

# DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: PERSPECTIVAS PARA MACAÉ



Campus Valonguinho  
Rua Mário Santos Braga, 30 –  
7º andar – Sala 722  
Centro – Niterói - RJ



**PPGAd<sub>uff</sub>**  
Programa de Pós-Graduação em Administração - UFF

**Observatório**  
da Cidade de Macaé



## **DIREITOS**

---

Os textos publicados na revista são de inteira responsabilidade de seus autores.

Permite-se a reprodução desde que citada a fonte.

## **DISPONIBILIDADE**

---

A Revista Estudos de Administração e Sociedade está disponível em:

<http://revistaeads.uff.br>

## **CATÁLOGO**

---

Revista Estudos de Administração e Sociedade–v.5,nº.1, Jan.-Jun. (2020)–  
Niterói Universidade Federal Fluminense,2020

Frequência: Quadrimestral

ISSN: 2525-9261

## **INSTITUIÇÃO RESPONSÁVEL**

---

Publicação do Programa de Pós-Graduação em Administração – PPGAd  
Universidade Federal Fluminense

(<http://www.adm.uff.br>)

## **INFORMAÇÕES DA EDIÇÃO ATUAL**

---

Sigla e Nome do Periódico	Cidade de Edição	Volume (Edição Atual)	Número (Edição Atual)	Ano (Edição Atual)
EAS – Revista Estudos de Administração e Sociedade	Niterói/ Rio de Janeiro	v.5	n.1	Jan. Jun. / 2020

**EDITOR-CHEFE**

---

FREDERICO LUSTOSA DA COSTA

**EDITORES DA EDIÇÃO ESPECIAL**

---

GIULIANO ALVES BORGES E SILVA

LUANA SILVA MONTEIRO

**EDITOR DA SEÇÃO: ADMINISTRAÇÃO BRASILEIRA**

---

PAULO EMÍLIO MATOS MARTINS

**EDITOR DA SEÇÃO: ESTADO, ORGANIZAÇÕES E  
SOCIEDADE**

---

CLÁUDIO ROBERTO MARQUES GURGEL

**COORDENADOR DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO  
EM ADMINISTRAÇÃO – PPGAd UFF**

---

EDUARDO CAMILO DA SILVA

**COORDENADOR EDITORIAL**

---

DÉBORA BOGÉA DA COSTA TAYT-SON

## COMITÊ EDITORIAL

---

- Prof. Antonio de Araujo Freitas Junior - *Fundação Getulio Vargas - FGV, Brasil*
- Prof. Bianor Scelza Cavalcanti - *Fundação Getulio Vargas – FGV, Brasil*
- Prof. Cláudia Souza Passador - *FEARP/USP, Brasil*
- Prof. Cláudio Roberto Marques Gurgel - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Clezio Saldanha dos Santos - *Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Brasil*
- Prof. Elvia Mirian Cavalcanti Fadul - *Universidade Salvador - UNIFACS, Brasil*
- Prof. Fernando, de Souza Coelho - *Escola de Artes, Ciências e Humanidades da Universidade de São Paulo (EACH-USP), Brasil*
- Prof. Frederico Lustosa da Costa - *Universidade Federal Fluminense, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis, Brasil*
- Prof. Florence Pinot de Villechenon - *ESCP Europe, França*
- Prof. Joel de Lima Pereira Castro Junior - *Programa de Pós-graduação em Administração - PPGAd / Universidade Federal Fluminense – UFF, Brasil*
- Prof. Juan Mozzicafreddo - *ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa (ISCTE-IUL), Portugal*
- Prof. José Antonio Gomes de Pinho - *Escola de Administração/UFBA, Brasil*
- Prof. José Walkimar, de Mesquita Carneiro - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Maria Arlete Duarte de Araújo - *Universidade Federal do Rio Grande do Norte - UFRN, Brasil*
- Prof. Marcelo Fernando López Parra - *Universidad Andina Simon Bolívar – Ecuador*
- Prof. Marco Aurélio Marques Ferreira - *Universidade Federal de Viçosa, Brasil*
- Prof. Paulo Emílio Matos Martins - *Universidade Federal Fluminense, Brasil*
- Prof. Paulo Roberto de Mendonça Motta - *Fundação Getulio Vargas/EBAPE, Brasil*
- Prof. Sergio Azevedo Fonseca, *Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho - Unesp, Brasil*
- Prof. Sonia Maria Fleury Teixeira - *Fundação Getulio Vargas - EBAPE, Brasil*

## **EDIÇÃO ESPECIAL EM PARCERIA COM**

---

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ

*Aluizio dos Santos Junior*

SECRETARIA MUNICIPAL DE EDUCAÇÃO

*Leila Clemente*

SECRETARIA ADJUNTA DE ENSINO SUPERIOR

*Carlos José Mattos de Andrade*

OBSERVATÓRIO DA CIDADE DE MACAÉ

*Scheila Ribeiro de Abreu e Silva*

## **COMISSÃO EDITORIAL – EDIÇÃO ESPECIAL**

---

- Prof. Isabela Barboza da Silva Tavares Amaral – *Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil*
- Prof. Naiara Sperandio – *Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil*
- Prof. Tiago Oliveira de Souza – *Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Brasil*
- Scheila Ribeiro de Abreu e Silva – *Observatório da Cidade de Macaé, Brasil*

## **REVISÃO DE LINGUAGEM**

---

*Sandra Matsumura*

## **FOTOGRAFIA**

---

*João Barreto Affonso – Salesiana/Prefeitura de Macaé*

## SUMÁRIO – TABELA DE CONTEÚDOS – CONTENTS

---

**EDITORIAL -Macaé é aqui! - pp.07-08**

*Frederico José Lustosa da Costa*

---

**EDITORIAL ESPECIAL - Desenvolvimento sustentável: perspectivas para Macaé**

**- pp.09-12**

*Giuliano Alves Borges e Silva | Luana Silva Monteiro*

---

**1. A insustentabilidade do trabalho de Sísifo: observações críticas sobre o desenvolvimento sustentável a partir do caso de Macaé-RJ -pp.13 - 27**

*Matheus Thomaz da Silva | Giuliana Franco Leal*

---

**2. A produção agrícola de base familiar na Serra Macaense e sua relação com a conservação das águas e os modelos de desenvolvimento de Macaé-RJ**

**-pp.28 -43**

*Alice Sá Rego Azevedo | Rodrigo Lemes Martins*

---

**3. Proposta de utilização da pegada hídrica como indicador socioeconômico e ambiental na gestão dos recursos hídricos no estuário do rio Macaé -pp.44-51**

*Édson Avelar Guimaraes, Elis Regina Nuffer Nunes, Vinicius Vanderley Miguel da Silva, Angelica Oliveira Carvalho, Giseli Gomes dos Santos*

---

**4. Para que serviram os royalties? Um debate sobre a aplicação da compensação financeira decorrente da exploração de petróleo e gás no município de Macaé -pp.52-68**

*Temístocles Murilo Oliveira Júnior | Claudia Da Silva Jordao | Marcus Vinicius de Azevedo Braga*

---

**5. O papel da moeda endógena pós-keynesiana no desenvolvimento em contextos mesoeconômicos -pp.69-77**

*Alcimar Chagas Ribeiro | José Arica Chavez | Lia Hasenclever*

---

**6. Turismo em Macaé: possibilidades para um desenvolvimento mais sustentável da atividade -pp.78-93**

*Erick da Cunha Coelho Zickwolff | Aline César Jesus | Leonardo Anderson da Silva | Vania Sodrê Hatab / Glauber Henrique Santos Caldas*

---

**7. O desenho institucional da política de assistência social pós-SUAS e algumas nuances locais: o contexto do município de Macaé/RJ. -pp.94-107**

*Márcia Coutinho Estulano*

---

**8. O papel das universidades e os núcleos de prática jurídica: o caso do Centro de Assistência Jurídica da Universidade Federal Fluminense Campus Macaé -pp.108-117**

*Ully Hashimoto Mayerhofer*

---



## EDITORIAL

---

### **Macaé é aqui!**

*Frederico José Lustosa da Costa*

Este número especial da revista Estudos de Administração e Sociedade encerra uma série de edições comemorativas relacionadas com a passagem dos dez anos de criação do Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) da Universidade Federal Fluminense – UFF, já devidamente registrado em números anteriores. Mesmo revestido desse caráter de excepcionalidade, é testemunho de algumas vocações deste periódico, iniciado em 2016, que vão se consolidando ao longo do tempo.

Com efeito, apesar de termos tido que ceder um pouco em termos de critérios de endogeneidade, na medida em que os dois números anteriores tiveram obrigatoriamente que privilegiar a produção intelectual do próprio PPGAd, o periódico segue observando rigidamente normas editoriais orientadas para o rigor, a relevância, a interdisciplinaridade e a internacionalização.

Nesta edição, que recebe o título de “Desenvolvimento Sustentável: perspectivas para Macaé”, organizada em parceria com o Observatório da Cidade de Macaé, ligado Secretaria Adjunta de Ensino Superior da Secretaria de Educação da prefeitura do município, a revista EAS publica um conjunto de artigos que abordam, a partir da perspectiva da sustentabilidade, as transformações vivenciadas pelo município nos planos econômico, social e cultural. Trata-se de projetar cenários que favoreçam o desenvolvimento sustentável, buscando a erradicação da pobreza, a proteção ambiental e a garantia de qualidade de vida a todos os cidadãos.

Mesmo tratando de uma realidade regional muito particular, esta edição não tem vocação paroquial e acolhe contribuições de pesquisadores de outras regiões do Brasil e até de centros internacionais da Europa Central. O mesmo se pode dizer com relação à persistência da perspectiva crítica, que se mantém como referência para a análise das políticas de desenvolvimento local e regional. A parceria com a prefeitura de Macaé em nenhum momento inibiu os autores na visão crítica das políticas públicas implementadas no município.

autora aborda o impacto positivo que as ações construídas e vivenciadas coletivamente entre a universidade e a comunidade podem trazer para o desenvolvimento do município, seu entorno e para os acadêmicos.

A revista EAS e o Programa de Pós-graduação em Administração (PPGAd) agradecem aos editores convidados Giuliano Alves Borges e Silva e Luana Silva Monteiro pelo excelente trabalho de edição, desde a concepção do número especial, passando pela divulgação, *desk review*, recrutamento de pareceristas, até a revisão e publicação. Foi um trabalho primoroso.

Assim, o temático passeia por reflexões, questionamentos e expectativas que possam contribuir para a dinamização do processo de desenvolvimento e crescimento coeso em Macaé e na região, seguindo a lógica de pensar nas necessidades atuais da população, mas sem esgotar os recursos para as futuras gerações.

Boa leitura!



## EDITORIAL ESPECIAL

---

### Desenvolvimento sustentável: perspectivas para Macaé

*Giuliano Alves Borges e Silva e Luana Silva Monteiro*

O município de Macaé está localizado na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro e, desde a década de 60, aumentou a sua população em aproximadamente 300%, passando de uma cidade com ares de interior para o segundo município mais populoso (256.672 habitantes) e com a densidade demográfica (169,89 hab/km<sup>2</sup>) mais elevada da região. Ao longo dos anos, Macaé foi desenhando a sua aptidão econômica perpassando pela produção agrícola e atividades de comércio, até os dias atuais onde está respaldada, de forma direta e indireta, na produção de petróleo e gás natural da Bacia de Campos, não lembrando mais os tempos em que era conhecida como “Princesinha do Atlântico”<sup>1</sup>.

Reconhecida na atualidade como a Capital Nacional do Petróleo, Macaé desponta como uma cidade promissora, tendo a sua economia arrojada graças à descoberta do “ouro negro”<sup>1</sup>. Contudo, com os louros também vieram os ônus, como o crescimento desordenado da população, marcado por desigualdades sociais, econômicas e impactos ambientais, no âmbito municipal e regional. Nessa trajetória, o desenvolvimento da região fica atrelado à instabilidade do mercado petrolífero, como o vivenciado em 2014, que levou a retração dos repasses dos *royalties*, gerando impactos na cidade como, por exemplo, o aumento do desemprego e a acentuação das desigualdades sociais no município.

Nessa perspectiva de um cenário volátil e repleto de incertezas, suscita pensar acerca do horizonte atual vivenciado na região e como Macaé vai traçar seus próximos passos, trazendo uma reflexão quanto à sua capacidade de se reinventar de forma sustentável em cada nascer, como citado em seu hino:

---

<sup>1</sup> Carvalho MR. Macaé: História, Identidade e Crise. In: Silva, SRA; Carvalho MR, organizadores. Macaé, do Caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019. p. 21-30.

*Macaé, minha terra querida,  
Que os anos te fazem crescer,  
Para nós tu és terra onde a vida  
Fica sempre em constante nascer*<sup>2</sup>.

Vislumbrando um nascer mais delineado com a perspectiva de ser uma cidade que vive de forma equitativa e sustentável, as universidades situadas no município e na região podem contribuir para uma caminhada mais assertiva. Assim, pensando em passos que sejam reflexivos e traçados coletivamente, por meio das diferentes visões e experimentações da academia, sociedade civil e gestão pública sobre o território, suscita-se o rebrotar de uma cidade democrática, igualitária, crítica, sustentável e com responsabilidade social, zelando pela sua população atual e futura.

No cenário de intensas transformações vivenciadas por Macaé, nasce em 2018 o Observatório da Cidade de Macaé representando uma rede interinstitucional que abarca agentes públicos de universidades, instituições privadas de ensino, gestão pública municipal e instituições parceiras. Assim, almeja compreender os impactos, tanto positivos quanto negativos, dessas transformações para a sociedade macaense e arredores, em busca de um olhar para o futuro. Para que a sua trajetória seja promissora e traga frutos ao desenvolvimento local e regional, o Observatório é um grande impulsionador da pesquisa na região e proporciona um fortalecimento da relação da gestão pública com as instituições de ensino e pesquisa. O ponto alto dessa caminhada coletiva é o trabalho em rede, que vem oportunizando a construção e a difusão de um conhecimento científico pautado em reflexões, trocas e experimentações de diferentes atores, que vislumbram contribuir para um futuro mais promissor para a cidade e para quem a vivencia.

Buscando os diferentes olhares para essas reflexões, a *Revista Estudos de Administração e Sociedade* – UFF, em parceria com o Observatório da Cidade de Macaé da Secretaria Adjunta de Ensino Superior/Secretaria de Educação da Prefeitura de Macaé, publica a edição especial intitulada “*Desenvolvimento Sustentável: perspectivas para Macaé*”, abrangendo a complexidade dos diferentes contextos sociais, econômicos e culturais vivenciados na multidimensionalidade do município. Essa parceria buscou espreitar sobre diferentes óticas acerca das transformações vivenciadas pela cidade na lógica da sustentabilidade, que perpassa por diferentes cenários como, por exemplo, a erradicação da pobreza, proteção ambiental e a garantia de qualidade de vida a todos os indivíduos.

---

<sup>2</sup> Parada, Antônio Alvarez. Hino da Velha Macaé. 1ª edição. Macaé, 1980.

O temático em seu primeiro texto de Matheus Thomaz da Silva e Giuliana Franco Leal realizam uma análise teórico-metodológica da epistemologia ambiental e da ecologia política, desde a década de 1970 até os dias atuais. Os autores destacam que, apesar do crescimento econômico, a cidade ainda se mantém afastada de um ideal de desenvolvimento sustentável, não conseguindo ultrapassar as barreiras das desigualdades sociais e da degradação ambiental. Na mesma linha, Alice Sá Rego Azevedo e Rodrigo Lemes Martins trazem à tona a importância da reestruturação econômica de forma alinhada à conservação ambiental, tendo um olhar para os modelos de produção agrícola desenvolvidos na sub-bacia hidrográfica do Alto Rio Macaé, destacando as atividades econômicas da região - agricultura e turismo. Édson Avelar Guimaraes em parceria com outros coautores destacam em seu trabalho uma situação de vulnerabilidade hídrica, ambiental e socioeconômica de uma localidade de Macaé e apontam a análise da Pegada Hídrica, como uma alternativa para a avaliação das condições de vulnerabilidade hídrica da população e do território, podendo vir a contribuir para a tomada de decisão dos gestores frente à gestão dos recursos hídricos.

Seguindo o raciocínio econômico e seu impacto na sociedade, Temístocles Murilo Oliveira Júnior, Claudia Da Silva Jordao e Marcus Vinicius de Azevedo Braga realizaram uma análise reflexiva sobre os royalties recebidos até 2014 pela exploração e produção de petróleo e gás natural da área de pós-sal, com a aplicação social desse repasse e trazem para discussão a volatilidade dessa receita e a preocupação com o futuro econômico e social das localidades dependentes dessa atividade.

Avaliando as operações de crédito na indução do investimento nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, Alcimar Chagas Ribeiro, José Arica Chavez e Lia Hasenclever sinalizam a reduzida inclinação pela liquidez dos bancos e do público e da disponibilidade de crédito nas localidades avaliadas, e destacam que esse cenário, pode ter sido desenhado pela carência de confiança dos bancos locais em projetos técnicos dirigidos ao setor produtivo, gerando, assim, uma valorização dos negócios de menor risco como o mercado imobiliário.

Erick da Cunha Coelho Zickwolff em parceria com outros coautores discutem em seu texto as possibilidades para um desenvolvimento mais sustentável a partir do turismo, destacando o potencial que Macaé apresenta para a realização dessa atividade, podendo agregar valor em diferentes dimensões no município (econômico, social, cultural, ambiental e político). Todavia,

destacam a inquietação de que para que isso ocorra de forma sustentável, é necessária uma articulação consolidada entre as diversas esferas do poder público municipal, privado e o terceiro setor.

Traçando ponderações acerca do Sistema Único de Assistência Social – SUAS, Márcia Coutinho Estulano discorre sobre as limitações e possibilidades de Macaé, como a efetivação das diretrizes da Política de Assistência Social vivenciadas no município e a ausência de legislação específica. A autora reforça que a manutenção do SUAS deve ser prioridade para a gestão pública, trazendo à cena alguns dos objetivos do desenvolvimento sustentável, a erradicação da pobreza e da fome. Frente aos diferentes olhares sobre a cidade, Uly Hashimoto Mayerhofer destaca o papel da universidade diante da sociedade, com um relato da experiência do Centro de Assistência Jurídica da Universidade Federal Fluminense *Campus* Macaé com a população macaense. A autora aborda o impacto positivo que as ações construídas e vivenciadas coletivamente entre a universidade e a comunidade podem trazer para o desenvolvimento do município, seu entorno e para os acadêmicos.

Assim, o temático passeia por reflexões, questionamentos e expectativas que possam contribuir para a dinamização do processo de desenvolvimento e crescimento coeso em Macaé e na região, seguindo a lógica de pensar nas necessidades atuais da população, mas sem esgotar os recursos para as futuras gerações.

Boa leitura!

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# A insustentabilidade do trabalho de Sísifo: observações críticas sobre o desenvolvimento sustentável a partir do caso de Macaé-RJ

**Matheus Thomaz da Silva<sup>1</sup>**
*Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/NUPEM*
**Giuliana Franco Leal<sup>2</sup>**
*Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ/NUPEM*

## RESUMO

O artigo apresenta uma leitura crítica da noção de desenvolvimento sustentável a partir do caso do município de Macaé, no Estado do Rio de Janeiro. A partir de uma base teórico-metodológica da epistemologia ambiental e da ecologia política, buscou-se compreender as marcas da colonização e dependência, para então analisar a noção de desenvolvimento, metaforicamente apontada como o trabalho de Sísifo. Com essa base, foi possível destacar os limites da ideia de desenvolvimento sustentável, com uma revisão de literatura e leitura crítica dos documentos “Nosso futuro comum” e Agenda 21. Por fim, observou-se o caso de Macaé-RJ, município que teve um crescimento econômico de grandes proporções a partir da última década do século XX, bancado pela consolidação da indústria extrativista de petróleo no local. As contradições indetificadas entre esse crescimento e a noção de desenvolvimento sustentável mostram que o município, mesmo com importantes avanços, não alcançou um desenvolvimento sustentável. Com uma revisão de literatura que trata dos indicadores e questões econômicas, sociais e de sustentabilidade, percebeu-se que o desenvolvimento social está aquém do crescimento econômico do município, além de haver problemas ambientais relativos à qualidade das águas e à supressão de vegetação nativa, entre outros. Dessa forma, Macaé - assim como Sísifo, ao rolar sua pedra, com suor a escorrer pela testa empoeirada - segue obstinada a alcançar o desenvolvimento sustentável, sem sucesso.

**Palavras Chave:** Colonialismo. Desenvolvimento. Desenvolvimento sustentável. Macaé.

## ABSTRACT

This paper presents a critical reading of the notion of sustainable development, based on the case of Macaé, in the state of Rio de Janeiro. From a theoretical-methodological basis of environmental epistemology and political ecology, we try to understand the marks of colonization and dependence, and then we analyze the notion of development, metaphorically pointed out as the work of Sisyphus. On this basis, it was possible to highlight the limits of the idea of sustainable development, by making a literature review and a critical reading of the documents “Our common future” and “Agenda 21”. Finally, we researched the case of Macaé - RJ, which had a great economic growth since the last decade of the twentieth century, supported by the consolidation of the extractive petrol industry. The contradictions identified between the growth and the notion of sustainable development show that the city, despite important avances, has not achieved a sustainable development. With a literature review on social, economics and sustainability issues and indicators, it was noticed that social development falls short of the city’s economic growth, in addition to environmental problems related to water quality and the suppression of vegetation. Thus, Macaé - like Sisyphus, when rolling his boulder - remains obstinate to achieve sustainable development, without success.

**Keywords:** Colonialism. Development. Sustainable development. Macaé.

<sup>1</sup> Professor do Departamento de Serviço Social do Instituto de Ciências da sociedade e desenvolvimento regional (ESR) da Universidade Federal Fluminense (UFF) Doutorando em Ciências Ambientais e Conservação pela Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais e Conservação UFRJ/NUPEM.

<sup>2</sup> Professora na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), em Macaé, atuando na graduação e na pós-graduação stricto sensu e lato sensu, líder do Grupo de Pesquisas em Estudos Socioambientais e Ecologia Política, no Instituto NupeM/UFRJ.

*Vi Sísifo, anelante e afadigado,  
Em pés e mãos firma-se, pedra ingente  
Para um monte empurrando, e lá do cume  
Galgado por Crateis, rolar de novo  
O pertinaz penedo; ei-lo persiste,  
O Suor escorre e a testa se empoeira.  
(Homero – Odisséia – Livro XI – Verso 466)*

## Introdução

A ideia do Desenvolvimento Sustentável tem sido um objetivo<sup>3</sup> a ser alcançado para muitos países, estados e municípios, mas também é uma concepção que orienta discursos e ações diversas. Só por isso, já é uma concepção que merece ser estudada pelas ciências sociais. Em que pese seu caráter polissêmico, tornou-se uma categoria hegemônica em debates públicos. Na concepção dominante, crescimento econômico integra a ideia de desenvolvimento sustentável, como um de seus requisitos, mas ambos não se equivalem. Em sociedades que alcançaram níveis altos de crescimento econômico, o que falta para que se atinja o desenvolvimento sustentável?

Um olhar sobre sociedades que vivem essa situação é importante para elas próprias e também para que um público mais amplo possa pensar a questão relacionalmente. Sob esse pressuposto, olhamos para o município de Macaé (RJ), que experimentou crescimento econômico vertiginoso entre as décadas de 1970 e 2020. No entanto, temos por hipótese que o município teve pouco sucesso em trilhar o caminho do desenvolvimento sustentável. Neste artigo, apresentamos evidências que sustentam essa hipótese e discutimos as razões que levam a esse cenário.

Para isso, inicialmente compreendemos a ideia de desenvolvimento dentro das relações entre modernidade e colonialismo, sob a perspectiva da teoria da dependência. Em seguida, procuramos entender como a ideia de desenvolvimento sustentável emerge e se desenvolve hegemonicamente no mundo e então indicamos seus principais limites, com especial atenção à agenda 21. Na sequência, pensamos a inserção de Macaé no projeto neodesenvolvimentista, com ênfase às suas relações com os ciclos do petróleo; por meio de dados documentais, pensamos a inserção de Macaé na Agenda 21; e, ainda, apontamos as contradições entre o crescimento e o desenvolvimento sustentável em Macaé. Por fim, chegamos a respostas sobre os limites que Macaé encontra para atingir o desenvolvimento sustentável e as razões que levam a isso, traçando relações entre o município e o contexto nacional e latino-americano.

## Bases teórico-metodológicas da pesquisa

Como bases teórico-metodológicas, recorreremos à Epistemologia Ambiental e à Ecologia Política. Consideramos que a questão ambiental torna-se central para a análise do objeto, mas também para um olhar geral. Para Leff (2012), a questão ambiental é a expressão da totalidade, pois a natureza não é algo externo ou que deva ser conquistado pelo homem, mas pelo contrário: o homem é parte do ambiente e ao pensar sobre si e seu desenvolvimento deve ter no ambiente, em sua totalidade, o seu olhar privilegiado.

O saber ambiental apresenta-se numa nova *episteme*, uma nova relação entre o ser e o saber, construindo-se em um encontro de distintas visões de mundo, abrindo espaço para a diversidade, para o questionamento da história de uma verdade construída na modernidade e vislumbrando o encontro do conhecimento com a utopia de novas construções reais. O centro desloca-se do ser e caminha em direção às condições de existência do ser, do ambiente que condiciona sua existência. Assim, abandona-se a perspectiva do homem em geral, da ontologia

<sup>3</sup> Em 2015 a Assembleia geral das Nações Unidas estabeleceu em um documento 17 metas globais as quais determinou como Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e estabeleceu a agenda 2030.

do ser social, cristalizado no Homem moderno ocidental, possibilitando o reconhecimento de diferentes olhares para a relação homem-natureza, colocando como ponto de partida as condições para a existência do ser (LEFF, 2012).

Nesse deslocamento epistêmico, emerge como campo do conhecimento transdisciplinar a Ecologia Política, que parte de uma crítica ontológica da epistemologia moderna e tem como seus elementos fundacionais: a biodiversidade, a ordem ecológica e os simbolismos presentes nas diversas culturas. Ela busca compreender as relações de poder que se entrecruzam entre os sujeitos locais e o mundo globalizado.

As bases epistemológicas são buscadas no contexto das lutas ambientais: *“La ecología política reconoce en el ambientalismo luchas de poder por la distribución de bienes materiales (valores de uso)”* (LEFF, 2003, p. 27). Desse modo, a Ecologia Política apresenta-se como um campo teórico-prático, é a construção de um novo território do pensamento crítico e de ação política. É preciso pensar nesse campo relacionando-o à questão ambiental com um futuro sustentável.

No contexto da Ecologia Política, é preciso considerar a questão das marcas da colonização. A conquista da América é parte de um processo que tornou o pensamento ocidental como universal. Além disso, é um marco civilizatório que distancia a humanidade de um suposto estado de natureza.

O que começou a se formar a partir da América, este possui em comum três elementos centrais que afetam a vida cotidiana da totalidade da população mundial: a colonialidade do poder, o capitalismo e o eurocentrismo” (Quijano, 2005, p. 54).

O campo crítico da Ecologia Política apresenta-se como um processo de resistência do conhecimento à colonização imposta na América Latina. Emerge uma nova perspectiva epistêmica, crítica, não só como um espaço de investigação, mas também como uma prática pedagógica de transformação social.

Sob essas bases teórico-metodológicas pretende-se debruçar um olhar crítico sobre a questão do desenvolvimento que considere outras possibilidades e adentre a perspectiva decolonial, para então construir um olhar local acerca dos ciclos de desenvolvimentos pautados na indústria do petróleo e a respeito dos limites que se oferecem ao desenvolvimento sustentável.

## Métodos de pesquisa

Este artigo procura compreender a situação da cidade de Macaé em relação à questão central da pesquisa – a situação e as contradições da cidade quanto ao desenvolvimento sustentável e suas causas – a partir de uma pesquisa bibliográfica.

Inicialmente, recorreremos a uma bibliografia que nos permite relacionar o particular – a situação de Macaé, desde a década de 1970 até 2020 – e o universal, nos aspectos que nossos pressupostos teórico-metodológicos (explicitados no item acima) mostram-se centrais para a questão abordada: as relações de poder que perpassam a questão ambiental, sob o modo de produção capitalista, com bases coloniais/racistas e patriarcais.

Em um segundo momento, recorreremos a uma bibliografia que resgata, compila e sintetiza dados empíricos de ordem social, econômica e ambiental. Todos esses textos, publicados no último ano, foram escolhidos por usarem indicadores e evidências empíricas referentes aos temas centrais para esta pesquisa e ao período compreendido no seu recorte temporal.

