: SIMPÓSIO NACIONAL DE GEOGRAFIA URBANA, 13., 2013, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: UERJ, 2013.

MATTEI, L. Gênese e agenda do novo-desenvolvimentismo brasileiro. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 33, n. 1, p. 41-59, 2013.

MENDONÇA, G. M. **O Brasil licenciando e andando**: as relações da política pública ambiental brasileira com a produção e a expansão capitalista do território. 2015. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

MERCADANTE, A. **As bases do novo-desenvolvimentismo no Brasil**: análise do governo Lula (2003-2010). 2010. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2010.

MORIN, E. **Ciência com consciência**. 12. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2008.

NORRIS, F. *et al.* Community resilience as a metaphor, theory, set of capacities, and strategy for disaster readiness. **American Journal of Community Psychology**, Macon, v. 41, n. 1-2, p. 127-150, 2008.

NORTON, B. Sustainability, human welfare and ecosystem health. **Environmental Values**, Liverpool, v. 1, n. 2, p. 97-111, 1992.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. Rio de Janeiro: FGV, 1987.

_____. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente. **Caminhos para o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza: síntese para tomadores de decisão**. Noruega: Pnuma/ONU, 2011.

PINHO, C. E. S. O nacional-desenvolvimentismo e o novo-desenvolvimentismo no Brasil: expansão interna, externa e o discurso social-democrata. **Achegas.net**, n. 45, p. 3-32, 2012.

PIQUET, R. Petróleo e desenvolvimento regional no Brasil. *In*: MONIÉ, F.; BINSZTOK, J. (Orgs.). **A geografia e geopolítica do petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

RIO DE JANEIRO. Prefeitura Municipal de Macaé. **Lei Complementar nº 076/2006**. Institui o Plano Diretor do Município de Macaé. Macaé: Gabinete do Prefeito, 2006.

_____. _____. **Anuário de Macaé 2012**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2012. Disponível em: <<https://goo.gl/XUF9XS>>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. _____. **Prefeitura inicia o Planejamento Estratégico para Macaé**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2014. Disponível em: <<https://goo.gl/wZjU6E>>. Acesso em: 23 maio 2018.

_____. _____. Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Moção de Repúdio, de 9 de dezembro de 2015. Macaé: Commads, 2015. Disponível em: <<https://goo.gl/Tzp2C9>>. Acesso em: 28 jan. 2017.

ROSNAY, J. **Le macroscopie: versune vision globale**. Paris: Seuil, 1975.

SANTOS, M. **A natureza do espaço: técnica e tempo, razão e emoção**. São Paulo: Edusp, 2002.

SICSÚ, J.; DE PAULA, L. F.; MICHEL, R. Por que novo-desenvolvimentismo? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 27, n. 4, p. 507-524, 2007.

SILVA, J. A. A.; BECKER, B. R.; MARTINS, R. L. Macaé e a sustentabilidade do projeto de “capital nacional do petróleo”. **Espaço e Economia**, Rio de Janeiro, ano 4, n. 7, p. 1-21, 2015.

STEFFEN, W. *et al.* **Global change and the Earth system: a planet under pressure**. Heidelberg: Springer Verlag, 2004.

VERÍSSIMO, M. P.; XAVIER, C. L. Tipos de commodities, taxa de câmbio e crescimento econômico: evidências da maldição dos recursos naturais para o Brasil. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 2, p. 267-295, 2014.

Data da submissão: 03/08/2016

Primeira decisão editorial em: 15/12/2016

Última versão recebida em: 17/01/2017

Aprovação final em: 30/01/2017