Ao agregar e relacionar diferentes estudos para responder a uma nova questão, esta pesquisa mostra sua originalidade. A interpretação de seus resultados passa por um novo olhar sobre a cidade pesquisada, sob os enfoques conceituais e históricos construídos à luz dos parâmetros teórico-metodológicos da Epistemologia Ambiental e da Ecologia Política (em uma abordagem diferente daquelas feitas pelos estudos aqui utilizados). Interpretam-se os resultados comparando-se as promessas contidas na noção de desenvolvimento sustentável e os indicadores e dados concretos sobre aspectos sociais, econômicos e ambientais do município.

Como toda pesquisa com uma pergunta ampla, é possível que escapem dados existentes mas não discutidos, exigindo novas pesquisas – as quais eventualmente possam questionar a presente pesquisa, como é da natureza do fazer científico.

## **Desenvolvimento, colonialidade e neoextrativismo**

A questão do desenvolvimento é ponto necessário para compreender os processos locais. Mais ainda, a crítica ao desenvolvimento precisa ser construída nos marcos do pensamento decolonial, que considere como elemento central a colonização ocorrida na América Latina, as marcas desse processo e os elementos para seu enfrentamento.

Desde 1949, quando o presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, estabeleceu a divisão global entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, constituiu-se um paradigma a ser alcançado: tornar-se desenvolvido. O bem estar, o crescimento econômico e a redução das desigualdades seriam encontrados nessa utopia chamada desenvolvimento. Para alcançar seus objetivos foram construídas muitas argumentações científicas, que Santos (2015) classificou da seguinte forma:

A característica principal dessa literatura era a de conceber o desenvolvimento como adoção de normas de comportamento, atitudes e valores identificados com a racionalidade econômica moderna, caracterizada pela busca da produtividade máxima, a geração de poupança e a criação de investimentos que levassem a acumulação permanente da riqueza dos indivíduos e, em consequência, de cada sociedade nacional (Dos Santos, 2015, p. 18).

A divisão entre subdesenvolvidos e desenvolvidos foi a forma como os países do eixo central do mundo capitalista, o Norte Global, estabeleceram para consolidar sua hegemonia. O paradigma a ser alcançado incluía a industrialização e o padrão de vida dos desenvolvidos. Com isso, começou a disseminação da ideia de que o padrão desenvolvido seria alcançável, desde que fossem seguidas as orientações dos países autoproclamados como desenvolvidos.

O conceito de subdesenvolvimento é idêntico ao de situação pré-industrial. O subdesenvolvimento seria, portanto, uma situação anterior desenvolvimento econômico pleno. [...] a tese central da teoria do desenvolvimento assevera que o desenvolvimento econômico representa um continuum no qual o subdesenvolvimento constitui uma etapa anterior ao desenvolvimento pleno. Este representaria, porém, algo acessível à (sic) todos os países que se empenhassem em criar condições necessárias para tal (Marini, 2010, p.105).

O que se buscava era um encontro com a modernidade, no sentido de que o mundo moderno é o mundo industrial. No entanto, esse mundo moderno, que para Immanuel Wellrstein e Anibal Quijano é um sistema mundo (como citado em Porto-Gonçalves, 2017), refere-se a um padrão de poder que se estabelece com a conquista da América, e só pode existir pela conquista e colonização de outras sociedades.

É que, com frequência, esquece-se que junto com o processo de modernização se deu o de colonização. Não fosse a colonização da América, a Europa não teria reunido forças para se impor ao mundo como seu verdadeiro centro hegemônico. [...] A descoberta da América foi decisiva para a consolidação da hegemonia europeia no mundo e isso ao preço da servidão, etnocídio e, até mesmo, genocídio de povos indígenas e da escravidão para fins de produção mercantil de negros trazidos da África (Porto-Gonçalves, 2017, p. 24).

Assim, a globalização, que começa nas grandes navegações, alcança a ontemporaneidade, carregando os traços racistas da colonização pela conquista dos povos fora da Europa. Há uma tríade, para o autor, nesse processo: modernidade-colonialidade-racialidade. Esses elementos atravessam as quatro etapas do desenvolvimento histórico

1. O colonialismo e a implantação da Moderno-colonialidade (do século XV-XVI ao século XVIII... até hoje);
2. O Capitalismo Fossilista e o Imperialismo (do século XVIII ao início do século XX... até hoje);
3. O capitalismo de Estado Fossilista Fordista (de 1930 aos anos 1960-70... até hoje);
4. A Globalização Neoliberal ou Período Técnico-científico-informacional (dos anos 1960 até hoje) (Porto-Gonçalves, 2017, p. 23).

Essa relação aprofunda-se durante os anos 1970, num contexto de grandes transformações na sociedade. É o tempo da globalização neoliberal. Porto-Gonçalves (2017) destaca que mesmo nesse período histórico as marcas coloniais permanecem presentes, tendo nas políticas de ajuste, recomendadas pelos organismos internacionais, seu principal



instrumento de dominação política.

Nesse período há uma alteração da perspectiva em relação à natureza. Até então, o domínio da natureza era visto como a solução para o desenvolvimento. A seguir, com a percepção da finitude de recursos naturais e o avanço predatório sobre a natureza, a questão ambiental se legitima como uma problemática a ser considerada no planejamento do desenvolvimento.

O período histórico de globalização neoliberal que legitimou a questão ambiental é, paradoxalmente, aquele que levou mais longe a destruição da natureza. Jamais, em um período de 30 anos, em toda história da globalização que se iniciou em 1942, foi tamanha a devastação do planeta! (Porto-Gonçalves, 2017, p,52).

Essas questões ambientais têm sua origem desde a conquista das Américas, onde, pelo extrativismo de elementos da natureza nativa americana, coletou-se tudo que se podia, degradando a terra e saqueando seus frutos. Para os povos que aqui habitavam, os frutos e riquezas eram oriundos da Mãe Terra. Todo material recolhido, agora transmutado para a forma de recursos naturais, foi transportado para a Europa.

Esse imenso volume de matéria foi ressignificada, transformando-se em matéria-prima essencial para os saltos tecnológicos e demográficos do Velho Mundo. A indústria nascente ganhava sustância com a matéria prima vinda das Américas, enquanto uma nascente classe trabalhadora armazenava sua energia para o trabalho por meio dos alimentos produzidos e retirados das colônias. Foi quando a natureza virou recurso que viabilizou o nascimento da sociedade moderna.

O extrativismo, desde seus primórdios, está na base do caráter dependente das nações colonizadas ao sul do Equador. É nesse sentido que é preciso olhar a teoria da dependência que se constrói no contexto latino no início da década de 1970. Afirma Marini:

Forjada no calor da expansão comercial promovida no século 16 pelo capitalismo nascente, a América Latina se desenvolve com estreita consonância com a dinâmica do capitalismo internacional. Colônia produtora de metais preciosos e gêneros exóticos, a América Latina contribuiu em um primeiro momento com o aumento do fluxo de mercadorias e a expansão dos meios de pagamento, que, ao mesmo tempo em que permitiam o desenvolvimento do capital comercial e bancário na Europa, sustentaram o sistema manufatureiro europeu e propiciaram o caminho para a criação da grande indústria. [...] É a partir de então que se configura a dependência, entendida com o uma relação de subordinação entre nações formalmente independentes (Marini, 2011, pp. 133-134).

No contexto da colonialidade do poder, que se mantém ao longo dos séculos, estão inseridas as relações político-econômicas extrativistas sob novas roupagens. No século XXI, o neoextrativismo apresenta-se como um modelo neocolonial que se estende a toda a América Latina (para ficarmos restritos ao nosso continente, pelo recorte deste artigo) (Svampa, 2016). Por aquele termo, estamos nos referindo às atividades de extração de matérias primas para exportação. No Brasil, isso acontece principalmente com produtos agropecuários e minérios, em especial com o petróleo.

Do modelo neoextrativista, derivam consequências que levam ao questionamento do desenvolvimento, por vários motivos. Primeiramente, pelas consequências empobrecedoras da economia, que dificultam até a ideia mais básica de desenvolvimento: fragilização frente a crises (como Macaé bem sabe, pelo seu sofrimento quando houve em anos recentes uma crise do petróleo, tanto por questões políticas nacionais quanto por uma crise internacional baixando o preço dessa *commoditie*), enclaves de exportação e reprimarização da economia. Em segundo lugar, pela exclusão das coletividades que não se encaixam naquele modelo (Svampa, 2016). Por fim, pela extrema exploração da natureza (Alier, 1998).

Essa onda neoextrativista, de acordo com Svampa (2012), apresenta-se como um modelo de acumulação que a autora denomina de consenso das *commodities*, um processo de expansão de projetos de desenvolvimento baseados na extração e exportação de bens naturais em larga escala.

Denominamos como Consenso de los commodities [...] el ingreso a un nuevo orden económico y político, sostenido por el boom de los precios internacionales de las materias primas y los bienes de consumo, demandados cada vez más por los países centrales e las potencias emergentes (Svampa, 2012, p. 16).

É dentro desse contexto de colonialidade, dependência e neoextrativismo que apresentamos o recorte espacial, pois o olhar deve mirar na incansável busca pelo desenvolvimento, como a condenação de Sísifo em rolar sua pedra de mármore até o topo da montanha eternamente, visto que ao quase chegar, cai a pedra e tudo recomeça.

Na mitologia grega, Sísifo era considerado o mais esperto dos mortais, tendo enganado os deuses da morte por duas vezes. Todavia, como um mortal, a velhice trouxe para ele a morte. Ao chegar no mundo dos mortos, recebeu como punição esse trabalho enfadonho e repetitivo, um castigo para que ele nunca se esqueça de que os mortais não têm a liberdade dos deuses.

Em uma perspectiva metafórica com o trabalho de Sísifo, sob o olhar da teoria da dependência nos países latinos colonizados, a busca por superar o subdesenvolvimento é como o trabalho de Sísifo, um eterno dependente de sua condenação: os países periféricos se equivalem aos mortais, que nunca devem ser esquecer que somente os Deuses, países do eixo central do capitalismo, possuem a liberdade. Assim, a busca por superar o subdesenvolvimento é como o trabalho de Sísifo.

## Desenvolvimento e sustentabilidade

Nesse percurso, a questão ambiental atravessa a busca pelo desenvolvimento. A preocupação ambiental ganha impulso com o esgotamento da onda longa expansiva do capital, os chamados “trinta anos gloriosos do capitalismo”, que compreendem o período entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a crise do petróleo nos anos 1970. Desde então, a humanidade passou a preocupar-se com os limites que a natureza poderia lhe oferecer. A crença da modernidade no crescimento infinito foi abalada pela percepção de que não será possível retirar minérios e combustível fóssil *ad eternum*.

Os primeiros debates que formularam as ideias sobre desenvolvimento, meio ambiente e a finitude dos insumos que a natureza nos fornece são originários do Clube de Roma, um convívio de multimilionários que se reuniu para debater sobre o futuro da humanidade. O ano de fundação do Clube de Roma, 1968, é também o momento histórico da emergência dos novos movimentos sociais, dentre eles os movimentos ecológicos e ambientais. As teses do Clube de Roma relacionavam crescimento demográfico, especialmente nos segmentos mais pobres, a poluição e as crises na produção de alimentos.

Na sequência, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o *Homem e o meio ambiente* em Estocolmo, na Suécia, no ano de 1972. A declaração aprovada indica o caminho do desenvolvimento como garantia de melhores condições entre meio ambiente e a humanidade.

A Declaração de Estocolmo afirmou que a “proteção e o melhoramento do meio ambiente humano” como uma questão fundamental ao mesmo tempo que considera ser o desenvolvimento econômico e social indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e de trabalho favorável e para criar na Terra as condições necessárias para a “melhoria da qualidade de vida” (Silva, 2010, p. 169).

A Conferência de Estocolmo é um importante marco em relação à questão ambiental, colocando-a em outro patamar de visibilidade no contexto das relações internacionais. Para o professor Aristides Soffiati, é nessa conferência que nasce o conceito de *Ecodesenvolvimento*, que, “em síntese, (...) significa crescimento econômico respeitando os limites dos ecossistemas” (Soffiati, 2016, p. 24). Soffiati aprofunda o conceito e apresenta cinco dimensões do ecodesenvolvimento que são destacadas por Ignacy Sachs: sustentabilidade ecológica, sustentabilidade social, sustentabilidade espacial, sustentabilidade cultural e sustentabilidade econômica.

As discussões globais em torno da questão ambiental tiveram um capítulo decisivo, em seguida, com a apresentação do relatório “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Esse relatório apresentou como objetivo central o desenvolvimento sustentável. Consta que “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (Nosso Futuro Comum, 1991, p. 46). Segundo o documento, dois conceitos são chaves para a compreensão: “necessidades essenciais” e “limitações” para o uso do meio ambiente.

O documento é explícito no que diz respeito à defesa do crescimento econômico como caminho para o desenvolvimento sustentável. De acordo com o relatório, o crescimento é essencial nos locais em que não se atingem as necessidades essenciais, e é compatível com as regiões em que já são atendidas.

A satisfação das necessidades essenciais depende em parte de que se consiga o crescimento potencial pleno, e o desenvolvimento sustentável exige claramente que haja crescimento econômico em regiões onde tais necessidades não estão sendo atendidas. Onde já são atendidas, ele é compatível com o crescimento econômico, desde que esse crescimento reflita os princípios amplos da sustentabilidade e da não-exploração dos outros (Nosso Futuro Comum, 1991, p. 47).

O relatório também representa a natureza como uma fonte de recursos para a humanidade. A forma como é expressa a relação ambiente e sociedade, numa linguagem técnica corporativa, não compreende humanidade como natureza. Parece a reafirmação dos paradigmas do progresso em que a natureza foi cunhada como algo a ser dominado e posto a serviço da sociedade.

O desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações humanas (Nosso Futuro Comum, 1991, p. 49).

Em torno desses eixos, os movimentos ambientais orientam-se globalmente, chancelando e impulsionando as ideias neoliberais que se tornavam hegemônicas entre as décadas de 1980 e 1990. A sustentabilidade que parte desse contexto relaciona desenvolvimento, eficiência e ajuste.

Para Soffiati, o desenvolvimento sustentável era em essência a mesma noção de ecodesenvolvimento que sobressaiu na Conferência de Estocolmo, “todavia, a retirada do radical eco permitiu que a palavra sustentabilidade fosse apropriada pelos governos, banqueiros e empresários com significados mais distintos, de acordo com seus interesse” (SOFFIATI, 2016, p. 25). Para o autor, os governantes querem o mesmo desenvolvimento de sempre com outro nome, os banqueiros querem créditos sustentáveis sem se importar que sejam gastos com atividades produtivas poluentes e o industrial compreende a sustentabilidade como a estabilidade de seus lucros.

Para o economista Joan Martinez Alier, a busca do desenvolvimento sustentável é por conciliar o crescimento econômico com a capacidade de sustento, definida da seguinte forma:

A “capacidade de sustento” de um território concreto significa o máximo de população de uma espécie dada que pode ser mantido indefinidamente, sem que se produza uma degradação na base de recursos que possa significar uma redução da população no futuro (Kirschner, Ledec, Googland & Drake, 1985, p. 45 como citado em Alier, 1998, p. 108)

O autor também destaca a centralidade que o relatório Brundtland dá à pobreza, tanto como grande mal do mundo, quanto como principal fonte da degradação ambiental. Culpam-se os pobres pela pobreza e pela destruição da natureza.

A principal mensagem do Informe Brundtland foi precisamente que a pobreza é causa de degradação ambiental e daí a explícita recomendação de um caminho de crescimento econômico de três por cento ao ano no Sul. [...] O crescimento econômico (rebatizado como “desenvolvimento sustentável”) é um remédio ao mesmo tempo contra a pobreza e contra a degradação ambiental: essa foi a mensagem de Brundtland, que relegou a um segundo plano a questão da redistribuição e da equidade (Alier, 1998, p. 100).

No que tange à problematização da pobreza, um primeiro ponto destaca que, quanto mais pobre o indivíduo, mais provavelmente ele acaba por utilizar lenha ou carvão vegetal como combustível doméstico e esses itens são trocados por eletricidade e gás com incremento da renda familiar.

A pobreza ocasiona a destruição da cobertura arbórea, com efeitos na erosão do solo e no ciclo da água, e o uso de esterco, como combustível alternativo para cozinhar ou aquecer, causa a redução da fertilidade do solo (Godoy, 1984; Winterhalder et al., 1974 como citado em Alier, 1998, p. 122).

Nesse sentido:

Sair da pobreza, ou seja, incrementar a renda, pode levar, portanto, a uma diminuição do uso de energia exossomática, já que grandes quantidades de lenha podem ser substituídas por pequenas quantidades de combustíveis fósseis (Alier, 1998, p. 124).

Como o *Relatório Nosso Futuro Comum* é apresentado num contexto das ideias

neoliberais, o conceito de desenvolvimento sustentável, que daí deriva e entra em fase de implementação, é impregnado pelas recomendações de ajuste dos organismos internacionais.

A ideia do desenvolvimento sustentável ganha um aprofundamento em 1992, no Rio de Janeiro, na Conferência da Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92. Uma das principais elaborações do encontro foi a *Agenda 21*, um programa de ação para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Este se constitui em uma metodologia de implementação do desenvolvimento sustentável nas seguintes bases: preservação da biodiversidade, manejo dos recursos naturais, justiça econômica e social e participação dos diferentes segmentos sociais, cabendo a cada país instituir uma agenda nacional e agendas locais em estados e municípios (Loureiro, 2006, p. 39).

O documento da *Agenda 21* global reforça a perspectiva colocada no relatório *Brundtland* de que o crescimento econômico é um fator preponderante para se alcançar o desenvolvimento sustentável.

Tanto as políticas econômicas dos países individuais como as relações econômicas internacionais têm grande relevância para o desenvolvimento sustentável. A reativação e a aceleração do desenvolvimento exigem um ambiente econômico e internacional ao mesmo tempo dinâmico e propício juntamente com políticas firmes no plano nacional (*Agenda 21 Global*, 1992, cap. 2, p.1).

A *Agenda 21* Brasileira segue pelo mesmo caminho:

Traz mais empregos, mais renda, mais bens e serviços à população. Quanto mais rápido o ritmo do crescimento, maiores as chances de incluir um número maior de famílias nos padrões civilizados de consumo privado e público. O crescimento econômico é, no entanto, uma condição necessária, mas não suficiente, para o desenvolvimento sustentável (*Agenda 21 Brasileira*, p.23).

Da mesma forma, os ajustes econômicos são recomendados pela *Agenda 21 global* em total acordo com as propostas neoliberais. A questão ambiental vai criando identificações com o modelo hegemônico e isso formata as políticas voltadas ao tema.

Em diversos países são necessárias políticas voltadas para a correção da má orientação dos gastos públicos, dos mercados déficits orçamentários e outros desequilíbrios macroeconômicos, das políticas restritivas e distorções na áreas das taxas de câmbio, investimentos e financiamentos, bem como dos obstáculos à atividade empresarial (*Agenda 21 Global*, cap. 2, p. 10).

Novamente, a *Agenda 21* brasileira, não só reafirma a perspectiva do ajuste, como deixa essa noção explícita em seu texto.

Não resta dúvida de que a reforma do Estado tem se constituído em um vigoroso evento portador de mudanças no Brasil [...] a economia brasileira passou a dispor de melhores condições institucionais e oportunidades econômicas para configurar um ciclo de expansão, neste início do século XXI. A economia brasileira tornou-se, pois, mais aberta, menos regulamentada, mais privatizada e, portanto, mais propensa ao crescimento sustentado. (*Agenda 21 Brasileira*, p. 21)

O tema do desenvolvimento sustentável voltou a aparecer em outros documentos oficiais da ONU, como a *Carta da Terra* e a *Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável*. A primeira foi aprovada na sede da UNESCO, em março de 2000, mas a proposta de sua existência pela Comissão Mundial das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento data de 1987. Nesta carta, é proposta uma aliança global para o cuidado pela Terra, tendo como princípios gerais: o respeito ao planeta e os seus ecossistemas; a adoção de padrões de produção, consumo e reprodução compatíveis com sua capacidade regenerativa; a construção da democracia; a promoção da cultura da paz; a erradicação da pobreza e distribuição equitativa das riquezas entre nações e dentro delas (*Carta da Terra*, 2000).

Parte dessas propostas se repetiriam na *Agenda 2030* para o Desenvolvimento Sustentável, assinada por chefes de Estado e de governo e altos representantes reunidos na sede da ONU, em setembro de 2015. O documento apresenta objetivos e metas globais a serem atingidos até 2030, a partir de parceria entre nações: erradicação da pobreza; redução de desigualdades; promoção da saúde; segurança alimentar e nutricional; educação equitativa e inclusiva de qualidade; igualdade de gênero; trabalho decente; paz, justiça e inclusão para as sociedades; universalização do saneamento e do acesso à energia; sustentabilidade na gestão da água; inclusividade e sustentabilidade nas cidades e assentamentos humanos; crescimento econômico sustentado, com infraestrutura e indústrias sustentáveis; padrões de produção e consumo sustentáveis; conservação dos oceanos, mares e recursos hídricos, bem como dos ecossistemas terrestres; medidas para combate às mudanças climáticas e seus efeitos; parceria global para a implementação das ações visando esse conjunto de objetivos (ONU, 2015).

No processo de construção e solidificação da noção de desenvolvimento sustentável, do final dos anos 1960 até a RIO-92, pouco se avançou na questão ambiental quanto aos enfiamentos na questão central, o modo de produção capitalista e sua tríade nefasta: extrativismo, produtivismo e consumismo. Tampouco estes problemas são superados até o momento em que escrevemos este artigo, ainda que novos documentos tenham se somado em propostas em torno daquela noção.

A saída que aponta a construção desse desenvolvimento sustentável construído nesses moldes é a culpabilização dos pobres, o estabelecimento de metas e ajustes aos países do Sul global e o exercício da fé no crescimento econômico infinito. Dessa forma, a própria ideia de desenvolvimento, com ou sem qualificativos, já tem uma série de problemas, e alguns desses problemas a colocam em total contradição com a ideia de sustentabilidade.

Entre as principais contradições, estão os seus pressupostos de crescimento constante, inviáveis para o planeta. Além disso, o estilo de vida dos países do Norte global, com alto consumo de fontes de energia e matérias-primas só consegue se sustentar com uma expropriação da natureza que seria impossível se abarcasse toda a população do planeta. Para exemplificar, existe um cálculo, feito pela ONG WWF, chamado *pegada ecológica*, que corresponde à quantidade de áreas produtivas necessárias para a produção de bens e serviços usados. Os países mais desenvolvidos, em especial aqueles que produzem mais petróleo, são os que apresentam maior *pegada ecológica*.

Para que algumas populações no mundo chegassem a esse nível de consumo, foi necessário que o capitalismo avançasse sobre muitos territórios, o que significou passar por cima de populações que ali estavam com outros modos de vida que não se encaixavam nos padrões econômicos dominantes. Só na América Latina, por exemplo, quantos indígenas morreram durante a colonização? Quantos continuaram morrendo, inclusive no século XX, quando o garimpo, a agropecuária e as missões evangelizadoras avançaram sobre territórios de povos indígenas que até então não tinham contato com a civilização ocidental?

Acrescente-se a isso a inserção da ideia de desenvolvimento em uma racionalidade carregada de um utilitarismo e de uma lógica economicista que entram em contradição com necessidades humanas, mesmo em países mais desenvolvidos. Segundo Lang (2016, p.27), são parte do mal-estar gerado pelo modo de vida dos países desenvolvidos (e sabemos que também daqueles que estão em desenvolvimento): “a solidão, a depressão, o estresse permanente que causa múltiplas doenças físicas e mentais, inclusive letais; as relações humanas instrumentais, a falta de convivencialidade, de tempo para compartilhar, ou até mesmo para desfrutar das coisas que se compra”. Há dados que mostram que, a partir de um patamar financeiro não muito alto, já não existe correlação entre o crescimento do PIB e o bem-estar da população de um país (Easterlin, 1974, como citado em Lang, 2016).

Em suma, projetos de desenvolvimento – sustentável ou não – se inserem em uma racionalidade que está associada a um modelo de exploração capitalista e opressão colonial/racial e patriarcal, estando mais focados nas gerações futuras do que nas atuais, ao não levar em conta questões como as injustiças ambientais. Tudo isso nos leva a concordar com Slang (2016, p.31), quanto à inutilidade de procurar um desenvolvimento diferente do que temos, um desenvolvimento sustentável, equitativo e/ou incluyente, “porque a própria noção de ‘desenvolvimento’ – se a olharmos a partir dos fatos gerados – contradiz os conceitos de sustentabilidade, de equidade, de inclusão”. Nisso reside a insustentabilidade do trabalho de Sísifo, o desenvolvimento.

## O caso de Macaé

Macaé, até a chegada da Petrobrás, tinha cerca de 40 mil habitantes, uma extensa zona rural e a economia baseada na agricultura e na pesca. As transformações do município foram grandiosas, a população deu um salto para 90 mil habitantes no ano de 1990, chegando a 200.000 habitantes em 2010, segundo o Anuário de Macaé 2012, produzido pela prefeitura municipal. A urbanização avançou sobre áreas rurais e surgiram grandes parques industriais com a economia passando a ser quase que exclusivamente dependente dos Royalties do petróleo.

O município foi escolhido pela Petrobrás no final dos anos 1970 para as instalações da base de operações para extração *offshore* de petróleo na Bacia de Campos. Esse processo causou profundas transformações em Macaé, no contexto de uma combinação de industrialização e urbanização em níveis acelerados. O desenvolvimento de Macaé acompanha os ciclos da indústria do petróleo que, de acordo com Cruz (2016), podemos dividir em três momentos: a instalação propriamente dita, a abertura do mercado com a quebra do monopólio combinada a um crescimento exponencial da arrecadação com royalties e a descoberta dos campos do pré-sal.

Essas transformações, decorrentes do avanço do extrativismo de petróleo, podem ser divididas em ciclos e observadas inter-regionalmente, dentro da Região Fluminense do Extrativismo Petrolífero, que abrange as mesorregiões fluminenses, Região Norte, Região Noroeste e Região da Baixada Litorânea. Essas são as regiões que vão sofrer os principais impactos e transformações com a instalação da indústria do petróleo e as operações *offshore*, desde a Bacia de Campos ao Pré-sal. Macaé encontra-se na região Norte Fluminense (Cruz, 2016).

O segundo ciclo do petróleo, contado a partir da Lei do Petróleo de 1997 até 2007, repartiu os *Royalties* entre os municípios da região e iniciou um período de vasta e abundante riqueza em Macaé, caracterizando o ciclo das rendas petrolíferas nos municípios petrorrentistas. No entanto, nesse período, Cruz (2016) identifica que o saldo geral com gigantesco aporte de recursos nas economias dos municípios não foi muito positivo. Apesar da abundância de riqueza, a questão social avolumou-se em Macaé e por toda região.

Numa visão geral, salta aos olhos a constatação, nas pesquisas, do saldo negativo do ciclo das rendas petrolíferas nos municípios petrorrentistas. Após dez anos de acesso às rendas, as administrações municipais não lograram resultados positivos em termos de melhorias da infraestrutura urbana, assentamentos humanos, mobilidade, saúde, educação, mitigação de impactos ambientais negativos, eficiência da gestão pública, melhoria das condições de vida nas periferias, mitigação dos crescentes índices de violência, diversificação econômica, dentre outros; em alguns casos esses indicadores pioraram, deixando no ar uma sensação para além do mal uso desses recursos, ou seja, da ocorrência de desvios de recursos públicos para fins particulares (Cruz, 2016, p. 56).

O terceiro ciclo do petróleo, que começa por volta de 2008, com o início das operações de extração de petróleo do Pré-Sal, traz um tempo de poucas ocorrências de novas lutas ou novos movimentos. Somente após os impactos da crise que se agrava no país, a partir de 2013, novas lutas e movimentos emergiram.

É relevante lembrar que esse ciclo se deu sob forte incentivo dos governos federais do Partido dos Trabalhadores que lançaram Programas de Aceleração do Crescimento (PACs), que davam destaque às atividades de extração e beneficiamento do petróleo. Isso deu-se a partir de 2007, como parte de um programa neodesenvolvimentista, Trata-se, de acordo com Boito Jr. (2012), de um programa de política social e econômica que visa ao crescimento econômico capitalista, com algum grau de transferência de renda, mas preso aos limites do modelo econômico neoliberal. Entre suas decorrências, cabe destacar a reafirmação em novas bases da função primário-exportadora da economia brasileira no capitalismo internacional (Boito Jr., 2012).

Esse ciclo do petróleo iniciado em 2008 avança no sentido de internacionalizar ainda mais a região do Norte Fluminense. Após a chegada das multinacionais do petróleo em Macaé e região, no final da década de 1990, a construção do Porto do Açú, ao norte de Campos, criou uma ponte direta com os mercados internacionais. Nesse sentido, propôs-se a Macaé a construção de um segundo porto, de maiores proporções e capacidade para receber o petróleo diretamente dos navios.

[...] a partir da segunda metade da primeira década deste século, marcada pela expansão na produção do Pós-Sal, pelo início da produção do Pré-Sal e pela instalação do Porto do Açú, no contexto de investimentos e infraestrutura de logística portuária e de circulação de mercadorias, que configuram o avanço do processo de internacionalização da região, a partir de 2010 (Cruz, 2016, p. 52).

Esse processo de desenvolvimento em Macaé apoiou-se na indústria extrativista do petróleo. Esse salto que teve Macaé, principalmente após a Lei do Petróleo, em 1997, fez com que o município se autoproclamasse como a “Capital Nacional do Petróleo”. No bojo da crise

econômica que o país vem atravessando<sup>4</sup>, e em especial da crise da economia do petróleo, em amplitude mundial e especialmente nacional desde meados da década de 2010, Macaé sofreu fortes reflexos econômicos, mas não deixou de centrar sua economia nesse produto.

Em contradição com a poluente indústria do petróleo, Macaé avançou com suas políticas ambientais criando unidades de conservação municipais, abrigando outras federais e cria, por lei, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. Mas será que há sustentabilidade e conservação ambiental tendo como principal fonte de recursos a poluente indústria extrativista do petróleo?

Por mais que as empresas de petróleo se coloquem como socioambientalmente responsáveis, desenvolvendo projetos como medidas compensatórias, previstas nas licenças de operação, estas funções não correspondem à atividade-fim das mesmas e nem mesmo está representada no projeto da empresa. Pelo contrário, a indústria petrolífera representa a própria materialização da essência do capitalismo moderno, ou seja, forjada na premissa desenvolvimentista de transformação e apropriação do território, não necessitando, portanto do desenvolvimento social para se reproduzir e se manter dominante, e sim de um grande arcabouço legal que garanta a apropriação da natureza por parte do Estado, em prol de interesses privados e de um modelo de desenvolvimento alheio à reprodução de modos de vida naturalmente desenvolvidos nos territórios antes públicos (Silva, Becker & Martins, 2015, p. 16).

Caso exemplar em que a indústria do petróleo ameaça a reprodução de modos de vida existentes no local pode ser visto na relação com pescadores artesanais. Estes são afetados pela degradação ambiental e altos riscos da atividade petroleira e ainda sofrem com a exclusão de áreas de pesca nas proximidades de empreendimentos petroleiros, como mostrado em Leal, Martins e Vieira (2019).

Com uma análise sobre as limitações à sustentabilidade de ser a cidade do petróleo, Silva, Becker e Martins (2015) apresentam importantes considerações acerca dessa viabilização em Macaé.

A identidade da cidade de Macaé está associada à economia do petróleo por meio do *slogan* de “Capital Nacional do Petróleo”, retórica que impregna o discurso dos atores sociais e representantes da classe política local. Esses atores que, de alguma forma exercem o poder decisório sobre a política de estruturação de territórios e que assumiram Macaé como Capital Nacional do Petróleo com propósitos políticos desenvolvimentistas, incluem representações da Indústria do Petróleo, a Organização dos Municípios Produtores de Petróleo – OMPETRO, criada por ocasião da I Feira Brasil Offshore, em 2007, e a representação do Comércio e Indústria local – ACIM (Silva, Becker & Lemes, 2015, p.2).

Nesse sentido analítico, somam-se a revisão de três recentes artigos sobre o desenvolvimento/crescimento de Macaé, os quais fornecem bons elementos para pensar essa análise.

O primeiro, de Neto, Brito e Reis Filho (2019), traz como proposta uma análise sobre a questão: o crescimento econômico se reflete em seu desenvolvimento social? O artigo faz uma pesquisa exploratória que combinou revisão bibliográfica com estudo descritivo de dados e indicadores socioeconômicos do município de Macaé.

Os resultados destacam a contradição entre o crescimento e o desenvolvimento social. Os indicadores analisados no aspecto do crescimento econômico foram: PIB, PIB *per capita*; ISS, ICSM municipal. Para avaliar a relação desses indicadores com o desenvolvimento social, foram trabalhados outros indicadores, a saber: IDH Municipal, Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), Índice de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS).

Os autores chegaram ao seguinte resultado:

Foi possível observar que Macaé, embora tenha apresentado altos e crescentes valores do PIB, PIB *per capita* e arrecadações de ICMS, ISS e *Royalties* e participações especiais até 2014, época da crise do valor do petróleo no mercado internacional, o município não apresentou crescimento relativo nos indicadores de IDHM e IFDM, que contemplam as dimensões econômicas e sociais. Macaé caiu da 4 posição no *ranking* estadual do IDHM em 2000 para a 7 posição em 2010, e caiu da primeira posição no IFDM em 2005 para 9 posição em 2014. [...]

No entanto, quando se analisa o IDMS 2018, que acrescenta as dimensões política, cultural e ambiental às dimensões Econômica (Emprego e Renda) e Social (Educação e Saúde), observa-se que Macaé está na 2ª posição do *ranking* estadual. Isso indica que, juntamente com os indicadores

<sup>4</sup> Desde 2010, há um decréscimo do produto interno bruto (PIB) brasileiro, qe chegou ao crescimento de apenas 1,1% em 2019 (IBGE, 2020).

econômicos e sociais, o município apresenta comparativamente bons resultados em indicadores de outras dimensões como cultura, habitação, meio ambiente, participação social e gestão pública (Neto, Brito & Reis Filho, p. 45, 2019).

Esses resultados indicam que, para além das más gestões dos recursos dos *Royalties*, há um lastro positivo quando se incorporam variáveis da questão ambiental e cultural. Essas sinalizações merecem um estudo mais aprofundado, mas arriscamos dizer que, por ter tido ocorrências de combativos movimentos sociais ambientais, Macaé, pode ter adquirido um capital cultural que de alguma maneira se reflete no bom resultado do Indicador de Desenvolvimento Municipal Sustentável (IDMS).

O segundo artigo, de Ribeiro e Sandzer (2019), tem por objetivo investigar a inserção e dependência de Macaé da indústria extrativista do petróleo. Para isso foi feita uma análise econômica-financeira do município de Macaé dos anos 2000 a 2017 e foi observada a evolução das receitas, além do comportamento contraditório das despesas correntes.

No contexto das receitas, dois pontos são considerados marcos importantes para os autores no decorrer do processo: as duas grandes crises externas de 2007/2008 e a crise de 2014. Em ambos os momentos há retração das receitas, no primeiro momento, como resultado da crise de liquidez que se abateu sobre o mercado financeiro e, no segundo, como consequência dos conflitos dentro da indústria do petróleo que causou desvalorização de mais de 50% no preço do barril, levando à retração de receitas de 2014 a 2017.

Os autores fazem forte crítica ao fato de o município de Macaé, apesar de dependente de uma *commodity* globalizada, descuidou-se com as variações do petróleo no mercado e, além disso, não há plano B em relação à dependência do petróleo.

Em terceiro lugar, um estudo de Martins, Molisani e Rocha (2019) compila algumas evidências empíricas sobre a situação ambiental de Macaé. Nesse artigo, dados de 2017 mostram alterações ambientais nas águas e vegetação (mata nativa). Se mantidas na mesma tendência, tais alterações podem afetar negativamente o provimento de serviços ecológicos e econômicos para a população do município, no que se refere a temas como regulação climática, disponibilidade de água e alimentos, reprodução da biodiversidade, manutenção da beleza cênica e controle de doenças.

O artigo de Martins et.al (2019) revela o comprometimento do estoque de águas da Bacia do Rio Macaé, no trecho onde se dão as principais captações para uso industrial e humano; e o comprometimento da qualidade das águas de 60 a 80%, em trechos de adensamento humano e na foz do Rio Macaé, em função de atividades humanas urbanas e agropecuárias. O mesmo comprometimento da qualidade é sentido na Lagoa de Imboassica, sobretudo em função do lançamento, durante décadas, de esgoto não tratado. Quanto à supressão de mata nativa, em 2017 detectou-se 44,2% de fragmentos de floresta, o que aproxima o município do limiar de 30% de presença de florestas em regiões de Mata Atlântica, que Bank-Leite (2014, como citado em Martins et.al., 2019) classifica como limite para ter a possibilidade do ecossistema prover bens e serviços ecológicos e socioeconômicos.

Aqui tem-se um gancho importante para pensar se, de fato, podemos falar em um desenvolvimento sustentável em Macaé. Nesse sentido, vale uma leitura sobre a *Agenda 21* local, que absorveu os movimentos sociais ambientais em sua dinâmica.

A *Agenda 21* em Macaé começou a ser constituída em 1997, vinculada à Secretaria Municipal de Meio Ambiente e com ênfase na educação ambiental. Foi criada legalmente em 2002. A partir de 2006, tornou-se um Fórum Permanente, congregando instituições do mercado, do poder público municipal e da sociedade civil organizada. Em 2010, passou a integrar a Câmara Permanente de Gestão da Prefeitura. Esse *Fórum Permanente da Agenda 21* teve participação decisiva na elaboração do Plano Diretor da cidade, deixando uma marca ambiental positiva no documento, garantindo um processo participativo na implementação e fiscalização do Plano Diretor.

A *Agenda 21* local de Macaé elaborou alguns projetos como: controle social – dos fóruns participativos às previsões orçamentárias; *Revitalizando o Rio Macaé* – fomento à produção de mudas nativas; *Fiscalização Ambiental*; *Agenda 21 nas escolas*; Revisão do plano diretor municipal; oficinas para a sustentabilidade; diálogos com a *Agenda 21*. Além desses projetos, algumas conquistas são atribuídas ao Fórum Permanente:



Como conquistas pontuais direta e indiretamente atribuídas às ações do Fórum, destacam-se algumas: concepção participativa na elaboração do Plano Diretor Municipal; regularidade na realização de conferências municipais, sempre apoiadas pelo Fórum; interface com os conselhos municipais; participação na realização da Conferência da Cidade e na construção do Conselho da Cidade; gestões e apoio para a criação da Secretaria da Pesca de Macaé; criação do CEAC (Centro de Educação Ambiental e Comunitária) em parceria com a Secretaria Municipal de Meio Ambiente; criação da Casa dos Conselhos; proposição e gestões para a criação do Programa “Pagamento por Serviços Ambientais – PSA”; utilização das deliberações de conferências como base de dados para revisões de leis, planejamento orçamentário e proposições de políticas públicas; sensibilização de candidatos aos pleitos eleitorais para as questões ambientais e relacionadas à sustentabilidade; difusão do conceito de sustentabilidade a todas as áreas do governo municipal; proposição de criação de unidades de conservação; promoção de parcerias para a otimização de projetos ambientais (Tavares, 2015).

Entretanto, mesmo com todas essas construções da *Agenda 21*, ainda assim o município não conseguiu avançar em proposições que o levem além da dependência do petróleo. O *Fórum permanente da Agenda 21* tinha uma página na internet que era sempre atualizada, mas que desde 2016 não recebe mais nenhuma atualização.

## Considerações finais

O trabalho destacou a importância de se buscar análises que levem em consideração a centralidade da questão ambiental na vida humana. Sob as perspectivas da epistemologia ambiental e da ecologia política, buscou-se apresentar os caminhos do desenvolvimento, da sua origem e separação global entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Nesse caminho, passou-se pelas conferências e comissões das Nações Unidas na tentativa da construção de um desenvolvimento sustentável. Entretanto, o que se percebeu é que as proposições elaboradas culpabilizam os pobres pela pobreza e degradação ambiental. O relatório *Brundtland* faz a conceituação de desenvolvimento sustentável e coloca que a meta global deveria focar-se nessa perspectiva. Em seguida, a *Rio-92* apresenta uma metodologia de ação para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a *Agenda 21*.

A crítica apresentada no trabalho pelo olhar de diferentes autores é centrada no aspecto de que as ideias do desenvolvimento sustentável estão escoradas no crescimento econômico e nas políticas de ajuste neoliberais

A partir desses pontos, apresentou-se o olhar para o caso de Macaé, cidade do interior do Estado do Rio de Janeiro, que experimentou um *boom* de crescimento com explosão demográfica desde a instalação da indústria extrativista do petróleo. O que se viu foi um crescimento econômico na cidade que não se reverteu em erradicação da pobreza.

Apesar da ocorrência de movimentos sociais ambientais na cidade e de uma forte organização da *Agenda 21*, esse olhar preliminar não alcançou uma confirmação de desenvolvimento sustentável em Macaé. Como escrevem Silva, Becker e Martins (2015), para que Macaé e os demais municípios do Norte Fluminense atinjam maior equilíbrio nos projetos de desenvolvimento territorial, faz-se necessário rever a prioridade absoluta concedida às atividades petrolíferas, altamente concentradoras de riquezas, em detrimento de outras atividades que promovem a reprodução de modos de vida mais sustentáveis, tais como a pesca artesanal.

Em suma, Macaé mantém-se distante de um ideal de desenvolvimento sustentável porque seu crescimento econômico não significou avanço nos índices de desenvolvimento social nem de desenvolvimento sustentável, apresentando evidências de desigualdade social e de degradação ambiental. Isso foi demonstrado na discussão dos resultados, respectivamente pelo pouco crescimento e posterior queda dos indicadores sociais IDHM e IFDM (Neto, Brito & Reis Filho, 2019), e por evidências de degradação ambiental como o comprometimento do estoque e da qualidade das águas da Bacia do Rio Macaé e a supressão de quantidades de mata nativa necessárias ao suprimento de serviços ecossistêmicos (Martins, Molisani & Rocha, 2019).

Ao que se observa, essa tendência ainda é mantida, mas vai perdendo aos poucos o verniz de sustentável que as ações da *Agenda 21* local implementou. Não se constituiu nenhum projeto ou “plano B” em relação à dependência da indústria do petróleo; contrariamente, a aposta atual para recuperação do crescimento é mais do mesmo, fortalecer essa mesma indústria. A principal aposta do governo local para enfrentar a crise é a construção de um

segundo porto na cidade, para atender aos interesses internacionais da indústria do petróleo. Junto desse empreendimento de forte impacto ambiental está sendo construído mais um grande condomínio industrial para as empresas. Por fim, há preocupação com a campanha para que se diminuam os *royalties* que as petrolíferas pagam aos estados e municípios do Brasil.

Para além dessas limitações relacionadas à realidade específica de Macaé, existem dificuldades inerentes às relações neocoloniais em que o desenvolvimento se insere como projeto de modernidade. Do modelo neoextrativista do qual a economia macaense do petróleo faz parte, derivam a fragilidade face às crises econômicas, a dependência econômica externa, a exclusão de indivíduos e coletividades, cujos modos de vida são subjugados pelas atividades econômicas dominantes, a exploração dos trabalhadores e a superexploração da natureza. Outros limites, inerentes ao próprio conceito de desenvolvimento, também se aplicam global e localmente, com destaque à impossibilidade de haver recursos naturais suficientes para um crescimento econômico constante e inclusivo.

## Referências

- AGENDA 21 GLOBAL, 1992. Recuperado em 10 de setembro de 2019 em <http://www.mma.gov.br>
- AGENDA 21 BRASILEIRA: Ações prioritárias. 2002. Recuperado em 15 de setembro de 2019, em <http://www.mma.gov.br>
- Alimonda, H. (2017). En Clave de sur: la ecología política latino-americana y el pensamiento crítico. In: Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica Tomo I - Facundo Martín. (1a ed.) . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; México: Universidad Autónoma Metropolitana ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus.
- Aráoz, H. M. (2017). “América Latina” y la ecología política del sur. Luchas de re-existencia, revolución epistémica y migración civilizatoria. In: Ecología política latinoamericana: pensamiento crítico, diferencia latinoamericana y rearticulación epistémica / Héctor Alimonda ... [et al.]; Tomo II - Facundo Martín. (1a ed.) . - Ciudad Autónoma de Buenos Aires: CLACSO; México: Universidad Autónoma Metropolitana ; Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Ciccus.
- Boito Jr., A. (2012) *As bases políticas do neodesenvolvimentismo*. São Paulo: Fundação Getulio Vargas. Recuperado em 03 de março de 2017, <<http://bibliotecadigital.fgv.br>>.
- CARTA DA TERRA. Recuperada em 13 de junho de 2020, <http://www.cartadaterrabrasil.org/prt/text..html>>.
- Cruz, J. L. V. (2016). Novas perspectivas de análise da dinâmica socioeconômica e territorial da região fluminense do extrativismo petrolífero. *Cadernos do Desenvolvimento Fluminense*, n.9 49-67.
- Dos Santos, T. (2015). *Teoria da dependência: balanços e perspectivas*. Obras escolhidas. (2.ed.) V.1. Florianópolis: Insular.
- Homero (2009). *Odisséia*. Tradução de Manoel Odorico Mendes. eBooksBrasil.
- Lang, M. et.al (2016). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. (1.ed.) São Paulo: Elefante, 2016.
- Leal, G. F.; Martins, R.L.; Vieira, T. W.M. (2019). Pescadores artesanais, indústria do petróleo e neodesenvolvimentismo: conflitos e injustiça ambiental. In: FLORIT, L. F. et.al. *Ética socioambiental*. (1. ed.). São Paulo: Manole, pp.635-655.
- Leff, E. (2003). La ecología Política em América Latina: un campo em construcción. *Revista Sociedade e Estado*, 18 (1/2), 17-40.
- \_\_\_\_\_. (2009). *Ecologia, capital e cultura: a territorialização da racionalidade ambiental*. (2.ed.). Petrópolis, RJ: Vozes.
- \_\_\_\_\_. (2012). *Aventuras da epistemologia ambiental: da articulação das ciências ao diálogo de saberes* (1.ed.). São Paulo: Cortez.
- Loureiro, C. F. B. *O movimento ambientalista e o pensamento crítico: uma abordagem política*. (2.ed.) Rio de Janeiro: Quarter.
- Marini, R. M.. (2010). A crise do desenvolvimentismo. In: CASTELO, R. *Encruzilhadas da América Latina no século XXI*. (4.ed.) Rio de Janeiro: Ed. Pão e Rosas.

- \_\_\_\_\_. (2011). A dialética da dependência. In: TRAPADINI, r.; STEDILE, J.P. (2.ed.). *Ruy Mauro Marini: Vida e Obra.* São Paulo: Expressão Popular.
- Martinez-Alier, J. (1998) *Da economia ecológica ao ecologismo popular.* (2.ed.). Blumenal: Editora da Furb.
- \_\_\_\_\_. (2017). *O ecologismo dos pobres: conflitos ambientais e linguagens de valoração.* (2. ed). São Paulo: Contexto.
- Martins, R.L.; Molisani, M.M; Rocha, G.B. (2019). Impactos e perspectivas ambientais diante da crise do petróleo e da reestruturação social e produtiva de Macaé. In: SILVA, S.R.A.; CARVALHO, M.R. (org.). *Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário da crise econômica.* (1.ed.) Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé 312-326.
- Neto, R.S.; Brito, F.S.R.; Reis Filho, P.G. (2019) Crescimento versus desenvolvimento socioeconômico: Uma análise do Município de Macaé a partir dos anos 2000. In: SILVA, S.R.A.; Carvalho, M.R. (org). *Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica.* (1.ed.). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- NOSSO FUTURO COMUM. (1991) Comissão mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. (2. ed). Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas.
- ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS (ONU). Transformando Nosso Mundo: A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, 2015. Recuperado em 13 de junho de 2020. <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2015/10/agenda2030-pt-br.pdf>
- Paganoto, F. (2008). Mobilidade e Trabalho em Macaé/RJ, a “Capital do Petróleo”. *Dissertação de Mestrado*, UFRJ, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Parra-Romero, A. (s/d) Por qué pensar um giro decolonial en el análisis de los conflictos socioambientales em América Latina? Recuperado em 29 de março e 2018, [www.ecologiapolitica.info/?p=6006](http://www.ecologiapolitica.info/?p=6006).
- Piquet, R. (2019). Impactos da indústria do petróleo no Note Fluminense. In: HERCULANO, S.; CORREA, H. D. *Introdução: a oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas – o caso de Macaé (RJ).* Niterói.
- Porto-Gonçalves, C.W. (2017). *A globalização da natureza e a natureza da globalização.* (7.ed.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Ribeiro, A.C.; Sandzer, K.R.A. (2019) Cenários da economia do petróleo no Brasil: inserção e perspectivas do município de Macaé. In: SILVA, S.R.A.; CARVALHO, M.R. (org.). (1.ed.) *Macaé, do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica.* Macaé, Prefeitura Municipal de Macaé.
- Silva, J.A.A.; Becker, B.R.; Martins, R.L. (2015) Macaé e a sustentabilidade do projeto de “capital nacional do petróleo”. *Revista Espaço e Economia* [Online], n.7.
- Silva, M.G. (2010). *Questão ambiental e desenvolvimento sustentável: um desafio ético-político ao serviço social.* (2.ed.). São Paulo: Cortez.
- Soffiati, A. (2016). *Do global ao local: reflexões sobre ecologismo e eco-história.* (1.ed.). Rio de Janeiro: Editora Autografia.
- Svampa, M. (2012) Consenso de los commodities, giro ecoterritorial y pensamiento crítico en América Latina. In: OSAL (Buenos Aires: CLACSO) año XIII, n. 322012.
- \_\_\_\_\_. (2019). *As fronteiras do neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, guinada ecoterritorial e novas dependências.* (1.ed.). São Paulo: Elefante.
- Tanuro, D. (2012). *O impossível capitalismo verde.* (3.ed.). Lisboa: Edições Combate.
- Tavares, F.M.M. (2015). Histórico de atividades da Agenda 21 Macaé. Dans GAGNON, C (Ed) Guide quebecois pour des Agendas 21 siecle locaux: applications territoriales de developpement durable viable. Recuperado em 26 de novembro de 2019, <http://demarchesterritorialesdedevloppemntdurable.org/macaee-brasil/>

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# A produção agrícola de base familiar na Serra Macaense e sua relação com a conservação das águas e os modelos de desenvolvimento de Macaé-RJ

*Alice Sá Rego Azevedo*<sup>1</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

*Rodrigo Lemes Martins*<sup>2</sup>

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

## RESUMO

O alto e médio curso do Rio Macaé tem estado em foco devido às demandas de crescimento do município e à necessidade de garantir a segurança hídrica. Diante desse quadro, o presente trabalho intenta identificar modelos de produção agrícola desenvolvidos na sub-bacia hidrográfica do Alto Rio Macaé, que favorecem a conservação ambiental, aliada às principais atividades econômicas da região: agricultura e turismo. Também foram revistas fontes documentais que denotam a participação dos agricultores e como os mesmos figuram em planos de gestão territorial, considerando sua importância para a conservação das águas. Foram realizadas entrevistas com agricultores locais, levantamento de projetos de gestão territorial e revisão bibliográfica. Os resultados constataam que os agricultores desenvolvem práticas que contribuem para a conservação da região e se mostram organizados e participativos nas formulações de políticas que permitem e permitiram a acomodação de uma estrutura de turismo local, inclusive fomentando redes de agroturismo. Os documentos de gestão avaliados evidenciam a participação dos agricultores, apresentando propostas de integração da cultura local com novas técnicas agrícolas e atividades turísticas como caminhos para a sustentabilidade. Essas iniciativas são cruciais para o desenvolvimento sustentável do município, considerando a importância do fortalecimento de ações que garantam a sobrevivência de outros modos de produção, no momento atual, que se mostra crítico para a diversificação da sua matriz econômica baseada no petróleo e gás.

**Palavras-chave:** Conservação Ambiental. Bacia Hidrográfica. Agricultura. Turismo. Sustentabilidade.

## ABSTRACT

The middle and upper reaches of the Macaé River basin have been focused due the growth demands of the municipality and this importance to guarantee water security. In view of the present work, identify models of agricultural production developed in one sub-basin of the upper Macaé River, which favor environmental conservation, combined with the main economic activities of the region, agriculture and tourism. We also accesses documents that denote the participation of farmers and how they figure in territorial management plans, considering their importance for water conservation. Interviews were carried out with local farmers and bibliographic review consider territorial projects. The results show that farmers develop practices that contributed to regional conservation and are organized and participatory in policy formulations that allow the accommodation of local tourism structure, including promoting agritourism networks. Regional management plans attest the participation of farmers in the local policy planning, integrating local culture with new agricultural techniques and tourist activities as paths to sustainability. These initiatives are crucial for the sustainable development of the municipality, considering the importance of strengthening actions that guarantee other modes of production, now, which shows critical for the diversification of its petroleum dependence.

**Keywords:** Environmental Conservation. Hydrographic Basin. Agriculture. Tourism. Sustainability.

<sup>1</sup> Mestranda no Programa de Pós Graduação em Ciências Ambientais e Conservação, da UFRJ.

<sup>2</sup> Professor adjunto da Universidade Federal do Rio de Janeiro atuando junto ao Núcleo de Pesquisas em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de macaé (NUPEM) e ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação.

---

## Introdução

A água é um recurso essencial à vida e vem adquirindo, nas últimas décadas, importância socioeconômica, política e cultural cada vez maior devido à sua irregular distribuição espacial no planeta. A sua escassez, em algumas partes do globo, já é considerada uma ameaça global, conforme destacado na 10<sup>a</sup> edição do Fórum Econômico Mundial ocorrido em Genebra, em 2015 (Brauman, Richter, Postel, Malsy, M & Florke, 2016).

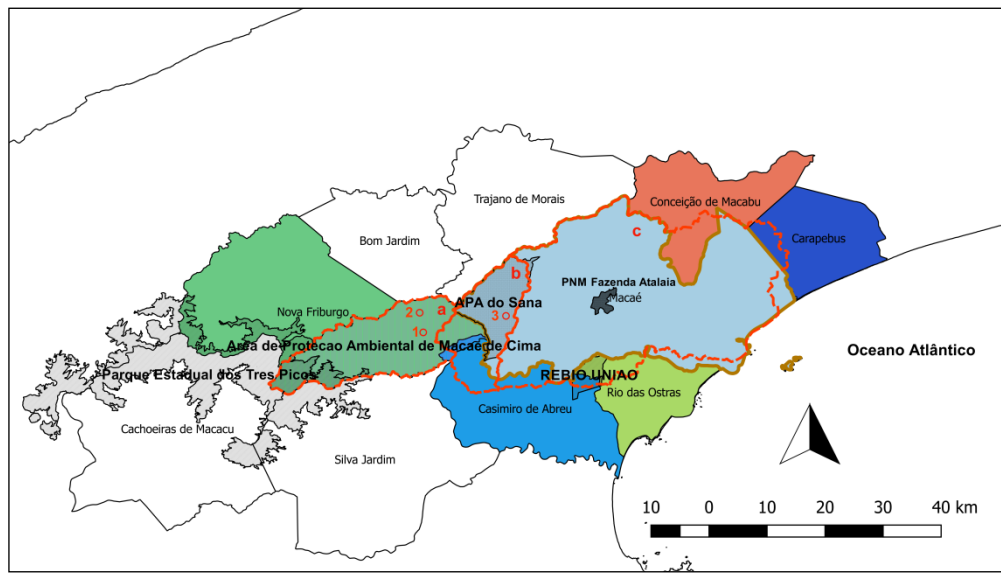
Conforme apontado pela Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), a promoção da sustentabilidade das montanhas pode cumprir a importante função de beneficiar as terras baixas, pela garantia do abastecimento adequado de água e alimentos, pela estabilidade ambiental, pela conservação da biodiversidade, da cultura, de lazer, entre outros elementos (Wymann von Dach, Romeo, Vita, Wurzinger & Kohler, 2013). O reconhecimento da FAO sobre a relevância das regiões montanhosas reflete uma tensão crescente sobre o acesso a importantes recursos para a sobrevivência humana e, conseqüentemente, sobre essas áreas, em decorrência do crescimento populacional e industrial, em especial nas regiões litorâneas, onde o escoamento portuário é facilitado.

O município de Macaé (RJ) engloba mais de 80% da bacia hidrográfica do Rio Macaé em seu território (Instituto Estadual do Ambiente [INEA], Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras [CBH Macaé] & Consórcio Macaé/Ostras, 2014; Martins, Molisani & Rocha, 2019); apresenta-se como excelente retrato das dinâmicas e conflitos que se estabelecem no âmbito de formulação de políticas municipais e suas tensões com relação aos municípios vizinhos, incluídos na bacia do Rio Macaé. Por abranger seis municípios, com diferentes realidades sociais, políticas, ambientais e econômicas, a gestão dessa bacia torna-se complexa (Rego, 2010).

A cidade de Macaé tem um histórico interessante associado ao desenvolvimento de um conjunto de empresas necessárias ao provimento de suprimentos para a cadeia produtiva de petróleo. O desenvolvimento da exploração do petróleo na região teve início a partir do final da década de 1970, quando Macaé passou por um intenso processo de urbanização, crescimento demográfico e expansão da área urbana de forma desordenada (Esteves et al., 2015). A partir de 2016, após mais um período de crise do mercado mundial e interno, o processo de crescimento sofreu uma redução, que forçou a adoção de medidas de reestruturação econômica do município, por meio da encampação de projetos de infraestrutura para aproveitamento do gás natural de petróleo. A chegada desses novos empreendimentos, conseqüentemente, trouxe de volta à pauta dos meios de comunicação e espaços de discussão o conflito existente entre modelos de desenvolvimento do território, considerando o acesso à água (Ferreira, Quintanilha, Guimarães, & Molisani, 2019).

As discussões sobre sustentabilidade também emergiram, uma vez que se torna premente, para o novo momento de crescimento econômico do município, que sejam pensadas formas de coordenar os diferentes projetos em disputa. É preciso garantir a boa qualidade ambiental, principalmente nas questões relativas aos recursos hídricos, que envolvem diretamente o uso e ocupação do solo. A manutenção da qualidade e da quantidade de água do Rio Macaé é fundamental para o abastecimento humano e para os seus diversos usos (Ferreira et al., 2019; Silva, Becker & Martins, 2015).

Nesse contexto, uma série de questionamentos começa a emergir sobre o estado de conservação das águas do município e a segurança hídrica da população e, de maneira implícita, a capacidade de abastecimento dos novos modelos de desenvolvimento do território. Cabe destacar que o atual estado de conservação da paisagem montanhosa da região do Alto Rio Macaé conta com cerca de 75% com cobertura florestal (Floresta Ombrófila Densa), em um mosaico de estágios sucessionais e fitofisionomias, incluindo as áreas de Campo de Altitude; e cerca de 23% de áreas alteradas sob influência da ocupação humana (INEA et al., 2014). A ocupação se dá principalmente com pequenas propriedades rurais dedicadas à agricultura familiar, sítios de lazer e pecuária, além de pequenos núcleos urbanos que recebem visitação turística, como os distritos de Lumiar e São Pedro da Serra, em Nova Friburgo, e o Sana, distrito de Macaé. Esses distritos estão inseridos em Áreas de Proteção Ambiental (APA): APA Estadual Macaé de Cima e APA do Sana, respectivamente (Figura 1.1).



**Figura 1.1** Bacia Hidrográfica do Rio Macaé delimitando o Alto (a), Médio (b) e Baixo Curso (c).

Nota: Os municípios em cores possuem parte do território pertencente à Bacia Hidrográfica. Porções hachuradas representam Unidades de Conservação Federais, Estaduais e Municipais. E pontos representam distrito de Lumiar (1), São Pedro da Serra (2) e Sana (3). APA: Área de Proteção Ambiental; PNM: Parque Natural Municipal; REBIO: Reserva Biológica.

Os usos de água mais significativos em termos de volume nessa região estão relacionados com a aquicultura (feita com introdução de espécies exóticas) e a irrigação em pequenas propriedades agrícolas familiares. No entanto, os usos vinculados ao abastecimento público e ao lazer são os mais preocupantes, principalmente em relação à qualidade (CBH Macaé, 2016; Ferreira & Rego, 2017; INEA et al., 2014). Sobre os agricultores pairam as críticas em relação ao grau de substituição de áreas florestais por culturas e pastagens; às criações de animais, que, quando confinados, geralmente destinam seus efluentes para os rios (CBH Macaé, 2016) e a utilização de agrotóxicos na agricultura, o que influencia diretamente na qualidade dos corpos hídricos (INEA, 2014; Santilli, 2009; Viva Rio, 2004).

Com base no exposto, o presente trabalho visa a identificar modelos de produção desenvolvidos por agricultores da Região Serrana, com potencial de conservação da biodiversidade, dos solos e das águas. Objetiva também levantar estudos e projetos relativos à importância da conservação ambiental aliada às práticas agrícolas e ao turismo sustentável na sub-bacia hidrográfica do Alto Rio Macaé. Pretende, assim, possibilitar a acomodação de todos os distintos modelos de desenvolvimento do território, de forma a garantir a efetivação da sustentabilidade como um caminho para manter e melhorar a qualidade ambiental e, conseqüentemente, a qualidade de vida dessas populações (Azevedo, 2017; Carneiro & Palm, 2015; INEA, 2014; INEA et al., 2014; Viva Rio, 2004).

## Metodologia

Foram realizadas entrevistas com agricultores(as), pesquisas documental e bibliográfica. A pesquisa documental se caracteriza por um estudo orientado por documentos disponíveis, que ainda não receberam um tratamento analítico ou que podem ser reexaminados a fim de uma nova interpretação ou complementação (Demo, 2002; Gil, 1987). A pesquisa bibliográfica foi referente a documentos de projetos, planejamentos e iniciativas locais e regionais, sobre os temas turismo, agricultura e águas no Alto Rio Macaé,

especialmente aqueles que buscavam integrá-los e relacioná-los às suas influências na bacia hidrográfica do Rio Macaé como um todo. Foram destacadas as principais características de cada documento, assim como seus direcionamentos para a construção de um desenvolvimento em bases sustentáveis, a partir da agricultura e do turismo.

As entrevistas foram semi-estruturadas e sua elaboração foi baseada na metodologia “geradora de dados” (Posey, 1986), na qual se utilizam tópicos de informações e explicações e perguntas do tipo “fale-me sobre isso”. Considera-se que “questões abertas conferem uma certa liberdade de resposta ao entrevistado, mas sempre dentro dos limites impostos pelo problema” (Poupart, 2012, p. 225). Na elaboração das entrevistas houve o cuidado de evitar o uso de conceitos etnocêntricos, já carregados de significados e preconceitos (Posey, 1986).

Os critérios para selecionar os(as) agricultores(as) foram: pertencer a uma família tradicional; ter relação histórica com a atividade agrícola, mesmo que a agricultura não seja a atividade principal, e, atualmente, sejam pluriativos. Porém, agricultores já aposentados também foram incluídos por representarem uma rica fonte de informação e conhecimentos, mesmo que afastados da atividade agrícola. Foram entrevistados seis agricultores que residem na APA Estadual Macaé de Cima no mês de setembro/2019. Os agricultores são identificados no texto pela letra “A” seguidas de números cardinais (Ex. A1, A2, A3...). A opção pela não identificação das fontes utilizadas nas entrevistas segue orientação do Comitê Nacional de Ética em Pesquisa, onde a presente pesquisa está registrada sob o CAAE: 12949319.8.0000.5699.

As entrevistas tiveram o objetivo de obter uma visão geral do tema pesquisado e identificar a visão dos(as) agricultores(as) sobre (Silva, Gobbi & Simão, 2005): como fazem agricultura; como as gerações anteriores faziam agricultura; as transformações das suas práticas de cultivo ao longo do tempo; as transformações da região (paisagem, clima, cultura, economia); a relação das suas práticas agrícolas com os ecossistemas locais e a conservação ambiental; entre outras questões. As entrevistas foram marcadas por ligações telefônicas e realizadas nas unidades produtivas e/ou nas residências dos entrevistados.

## **Resultados**

### **Entrevistas**

Dos seis agricultores entrevistados, dois já estão aposentados com idade avançada, mais de 90 anos (A5 e A6); três trabalham com agricultura, mas a principal fonte de renda vem de outras atividades – A1 e A4 trabalham na construção civil e A2 trabalha com artesanato de tear manual (44 anos, 52 anos e 45 anos, respectivamente); e apenas um vive exclusivamente da agricultura (A3, 76 anos). Todos têm relação com a agricultura desde que nasceram, com pais e avós agricultores. Os três agricultores pluriativos afirmaram que mantêm a agricultura por acreditar na agricultura familiar, pela paixão por plantar, por manter e reproduzir a cultura local e para produzir alimento saudável para consumo próprio. Os quatro agricultores ativos têm em suas propriedades áreas de horta, pomar e lavoura, como eles mesmo diferenciam seus sistemas de produção.

De maneira geral, todos comercializam seus produtos, porém um dos principais objetivos dos plantios dos entrevistados é o consumo próprio ou, como os mais idosos falam, é “pro gasto” – termo utilizado localmente, que significa para consumo próprio, subsistência. Apenas A3 possui 3 hectares de produção de banana destinada para venda. A3 também é o único que utiliza adubação química com NPK; enquanto os outros utilizam esterco animal e/ou técnicas de adubação verde. A necessidade de adubação depende do tipo de cultivo. Os(as) entrevistados(as) relataram diversas maneiras para combater as pragas e doenças. No entanto, nas últimas décadas, percebe-se a intensificação do uso de agroquímicos que geram impactos negativos no solo, na fauna, na água e no ser humano.

Evidenciou-se uma interessante percepção de A2 em relação ao seu plantio e à interação com pragas. O(a) entrevistado(a) entende que, ao manter um plantio diverso em espécies, já estaria fazendo um controle biológico e não precisaria usar produtos para combater pragas ou doenças, caso apareçam.

Às vezes, assim, aparece uma formiga, mas aí, se eu coloco uma coisa mais cheirosa, um manjerição, uma coisa assim, alecrim de horta, elas já mudam de ideia. E tem tanto mato assim, tudo tão misturado, que elas se distraem em outra coisa (A2, comunicação pessoal, 22/09/2019).

Algumas práticas, principalmente as de A1, A2 e A4, têm características ecológicas reconhecidamente desejáveis para agroecossistemas sustentáveis, tais como: a intensificação da ciclagem de nutrientes pela adubação verde; o aumento da diversidade de espécies; o controle biológico para melhorar a biodiversidade funcional; a utilização de variedades locais (sementes crioulas de milho e feijão; variedades de inhame e mandioca); o cultivo de espécies nativas; o uso de insumos localmente disponíveis; e a proteção e a recuperação das nascentes de suas propriedades (Altieri, 2012; Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária [EMBRAPA], 2006).

Dentre as espécies nativas cultivadas, vale evidenciar o relato de dois agricultores sobre plantar a Palmeira Jussara (*Euterpe edulis Mart.*), por ser uma das principais fontes de palmito na Mata Atlântica. Eles relataram que plantaram essa espécie para os seus frutos atraírem animais e como uma forma de valorizar essa planta de maneira diferente, que não seja pelo palmito. Também foi citada a preferência por plantar espécies frutíferas nativas para atrair animais silvestres e, assim, os(as) agricultores(as) poderem ficar admirando-os. Além de ser uma fonte de alimento para a fauna local, que cada vez mais está perdendo seus habitats, fato reforçado na fala de A2, “eles tão ficando encurralado e sem opção né. Ai tem que comer o que tem” (A2, comunicação pessoal, 22/09/2019). Esses elementos evidenciam uma interação entre as propriedades, suas práticas e os animais silvestres.

A prática tradicional mais mencionada foi a prática do pousio, o “descanso da terra”; feita principalmente pelos pais e avós dos entrevistados, e que pode ser assumida como base de todo o agroecossistema. Foi relatado que, quando uma área de “macega” ou “capoeira”<sup>3</sup> já estava com árvores com troncos com cerca de 10 cm de diâmetro, que já serviam para lenha, essa área estava boa para cortar e plantar. Então, a família e/ou os vizinhos se reuniam para cortar as árvores, limpar o terreno, esperar secar para fazer o aceiro e queimar. Foi reforçado por todos os participantes da pesquisa que havia muito cuidado no momento da queimada, para evitar que o fogo migrasse para outras áreas, principalmente para as florestas. A2 lembra que o pessoal cuidava, porque sabia que precisava da floresta para poder produzir alimento, “se a floresta não nascesse não ia ter terreno para plantar” (A2, comunicação pessoal, 22/09/2019). Normalmente, durante os meses de agosto e setembro, meses secos, era o período de queimada, a “queima das roças”.

Uma característica interessante do preparo do terreno era que, após a queimada, os agricultores não retiravam os “tocos” das árvores cortadas e não reviravam o solo e nem as raízes; abriam a cova apenas nos locais onde iam semear. Esses “tocos” de árvores começavam a rebrotar e, mais ou menos depois de dois anos de uso de determinada área, eles selecionavam os melhores brotos para crescer. Então, deixavam os brotos se desenvolverem até virar “macega” e “capoeira” novamente. Em média, usavam uma área durante 2, 3 anos, no máximo 4, e obtinham pelo menos três grandes colheitas. O tempo de descanso era de 3 a 5 anos, podendo ficar até 8, 9 anos; dependia do espaço disponível e da necessidade ou não de voltar para a mesma área, conforme também observado por Villas Boas (2017). As culturas plantadas nas áreas queimadas eram feijão, mandioca, batata inglesa, inhame e milho, como culturas principais, além de outros legumes e hortaliças. Às vezes, plantavam árvores de crescimento rápido para lenha.

Segundo os entrevistados, essas práticas se tornaram mais raras, devido ao processo de modernização agrícola, ao crescimento das vilas de São Pedro da Serra e Lumiar e à aplicação da Legislação Ambiental de maneira truculenta. O abandono dessas práticas acima relatadas representa a perda de parte da cultura local (Carneiro, 2010; INEA, 2014; Rego, 2010). Cabe destacar que o pousio é considerado uma forma de tratamento, que visa melhorar as condições nutricionais do solo e permite a formação de capoeiras, úteis ao trânsito de algumas espécies

<sup>3</sup> “Macega”: etapa dos primeiros anos da sucessão florestal, quando crescem as plantas pioneiras, como as citadas: capim gordura, assa peixe, capixingui, fumeiro. A partir de uns seis anos a floresta se torna “capoeira”, e com 8,9 anos vira o “capoeirão”; “para quem não conhece parece uma “mata nativa”” (A1, comunicação pessoal, 12/09/2019).



animais e, por isso, é responsável também pela manutenção da diversidade de espécies nativas. É um tipo de agricultura, portanto, mais alinhado à conservação (Altieri, 2012; Toledo & Barrera-Bassols, 2015).

Em relação ao início da aplicação da legislação ambiental, todos os entrevistados citaram a maneira agressiva da fiscalização dos órgãos ambientais. Principalmente, a partir da criação da APA Estadual Macaé de Cima, em 2001, que gerou diversos conflitos. Conforme observado na fala de A1, no início do processo, a atuação dos órgãos ambientais foi truculenta e provocou revolta. Para o entrevistado, o trabalho no campo exige muita dedicação, o que torna difícil acompanhar a legislação e as demandas burocráticas impostas, muitas delas limitadoras do uso de práticas e da liberdade na propriedade. A1 também relatou que, por meio do diálogo e da organização, hoje, há uma relação mais amigável e maior espaço para negociações junto aos órgãos ambientais.

As mudanças culturais, sociais e ambientais na região aparecem nas falas dos entrevistados, por meio de relatos referentes à presença de mais áreas florestadas e menos áreas de cultivo do que há 30/50 anos atrás. De acordo com os entrevistados, ainda se aproveita o máximo possível da área das propriedades, mas, com a adequação às legislações ambientais. Entretanto, a explicação para tal mudança se justifica na maior oferta de empregos na região e o acesso facilitado aos centros urbanos, que levam agricultores e seus filhos a mudarem de atividade. Relatou-se que parte das famílias de agricultores adotou um sistema de pluriatividade, como forma de se manter na agricultura e diversificar a fonte de renda; muitas dessas outras atividades exercidas são relacionadas ao turismo local (Carneiro, 2010). A diminuição da agricultura foi também relacionada com o aumento de unidades habitacionais, no modelo de segunda residência de caráter rural e do turismo local. Esse processo causou o crescimento contínuo da especulação imobiliária e da ocupação desordenada. Nesse contexto, surge na fala de três dos entrevistados a busca por um alinhamento com as demandas do turismo praticado na localidade, especialmente, pela prática do agroturismo, para aumentar a geração de renda complementar e garantir a manutenção da atividade agrícola. A iniciativa identificada, que inclui os entrevistados A1, A2 e A4, visa a estimular circuitos curtos de comercialização de produtos produzidos localmente, por meio da criação de uma rede de agroturismo regional, em que cada um de seus integrantes oferece serviços e produtos específicos.

Sobre o abandono da agricultura pelos jovens, A2 contou que os filhos dos agricultores com cerca de 40 anos não estão na agricultura. Corroborou, assim, a fala de A1 sobre ter pouquíssimos jovens com 20 anos trabalhando na lavoura. Para A1, se os jovens não se organizarem, a agricultura vai deixar de existir na região. Isso não é positivo, pois se permitir o aumento da especulação imobiliária, vai impactar muito mais a natureza local. “Os cursos nossos d’água vão ser mexidos, nossas nascentes vão ser poluídas por esgoto” (A1, comunicação pessoal, 12/09/2019). Ao falar disso, A1 citou um poço no Rio São Pedro, um pouco após o centro do distrito, onde, antigamente, era possível tomar banho e, hoje em dia, está poluído com esgoto; “(...) cresceu esse número de casa (sic.) e cresceu a poluição” (A1, comunicação pessoal, 12/09/2019). Ele afirmou que o agricultor leva a culpa de vários impactos e que essa parte da poluição das águas por esgoto pelas novas casas e pousadas é pouquíssimo fiscalizada. A1 também alertou que, se não der atenção à especulação imobiliária, daqui a uns anos “não tem mais água”. Atualmente São Pedro da Serra e Lumiar já enfrentam problemas de abastecimento de água em determinadas épocas, mesmo naquelas casas que são abastecidas por nascentes próprias.

A1 citou várias vezes que a agricultura familiar é o futuro da humanidade. “É o passado e o futuro. Porque você, formando um bom agricultor familiar, você tá formando um excelente ambientalista” (A1, comunicação pessoal, 12/09/2019). Para ele, se tivesse um investimento para formação de agricultores, os agricultores saberiam dos benefícios que eles mesmos têm quando preservam a nascentes, as matas do entorno e as matas ciliares. Essa formação pode ser feita pela educação rural formal ou pela possibilidade dos jovens trabalharem na lavoura. A1 comentou que as grandes nascentes do mundo estão nas mãos de cinco ou seis empresas. E, para ele, a agricultura familiar pode romper com esse sistema: “Pela simplicidade e pela força que nós temos” (A1, comunicação pessoal, 12/09/2019).

Um dos tópicos da entrevista era sobre o que os(as) agricultores(as) consideram como uma natureza saudável e quais práticas eles(as) podem fazer para contribuir com essa

natureza. Percebeu-se que, no geral, um elemento importante para uma natureza ser considerada saudável é ter um ar puro e limpo. Para A2, um ambiente saudável é aquele lugar onde tem plantas, animais e pessoas, em que todo mundo consegue habitar junto, especialmente na área rural. Ela considera que

A beira do rio a gente tem que manter com mais árvores possível. Que assim... não é um bem só nosso, né. É geral. E, se a água dele sumir, vai fazer falta pra todo mundo. Então, tem que manter ele limpo, né. Porque eu acho que o rio é uma riqueza que a gente tem. Mas, aqui todo mundo cuida, todo mundo sabe. As nascentes né, também que é outro tesouro, que a gente tem. Tem que cuidar! (A2, comunicação pessoal, 22/09/2019, grifo nosso).

Para A3, uma natureza saudável é aquele lugar onde se tem ar puro para respirar, água à vontade, sem precisar se preocupar com falta d'água, e muitos animais, "como tinha antigamente, bicho do mato memo... passarinho, beija-flor, né, tudo é bonito né. E tá bem diferente hoje" (A3, comunicação pessoal, 13/09/2019). Para A3, é preciso haver a preservação ambiental, mas também é preciso aumentar a produção de alimentos. Para ele isso é complicado, é um conflito; mas é necessário conciliar a produção e a preservação. "Produzir alimento e preservar a natureza aí, as florestas, né" (A3, comunicação pessoal, 13/09/2019).

## Documentos de planejamento e gestão

Em relação aos documentos e iniciativas levantados, primeiramente, identificaram-se os principais documentos de planejamento e gestão ambiental da região: o Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica VIII do estado do Rio de Janeiro (PRH RH VIII); o Plano de Manejo da APA Estadual Macaé de Cima; o Plano de Manejo da APA do Sana – Fase 1 e o Diagnóstico do Programa Produtor de Água, finalizado em 2016.

O PRH da RH VIII é um documento composto por doze relatórios e apresenta estratégias para alcançar os objetivos de: compatibilizar as demandas e as disponibilidades hídricas em termos quantitativos e qualitativos; reduzir os impactos de cheias e fomentar as atividades estruturantes do uso sustentável da água e do ambiente. A principal bacia hidrográfica da Região Hidrográfica VIII é o Rio Macaé. Há a preocupação para delimitação de estratégias distintas para a parte baixa, média e alta da RH, reconhece-se que essas áreas não têm as mesmas demandas e potencialidades (INEA et al., 2014). As principais vocações econômicas apontadas pelo PRH e demais Planos para o Alto Rio Macaé são o turismo de natureza e aventura e a agricultura familiar, que associam uma dinâmica econômica baseada em serviços com a proteção ambiental (INEA, 2014; INEA et al., 2014; Viva Rio, 2004).

Na análise da região feita para a elaboração do PRH, em 2012, foi constatado que a disponibilidade hídrica de alguns corpos d'água no entorno dos distritos de Lumiar e São Pedro da Serra, usados para o abastecimento humano, já estavam com problemas em relação à sua quantidade. Um exemplo é o Córrego da Sibéria (uma das fontes de abastecimento de São Pedro) que, na época, já estava com 60% a 80% de suas águas comprometidas (INEA et al., 2014). Nos últimos anos, observou-se que os distritos de Lumiar e São Pedro já enfrentam interrupção no abastecimento e racionamento de água. Geralmente, esse racionamento é feito no fim do período da seca (setembro/outubro), principalmente em feriados, quando as cidades estão cheias de turistas (Azevedo, 2017).

O PRH é estruturado com doze ações propostas e 24 programas que as detalham e orientam (INEA et al., 2014). Dentre estes, destacam-se os programas para a agricultura familiar sustentável e de resgate de práticas sustentáveis das populações tradicionais residentes na RH VIII (pescadores e agricultores familiares). Populações que não costumam ser incorporadas nos planos de recursos hídricos (Ferreira & Rego, 2016; Pina & V. Ferreira, 2010; Rego, 2010). Os Programas de Ação que abordam os temas de interesse desse artigo, são: (1) Fomento à regularização ambiental das propriedades rurais – boas práticas e acompanhamento dos efeitos dos Pagamentos por Serviços Ambientais: Programa Produtor de Água – PSA; (2) Inventário e Proteção Participativa de Nascentes – IPN; (3) Resgate e incentivo aos modos de vida e práticas de manejo das populações tradicionais; (4) Ordenamento do turismo; (5) Agricultura familiar na perspectiva de transição para agricultura familiar sustentável (base agroecológica e orgânica).

O Programa de Fomento à Regularização Ambiental das Propriedades Rurais por Pagamentos por Serviços Ambientais (PSA), apoiado inicialmente pelo Programa Produtor de Água da Agência Nacional de Águas (ANA), é considerado de alta prioridade. O PSA é uma maneira de estimular os proprietários rurais a proteger as nascentes e corpos d'água presentes em suas propriedades (INEA et al., 2014). O Programa Inventário e Proteção Participativa de Nascentes reforça a importância da participação dos proprietários nas ações de proteção das nascentes, que são abundantes na região. No entanto, as nascentes da região vêm secando, ao longo dos anos (INEA et al., 2014), fato identificado nas falas dos diversos agricultores e proprietários rurais entrevistados.

O Programa de Resgate e Incentivo aos Modos de Vida e Práticas de Manejo das Populações Tradicionais é o que está mais voltado à agricultura, pois trata da identificação e do resgate das práticas tradicionais da região para estimular a sua utilização e a reinserção das mesmas. Reforça a valorização do conhecimento tradicional e o estímulo ao diálogo dos saberes entre o conhecimento técnico-científico e o conhecimento tradicional (INEA et al., 2014). O Programa de Agricultura Familiar na Perspectiva de Transição para Agricultura Familiar Sustentável também se baseia no diálogo de saberes. E tem como estratégia dar voz aos agricultores para definição de projetos, que visem reinserir as práticas agrícolas tradicionais sustentáveis na região (INEA et al., 2014).

O Programa de Ordenamento do Turismo também considera a importância da pluriatividade das famílias agricultoras na vinculação com o turismo. Aborda o turismo de base comunitária como uma estratégia para o desenvolvimento sustentável local; aponta atividades de aproximação da comercialização dos produtos da região para consumo dos turistas e cita a inserção das propriedades agrícolas nos roteiros turísticos locais. É um programa de alta prioridade e o seu horizonte de implementação era 2017 (INEA et al., 2014). Mas, apenas em 2019, foi aprovado pelo CBH Macaé um projeto desse Programa, que ainda não teve início – Ordenamento e o Monitoramento do Uso Recreativo e Turístico dos Atrativos Naturais “Encontro Dos Rios” e “Giannini”, localizados no distrito de Lumiar (CBH Macaé, 2019).

O território da APA Estadual Macaé de Cima (APAMC) corresponde a 8% da área total da bacia do Rio Macaé e inclui suas nascentes. O Plano de Manejo dessa Unidade de Conservação é composto por um resumo executivo e seis módulos (INEA, 2014). Um dos objetivos da APAMC é justamente conservar as nascentes do Rio Macaé e seus afluentes, como forma de garantir a manutenção da qualidade e da quantidade de água desses mananciais; como também conservar os importantes remanescentes da Mata Atlântica existentes em seu território. As ações do Plano de Manejo são divididas em nove Planos Setoriais, com 21 programas, que contêm objetivos e 199 atividades, que direcionam os programas. Dentre eles, destacam-se: (1) Plano Setorial de Agricultura; (2) Plano Setorial de Turismo; (3) Plano Setorial de Valorização da Cultura Tradicional; (4) Plano Setorial de Articulação Interinstitucional.

O Plano Setorial de Agricultura tem programas e atividades focados em diferentes aspectos, desde responsabilidades pertinentes ao INEA, às técnicas de manejo sustentável; educação; extensão rural e assistência técnica (INEA, 2014). Esse Plano pode ser considerado uma conquista dos agricultores locais (Azevedo, 2017; Sousa, Azevedo & Martins, 2019). Esse Plano Setorial possui um programa com atividades que abordam técnicas de manejo sustentável da natureza. Nele são apresentadas ações práticas para serem utilizadas pelos agricultores da região que, em muitos casos, já são ou já foram praticadas localmente, como, por exemplo, técnicas de adubação verde, plantio de espécies nativas e Sistemas Agroflorestais. Esse programa apresenta ações para articular projetos, que visem o reconhecimento do manejo tradicional e das práticas agrícolas para conservação ambiental. Também cita um ponto considerado fundamental para a conservação da natureza pela agricultura na região: a campanha de substituição de agroquímicos, junto com o incentivo de práticas agroecológicas (INEA, 2014). A falta de assistência técnica é relatada como uma das dificuldades dos agricultores da região, como também a repressão dos órgãos ambientais sobre as suas práticas e a ausência do poder público (Carneiro & Palm, 2015; INEA, 2014; Rego, 2010; Sousa et al., 2019).

Outra conquista da população local presente no Plano de Manejo é o Plano Setorial de Valorização da Cultura Tradicional, que busca resgatar as práticas tradicionais locais

relativas à agricultura, tais como as festas, a culinária, as músicas, etc. Reforça o estímulo ao diálogo da cultura local com o conhecimento técnico/científico e a valorização dos saberes da comunidade da APA, como direcionamento da gestão. Essa foi uma demanda da população local, desde o início da implantação da APAMC (Rego, 2010; Sousa et al., 2019).

O Plano Setorial de Articulação Interinstitucional tem dois principais objetivos: aplicar na APAMC o projeto de PSA (Programa Produtor de Água), desenvolvido pelo Comitê da Bacia do Rio Macaé, e melhorar a qualidade ambiental da APAMC, com foco em ações para o tratamento e destinação adequados dos resíduos sólidos e efluentes (INEA, 2014).

Por fim, o Plano de Manejo da APA do Sana também precisa ser aqui relacionado, apesar de ter sido publicado em 2004 e ainda estar na sua primeira fase de construção (Viva Rio, 2004). A APA do Sana é municipal, abrange todo o distrito do Sana, na Bacia do Rio Sana, principal contribuinte do Rio Macaé em termos de volume hídrico (Jeronymo, 2012). Tem como objetivos: conservar a biodiversidade da Mata Atlântica regional; proteger os recursos hídricos; promover o desenvolvimento humano e o equilíbrio ecológico da região, a partir da implantação de projetos voltados para a sustentabilidade econômica e ambiental (Viva Rio, 2004). Esse documento cita que as principais vocações do distrito são o ecoturismo e esportes de natureza (Viva Rio, 2004). Cabe destacar que, na ocasião de sua elaboração, o documento já relatava um grau considerável de degradação ambiental e a necessidade de se recuperarem essas áreas, especialmente as matas ciliares. Além de ressaltar o fato do distrito viver uma fase de crescimento populacional, o que tornaria a questão do esgotamento sanitário um problema (Viva Rio, 2004).

O Plano aponta a agricultura orgânica e agroecológica, Sistemas Agroflorestais, apicultura, meliponicultura e a produção associada ao ecoturismo como caminhos para a sustentabilidade local. Essas ações devem ser desenvolvidas por meio do fortalecimento da identidade cultural, ao mesmo tempo em que constituem uma fonte de renda para a população, a partir da valorização e do reestabelecimento das formas tradicionais de produção e do estímulo à adoção de novas tecnologias (Viva Rio, 2004).

Vale evidenciar, nesse documento, a tentativa de apresentar o ordenamento do turismo na região como alternativa para a sustentabilidade do Sana, por demonstrar claramente a natureza emergente de uma situação conflituosa. O ordenamento proposto recomenda um controle do número de turistas, em especial nos acampamentos e áreas de visitação, como as cachoeiras, principal atrativo local, para evitar e minimizar os danos potenciais às comunidades e aos recursos naturais (Viva Rio, 2004). O Plano coloca como alternativa para o desenvolvimento local sustentável ambiental, social e econômico, a criação de condições e alternativas para o desenvolvimento da produção rural e para a ordenação do turismo, baseados na percepção da sociedade local (Viva Rio, 2004).

Outro documento identificado na pesquisa foi o relatório da primeira etapa de execução do Programa Produtor de Água, o Diagnóstico do Programa Produtor de Água, finalizado em 2016 (CBH Macaé, 2016). Esse Programa é desenvolvido pela ANA e tem como foco o estímulo à política de Pagamento por Serviços Ambientais (PSA)<sup>4</sup>, voltado à proteção hídrica no Brasil (INEA et al., 2014). A área para iniciar o programa na RH VIII foi o Alto Rio Macaé, definido como a porção da bacia do Rio Macaé a montante do Rio Sana, com 96,3% do território no município de Nova Friburgo e 3,7 % no município de Casimiro de Abreu (CBH Macaé, 2016).

A adoção de boas práticas agropecuárias é o ponto central do Programa Produtor de Água. Nesse sentido, é necessário que os proprietários de terra e empreendedores rurais da região tenham acesso à assistência técnica de qualidade, de forma acessível. As práticas consideradas sustentáveis e indicadas pelo Programa são: plantio direto; plantio em nível; Sistemas Agroflorestais; utilização de adubação verde; rotação de culturas; prática do pousio; sistema silvipastoril; piqueteamento e manejo de pastagens; utilização de moirões vivos; implantação de áreas experimentais e adequação tecnológica de sistemas de irrigação (CBH

<sup>4</sup> O PSA consiste na transferência de recursos (monetários ou outros) a quem ajuda a manter ou a produzir os serviços ambientais. No Brasil, a noção de serviços ambientais é inserida na legislação como algo associado aos benefícios gerados por um dado ecossistema e sua respectiva biodiversidade, como base para a manutenção da vida no planeta. Esses serviços podem ser: de provisão de bens ou produtos ambientais; reguladores; culturais; e de suporte à vida no planeta. O PSA tem como princípio básico o caráter voluntário tanto de quem presta o serviço, quanto de quem o adquire. A FAO considera o PSA como principal ferramenta para evitar a pressão da agricultura sobre as áreas de florestas (Bursztyn & Bursztyn, 2012; Lei n. 9.985, 2000)

Macaé, 2016).

O documento volta a apresentar a questão do desenvolvimento do turismo em bases sustentáveis integrado com as atividades agrícolas para viabilizar a conservação dos recursos hídricos na Bacia do Rio Macaé, principalmente no alto curso. Propõe um tipo de turismo que faça parte de um projeto da comunidade, considere a conservação ambiental e respeite a cultura das comunidades locais (CBH Macaé, 2016). O diagnóstico do Produtor de Água mapeou 25 pontos de banho e trilhas ecoturísticas. Todos se encontram em propriedades particulares, mas estão abertos ao público, com ou sem cobrança para entrada. Existem ainda outros vários pontos de banho de rio, porém a maioria é apenas de uso particular de proprietários, pois não há entradas de acesso público (CBH Macaé, 2016). De forma explícita, foi destacado no diagnóstico o conflito causado pelo turismo de lazer entre os visitantes e a população local. Segundo o relatório, diversos problemas têm levado os proprietários a fechar o acesso e uso público dos corpos d'água, como: o descarte inadequado de resíduos; o som alto nos bares e carros; a poluição dos rios e suas margens; a realização de churrascos nas margens dos rios; entre outros. O fechamento do acesso aos pontos de banho aumenta a sobrecarga sobre as áreas abertas ao público (CBH Macaé, 2016) ou gera áreas de acesso restrito a pessoas de alto poder aquisitivo, o que não significa necessariamente um maior cuidado ambiental.

## Discussão

Por meio das entrevistas foram identificadas características típicas de unidades de produção tradicional e camponesa, com reconhecida influência na conservação das águas, dos solos, da biodiversidade e da cultura local. Podem ser citadas a adoção de estratégias de uso múltiplo dos recursos de maneira a maximizar a variedade de produtos para suprir as necessidades familiares e a formação de um mosaico de ecossistemas na paisagem, incluindo florestas primárias e secundárias, pastagens, hortas, áreas de pousio, áreas de plantio, corpos d'água e áreas construídas. Representam, dessa maneira, um sistema integrado de produção; o que contribui para obter rendimento nas colheitas e para proteger o ecossistema, já que mantêm "corredores naturais" para vetores de animais e propágulos entre as áreas de naturais e de cultivo. A diversidade de produtos cultivados também favorece um uso mais eficiente do esforço do produtor ao longo do ciclo anual, pois concilia a atividade produtora e os ciclos naturais durante todo o ano. Assim, esses sistemas mantêm e promovem duas características ambientais: heterogeneidade espacial e diversidade biológica (Posey, 1986; Toledo & Barrera-Bassols, 2015).

Em relação à prática tradicional local, o pousio representa um nítido conhecimento e adaptação dos produtores aos processos sucessionais da floresta. Cabe destacar o estudo sobre a prática de pousio adotado na região da APAMC, em comparação com áreas de plantio convencional e com uma área florestal em estágio sucessional avançado (Bertolino & Bertolino, 2010). Esse estudo demonstrou que a vegetação das áreas em pousio estudadas estava em um estágio inicial de regeneração e que as propriedades físicas e químicas do solo das áreas em pousio apresentaram características próximas à da área florestal (Bertolino & Bertolino, 2010).

Vale evidenciar a existência de algumas alternativas de renda que demandam algum grau de conservação do sistema e cuidado com o ambiente, como, por exemplo, a produção de mel, aplicada nas Áreas de Preservação Permanente (Sousa et al., 2019). E, também, o emprego de técnicas de conservação dos solos e recursos naturais, como o plantio em curvas de nível; a construção de terraços; a manutenção da umidade do solo com cobertura morta (restos e palhada) e o cercamento de nascentes e dos corpos hídricos (Sousa et al., 2019).

Os(as) agricultores(as) adotam manejos específicos dos recursos naturais, adequados às dificuldades encontradas; são protagonistas na gestão desses recursos nas áreas rurais. Porém, apesar da importância dos agricultores por fornecerem uma produção diversificada para a população, recai sobre eles o ônus da conservação ambiental; enquanto seus benefícios são aproveitados por outros setores da sociedade (Hogan, 2007; Toledo & Barrera-Bassols, 2015). Os relatos dos agricultores dão conta de que os mesmos insistem na atividade pela paixão e pelo reconhecimento da importância da agricultura, mas se sentem marginalizados e desvalorizados (Carneiro, 2010; Sousa et al., 2019). Essas dificuldades impostas aos

agricultores familiares têm servido de desestímulo à produção agrícola, o que leva a movimentos migratórios de saída do campo ou mesmo ao arrendamento para pecuária, com decorrente investimento em outras atividades. Movimentos que têm transformado o perfil da Serra Fluminense.

O movimento de agricultores observado na serra macaense tem sido registrado em vários outros municípios e apontado como causa para recentes efeitos definidos como Transição Florestal (Silva, Becker & Martins, 2015). Para o território macaense já foi registrado, em um período de cinco anos, o aumento de cobertura florestal da ordem de 6,2%; de forma que a cobertura florestal do município variou de 434 Km<sup>2</sup>, em 2013, para 461 Km<sup>2</sup> em 2017; as áreas destinadas à agropecuária reduziram 4%; e a área urbana expandiu 11% (Martins, Molisani & Rocha, 2019, com base em dados do Projeto MapBiomias, 2018).

Quanto aos documentos de gestão ambiental citados, é possível perceber a presença de diversos programas voltados especialmente para as populações locais, focados nos agricultores familiares, do alto curso, e nos pescadores, presentes na parte baixa da Bacia. Destaca-se o envolvimento dos agricultores na formulação dessas políticas e a forma que as mesmas resultaram da luta, resistência e organização dos agricultores. Esse envolvimento promoveu o reconhecimento da necessidade do resgate e da valorização de aspectos da cultura local, além da conservação ambiental, pela manutenção das condições e práticas que garantiram a sobrevivência da floresta até o atual momento (Azevedo, 2017; Sousa et al., 2019).

A importância da agricultura de base familiar é reafirmada no relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e do Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (IFAD) “*Smallholders, Food Security, and the Environment*” (2013). O relatório apresenta que os agricultores são atores importantes que, a partir de seus conhecimentos locais, podem oferecer caminhos práticos para uma agricultura mais sustentável, de forma a alcançar a subsistência e um pequeno comércio de excedentes, com qualidade e, portanto, garantir a segurança alimentar e nutricional. Enfim, uma estratégia para o desenvolvimento da sociedade, das culturas e tradições regionais e para a conservação da natureza e dos modos de vida.

Com relação aos documentos de planejamento e gestão do território, todos parecem atentos às questões relacionadas à sustentabilidade dos modelos de produção agrícola que possam garantir o sustento e a manutenção da segurança hídrica e alimentar da região. Isso ocorre muito graças à participação de associações de agricultores na formulação de tais documentos. A falta de incentivos e recursos públicos e privados talvez tenha sido uns dos principais entraves para a ampliação e a implementação de ações sustentáveis, que beneficiem toda RH VIII (Azevedo, 2017). Uma possibilidade de conseguir recursos para implementar os programas do PRH da RH VIII e/ou os Planos de Manejo em questão é através de projetos de compensação ambiental dos empreendimentos existentes e futuros (Azevedo, 2017).

Todos os documentos reconhecem a necessidade de uma conciliação entre a produção agrícola, o turismo e a conservação ambiental. Entretanto, o turismo parece ser o único a figurar como um novo elemento, mais alinhado a um modelo de desenvolvimento e conservação de uma elite. Essa elite nem sempre está alinhada com questões de sobrevivência de modos de vida mais dependentes da natureza e do uso sustentável da mesma (Diegues, 1998). Nesse quadro, os novos moradores, sitiantes e turistas do Alto Rio Macaé, trazem novos discursos e práticas, que afetaram diretamente o modo de vida da população local: denunciam os agricultores; mudam a dinâmica de produção de lixo e esgoto; constroem em áreas protegidas ou cobram o acesso aos pontos de banho de rio (Carneiro, 2010; CBH Macaé, 2016; Rego, 2010).

Sobre esse turismo “novo”, o ordenamento previsto pelo documento do Comitê de Bacia, que visa a enfrentar os problemas decorrentes do uso desordenado das cachoeiras, poços e rios (Ferreira & Rego, 2017; INEA et al., 2014), reflete bem a tensão que se instala com relação ao uso turístico da área. O que temos na região é um quadro conflitivo: os agricultores se veem como responsáveis pelo atual estado de conservação, produzido por práticas culturais locais, que representa o atrativo para o turismo de base ecológica. No entanto, esse estado de conservação, que se reflete em lucros para uma nova elite local, força a adoção de medidas de conservação mais restritivas e ações de fiscalização; além de promover um controle do acesso a antigos pontos de lazer. Na prática, em nome da conservação, esses espaços se transformam em empreendimentos comerciais, voltados para o lucro do proprietário, sem o cuidado

ambiental justificado e prometido. Uma transformação que compromete o acesso a um patrimônio coletivo (CBH Macaé, 2016; Ferreira & Rego, 2017). Enfim, o conflito se estabelece, portanto, entre os moradores, os turistas e os empresários do turismo e os proprietários dessas áreas. Conflitos existentes tanto na APAMC, quanto na APA do Sana (Ferreira & Rego, 2017).

O conflito traz consigo a possibilidade de transformação e mudança. Mas, para isso, a participação de todos os envolvidos (ou de seus representantes) e a cultura do diálogo, em que todas as partes tenham voz, são ferramentas fundamentais para se alcançar os objetivos desejados (Theodoro, Cordeiro & Beke, 2004). O Estado, através da gestão ambiental, é o responsável por gerenciar e favorecer a mediação dos conflitos entre os atores sociais pelo acesso e uso dos recursos ambientais, sendo essa gestão de interesse público (Pinto, Machado & Vilani, 2015). No entanto, nem sempre os órgãos governamentais atuam de maneira eficiente para gerenciar esses conflitos. Assim, muitas vezes, entidades locais assumem o papel de mediação (Theodoro et al., 2004).

Portanto, cabe destacar a existência de iniciativas locais, atentas aos problemas decorrentes do turismo e sua potencialidade como gerador de renda. São iniciativas que buscam, por meio do fortalecimento da continuidade dos modelos de produção local e de suas práticas, garantir as condições ambientais, que levaram a área a ser reconhecida como propícia ao turismo ecológico e conservação. Pode ser citada, por exemplo, a rede “Altos da Serramar, Circuitos de Agroturismo” (Altos da Serramar, 2020), que agrega 41 propriedades rurais, localizadas nos distritos de Mury, Lumiar e São Pedro da Serra, em Nova Friburgo; Barra Alegre, no município de Bom Jardim e Monte Cristo, em Trajano de Moraes. A iniciativa surgiu a partir de uma pesquisa acadêmica, que teve por objetivo identificar e quantificar a produção agrícola e o consumo destes no distrito de São Pedro da Serra e suas adjacências, de modo a colaborar para a formação e dinamização de circuitos curtos de comercialização dos alimentos produzidos pelos agricultores familiares da região (Carneiro & Palm, 2015). O agroturismo, nesse contexto, constitui uma forma de geração de renda complementar para as famílias de agricultores e produtores da região e promove um espaço de debate entre esses atores sobre qual turismo é possível construir (Caldas & Azevedo, 2018).

A existência de situações conflitivas tem promovido na região a criação de diversas frentes de enfrentamento e resistência na forma de associações e grupos (ver também Sousa et al. 2019). Essas associações têm se organizado na participação de fóruns e instâncias de representação junto ao Município (Conselhos de Agricultura e de Meio Ambiente) e ao Estado (Comitê de Bacia, Conselhos Gestores de UCs). Ou seja, atuam na formulação de instrumentos de gestão, que tratam de um elemento em comum: o ambiente, que engloba tanto a dimensão física e biológica, quanto a dimensão social; dimensões que são interdependentes entre si (Little, 2004).

Por fim, é importante destacar os desafios do atual momento de reestruturação econômica do município de Macaé, diante de um quadro de crise do setor de exploração de petróleo e do aporte de uma série de novos investimentos, que visam a ampliar a produção energética a partir do gás (Nader, 2019). Esse momento tem aumentado as discussões sobre a capacidade e a disponibilidade hídrica do Rio Macaé, já que amplia ainda mais a pressão sobre a conservação das águas (Ferreira, Quintanilha, Guimarães, & Molisani, 2019) e, consequentemente, sobre o papel dos agricultores da serra. A nova agenda político-econômica demandará ainda maior envolvimento dos agricultores na gestão dos recursos hídricos de forma articulada e integrada à gestão da biodiversidade e à população local (Azevedo, 2017). O que exige, acima de tudo, a capacitação da população para a gestão participativa e o desenvolvimento de ações de caráter dialógica, crítico e transformador (Carvalho, 2004).

Dessa forma, o processo de reestruturação econômica do município de Macaé deve ser tratado como um momento crítico e oportuno para que o município diversifique a sua matriz econômica (Silva & Carvalho, 2019). E pode ser aproveitado pelos agricultores para se discutir um novo modelo de desenvolvimento mais sustentável, principalmente por aqueles organizados pela experiência de gestão do território. Uma sustentabilidade que seja integral, que incorpore não só os ganhos econômicos dos investidores e a perenidade dos novos empreendimentos, como também as potencialidades e os projetos locais. Ou seja, construir uma agricultura e um turismo sustentáveis de base comunitária, de maneira que sejam garantidos investimentos em ações de tratamento de esgotos e de educação ambiental para moradores e visitantes da Região Serrana.

## Conclusão

Nesse artigo evidenciamos a importância da Serra Macaense para o município de Macaé, cujo executivo e setor privado alinham um novo projeto de crescimento do município. Discute-se a importância de se garantir a sustentabilidade desse projeto com investimentos que vão para além da área urbanizada nas regiões costeiras, ou seja, considerando a bacia hidrográfica do Rio Macaé como unidade de planejamento territorial. A sustentabilidade demanda investimento em modelos já implementados de agricultura na região, que almejam alinhar a produção de alimentos saudáveis e o desenvolvimento de turismo ambiental sustentável, com foco na proteção dos recursos hídricos, o que pode representar excelente estratégia para a conservação ambiental, com o envolvimento da população.

Constatou-se que os agricultores familiares da APAMC pertencentes ao Alto Rio Macaé desenvolvem importantes práticas com características típicas de unidades de produção tradicional, com reconhecida influência na conservação das águas, dos solos, da biodiversidade e da cultura local. Das práticas tradicionais locais, o uso do pousio ou descanso da terra, atrelado à rotação de culturas, representam o conhecimento e adaptação dos(as) agricultores(as) aos ambientes florestais. Prática que está sendo perdida pelo processo de modernização da agricultura e pela aplicação da legislação ambiental de maneira agressiva. Ficou evidente o protagonismo dos agricultores(as) na gestão dos recursos naturais, com seus manejos específicos da natureza, adequados às dificuldades encontradas. Protagonismo fundamental na construção da sustentabilidade nas áreas rurais.

Observou-se também um movimento de redução do interesse pela atividade agrícola, principalmente, pelos mais jovens, o que foi relacionado à possibilidade de obter outras fontes de renda, muitas vezes mais valorizadas que a agricultura. Os(as) entrevistados(as) relataram que se mantêm na agricultura por ter paixão e buscam a valorização da agricultura familiar. Um caminho encontrado pelos(as) agricultores(as) de continuar com a agricultura é o sistema de pluriatividade, no qual são exercidas outras atividades econômicas, somadas à agricultura. Como o turismo é uma atividade de grande relevância na região, muitas dessas outras atividades são relacionadas ao turismo. Uma das maneiras que os agricultores encontraram de se integrar a essa nova realidade, com a união da agricultura com o turismo, foi com a construção de uma rede de agroturismo. Espaço de geração de renda complementar e de discussão sobre a construção de um turismo de base comunitária.

Uma das questões também apontadas como causa da diminuição da atividade agrícola na região foi a estrita aplicação da legislação ambiental, principalmente, no início dos anos 2000, com a criação da APA Estadual Macaé de Cima. Fato que desencadeou conflitos entre os agricultores locais, novos moradores e sítiantes e os órgãos ambientais. Esse conflito foi responsável pelo desenvolvimento de importantes associações, como o Conselho Consultivo da própria APAMC, responsável pela interlocução entre os gestores da APA e os agricultores. Nos últimos anos, os conflitos existentes mais significativos são: a especulação imobiliária; a poluição das águas por esgoto; o crescimento populacional desordenado e o cercamento dos acessos aos pontos de banho de rio. Diante desse quadro, iniciativas que integrem essas características e potencialidades regionais, com o objetivo de tornar a região cada vez mais sustentável, são urgentes e necessárias.

Planos de desenvolvimento local parecem atentos às questões relacionadas à sustentabilidade dos modelos de produção agrícola e foram construídos com a participação e envolvimento dos agricultores. Esse envolvimento promoveu o reconhecimento da necessidade da valorização de aspectos da cultura local, além da conservação ambiental, pela manutenção das condições e práticas que garantiram a sobrevivência da floresta até o atual momento. No entanto, um dos principais desafios é a implementação desses programas, principalmente por falta de recursos financeiros, além das dificuldades políticas e burocráticas.

Apesar de ainda existirem muitos desafios e conflitos, as iniciativas apresentadas consideram a importância do fortalecimento de ações que garantam a sobrevivência de outros modos de produção, de forma que inclua os diferentes projetos de território, especialmente com a inclusão das populações de agricultores familiares (re)existentes na Região Serrana de Macaé. Para tanto, será cada vez mais necessário um maior envolvimento dos agricultores na gestão ambiental do território nessa nova agenda político-econômica, o que exige, acima de tudo, a capacitação da população para a gestão participativa.



Realizar ações para conservação, recuperação e manejo da natureza, aliadas à participação social, são um grande desafio para a sociedade. Fazer uma gestão que seja de fato participativa e integrada é uma tarefa difícil, seja pelas novas relações de poder que se constroem, dando voz às minorias; pela educação política da sociedade, que não está acostumada a participar desses espaços e/ou pela falta de uma educação ambiental para sensibilizar a população da necessidade de conservar a natureza e adotar práticas sustentáveis em todos os aspectos da sociedade. Isso porque se trata da construção de novas relações sociais e da consideração de uma relação mais integrada entre o ser humano e o seu ambiente, processo que ainda está incipiente.

### **Agradecimentos**

Agradecemos a CAPES – Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior, pela concessão da Bolsa de Mestrado CAPES-Demanda Social (DS). Agradecemos também ao CNPq – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, por meio da Chamada MCTI/CNPq nº 20/2017 – Nexus II: Pesquisa e Desenvolvimento em Ações Integradas e Sustentáveis para a Garantia da Segurança Hídrica, Energética e Alimentar nos Biomas Pampa, Pantanal e Mata Atlântica. Instituições e financiamentos fundamentais para o desenvolvimento desta pesquisa.

## Referências

- Altieri, M. A. (2012). *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável*. (3a ed.) São Paulo, SP/ Rio de Janeiro, RJ: Expressão Popular e AS-PTA.
- ALTOS DA SERRAMAR. (2020, 15 março). Propriedades. Recuperado de <https://altosdaserramar.com.br/propriedades/>
- Azevedo, A. S. R. (2017). Unidades de Conservação e Recursos Hídricos: Uma Possibilidade de Gestão Integrada - O Caso da Área de Proteção Ambiental Estadual Macaé de Cima, Nova Friburgo, Rio de Janeiro (*Monografia de Especialização*). Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
- Bertolino, A. V. F. A., & Bertolino, L. C. (2010). Agricultura migratória e seus efeitos sobre o solo. In M. J. CARNEIRO, A. V. F. A. Bertolino, & L. C. Bertolino (Eds.), *Agricultores e territórios: práticas e saberes* (pp.51-72). Rio de Janeiro, RJ: Trasso Comunicação.
- Bursztyn, M. A., & Bursztyn, M. (2012). *Fundamentos de Política e Gestão Ambiental: caminhos para a sustentabilidade*. Rio de Janeiro, RJ: Garamond.
- Caldas, L. C. C., & Azevedo, A. S. R. (2018). *Altos da Serramar, Circuitos de Agroturismo*. Nova Friburgo, RJ: Casa dos Saberes.
- Carneiro, M. J. (2010). O agricultor na natureza e na sociedade. In M. J. Carneiro, A. V. F. A. Bertolino, & L. C. Bertolino (Eds.), *Agricultores e territórios: práticas e saberes* (pp.9-50). Rio de Janeiro, RJ: Trasso Comunicação.
- Carneiro, M. J., & Palm, J. L. (2015). *Agricultura Familiar: produção, venda e consumo*. Nova Friburgo, RJ: Instituto de Imagem e Cidadania.
- Carvalho, I. C. M. (2004). Educação Ambiental Crítica: nomes e endereçamentos da educação. In P. P. LAYRARGUES (Coord.), *Identidades da educação ambiental brasileira*. Brasília, DF: Ministério do Meio Ambiente.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MACAÉ E DAS OSTRAS [CBH Macaé]. (2016). Diagnóstico socioambiental e projeto técnico de ações de conservação do solo e da água da sub bacia do alto curso do Rio Macaé. Lumiar, RJ: CBH Macaé.
- COMITÊ DE BACIA HIDROGRÁFICA DO RIO MACAÉ E DAS OSTRAS [CBH Macaé]. (2019, abril). Boletim informativo: [Informativo CILSJ/CBH Macaé 02/2019]. Recuperado de [http://cbhmacae.eco.br/site/wp-content/uploads/2019/04/Informativo-CILSJ\\_CBH-Macae\\_-N%C2%BA-02\\_19.pdf](http://cbhmacae.eco.br/site/wp-content/uploads/2019/04/Informativo-CILSJ_CBH-Macae_-N%C2%BA-02_19.pdf)
- Demo, P. (2002). Pesquisa Social. In P. DEMO. *Introdução à sociologia: complexidade, interdisciplinaridade e desigualdade social*. São Paulo, SP: Editora Atlas.
- Diegues, A. C. S. (1998). *O Mito Moderno da Natureza Intocada*. 2. ed. São Paulo, SP: Editora HUCITEC.
- EMPRESA BRASILEIRA DE PESQUISA AGROPECUÁRIA [EMBRAPA]. (2006). Marco Referencial em Agroecologia. Brasília, DF: EMBRAPA Informação Tecnológica.
- Esteves, F. A., Martins, R. L., Molisani, M. M., Petry, A. C., Costa, R. N., Menezes, J. S., Fonseca, R. N. (2015). Carta das águas de Macaé: Contribuição do NUPEM/UFRJ para a governança dos recursos hídricos de Macaé. *Revista do Núcleo em Ecologia e Desenvolvimento Socioambiental de Macaé*, (6).
- Ferreira, M. I., Quintanilha, G. J., Guimarães, E. A., & Molisani, M. M. (2019). Gestão integrada das águas e desenvolvimento local. In S. C. R. Silva & M. R. Carvalho (Orgs.), *Macaé do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (pp. 523-544). Macaé, RJ: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Ferreira, M. I. P., & Rego, V. V. B. S. (2016). Gestão participativa de Bacias Hidrográficas relacionadas com áreas protegidas no Brasil: o caso da Região Hidrográfica VIII do Estado do Rio de Janeiro e da Área de Proteção Ambiental do Macaé de Cima. In R. Stachiw, & N. Caramello (Orgs.), *Amazônia: instrumentos para gestão de recursos hídricos* (pp.393-412). Curitiba, PR: Editora CRV.
- Ferreira, M. I. P. & Rego, V. V. B. S. (2017, outubro). Oficina de fortalecimento do conselho gestor da APA do Sana: capacitação em gestão participativa relatório técnico - Comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e das Ostras. In *Anais do VIII Seminário Brasileiro sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social e III Encontro Latino-Americano sobre Áreas Protegidas e Inclusão Social*. Niterói, RJ, Brasil.
- Gil, A. C. (1987). *Métodos e técnicas de pesquisa social* 2. ed. São Paulo, SP: Editora Atlas.
- Hogan, D. J. (Org.). (2007). *Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro*. Campinas, SP: Núcleo de Estudos de População-Nepo/Unicamp.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE [INEA]. (2014). APA Estadual de Macaé de Cima: Plano de Manejo. Rio de Janeiro, RJ: INEA.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE [INEA], Comitê de Bacia do Rio Macaé e das Ostras [CBH Macaé] & Consórcio Macaé/Ostras. (2014). Plano de Recursos Hídricos da Região Hidrográfica Macaé/Ostras. Rio de Janeiro, RJ: INEA.
- Jeronymo, C. A. L. (2012). Identificação de Áreas Prioritárias, com uso de Geoprocessamento, para Conservação e Recuperação da Área De Preservação Ambiental Do Sana, Macaé-RJ (*Dissertação de Mestrado*). Instituto Federal Fluminense, Macaé, RJ, Brasil.
- LEI N° 9.985, DE 18 DE JULHO DE 2000. (2000). Regulamenta o art. 225, § 1o, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal, institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9985.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9985.htm)
- Little, Paul E. (2004, maio). A etnografia dos conflitos socioambientais: bases metodológicas e empíricas. In *Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade (ANPPAS)*. Indaiatuba, SP,

Brasil.

Martins, R. L., Molisani, M. M., & Rocha, G. B. (2019). Impactos e perspectivas ambientais diante da crise do petróleo e da reestruturação social e econômica do município de Macaé. In S. C. R. Silva & M. R. Carvalho (Orgs.), *Macaé do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica*. (pp. 312–326). Macaé, RJ: Prefeitura Municipal de Macaé.

Nader, G. L. (2019). Uma nova centralidade para Macaé. *Revista online Espaço e Economia*, Ano VII, (14). Doi: <http://journals.openedition.org/espacoeconomia/6197>

Pina, J. H. A., & Ferreira, V. O. (2010, julho). A Importância da Relação Entre o Sistema Nacional de Unidades de Conservação e a Política Nacional de Recursos Hídricos: Possibilidades para uma Gestão Integrada. In *Anais do XVI Encontro Nacional dos Geógrafos*. Porto Alegre, RS, Brasil.

Pinto, N. M., Machado, C. J. M., & Vilani, R. M. (2015). Educação Ambiental: uma proposta para o fortalecimento da participação popular no licenciamento de atividades petrolíferas no Brasil. *Revista Políticas Públicas*, 19(1), 117-131. Doi: <http://dx.doi.org/10.18764/2178-2865.v19n1p117-131>

Posey, D. A. (1987). Introdução – Etnobiologia: Teoria e Prática. In RIBEIRO, B. (Coord./Org.). *Suma etnológica brasileira* (Vol. 1). Petrópolis, RJ: Vozes/FINEP.

Poupart, J. (2012). A entrevista de tipo qualitativo: considerações epistemológicas, teóricas e metodológicas. In J. Poupart, J. Deslauriers, L. H. Groulx, A. Laperrière, R. Mayer, & A. Pires (Orgs.). *A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos* (3a ed., pp. 215-253) Petrópolis, RJ: Vozes.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE [PNUMA] & Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola [IFAD]. (2013). Smallholders, Food Security, and the Environment. Recuperado de [https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/smallholders\\_report.pdf/133e8903-0204-4e7d-a780-bca847933f2e](https://www.ifad.org/documents/38714170/39135645/smallholders_report.pdf/133e8903-0204-4e7d-a780-bca847933f2e)

PROJETO MAPBIOMAS. (2018). Série anual de mapas de cobertura e uso de solo do Brasil (Coleção 3). Recuperado de <http://mapbiomas.org/map#coverage>

Rego, V. V. B. S. (2010). Paraísos perdidos ou preservados? Os múltiplos sentidos da cidadania em Áreas de Proteção Ambiental (Tese de Doutorado). Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

Santilli, J. F. R. (2009). Agrobiodiversidade e direito dos agricultores (*Tese de Doutorado*). Pontifícia Universidade Católica (PUC-PR), Curitiba, PR, Brasil.

Silva, J. A. A., Becker, B. R., & Martins, R. L. (2015). Macaé e a sustentabilidade do projeto de “capital nacional do petróleo”. *Revista online Espaço e Economia*, Ano IV, (7), 1-21. Doi: 10.4000/espacoeconomia.1875

Silva, C. R., Gobbi, B. C., & Simão, A. A. (2005). O uso da análise de conteúdo como uma ferramenta para pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. *Organizações Rurais & Agroindustriais*, 7(1), 70–81. Recuperado de <http://revista.dae.ufra.br/index.php/ora/article/view/210/207>

Silva S. C. R., & Carvalho M. R. (Org.). (2019). *Macaé do caos ao conhecimento: olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica*. Macaé, RJ: Prefeitura Municipal de Macaé.

Sousa, R. T. S., Azevedo, A. S. R., & martins, R. L. (2019, outubro). Agricultura Familiar e Áreas de Preservação Permanente na Percepção de Agricultores em um trecho da Bacia Hidrográfica do Rio Macaé. In *Anais do IX Encontro Nacional da Associação de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. Brasília, DF, Brasil.

Theodoro, S. H., Cordeiro, P. M. F., & Beke, Z. (2004, maio). Gestão Ambiental: Uma prática para mediar conflitos socioambientais. In *Anais do II Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ambiente e Sociedade*. São Paulo, SP, Brasil.

Toledo, V. M., & Barrera-Bassols, N. (2015). *A Memória Biocultural: A importância ecológica das sabedorias tradicionais*. São Paulo, SP: Expressão Popular.

Villas Boas, G. H. (2017). *Etnogeomorfologia da APA Macaé de Cima: um objetivo e dois saberes* (Tese de Doutorado). Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, RJ, Brasil.

VIVA RIO. (2004). Plano de Manejo da APA do Sana. Rio de Janeiro, RJ: Viva Rio/Prefeitura Municipal de Macaé.

Wymann Von Dach s., Romeo R., Vita A., WURZINGER M., & KOHLER T. (Eds). (2013). *La Agricultura de montaña es agricultura familiar: Una contribución de las zonas de montaña al Año Internacional de la Agricultura Familiar 2014*. Roma, Italia: FAO, CDE, BOKU.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# Proposta de utilização da pegada hídrica como indicador socioeconômico e ambiental na gestão dos recursos hídricos no estuário do rio Macaé

**Édson Avelar Guimaraes<sup>1</sup>**
*Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ*
**Elis Regina Nuffer Nunes<sup>2</sup>**
*Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ/NUPEM*
**Vinicius Vanderley Miguel da Silva<sup>3</sup>**
*Prefeitura Municipal de Macaé/RJ*
**Angelica Oliveira Carvalho<sup>4</sup>**
*Prefeitura Municipal de Macaé/RJ*
**Giseli Gomes dos Santos<sup>5</sup>**
*Instituto Federal Fluminense - IFF*

## RESUMO

A água é recurso essencial à vida e buscar ferramentas que proporcionem uma gestão mais eficiente desse bem natural associando a questões socioeconômicas, sobretudo em assentamentos sem saneamento básico, torna-se fundamental à luz do preconizado pelos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 6 e 11 da Agenda 2030 da ONU: assegurar a disponibilidade, a gestão sustentável da água e do saneamento básico; e garantir que as cidades e assentamentos humanos devam ser inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis, respectivamente. Objetiva-se testar a Pegada Hídrica (PH), originalmente desenvolvida para medir o consumo direto e indireto de água, associada a dados socioeconômicos e ambientais em um assentamento precário no estuário do rio Macaé, no município de Macaé, RJ, como indicador capaz de auxiliar na gestão dos recursos hídricos. A metodologia consistiu em comparar a PH dos itens que compõem a cesta básica, dada a inexistência de abastecimento domiciliar de água potável e ausência de saneamento na localidade, com a quantidade de água disponibilizada àquela população por meio de caixas d'água comunitárias. O resultado indica uma PH do consumo indireto de água, presente nos itens mínimos de sobrevivência, muito superior à quantidade de água disponibilizada àquela população, contrariando as metas estabelecidas nos ODS 6 e 11. Conclui-se que a PH, além de medir o consumo de água, também pode indicar a sua carência e ser adaptada como indicador capaz de avaliar dados ambientais associados a condições socioeconômicas da população, propiciando uma gestão mais eficiente e equitativa dos recursos hídricos.

**Palavras-chave:** Água, Saneamento Básico, Objetivos de Desenvolvimento Sustentável

## ABSTRACT

Water is an essential resource for life and seeking tools that provide a more efficient management of this natural asset, associating it with socioeconomic issues, especially in settlements without basic sanitation, becomes essential in the light of the recommendations of the Sustainable Development Goals (SGD) 6 and 11 the UN 2030 Agenda: ensuring the availability, sustainable management of water and basic sanitation; and ensuring that cities and human settlements must be inclusive, safe, resilient and sustainable, respectively. The objective is to test the Water Footprint (PH),

<sup>1</sup> Engenheiro Agrimensor da Prefeitura Municipal de Macaé. Doutorando em Ciências Ambientais e Conservação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Macaé. Mestranda em Ambiente, Sociedade e Desenvolvimento do Instituto de Biodiversidade e Desenvolvimento (Nupem/UFRJ-Macaé).

<sup>3</sup> Graduação em Engenharia Civil pela Universidade Estácio de Sá (2011). Engenheiro Civil da Prefeitura Municipal de Macaé.<sup>4</sup>

Doutora em Política Social pela Universidade Federal Fluminense (2016); Mestre em Serviço Social (2009) e graduação em Serviço Social (2000). Atualmente é assistente social da Prefeitura Municipal de Macaé

<sup>5</sup> Arquiteta e Urbanista e mestranda em Arquitetura, Urbanismo e Tecnologias pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense - IFF.

originally developed to measure direct and indirect water consumption, associated with socioeconomic and environmental data in a precarious settlement in the Macaé River estuary, in the municipality of Macaé, RJ, as an indicator capable of assist in the management of water resources. The methodology consisted of comparing the PH of the items that make up the basic basket, given the inexistence of household drinking water supply and lack of sanitation in the locality, with the amount of water available to that population through community water tanks. The result indicates a PH of indirect water consumption, present in the minimum items of survival, much higher than the amount of water available to that population, contrary to the goals established in SGD 6 and 11. It is concluded that PH, in addition to measuring consumption of water can also indicate its shortage and be adapted as an indicator capable of assessing environmental data associated with the socioeconomic conditions of the population, providing a more efficient and equitable management of water resources.

**Keywords:** Water, Basic Sanitation, Sustainable Development Goals

---

## Introdução

A água é um recurso essencial à vida e vem adquirindo, nas últimas décadas, importância socioeconômica, política e cultural cada vez maior devido à sua irregular distribuição espacial no planeta. A sua escassez, em algumas partes do globo, já é considerada uma ameaça global, conforme destacado na 10<sup>a</sup> edição do Fórum Econômico Mundial ocorrido em Genebra, em 2015 (Brauman, Richter, Postel, Malsy, M & Florke, 2016).

O grande crescimento populacional dos últimos anos promoveu um significativo impacto econômico e ambiental na exploração de recursos naturais, sobretudo nos recursos hídricos, para a produção de bens e produtos para atender uma demanda crescente de consumo da sociedade (Hoekstra, 2017).

A grande demanda por moradia, sobretudo no meio urbano, tem levado à ocupação irregular e desordenada do solo e, na maioria das vezes, esse processo promove a segregação socioespacial, gerando favelização com ocupação de áreas ambientalmente frágeis, degradando os recursos hídricos, o solo, a saúde dos moradores e desencadeando conflitos socioambientais ao contrapor interesses dos habitantes locais com a preservação e recuperação de recursos coletivos como mananciais e corpos d'água (Braga, 2001) e (Silva Neto, 2007).

Esse processo conduz a uma crescente demanda por água, à sua escassez e à sua degradação e tem colocado o debate sobre a gestão dos recursos hídricos presente nas discussões em todo o mundo, com o intuito de avaliar e de mensurar os impactos resultantes do manejo e do uso desses recursos (Haddeland et al., 2014); (Ercin & Hoekstra, 2014) e (Ribeiro & Dantas, 2017).

A avaliação da qualidade do meio ambiente, dada a situação de degradação e exploração crescente dos recursos naturais, tem sido conduzida à luz de indicadores de sustentabilidade que avaliam e integram aspectos sociais, econômicos e ambientais e, dentre esses indicadores, destacam-se aqueles relacionados à sustentabilidade dos recursos hídricos (Kemerich, Ritter & Borba, 2014).

As comunidades e o ambiente necessitam de uma gestão eficiente dos recursos naturais, principalmente das águas, para que a vida silvestre e os solos sejam preservados e o desenvolvimento local seja atingido de forma sustentável (Freitas dos Santos, 2016).

## Gestão dos recursos hídricos e desenvolvimento sustentável

Cuidado especial tem sido dispensado à gestão dos recursos hídricos quando se observa a distribuição desse bem no planeta: a água que se encontra livre constitui recursos hídricos e, aproximadamente, 97,2% dessa água é salgada; 2,8% correspondem a água doce; dos quais, na forma de glaciares, têm-se 2,15%; em aquíferos subterrâneos, 0,63%; em vapor d'água, 0,005%; e, presente em rios e lagos, 0,01% (Von Sperling, 2006).

A gestão sustentável da água deve considerar um novo modelo de desenvolvimento incorporado ao conceito de meio ambiente e à ideia do homem inserido no mesmo, além do próprio meio físico. É necessário entender que os meios físicos e socioeconômicos são fontes de recursos que dão suporte às atividades humanas e, ao mesmo tempo, são por elas impactados (Leal, 1998).

Sua relevância cresce devido aos bilhões de seres humanos excluídos do acesso à água em suas casas e da coleta e tratamento de esgotos ou quando se analisam inúmeros casos de

doenças de veiculação hídrica e mortes por desidratação. Seu contorno final dá-se pelo desafio de atender às crescentes demandas de água da população humana, dos demais seres vivos que coabitam o planeta e, ao mesmo tempo, de preservar os ecossistemas naturais (Maranhão, 2007).

O tema tem ganhado importância quando se consideram danos enfrentados pelas populações ribeirinhas e pelo fato de muitas cidades brasileiras serem localizadas às margens de rios, lagoas e estuários, cujas águas têm sua qualidade deteriorada ou encontram-se sob permanente ameaça pela atividade humana (Guimarães, 2019).

Tal preocupação está caracterizada na Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU), em seu plano de metas para um “desenvolvimento sustentável” composto por dezessete Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), baseados no equilíbrio entre as três dimensões do desenvolvimento sustentável: a econômica, a social e a ambiental (ONU, 2016).

O ODS 6 deixa claro a necessidade de assegurar a disponibilidade e a gestão sustentável da água e do saneamento básico para todos. Por sua vez, o ODS 11 vem ao encontro do ODS 6 ao destacar que as cidades e os assentamentos humanos devem ser inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis (Carvalho & Barcellos, 2015).

Os recursos hídricos, assim como os serviços a ele relacionados, sustentam os esforços de erradicação da pobreza, de crescimento econômico e sustentabilidade ambiental. O ODS-6 importa para todos os aspectos da dignidade humana: da segurança alimentar e energética à saúde humana e ambiental (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento [PNUD] & Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada [IPEA], 2018).

Nesse contexto, a gestão dos recursos hídricos, definida como o processo de planejamento, coordenação e controle das atividades ligadas ao uso racional desses recursos, requer a utilização de indicadores adequados que auxiliem nas tomadas de decisão que são seu ponto essencial (Maranhão, 2007).

## **Pegada hídrica**

Um indicador que vem sendo muito utilizado na gestão de recursos hídricos é a Pegada Hídrica, termo usado, inicialmente, a partir da abordagem da “água virtual”, conceito criado em 1993 pelo cientista inglês John Anthony Allan. A “água virtual” avalia a quantidade de água consumida na produção de um bem, produto ou serviço, embutida no produto, não apenas no sentido visível, físico, mas, também, no sentido “virtual”, considerando a água utilizada nos processos produtivos, ou seja, é uma medida indireta dos recursos hídricos consumidos por um bem. Esse conceito explica a quantidade de água empregada para gerar um produto em um determinado local, porém, destinado para outra localidade, criando assim um fluxo virtual entre lugares (Figueiredo, 2016).

De acordo com (Hoekstra et al., 2011), a pegada hídrica oferece suporte à gestão dos recursos hídricos pelo seu vasto escopo de atividades que se estruturam e até se confundem com gestão propriamente dita, em quatro fases distintas:

- (1) Definição de objetivos e escopo;
- (2) Contabilização da pegada hídrica;
- (3) Avaliação da sustentabilidade da pegada hídrica;
- (4) Formulação de respostas à pegada hídrica.

A definição de pegada hídrica estabelece três tipos distintos: (i) a pegada hídrica azul, que se refere ao consumo das águas superficiais e subterrâneas de um produto ao longo de sua cadeia produtiva; (ii) a pegada hídrica verde, que está relacionada ao consumo de água de chuva, desde que esta não escoe e; (iii) a pegada hídrica cinza, que se refere à poluição e é definida como o volume de água doce necessário para assimilar a carga poluente, a partir de concentrações naturais e de padrões de qualidade das águas existentes. A soma das três pegadas hídricas representa a pegada hídrica total do produto, comunidade, indivíduo, bacia, consumidor, dentre outros (Hoekstra et al., 2011).

A pegada hídrica, portanto, oferece uma perspectiva adequada e ampla a respeito de

como a população se relaciona com o uso da água doce. Trata-se de uma medida volumétrica de consumo e poluição da água. O impacto ambiental local de certa quantidade de consumo e poluição desses recursos depende da vulnerabilidade do sistema hídrico local e do número de consumidores e poluidores que fazem uso do mesmo sistema (Hoekstra et al., 2011).

Objetiva-se testar a Pegada Hídrica (PH), originalmente desenvolvida para medir o consumo direto e indireto de água, associada a dados socioeconômicos e ambientais em um assentamento precário no estuário do rio Macaé, no município de Macaé, RJ, como indicador capaz de auxiliar na gestão dos recursos hídricos.

O emprego da pegada hídrica fornece informações espacial e temporalmente específicas sobre como a água é apropriada para os vários propósitos humanos. Dessa forma espera-se que os resultados da pegada hídrica forneçam subsídios para uma melhor gestão do uso e alocação equitativos e sustentáveis dos recursos hídricos, além de formar uma boa base para a avaliação dos impactos ambientais, sociais e econômicos.

## Metodologia

### Área de Estudo

Contida na Zona Especial de Interesse Social - ZEIS Ilha Colônia Leocádia, a área de estudo, popularmente conhecida como Rio Novo, é parte de uma ilha artificial originada de obras de retificação do rio Macaé pelo extinto Departamento Nacional de Obras e Saneamento (DNOS), na década de 1960, localizada no estuário do rio Macaé (Macaé, 2010).

Trata-se de uma ocupação irregular, composta por assentamentos precários e com características rurais, com baixa taxa de ocupação, que apresentam atividades rurais de subsistência. Embora a comunidade esteja numa área de proteção ambiental, a sua ocupação ocorreu a partir de um programa de assentamento rural do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária – INCRA. A comunidade Rio Novo desenvolveu-se ao longo de faixas marginais de proteção do Rio Macaé, numa área caracterizada pelo ecossistema de mangue, no estuário do Rio Macaé.

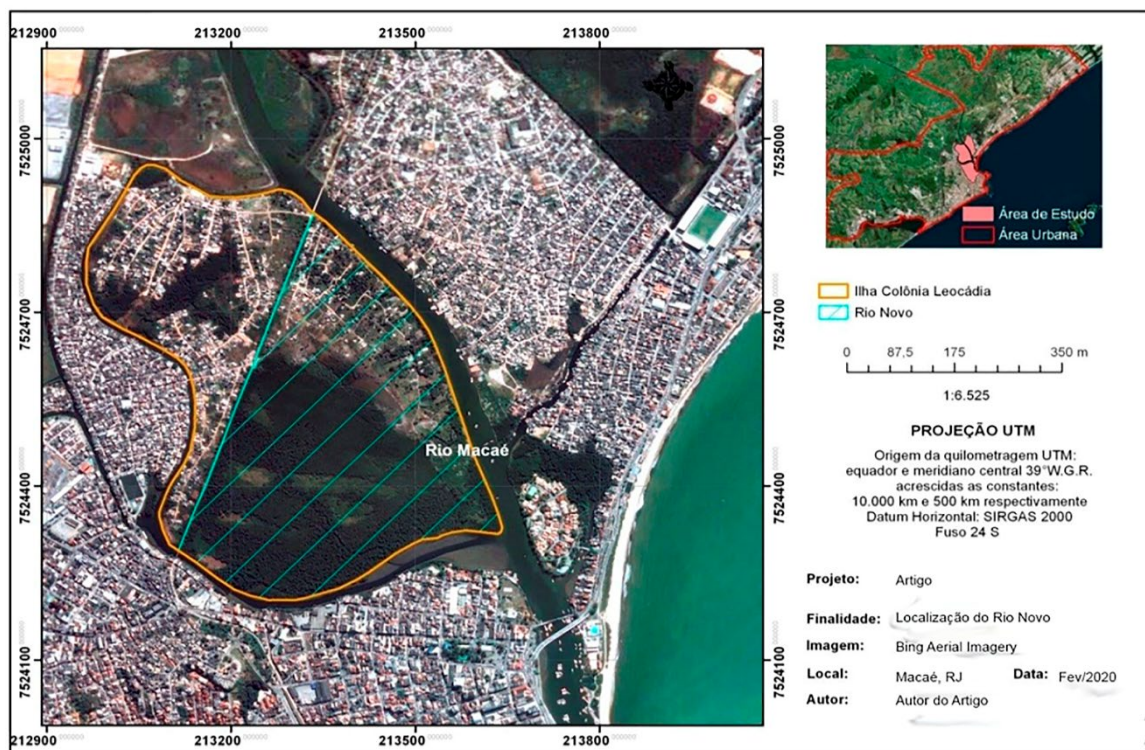


Figura 2.1: Comunidade Rio Novo no estuário do Rio Macaé (Elaborado pelos autores).

A localidade é desprovida de transporte e equipamentos públicos, sem pavimentação de vias, não apresenta sistema de abastecimento de água potável, não possui rede de drenagem, a coleta de lixo é precária e o esgotamento sanitário é lançado diretamente no solo e/ou no Rio Macaé.

### Estimativa da pegada hídrica azul para a comunidade Rio Novo

O número de domicílios na comunidade é de 227 unidades habitacionais, com uma taxa média de ocupação de quatro pessoas por residência, totalizando uma população estimada de 908 habitantes (Macaé, 2016). O precário abastecimento de água existente dá-se por meio da disponibilização de cinco caixas d'água de 5.000 litros e uma de 10.000 litros abastecidas três vezes por semana, embora relatos de moradores indiquem uma periodicidade de abastecimento inferior.

**Tabela 2.1** - Volume de água disponibilizado à população da localidade.

POPULAÇÃO		ÁGUA	ÁGUA
Domicílios	Pessoas	Volume (m <sup>3</sup> /ano/domicílio)	Volume (m <sup>3</sup> /mês/localidade)
227	908	22,20	5.039,40

**Fonte:** Elaborado pelos autores.

### Water Footprint Network

Segundo (Rocha, 2016), várias calculadoras têm sido utilizadas para facilitar a determinação dos valores da Pegada Hídrica direta e indireta, conforme observa-se em países como os Estados Unidos, Canadá e Portugal, contudo, a calculadora *Water Footprint Network* (Hoekstra et al., 2011) é a mais utilizada no mundo todo.

Com essa ferramenta é possível calcular a PH para indivíduos e comunidades mediante informações sobre país de origem, sexo, consumo de gêneros alimentícios diversos, uso doméstico da água, dentre outros dados (Rocha, 2016).

Em função das condições de vulnerabilidade socioeconômica e a ausência de dados sobre outras formas de consumo residencial e individual de água, será utilizada uma estimativa baseada nos produtos que compõem a cesta básica nacional.

De acordo com o Decreto Lei nº 399, de 1938, que regulamentou o Salário Mínimo Mensal, a cesta básica está atrelada ao salário mínimo que o trabalhador é capaz de adquirir e é composta dos seguintes itens:

**Tabela 2.2** - Itens da Cesta Básica e a respectiva quantidade mensal

Itens da Cesta Básica	Quantidade Mensal / Pessoa
Carne	6,00 kg
Leite	15,00 l = 15,48 kg
Feijão	4,50 kg
Arroz	3,00 kg
Farinha	1,50 kg
Batata	6,00 kg
Legumes	9,00 kg
Pão	6,00 kg
Café	0,60 kg
Frutas	90,00 unid. = 7,74 kg
Açúcar	3,00 kg
Banha/Óleo	1,50 kg
Manteiga	0,90 kg

**Fonte:** Adaptado do Decreto Lei nº 399, de 1938 e DIEESE 2019

### Resultados e discussão

Considerando os itens da cesta básica, conforme relação do Tabela 2.2, e utilizando-se



a calculadora de pegada hídrica disponibilizada pela Water Footprint Network, pode-se chegar aos valores da pegada hídrica para a localidade, conforme a Tabela 3.1:

**Tabela 3.1 – Valores da Pegada Hídrica dos itens da cesta básica para a localidade**

Itens da Cesta Básica	Pegada Hídrica/Domicílio (m <sup>3</sup> /ano)	Pegada Hídrica/Localidade (m <sup>3</sup> /ano)
<b>Produtos Cereais</b>	881	199.987
<b>Produtos Carne</b>	3026	686.902
<b>Laticínios</b>	853	193.631
<b>Vegetais</b>	115	26.105
<b>Frutas</b>	261	59.247
<b>Raízes</b>	119	27.013
<b>Café e Açúcar</b>	658	149.366
<b>PEGADA HÍDRICA TOTAL</b>	5.913	1.342.251

**Fonte:** Elaborada pelos autores.

Dessa forma, pode-se constatar que a Pegada Hídrica, por morador da localidade, é de aproximadamente 1.478 m<sup>3</sup>/ano.

Esse valor adquire melhor compreensão, em ordem de grandeza, procedendo-se a comparações entre lugares geográficos e socioeconomicamente distintos, conforme o Tabela 3.2. Importante destacar que, normalmente, a PH dos países é determinada levando-se em consideração diversos fatores dentre os quais os mais relevantes são: volume de consumo em relação ao Produto Interno Bruto, padrão de consumo local, condições climáticas e práticas agrícolas (Giacomin & Ohnuma, 2012).

**Tabela 3.2 – Comparação da Pegada Hídrica do Rio Novo com outros lugares**

Local	Pegada Hídrica per capita (m <sup>3</sup> /ano)
<b>Estados Unidos</b>	2842
<b>Brasil</b>	2027
<b>Rio Novo</b>	1478
<b>Congo</b>	552

Fonte: Adaptado de (Mekonnen & Hoekstra, 2011) e (Roppa, 2006)

Generalizando, podem-se constatar valores maiores de pegada hídrica entre países economicamente mais desenvolvidos em relação aos países em desenvolvimento ou subindustrializados. Importante destacar que essa regra é geral, posto que a escassez de água tende a elevar o valor da pegada, ao passo que um consumo racional tende a diminuir o seu valor.

O valor encontrado para a localidade de estudo tende a se aproximar da média nacional, em parte, devido às condições semelhantes de desenvolvimento econômico e social da realidade brasileira. Nesse caso, foi considerada apenas a parcela relacionada ao uso indireto do recurso tendo como base uma dieta alimentar baseada nos produtos que compõem a cesta básica brasileira, razão pela qual pode-se esperar que, ao se acrescentar as parcelas relativas às outras formas de pegada hídrica, esse valor aumente, aproximando-se mais da média nacional.

Tão importante quanto as comparações explicitadas é relacionar a pegada hídrica local com a disponibilidade de água que atende a população daquela localidade. Conforme citado, o volume de água disponibilizado aos moradores é de aproximadamente 5,55 m<sup>3</sup>/ano por habitante, enquanto a respectiva pegada hídrica, relativa a alimentos, é de 1.478 m<sup>3</sup>/ano, ou seja, a água disponibilizada à população está na ordem de grandeza 268 vezes inferior ao que é utilizado no consumo mínimo da cesta básica.

**Tabela 3.3– Comparação da Pegada Hídrica do Rio Novo com outros lugares**

Pegada Hídrica Individual	EUA	BRASIL	MUNDO	Rio Novo
<b>Doméstico</b>	111	56	65	5,55
<b>Alimentação</b>	2398	1926	1267	1478
<b>PH Doméstico</b>	21	34	19	268

Fonte: Adaptado de (Giacomin & Ohnuma, 2012)

Conforme a Tabela 3.3, pode-se perceber que a relação entre as pegadas hídricas da alimentação e do uso doméstico, para a localidade em estudo, destoa consideravelmente dos valores observados em países economicamente desenvolvidos, da realidade socioeconômica brasileira e da média mundial.

Importante destacar que a demanda por água daquela população é ainda superior aos valores apresentados, uma vez que o consumo relativo a outros usos, como higiene, limpeza, irrigação, dessedentação de animais, lazer, consumo direto e esgotamento sanitário, não foram contabilizados no presente estudo.

Para mitigar a situação de escassez de água, os moradores buscam pelo recurso em fontes alternativas de acordo com sua disponibilidade econômica. Alguns poucos podem pagar pelo abastecimento de caixas d'água por meio de caminhões-pipa e a grande maioria utiliza água salobra e, possivelmente, contaminada de poços freáticos ou captadas diretamente no rio Macaé.

## Conclusão

Tendo em vista as três dimensões do desenvolvimento sustentável - a econômica, a social e a ambiental - e, à luz do preconizado pelos ODS 6 e 11, fica clara a necessidade de pensar em ações de gestão, sobretudo do poder público, que assegurem às pessoas que habitam aquela localidade o acesso digno à água potável e ao saneamento básico, considerando que os assentamentos humanos devem, minimamente, serem inclusivos, seguros, resilientes e sustentáveis.

Conforme Guimarães (2019), a situação de extrema vulnerabilidade hídrica, ambiental e socioeconômica dos moradores daquela localidade já apontava para uma condição de grave Pobreza Hídrica.

Tendo em vista a quarta fase proposta por Hoekstra et al. (2011), relativa à Formulação de respostas à pegada hídrica, em que a pegada hídrica deve dar suporte à gestão dos recursos hídricos, este trabalho sugere, embora mais estudos devam ser desenvolvidos, que a Pegada Hídrica pode ser empregada como indicador capaz de avaliar as condições de vulnerabilidade hídrica das pessoas e do respectivo ambiente.

Dessa forma, uma ferramenta originalmente desenvolvida, pensando-se em quantificar o tamanho do consumo de água, pode ser empregada visando à eficiência na gestão do recurso hídrico colaborando com os esforços em busca da erradicação da pobreza, do desenvolvimento socioeconômico e da sustentabilidade ambiental dos lugares e das pessoas.

## Referências

- Braga, T. (2001). Principais limitações à internalização da dimensão ambiental nas práticas urbanas. Rio de Janeiro. *Anais do IX Encontro Nacional da ANPUR*, p. 1322-1333.
- Brasil. Decreto Lei nº 399. (1938). Aprova o regulamento de execução da lei n. 185, de 14 de janeiro de 1936, que institui como Comissões de Salário Mínimo. *Diário Oficial da União*.
- Brauman, K.A., Richter, B.D., Postel, S., Malsy, M. and Flörke, M. (2016). Water depletion: An improved metric for incorporating seasonal and dry-year water scarcity into water risk assessments. DOI: <http://doi.org/10.12952/journal.elementa.000083>
- Carvalho, P. G. M., Barcellos, F. C. (2015). Os Objetivos de Desenvolvimento do Milênio: uma avaliação crítica. Rio de Janeiro: IBGE, *Diretoria de Pesquisas*, 52 p.
- Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (2020). *Metodologia da Cesta Básica de Alimentos*. Disponível: <https://www.dieese.org.br/metodologia/metodologiaCestaBasica/?page=1>
- Ercin, A. E., Hoekstra, A. Y. (2014). Water footprint scenarios for 2050: A global analysis. *Environ. Int.* 64, 71–82.
- Figueiredo, M. C., Silva, E. H. B. C., Silva, S. M. (2015). Estimativa da Pegada Hídrica Cinza da Água Tratada em Feira de Santana, BA.
- Fórum Econômico Mundial (2015). *Global Risks*. 10ª Edição. Genebra: Fórum Econômico Mundial.
- Freitas dos Santos, R. S.; Ferreira, M. I. P. (2016). Índice de Pobreza Hídrica e sua adaptação às condições da comunidade de Gargaú, São Francisco do Itabapoana/RJ. *Boletim do Observatório Ambiental Alberto Ribeiro Lamego*, v. 10, p. 191-206.

- Giacomin, G. S.; Ohnuma, A. A. (2012). Análise de Resultados de Pegada Hídrica por Países e Produtos Específicos. *Revista Eletrônica em Gestão, Educação e Tecnologia Ambiental*, v. 8, p. 1562-1572.
- Guimarães, E. A. (2019). *Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e Pobreza Hídrica: Estudo Comparativo de Comunidades Estuarinas do Município de Macaé/RJ. Macaé*. (Dissertação de Mestrado). Instituto Federal Fluminense, Macaé, RJ.
- Haddeland, I., Heinke, I., Biemans, H., Eisner, S., Flörke, M., Hanasaki, N., Konzmann, M., Ludwig, F., Masaki, Y., Schewe, J., Stacke, T., Tessler, Z. D., Wada, Y & Wisser, D. (2014). Global water resources affected by human interventions and climate change. *PNSA National Academy of Sciences*, Alemanha.
- Hoekstra, A. Y.; Chapagain, A. K.; Aldaya, M. M.; Mekonnen, M. M. (2011). The water footprint assessment manual: setting the global standard. [S.l.]: *Earthscan*. 224p.
- Hoekstra, A.Y. Water Footprint Assessment: Evolvement of a New Research Field. *Water Resour Manage* 31, 3061–3081 (2017). <https://doi.org/10.1007/s11269-017-1618-5>.
- Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2018). *SPI - Secretaria de Planejamento e Investimentos Estratégicos*. Objetivos de Desenvolvimento Sustentável: Relatório Nacional de Acompanhamento. Brasília: 2018.
- Kemerich, P. D. C., Ritter, L. G., BORBA, W. F. (2014). Indicadores de sustentabilidade ambiental: métodos e aplicações. *Revista Monografias Ambientais- REMOA*, v.13, n.5, ed. especial, p. 3723-3736.
- Leal, M. S. (1998). *Gestão Ambiental dos Recursos Hídricos: Princípios e Aplicações*. CPRM. Rio de Janeiro.
- Macaé. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Habitação (2010). *Plano Local de Habitação de Interesse Social*. Macaé.
- Macaé. Prefeitura Municipal. Secretaria Municipal de Habitação (2016). *Plano de Urbanização da Ilha Colônia Leocádia*. Macaé.
- Maranhão, N. (2007). *Sistema de Indicadores para Planejamento e Gestão dos Recursos Hídricos de Bacias Hidrográficas*. Rio de Janeiro: UFRJ.
- Mekonnen, M. M., Hoekstra, A.Y. (2011) National water footprint accounts: the green, blue and grey water footprint of production and consumption. *Value of Water Research Report Series*, No. 50, UNESCO-IHE, Volume 1.
- Organização das Nações Unidas (2016). Transformando nosso mundo: a Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável. *Nova Iorque: Centro de Informação das Nações Unidas*. 42 p.
- Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (2015). *Síntese de Indicadores*. Rio de Janeiro: IBGE.
- Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (2018). *Plataforma Agenda 2030*.
- Ribeiro, G. A., Dantas Neto, J. (2017). Potencialidades e Normatização da Pegada Hídrica. *In: Congresso Nacional de Meio Ambiente, 2017, Poço de Caldas. Anais Congresso Nacional de Meio Ambiente de Poços de Caldas*. v. 09.
- Rocha, C. M. R. de S. (2014). *Calculadora da pegada hídrica residencial*. (Dissertação de Mestrado). Universidade Federal de Campina Grande, Paraíba, Brasil.
- Roppa, L. (2006) Perspectivas da produção mundial de carnes, 2006 a 2030. *Revista Pork World*, n.34, p.16-27.
- Silva Neto R., Dias, R. S. ; Barral Neto, J. F. ; Rangel, L. C. (2007). Desafios para o desenvolvimento sustentável no município de Macaé - RJ. *Perspectivas Online*. Campos dos Goitacazes, v. 5, p. 60-73.
- Von Sperling, E. (2006). Afinal, quanta água temos no planeta? *Revista Brasileira de Recursos Hídricos (RBRH)*, v. 11, n.4. Out/Dezembro. p. 189-199.
- Water Footprint Network (2020). *Calculadora da Pegada Hídrica*. Disponível em <https://waterfootprint.org/en/resources/interactive-tools/personal-water-footprint-calculator/>

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# *Para que serviram os royalties?*<sup>1</sup> Um debate sobre a aplicação da compensação financeira decorrente da exploração de petróleo e gás no município de Macaé

**Temístocles Murilo Oliveira Júnior**<sup>2</sup>  
 Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ  
**Claudia Da Silva Jordao**<sup>3</sup>  
 Corvinus University of Budapest  
**Marcus Vinicius de Azevedo Braga**<sup>4</sup>  
 Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

## RESUMO

O objetivo é examinar se a aplicação orçamentária dos *royalties* no município de Macaé, advindos da exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) da área de pós-sal até eclosão da crise iniciada em 2014 teria sido coerente com a finalidade social daquela compensação financeira. A finalidade social dos *royalties* é propiciar um desenvolvimento sustentável das áreas onde ocorre a exploração e a produção de petróleo e gás natural, mesmo após o esgotamento das bacias. Sendo assim, pergunta-se: mas para que servem os *royalties*? Responde-se a esta pergunta a partir de pesquisa ao conjunto de registros relativos à aplicação dos recursos oriundos dos *royalties* do pós-sal, relacionados à rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, disponíveis por meio do portal da transparência (PTM) do município de Macaé. Os resultados obtidos indicam que entre 2012 e 2014 parte dos recursos dos *royalties* do pós-sal foi, a princípio, descaracterizado da sua finalidade social direta. Como tratam-se de recursos voltados para o financiamento do desenvolvimento sustentável, defende-se a promoção de debate sobre a melhoria das instituições relacionadas aos *royalties*, que visem a estabelecer programas de sua aplicação, e não previsões de vinculações, como já existe para saúde e educação.

**Palavras Chave:** *Royalties*. Desenvolvimento. Desenvolvimento sustentável. Macaé.

## ABSTRACT

The goal is to examine whether the budgetary application of royalties given by Macaé city hall in the exploration and production of oil and natural gas (E&P) in the post-salt area until the outbreak of the crisis started in 2014 would have been consistent with the social purpose of that financial compensation. The social purpose of royalties is to promote sustainable development in areas where oil and natural gas exploration and production takes place, even after the depletion of the basins. So, one wonders: but what are royalties for? This question is answered by researching the set of records related to the application made by Macaé city hall of resources from post-salt royalties, related to the item “royalties 5% of law 7990”, available through the portal of transparency (PTM) of the municipality of Macaé. The results obtained indicate that that city hall, between 2012 and 2014, invested a large part of the resources of the post-salt royalties in a way, at first, without characterizing its direct social purpose. As these are resources aimed at financing sustainable development, it is advocated the promotion of a debate on the improvement of institutions related to royalties, which aim to establish programs for their application, and not forecasts of links, as already exists for health and education.

<sup>1</sup> A expressão “para que serviram os royalties?” faz alusão ao livro “A Maldição do Petróleo”, de Michael Ross.

<sup>2</sup> Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ. Corregedor do ICMBio.

<sup>3</sup> Doutoranda em Business and Management pela Corvinus University of Budapest. Mestre em Administração pela Universidade Federal Fluminense (UFF).

<sup>4</sup> Doutor em Políticas Públicas pela UFRJ.

**Keywords:** Royalties. Development. Sustainable development. Macaé.

## Introdução

A ideia do Desenvolvimento sustentável tem sido um objetivo<sup>5</sup> a ser alcançado para muitos países, estados e municípios, mas também é uma concepção que orienta discursos e ações diversas.

O objetivo é examinar se o tipo de aplicação que foi dada pela Prefeitura de Macaé aos *royalties* recebidos pela exploração e produção de petróleo e gás natural (E&P) da área de pós-sal seria coerente com a finalidade social daquela compensação financeira. Considerando que as instituições sobre tais recursos não trazem parâmetros que estabeleçam um caráter mais programático a sua aplicação, a hipótese é de que há uma maior possibilidade de que seu uso se realize por meio de despesas que não se relacionem a uma finalidade social direta.

A razão dos *royalties* relaciona-se à ideia de desenvolvimento sustentável, já que sua legitimidade reside na necessidade de que haja investimentos que garantam o bem-estar e o sustento das gerações futuras que venham a habitar nos locais onde ocorra ou tenha ocorrido a E&P de petróleo e gás natural, mesmo que nelas tais recursos já tenham se exaurido (Bispo, 2011; Alves, 2011). Conforme Reis e Santana (2014), os recursos advindos dos *royalties* devem ser utilizados em investimentos públicos orientados para a constituição de ativos fixos e para a formação de pessoas. Uso adequado na formação de bens de capital e capital humano que permitam a diversificação da economia, em áreas que possam propiciar a elevação da produtividade e o acúmulo médio de capital com vistas ao crescimento econômico presente e, principalmente, futuro. Nesse sentido, a aplicação dos recursos oriundos desse instituto de natureza compensatória deve ser orientada para despesas que visem a resguardar a sustentabilidade (futura) das áreas afetadas por tais atividades, tendo em vista o caráter efêmero das bacias de petróleo e os impactos ambientais, sociais e econômicos de sua exploração e produção (Seabra, Freitas, Polette, & Casillas, 2011).

No entanto, realiza-se a ressalva de que os gastos com atividades futuras são aspirações conceituais, a destinação dos *royalties* voltadas a finalidades sociais é uma construção doutrinária, que não se respalda em positividade legislativa nem em construção jurisprudencial.

Os *royalties* do pós-sal vêm representando uma parcela significativa do orçamento dos municípios recebedores. Para a realização deste trabalho foi selecionada a cidade de Macaé, a partir da sanção da Lei nº 9.471, de 1997, em decorrência do aumento do repasse dos *royalties* do pós-sal e por ser ela conhecida como a “capital do petróleo” (Ritto, 2012). A realização desta pesquisa advém de dois fatos: a diminuição de tais repasses, dada a redução do preço do barril no mercado internacional, e o exaurimento dos campos de extração mais antigos (Macedo, 2015); e a janela de oportunidade que se abriu para que se promovesse o debate sobre a aplicação dos recursos do pós-sal, mas que não foi aproveitada, por conta das discussões sobre a regulamentação da E&P para a área de pré-sal, que originaram as leis nº 12.351 e 12.734, em 2010 e 2012.

Assim, sendo a finalidade social dos *royalties* de propiciar um desenvolvimento sustentável - considerando os conceitos abordados na sessão de referencial teórico - das áreas onde ocorra a E&P de petróleo e gás natural, mesmo após o esgotamento das bacias, pergunta-se: mas para que servem os *royalties*? Pretende-se dar resposta a essa pergunta a partir de pesquisa ao conjunto de registros relativos à aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos oriundos dos *royalties* do pós-sal, relacionados à rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, disponíveis por meio do portal da transparência (PTM) daquele município (Macaé, 2015).

Esse artigo é constituído por pesquisa documental como método de análise e contou com informações públicas disponíveis no portal da transparência do Governo Federal. Sendo assim, este trabalho divide-se em três seções, além da introdução e conclusão. Na primeira, levantam-

<sup>5</sup> Em 2015 a Assembleia geral das Nações Unidas estabeleceu em um documento 17 metas globais as quais determinou como Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e estabeleceu a agenda 2030.

se os referencias necessários à realização proposta. Na segunda, trazem-se os resultados da coleta e da classificação dos registros encontrados no PTM. Na terceira, apresenta-se a análise das classificações e seus pontos críticos, bem como indicações sobre possibilidades de enfrentamento desses pontos.

## Os *royalties* e sua finalidade

Nesta seção, estudam-se as ideias sobre o conceito de *royalties* a partir da legislação brasileira e da literatura sobre o tema, com o intuito de definir os principais referenciais sobre sua finalidade, de forma a permitir a análise crítica de sua aplicação. Examinam-se ainda os regulamentos sobre a contabilidade pública no Brasil, tendo em vista que o tipo de aplicação dada aos *royalties* classifica-se conforme aquelas normas, em suas diferentes categorias econômicas, naturezas e elementos de despesa, conforme verificou-se a partir de uma primeira exploração preliminar dos registros do PTM.

No ordenamento jurídico brasileiro, o instituto dos *royalties* sobre a E&P do petróleo surge entre as disposições da Lei nº 2.004/53, por meio da qual originou-se a Petróleo Brasileiro SA (Petrobrás). Inexistente no projeto de Lei (PL) 1516/51, enviado pelo Presidente Getúlio Vargas ao Congresso Nacional, sua inclusão naquele diploma legal deu-se por meio de emenda apresentada na Câmara dos Deputados, cuja definição consta do parecer da Comissão de Constituição e Justiça daquela Casa Legislativa, conforme trecho transcrito abaixo:

Convém, no entanto, sobretudo para quem pretenda levar mais adiante os fundamentos de ordem jurídica e histórica em que se sustenta a conclusão a que chegámos, ponderar que as características próprias da renda minerária, rent ou royalty dos ingleses e dos institutos idênticos ou semelhantes da legislação estrangeira, ou dos nossos dízimos coloniais - constituem precioso subsídio ao esclarecimento da matéria. [...] A minerária é juridicamente, sem dúvida, uma renda típica, nascendo do jus soli ou da instituição da propriedade mineral, conforme a concepção que prevaleça sobre o seu domínio, mas, definitivamente, ligada à idéia do direito do proprietário e não dos poderes tributários do titular do domínio eminente ou da soberania (Câmara dos Deputados, 1952, p. 134).

Apesar de, assim como a citação acima, existirem entre os documentos que debateram o PL 1516/51 discussões sobre os *royalties*, delas não constam justificativas sociais para sua institucionalização. Sua caracterização como “renda mineral” própria das pessoas jurídicas (de direito público interno) proprietárias das áreas de onde se extrai o petróleo indica-lhe uma justificativa meramente liberal para o recebimento destes recursos pelo Estado, sem indicar quaisquer razões que sustentem que sua aplicação se dê em objetos específicos. Observados ainda os debates relacionados à sanção das Leis nº 7.990/896 e 9.471/97, que alteraram as regras relacionadas aos *royalties* do pós-sal, e aqueles das Leis nº 12.351/10 e 12.734/12, relativas ao pré-sal, a situação de falta de razões sociais para a cobrança de compensações pela E&P do pós-sal se repete.

Buscando-se os referenciais sobre a finalidade social dos *royalties* na literatura, verificou-se que, apesar de, como visto, eles estarem formalizados no Brasil desde meados do século passado, somente a partir do anúncio da descoberta da área de pré-sal, em 2007 (Seabra, Freitas, Polette, & Casillas, 2011), que tal assunto passou a ser debatido com mais vigor. Mesmo observado tal aumento, analisando-se o debate promovido pela grande mídia e as discussões no campo da política, acerca da institucionalização da E&P das áreas de pré-sal, vê-se que estes se concentraram de forma mais marcante na questão da repartição dos *royalties* entre os entes subnacionais produtores e não produtores.

Para Alves (2011), a finalidade (social) dos *royalties* relaciona-se à ideia de desenvolvimento sustentável, que hoje faz parte da agenda internacional no campo político, econômico e acadêmico. Não se restringindo às preocupações focadas nos objetivos de curto e médio prazo, este assunto vem sendo considerado o fator-chave para a definição das políticas públicas nos mais diversos países do globo.

Indo além da discussão exclusiva sobre a base da expansão da riqueza material, o debate

<sup>6</sup> A lei nº 7.990/89, em seu artigo 8º, dá nova regulamentação ao uso dos recursos, ao dizer que: “O pagamento das compensações financeiras previstas nesta lei, inclusive o da indenização pela exploração do petróleo, do xisto betuminoso e do gás natural [...], vedada a aplicação dos recursos em pagamentos de dívidas e no quadro permanente de pessoal”. A possibilidade de utilização dos recursos provenientes dos royalties é ampliada em 2001, quando o art. 8º, §§ 1º e 2º, da lei nº 10.195 altera o art. 8º da lei nº 7.990/89, permitindo que os recursos oriundos dos royalties do petróleo e gás natural fossem aplicados no pagamento de dívidas com a União e suas entidades, como também para capitalização de fundos de previdências.

sobre o desenvolvimento vem englobando questões sociais e ambientais cruciais no que tange à ideia de economia sustentável. As metas de desenvolvimento são preocupações de grande importância nas sociedades atuais, e elas não se restringem ao crescimento econômico, que é usado para a definição de diretrizes e criação de políticas públicas. Também não são avaliadas somente pela expansão da riqueza material, e sim englobam critérios sociais, ambientais e qualitativos para identificar os avanços em direção a uma economia sustentável e ambientalmente amigável.

Portanto, o desenvolvimento sustentável significa compatibilizar o crescimento econômico com essas metas. Numa perspectiva que considera a herança a ser legada às gerações futuras, ou seja, um foco de pensamento no longo prazo, a disponibilidade de recursos de petróleo e gás natural e a aplicação dos *royalties* oriundos dessas atividades produtivas são assuntos que devem ser levados em consideração. O desenvolvimento sustentável significa mais do que o mero crescimento econômico de curto prazo para melhorar as condições de vida da geração atual mas, também, a análise estratégica de longo prazo que analise as repercussões das decisões de hoje que afetarão as gerações futuras (Baumgärtner & Quaas, 2009).

Ao analisar a literatura que relaciona a aplicação dos *royalties* ao desenvolvimento sustentável, Reis e Santana (2014) indicam que a razão do primeiro residiria justamente em garantir o segundo, o que requereria que os recursos advindos dos *royalties* fossem utilizados em investimentos públicos orientados para a constituição de ativos fixos e para a formação de pessoas. O problema que se verifica acerca das instituições sobre o uso dado a estes recursos é que “[...] a sua aplicação, embora tenha alguns dispositivos legais para nortear as ações de gastos, não está bem definida. Isso faz com que os gestores tenham maior grau de liberdade quanto à sua aplicação”. Dessa maneira, o debate voltado para a construção da finalidade social dos *royalties* se daria então a partir de um quadro teórico que abarcasse os conceitos de renda mineral, mencionado na análise do PL 1516/51, de custo de uso, de sustentabilidade econômica intergeracional (regra de Hartwick) e da doença holandesa (Reis & Santana, 2014, p. 2). Utilizam-se ainda para composição desse quadro os conceitos de *increasing returns* e *path dependence*.

A ideia sobre renda mineral estaria ligada, conforme aponta a literatura econômica, à própria construção da noção de renda, *lato sensu*. Nos primeiros sistemas econômicos, sendo a terra e os recursos dela proveniente, como os minerais, a forma de capital (e de sua acumulação) básica, a renda sobre a terra se relacionava ao próprio aproveitamento econômico sobre seu uso. Possuindo características próximas aos demais recursos provenientes da terra, os recursos minerais apresentam, no entanto, uma particularidade, eles são por si exauríveis e não renováveis, o que limita de forma cabal sua oferta.

A finitude intransponível de sua oferta, caso este seja extraído, impõe à ideia do uso dos recursos minerais a noção de que há um custo intertemporal nele. Inexoravelmente, o uso de hoje representará o exaurimento amanhã. O pensamento sobre o custo de uso adequa-se à questão do petróleo e do gás natural, visto que a formação de novas bacias de hidrocarbonetos demanda milhões de anos, período de tempo que define economicamente tais recursos como não renováveis.

O custo de uso, ligado à dimensão intertemporal, justificaria a compensação (renda mineral) recebida pelo proprietário de reservas de hidrocarbonetos pela impossibilidade de extrair futuramente o recurso que está sendo retirado atualmente. [...]

Postali acrescenta ao debate uma importante reflexão acerca da renda de Hotelling. Já que a extração do minério no presente impossibilita sua extração no futuro, inviabilizando que as gerações futuras usufruam desse recurso, “(...) o que deve ser feito com a renda de Hotelling obtida pelo proprietário do recurso, para não prejudicar os futuros consumidores?” (Postali, 2002:21). (Reis & Santana, 2014, pp. 3-4).

Destacando o trabalho de Hartwick sobre a finalidade da renda mineral à luz da questão de seu custo de uso intertemporal, que a partir de um modelo de funcionamento de uma economia que funcionaria com somente um recurso não renovável, dependendo inteiramente da renda obtida a partir dele para investimento, aquele autor teria indicado que nela, caso houvesse um adequado uso de tal renda para formação de “bens de capital e de capital, poderia obter(-se) um nível de consumo per capita constante ao longo do tempo” (Reis & Santana, 2014, p. 5).

Pela regra de Hartwick, acima, os recursos de uma renda mineral devem ser utilizados em investimentos que permitam a diversificação da economia, em áreas que possam propiciar a elevação da produtividade e o acúmulo médio de capital com vistas ao crescimento econômico presente e, principalmente, futuro.

Por essa ideia, a legitimidade da cobrança dos *royalties*, frente aos agentes econômicos exploradores e produtores de petróleo e gás natural, residiria no fato de que com eles os entes públicos podem realizar investimentos que garantam a sustentabilidade econômica intergeracional das áreas onde ocorrem tais atividades, de forma a evitar a ocorrência do fenômeno conhecido na literatura econômica como “doença holandesa” ou a “maldição dos recursos naturais”.

A doença holandesa provocada pela E&P de petróleo e gás natural, por sua vez, estaria associada às ideias do campo econômico e político de *increasing returns* e de *path dependency*, estudadas por Arthur (1990) e Pierson (2000), que tais atividades trazem para as economias onde elas ocorrem.

Considerando que atividades econômicas “vantajosas”, como a E&P de petróleo, reproduzem *increasing returns* nas economias beneficiadas com seus resultados. Como estas atividades exigem investimentos específicos (formação de pessoas numa área específica de conhecimento, criação de infraestrutura para aquela atividade, etc.), pelo capital empreendido e pelo retorno positivo em sua acumulação, tal sucesso orienta as decisões dos agentes econômicos e políticos para que nelas haja reinvestimentos, sejam privados ou públicos.

Esse ciclo de investimento e reinvestimento “vantajoso” engendra um *path dependence* quanto à atividade de E&P de petróleo e gás natural nas localidades onde ela ocorre. Consiste em uma dependência de trajetória pela continuidade da reprodução de uma determinada atividade econômica, criada por conta da concentração da mobilização na formação das pessoas e da criação de bens de capital voltada ao alcance da máxima eficiência daquela determinada atividade. Essa mobilização de uma economia para que se reproduzam os maiores retornos possíveis de uma atividade específica, por sua vez, incapacita aquela economia para outras atividades.

Então, em economias onde haja *increasing returns* e *path dependence* de atividades econômicas cujo produto seja exaurível, como a E&P do petróleo e do gás natural, nelas, a economia tornaria-se insustentável após cessação dos resultados dessas mesmas atividades.

Mas a doença holandesa ligada à ideia de recursos naturais e à renda mineral não ocorreria somente no momento de sua exaustão, podendo caracterizar-se mesmo em economias deles dependentes, enquanto as atividades econômicas que a gerariam ainda operam.

As explicações para o péssimo desempenho das economias dependentes de recursos naturais [...] podem estar relacionadas com a má gestão do recurso, ao fato de que a aplicação das rendas obtidas não é direcionada para investimentos em bens de capital e capital humano. Pode também ser justificada pela fragilidade das instituições e pela perda de competitividade, em função do relativo conforto que a renda proporciona. (Reis & Santana, 2014, p. 6)

Observando a partir deste prisma teórico, tem-se que a aplicação dos recursos oriundos desse instituto de natureza compensatória, com vistas a sua finalidade social, deve ser orientada para despesas que visem resguardar a sustentabilidade (futura) das áreas afetadas por tais atividades, tendo em vista o caráter efêmero das bacias de petróleo e os impactos ambientais, sociais e econômicos de sua exploração e produção (Seabra, Freitas, Polette, & Casillas, 2011). Assim, sua legitimidade residiria na necessidade de que haja investimentos que garantam o bem-estar e o sustento das gerações futuras que venham a habitar nos locais onde ocorra ou tenha ocorrido a E&P de petróleo e gás natural, mesmo que nelas tais recursos já tenham se exaurido. Dessa forma, como abordado por Reis e Santana (2014, p. 2), “[...] é importante analisar a forma de aplicação dos recursos provenientes de *royalties* pelos entes públicos, sobretudo no que diz respeito à alocação em despesas de capital”.

Entre as instituições relacionadas à administração financeira e orçamentária no Brasil, aquelas que estabelecem regras para a contabilidade pública são a Secretaria do Tesouro Nacional (STN) e a Secretaria de Orçamento Federal (SOF). A norma editada por aquelas Secretarias, que, desde 2001, regulamenta a classificação das despesas de caráter público, é a portaria interministerial (PI) nº 163. Por aquela norma, a despesa deve ser classificada por sua categoria econômica (c), natureza (g), modalidade de aplicação (mm) e elemento (ee), sendo que



sua codificação dá-se pela junção ordenada dos códigos destes itens, originando o formato “c.g.mm.ee” (Brasil, 2001).

## Metodologia

A partir do estudo dos *royalties* e suas finalidades para o desenvolvimento sustentável tratados na seção anterior, buscou-se o estabelecimento de critérios de análise com foco no objetivo do trabalho, conforme quadro abaixo:

Tabela 3.1: Definição das categorias.

Categoria	Definição
Categoria 1: aplicações com vistas ao desenvolvimento sustentável.	Diretamente relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável do referencial teórico, atualmente categorizado como “adequado”. Conforme Reis e Santana (2014), os recursos advindos dos <i>royalties</i> devem ser utilizados em investimentos públicos orientados para a constituição de ativos fixos e para a formação de pessoas. Uso adequado na formação de bens de capital e capital humano que permitam a diversificação da economia, em áreas que possam propiciar a elevação da produtividade e o acúmulo médio de capital com visas ao crescimento econômico presente e, principalmente, futuro.
Categoria 2: aplicações com potencial de contribuir com o desenvolvimento sustentável.	Potencialmente relacionado ao conceito de desenvolvimento sustentável do referencial teórico, incluindo todas as que não estão atualmente como próprias, e que não sejam publicidade, eventos e publicação de atos oficiais, incluindo despesas correntes de caráter genérico.
Categoria 3: aplicações que devem ser evitadas em exercícios futuros.	Atividades sensíveis, conforme Trevisan et al. (2014), que incluem: publicidade de governo, eventos e publicação de atos oficiais.

As categorias de alocação apresentadas acima visam a possibilitar a construção de um panorama sobre as diferenças quanto à aplicação dos recursos dos *royalties* do município de Macaé, de forma a viabilizar a análise em relação a sua finalidade social ligada à promoção de desenvolvimento sustentável.

Constituído por pesquisa documental como método de análise, o trabalho debruça-se sobre os dados relativos à aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos oriundos dos *royalties* do pós-sal, relacionados à rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, referente aos repasses recebidos em razão dos *royalties* pela E&P de petróleo e gás natural.

Para a coleta dos dados, utilizou-se o portal da transparência (PTM) daquele município (Macaé, 2015), única fonte de informações disponível para os autores, à época da pesquisa. Quanto ao período de aplicação ao qual se referem os dados, no momento de realização da pesquisa, o PTM disponibilizava apenas dados sobre receitas e despesas a partir do ano 2012, quando da entrada em vigor da Lei da Transparência. O período de referência dos dados se encerra em 2014, tendo em vista que este ano é anterior ao início da pré-crise do petróleo.

A partir da exploração preliminar realizada nos registros do PTM quanto às despesas pagas com recursos da fonte “*royalties* 5% da lei 7990”, selecionaram-se os seguintes conceitos e especificações das classificações das despesas, cujas definições das categorias econômicas, naturezas, modalidades e elementos servem de referência para este trabalho:

**A - CATEGORIAS ECONÔMICAS****3 - Despesas Correntes**

Classificam-se nessa categoria todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

**4 - Despesas de Capital**

Classificam-se nessa categoria aquelas despesas que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital.

**B - GRUPOS DE NATUREZA DE DESPESA**

**1 - Pessoal e Encargos Sociais - Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, [...], tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos [...] bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência [...]**

[...]

**3 - Outras Despesas Correntes - Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa.**

**4 - Investimentos**

Despesas orçamentárias com *softwares* e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente.

[...]

**C - MODALIDADES DE APLICAÇÃO**

[...]

**90 - Aplicações Diretas - Aplicação direta, pela unidade orçamentária, dos créditos a ela alocados ou oriundos de descentralização de outras entidades integrantes ou não dos Orçamentos Fiscal ou da Seguridade Social, no âmbito da mesma esfera de governo.**

[...]

**D - ELEMENTOS DE DESPESA**

[...]

**39 - Outros Serviços de Terceiros - Pessoa Jurídica. Despesas orçamentárias decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos, tais como: assinaturas de jornais e periódicos; tarifas de energia elétrica, gás, água e esgoto; serviços de comunicação (telefone, telex, correios, etc.); fretes e carretos; locação de imóveis (inclusive despesas de condomínio e tributos à conta do locatário, quando previstos no contrato de locação); locação de equipamentos e materiais permanentes; *software*; conservação e adaptação de bens imóveis; seguros em geral (exceto os decorrentes de obrigação patronal); serviços de asseio e higiene; serviços de divulgação, impressão, encadernação e emolduramento; serviços funerários; despesas com congressos, simpósios, conferências ou exposições; vale-refeição; auxílio-creche (exclusive a indenização a servidor); habilitação de telefonia fixa e móvel celular; e outros congêneres, bem como os encargos resultantes do pagamento com atraso de obrigações não tributárias. [...]** (Brasil, 2001).

Sendo assim, a partir das categorias econômicas acima, foram organizados os resultados da coleta e organização dos dados relativos aos montantes anuais de receitas e aplicações relativas aos recursos da rubrica "royalties 5% da lei 7990". Estes resultados são apresentados nas Tabelas 1 a 5, constantes da próxima seção com valor total e valor percentual de forma a possibilitar a visualização de comparações com relação aos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé, à aplicação desses recursos entre as diferentes categorias econômicas de despesa, às empresas contratadas, às secretarias municipais destinatárias e aos tipos de serviços realizados.

## Aplicação dos recursos dos *royalties* do pós-sal no município de Macaé

Nesta seção, apresentam-se os resultados do levantamento definitivo dos registros do PTM que indiquem a aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos identificados pela rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, referente aos repasses recebidos em razão dos *royalties* pela E&P de petróleo e gás natural. Esse levantamento foi realizado tendo em vista a verificação sobre se as despesas realizadas estariam sendo aplicadas em despesas que refletiriam a finalidade social dos *royalties*, abordada na seção anterior, bem como levando-se em consideração os referenciais regulamentares sobre a classificação das despesas, nela também apresentada.

Primeiramente, buscou-se verificar a importância e a evolução da participação rubrica “*royalties* 5% da lei 7990” nos recursos utilizados pela Prefeitura de Macaé no período.

**Tabela 4.1:** Fontes e montantes dos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé entre 2012 e 2014

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	TOTAL
<b>Recursos Ordinários</b>	787.891.137,61	822.281.866,87	908.514.080,89	2.518.687.085,37
<b><i>Royalties</i> 5% - lei 7990/89</b>	<b>333.824.005,29</b>	<b>267.406.456,07</b>	<b>314.008.775,47</b>	<b>915.239.236,83</b>
<b><i>Royalties</i> - lei 9478/97</b>	62.173.373,15	153.596.453,17	97.553.357,89	313.323.184,21
<b>Transferências do Fundeb</b>	79.102.204,85	94.118.170,31	104.881.220,95	278.101.596,11
<b><i>Royalties</i> - participação especial</b>	-	-	50.327.621,75	50.327.621,75
<b>Salário educação</b>	10.700.000,00	10.089.542,82	3.472.297,03	24.261.839,85
<b><i>Royalties</i> - transferência Estado</b>	-	-	21.379.720,51	21.379.720,51
<b>Convênios</b>	4.125.542,45	7.336.181,02	5.292.489,70	16.754.213,17
<b>Contribuição para o custeio dos serviços de iluminação pública - Cosip</b>	-	2.453.874,97	-	2.453.874,97
<b>Operações de crédito internas</b>	-	-	1.593.462,51	1.593.462,51
<b>Transferências de recursos do FNDE</b>	-	-	887.997,41	887.997,41
<b><i>Royalties</i> - Fundo Especial do Petróleo</b>	-	-	42.239,60	42.239,60
<b>TOTAL</b>	<b>1.277.816.263,35</b>	<b>1.357.282.545,23</b>	<b>1.507.953.263,71</b>	<b>4.143.052.072,29</b>
<b>Participação dos "Royalties 5% - lei 7990/89" no total</b>	26,12%	19,70%	20,82%	22,09%
<b>Participação das rubricas acumuladas relativas aos <i>royalties</i></b>	30,99%	31,02%	32,05%	31,39%

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

A partir da Tabela 4.1, pode-se indicar que a participação dos recursos advindos dos *royalties* do pós-sal no período foi significativa, representando a rubrica em estudo, valores correspondentes a 26,12%, 19,70% e 20,82% do total. Somando-se os recursos dessa rubrica aos das demais rubricas correspondentes ao recebimento de *royalties* (incluídas, possivelmente, aqueles do pré-sal), a participação desses recursos teve leve elevação entre os anos estudados e representa quase um terço do total das disponibilidades financeiras que aquela Prefeitura aplicou no período.

Com o intuito de verificar qual parcela das aplicações realizadas a partir daquela rubrica foram aplicadas em despesas que seriam adequadas à finalidade social dos *royalties*, que seriam aquelas de capital, como afirmam Reis e Santana (2014), construiu-se a Tabela 4.2.

**Tabela 4.2:** Aplicação dos recursos da fonte “*Royalties* 5% - lei 7990/89” entre 2012 e 2014.

DESCRIÇÃO	2012	2013	2014	TOTAL	%
3.1.90.08 - Outros Benefícios Assistenciais	2.588,27	-	-	2.588,27	0,00028%
3.1.90.09 - Salário-Família	132,00	-	-	132,00	0,00001%
3.1.90.11 - Outras despesas fixas - pessoal civil	10.625,17	-	-	10.625,17	0,00116%
3.1.90.96 - Ressarcimento Despesas de Pessoal Requisitado	77.361,26	-	-	77.361,26	0,00845%
3.3.30.39 - Outros Serviços de Terceiros - P.Jurídica	-	422.655,54	-	422.655,54	0,04618%
3.3.90.08 - Outros Benefícios Assistenciais	27.614,17	99.322,86	-	126.937,03	0,01387%
3.3.90.14 - Diárias - Civil	363.773,28	1.408.002,00	817.367,80	2.589.143,08	0,28289%
3.3.90.18 - Auxílio Financeiro a Estudantes	-	249.801,36	438.983,38	688.784,74	0,07526%
3.3.90.30 - Outros materiais de consumo diversos	7.186.652,77	3.927.843,43	4.777.804,91	15.892.301,11	1,73641%
3.3.90.32 - Material de Distribuição Gratuita	439.405,00	117.184,44	292.957,79	849.547,23	0,09282%
3.3.90.33 - Passagens e Despesas com Locomoção	-	-	3.033,28	3.033,28	0,00033%
3.3.90.36 - Outros serv. Terc. P.física - diversos	2.762.819,44	3.671.316,65	5.769.171,24	12.203.307,33	1,33335%
3.3.90.39 - Fretes e transportes	6.633.455,65	-	-	6.633.455,65	0,72478%
3.3.90.39 - Outros serv. Terc. P.jurídica - diversos	128.357.073,61	84.569.252,79	133.156.853,74	346.083.180,14	37,81341%
3.3.90.39 - Serviços de publicidade legal	3.278.169,75	-	-	3.278.169,75	0,35818%
3.3.90.46 - Auxílio-Alimentação	-	27.287.170,08	22.995.669,95	50.282.840,03	5,49396%
3.3.90.47 - Obrigações Tributárias e Contributivas	2.643.745,26	12.158.854,33	1.021.586,06	15.824.185,65	1,72897%
3.3.90.48 - Outros Auxílios Financeiros a P.Físicas	703.882,50	3.631.641,25	2.539.559,15	6.875.082,90	0,75118%

<b>3.3.90.91 - Sentenças Judiciais</b>	17.478.096,55	11.557.365,63	4.195.034,61	33.230.496,79	3,63080%
<b>3.3.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores</b>	54.736.942,54	35.318.384,47	161.615,28	90.216.942,29	9,85720%
<b>3.3.90.93 - Indenizações e Restituições</b>	12.544.939,26	35.460.894,78	48.605.965,16	96.611.799,20	10,55591%
<b>4.4.90.51 - Obras e Instalações</b>	73.389.046,78	28.087.299,26	86.657.751,18	188.134.097,22	20,55573%
<b>4.4.90.52 - Equipamentos e Material Permanente</b>	6.563.420,91	340.521,00	2.575.421,94	9.479.363,85	1,03573%
<b>4.4.90.92 - Despesas de Exercícios Anteriores</b>	-	7.467.067,26	-	7.467.067,26	0,81586%
<b>4.5.90.61 - Aquisição de Imóveis</b>	14.563.327,18	-	-	14.563.327,18	1,59120%
<b>4.6.90.71 - Principal da Dívida Contratual Resgatado</b>	2.060.933,94	11.631.878,94	-	13.692.812,88	1,49609%
<b>Total</b>	<b>333.824.005,29</b>	<b>267.406.456,07</b>	<b>314.008.775,47</b>	<b>915.239.236,83</b>	<b>-</b>
<b>Soma das despesas de capital (4)</b>	<b>96.576.728,81</b>	<b>47.526.766,46</b>	<b>89.233.173,12</b>	<b>233.336.668,39</b>	<b>25,49%</b>
<b>Soma das despesas correntes (3)</b>	<b>237.247.276,48</b>	<b>219.879.689,61</b>	<b>224.775.602,35</b>	<b>681.902.568,44</b>	<b>74,51%</b>
<b>Participação das despesas correntes sobre o total aplicado dos royalties do pós-sal</b>	<b>71,06%</b>	<b>82,26%</b>	<b>71,58%</b>	<b>74,51%</b>	<b>-</b>
<b>Soma das despesas correntes de código 3.3.90.39</b>	138.268.699,01	84.569.252,79	133.156.853,74	355.994.805,54	-
<b>Participação das despesas de código 3.3.90.39 sobre o total</b>	<b>41,42%</b>	<b>31,63%</b>	<b>42,41%</b>	<b>38,90%</b>	<b>-</b>

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

Pelo que se observa na Tabela 4.2, pouco mais de um quarto (25,49%) das aplicações realizadas com recursos dos *royalties* do pós-sal pela Prefeitura de Macaé, entre 2012 e 2014 podem ser, à primeira vista, consideradas “próprias” à finalidade daquele instituto. A partir da observação da variação da porcentagem das aplicações relacionadas às despesas correntes frente ao montante que foi aplicado de tais recursos (71,06%, 82,26% e 71,58%), dada limitação da série histórica.

A participação de um tipo específico de despesa corrente, relacionado a “outros serviços de terceiros – pessoa jurídica”, de código 3.3.90.39, chama a atenção. O que sua leitura informa é que os pagamentos de pessoas jurídicas que prestaram serviços diversos para órgãos públicos e que não contribuíram, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital foi significativa frente ao total de aplicações dos *royalties* do pós-sal no período, em porcentagens de 41,42%, 31,63%, 42,41% naqueles anos, perfazendo uma média de 38,90%.

No intuito de identificar estes “outros serviços”, selecionaram-se as empresas às quais foram destinados os maiores gastos anuais com eles que, juntas, formaram 90% (noventa por cento) do montante relacionado às despesas de código 3.3.90.39. Importa destacar que, como as despesas desse código representaram 38,90% do total de despesas, a Tabela 4.3 apresentada

abaixo traz registros referentes a cerca de 35% de toda a aplicação dada aos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé quanto aos *royalties* do pós-sal no período.

**Tabela 4.3:** Destinatários de mais de 90% da aplicação dos *royalties* do pós-sal entre 2012 e 2014 em despesas de código 3.3.90.39

EMPRESAS	2012	2013	2014	TOTAL	%
1	35.940.673,84	28.607.960,64	39.951.839,41	104.500.473,89	31,92%
2	40.557.298,46	-	56.096.986,28	96.654.284,74	29,52%
3	7.987.731,50	6.889.722,25	6.284.164,00	21.161.617,75	6,46%
4	3.981.375,00	477.000,00	1.716.527,06	6.174.902,06	1,89%
5	5.397.737,64	522.519,80	47.600,00	5.967.857,44	1,82%
6	2.991.202,48	1.713.892,65	894.879,57	5.599.974,70	1,71%
7	4.063.930,12	1.057.543,89	-	5.121.474,01	1,56%
8	4.742.605,77	-	-	4.742.605,77	1,45%
9	-	-	4.640.485,22	4.640.485,22	1,42%
10	-	2.257.106,84	2.375.571,47	4.632.678,31	1,42%
11	1.700.586,53	2.325.831,14	-	4.026.417,67	1,23%
12	2.072.470,00	700.824,00	318.744,00	3.092.038,00	0,94%
13	-	2.705.000,00	-	2.705.000,00	0,83%
14	1.954.265,50	-	665.490,24	2.619.755,74	0,80%
15	-	-	2.538.979,50	2.538.979,50	0,78%
16	-	1.258.635,19	978.768,50	2.237.403,69	0,68%
17	2.100.794,64	-	-	2.100.794,64	0,64%
18	2.053.879,75	-	-	2.053.879,75	0,63%
19	1.881.786,16	-	-	1.881.786,16	0,57%
20	1.495.296,50	78.639,05	7.726,00	1.581.661,55	0,48%
21	1.509.339,04	-	-	1.509.339,04	0,46%
22	860.572,05	227.567,10	316.631,25	1.404.770,40	0,43%
23	1.360.989,88	-	-	1.360.989,88	0,42%
24	660.000,00	-	694.062,68	1.354.062,68	0,41%
25	1.152.133,36	192.260,20	-	1.344.393,56	0,41%
26	1.323.904,25	-	-	1.323.904,25	0,40%
27	-	-	1.285.368,87	1.285.368,87	0,39%
28	695.987,28	380.423,31	128.441,00	1.204.851,59	0,37%
29	-	-	1.088.373,70	1.088.373,70	0,33%
30	409.989,32	374.338,00	273.170,00	1.057.497,32	0,32%
<b>Total aplicado com maiores destinatário</b>	126.894.549,07	49.769.264,06	120.303.808,75	296.967.621,88	90,71%
<b>Total aplicado com demais destinatários</b>	11.174.149,94	6.377.581,08	12.853.044,99	30.404.776,01	9,29%
<b>Total</b>	138.068.699,01*	56.146.845,14*	133.156.853,74	327.372.397,89	-

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

\* Ao consultar no PTM os gastos consolidados dos recursos da rubrica “*royalties* 5% da lei 7990” nos anos de 2012 e 2013, são informados os valores de R\$ 138.268.699,01 e R\$ 84.569.252,79, conforme Tabela 3. Ao se consultar a relação de tais gastos por empresas destinatárias e ao somar seus valores, obtém-se os montantes de R\$ 138.068.699,01 e R\$ 56.146.845,14. Foram realizados cinco levantamentos de valores e conferiu-se pelo mesmo número de vezes as somatórias realizadas, não se chegando a conclusões sobre os motivos das diferenças de R\$ 200.000,00 e R\$ 28.622.407,65, respectivamente.

Buscando identificar quais áreas de governo, por Secretaria Municipal, foram aquelas que utilizaram o montante de mais de 90% dos recursos dos *royalties* do pós-sal em outras despesas correntes de pessoas jurídicas (código 3.3.90.39), elaborou-se a Tabela 4.4.

**Tabela 1.4:** Secretarias que realizaram os gastos que representaram mais de 90% da aplicação dos *royalties* do pós-sal entre 2012 e 2014

Secretaria Municipal	2012	2013	2014	TOTAL	%
Limpeza Pública	37.435.970,34	28.686.599,69	41.244.934,28	107.367.504,31	36,15%
Manutenção de Vias, Parques, Jardins e Cemitérios	40.557.298,46	2.257.106,84	58.472.557,75	101.286.963,05	34,11%
Gabinete do Prefeito	14.746.459,02	6.889.722,25	6.284.164,00	27.920.345,27	9,40%
Administração	13.894.029,50	7.665.676,27	2.750.878,90	24.310.584,67	8,19%
Educação	4.063.930,12	1.057.543,89	4.640.485,22	9.761.959,23	3,29%
Comunicação	6.796.485,52	2.897.260,20	-	9.693.745,72	3,26%
Agroeconomia	-	1.258.635,19	3.517.748,00	4.776.383,19	1,61%
Fazenda	2.760.794,64	-	694.062,68	3.454.857,32	1,16%
Obras e Urbanismo	1.881.786,16	-	1.088.373,70	2.970.159,86	1,00%
Desenvolvimento Econômico e Tecnológico	2.661.472,40	-	-	2.661.472,40	0,90%
Desenvolvimento Social	-	-	1.716.527,06	1.716.527,06	0,58%
Meio Ambiente	-	522.519,80	-	522.519,80	0,18%
Mobilidade Urbana	-	477.000,00	-	477.000,00	0,16%
Trabalho e Renda	-	-	47.600,00	47.600,00	0,02%
<b>TOTAL</b>	124.798.226,16	51.712.064,13	20.457.331,59	296.967.621,88	-

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

Buscando, então, identificar quais serviços foram prestados a partir dos montantes que constam da Tabela 4.3, o que representa cerca de 35% de toda a aplicação dada aos recursos geridos pela Prefeitura de Macaé referente aos *royalties* do pós-sal no período (código 3.3.90.39), elaborou-se a Tabela 4.5.

**Tabela 4.5:** Tipos de serviços cujos gastos que representaram mais de 90% da aplicação dos *royalties* do pós-sal entre 2012 e 2014

Tipo de Serviço	2012	2013	2014	TOTAL	%
Serviços de manutenção, limpeza urbana e especial, varrição e limpeza urbana, aterros, reciclagem, aeração, locação de veículos	35.940.673,84	28.607.960,64	39.951.839,41	104.500.473,89	35,19%
Manutenção e conservação de aterros, prédios públicos, parques, estradas vicinais e redes de drenagem	40.557.298,46	2.257.106,84	58.472.557,75	101.286.963,05	34,11%
Publicidade do governo	14.784.217,02	9.594.722,25	6.284.164,00	30.663.103,27	10,33%
Transporte universitário	8.020.393,65	1.683.152,41	1.036.986,25	10.740.532,31	3,62%
Alimentação escolar	4.063.930,12	1.057.543,89	4.640.485,22	9.761.959,23	3,29%
Telefonia para	894.879,57	2.991.202,48	1.713.892,65	5.599.974,70	1,89%

<b>administração e serviço de 0800</b>					
<b>Manutenção de prédios públicos para eventos</b>	5.397.737,64	-	-	5.397.737,64	1,82%
<b>Preparação de eventos</b>	-	<b>1.258.635,19</b>	<b>3.517.748,00</b>	<b>4.776.383,19</b>	<b>1,61%</b>
<b>Terceirização de mão de obra para administração</b>	1.700.586,53	2.325.831,14	47.600,00	4.074.017,67	1,37%
<b>Publicação de atos oficiais</b>	<b>3.278.169,75</b>	<b>665.490,24</b>	-	<b>3.943.659,99</b>	<b>1,33%</b>
<b>Transporte para órgãos da administração</b>	-	477.000,00	1.716.527,06	2.193.527,06	0,74%
<b>Recadastramento das áreas urbanas</b>	2.100.794,64	-	-	2.100.794,64	0,71%
<b>Gerenciamento do sistema de iluminação pública</b>	1.881.786,16	-	-	1.881.786,16	0,63%
<b>Limpeza pública</b>	1.495.296,50	78.639,05	7.726,00	1.581.661,55	0,53%
<b>Locação de computadores para escolas</b>	1.509.339,04	-	-	1.509.339,04	0,51%
<b>Passagens aéreas, transfer e hospedagens para a administração</b>	1.360.989,88	-	-	1.360.989,88	0,46%
<b>Desenvolvimento de sistema de gestão tributária</b>	660.000,00	-	694.062,68	1.354.062,68	0,46%
<b>Locação e manutenção de caminhões-tanque</b>	-	-	1.285.368,87	1.285.368,87	0,43%
<b>Macaé Digital</b>	1.152.133,36	-	-	1.152.133,36	0,39%
<b>Manutenção de canais</b>	-	-	1.088.373,70	1.088.373,70	0,37%
<b>Terceirização de mão de obra para serviços de meio ambiente</b>	-	522.519,80	-	522.519,80	0,18%
<b>Aquisição de computadores par a administração</b>	-	192.260,20	-	192.260,20	0,06%
<b>TOTAL</b>	124.798.226,16	51.712.064,13	120.457.331,59	296.967.621,88	-

Fonte: Portal da Transparência (Macaé, 2015).

Por fim, ressalta-se que os tipos de serviços na Tabela 4.5 foram construídos a partir da leitura do conteúdo de um campo do tipo “texto”, não parametrizado, que trazia a descrição dos produtos ou serviços relacionados a tais despesas no PTM.

## **Análise da aplicação dos recursos dos *royalties* do pós-sal**

Nesta seção, apresenta-se a análise dos resultados da aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos recursos identificados pela rubrica “*royalties* 5% da lei 7990”, entre 2012 e 2014, com ênfase às despesas correntes para o pagamento de outros serviços de pessoa jurídica.

Os resultados obtidos a partir dos levantamentos por meio dos quais foram elaboradas as tabelas apresentadas na seção anterior, principalmente a Tabela 4.2, indicam que a Prefeitura de Macaé, entre 2012 e 2014, aplicou quase 75% dos recursos dos *royalties* do pós-sal em despesas correntes que, conforme definição, não estão ligadas, de forma direta, à formação ou aquisição de bens de capital (Brasil, 2001).

Ressalta-se, ainda, que essas aplicações ocorreram em sua maior parte em despesas correntes de caráter genérico, relacionadas à classificação denominada “outros serviços de terceiros - pessoa jurídica”, código 3.3.90.39, que, na contabilidade pública brasileira, é utilizada para designar despesas “decorrentes da prestação de serviços por pessoas jurídicas para órgãos públicos” (Brasil, 2001).

Com o intuito de detalhar que “outros serviços” teriam sido aqueles aos quais foram destinados a maior parte da aplicação dos *royalties* do pós-sal, a partir do código 3.3.90.39, verificou-se o seguinte:



a) conforme a Tabela 4.4, Secretarias Municipais de área meio, como a de Administração, Fazenda e o Gabinete do Prefeito movimentaram parcelas consideráveis de tais recursos;

b) conforme a Tabela 4.5, dois desses serviços representaram 70% de tais gastos, e referem-se a serviços de objeto muito genérico, ligados à manutenção, limpeza e conservação de locais públicos;

c) vários gastos referem-se à manutenção de serviços burocráticos, como telefonia, transporte, terceirização de mão-de-obra, passagens aéreas, aquisição de microcomputadores e publicação de atos oficiais;

d) serviços de publicidade do governo e eventos que dificilmente se adeririam às finalidades dos royalties.

Para analisar os resultados apresentados frente às categorias de alocação com vistas ao desenvolvimento sustentável, apresentadas na seção metodologia, foram utilizados os dados organizados na Tabela 4.5, que permitem a identificação dos serviços prestados sob o código de “Outros serv. Terc. P.jurídica – diversos” (código 3.3.90.39), no rol de despesas correntes. Destaca-se, novamente, que os valores da mencionada rubrica representaram cerca de 35% de toda a aplicação dada aos recursos dos *royalties* do pós-sal no período. O quadro abaixo apresenta o percentual do montante de cada categoria de aplicação a partir destes dados:

**Tabela 5.1:** Categoria 1 - aplicações com vistas ao desenvolvimento sustentável

Serviços	2012	2013	2014	Total	Percentual
Transporte universitário	8.020.393,65	1.683.152,41	1.036.986,25	10.740.532,31	3,62%
Alimentação escolar	4.063.930,12	1.057.543,89	4.640.485,22	9.761.959,23	3,29%
Locação de computadores para escolas	1.509.339,04	-	-	1.509.339,04	0,51%
Locação e manutenção de caminhões-tanque	-	-	1.285.368,87	1.285.368,87	0,43%
Macaé Digital	1.152.133,36	-	-	1.152.133,36	0,39%
Manutenção de canais	-	-	1.088.373,70	1.088.373,70	0,37%
Terceirização de mão de obra para serviços de meio ambiente	-	522.519,80	-	522.519,80	0,18%
<b>Total</b>				26.060.226,31	8,79%

**Tabela 5.2:** Categoria 2 - aplicações com potencial de contribuir para o desenvolvimento sustentável

Serviços	2012	2013	2014	Total	Percentual
Serviços de manutenção, limpeza urbana e especial, varrição e limpeza urbana, aterros, reciclagem, aeração, locação de veículos	35.940.673,84	28.607.960,64	39.951.839,41	104.500.473,89	35,19%
Manutenção e conservação de aterros, prédios públicos, parques, estradas vicinais e redes de drenagem	40.557.298,46	2.257.106,84	58.472.557,75	101.286.963,05	34,11%
Telefonia para administração e serviço de 0800	894.879,57	2.991.202,48	1.713.892,65	5.599.974,70	1,89%
Manutenção de prédios públicos para eventos	5.397.737,64	-	-	5.397.737,64	1,82%
Terceirização de mão de obra para administração	1.700.586,53	2.325.831,14	47.600,00	4.074.017,67	1,37%

Transporte para órgãos da administração	-	477.000,00	1.716.527,06	2.193.527,06	0,74%
Recadastramento das áreas urbanas	2.100.794,64	-	-	2.100.794,64	0,71%
Gerenciamento do sistema de iluminação pública	1.881.786,16	-	-	1.881.786,16	0,63%
Limpeza pública	1.495.296,50	78.639,05	7.726,00	1.581.661,55	0,53%
Desenvolvimento de sistema de gestão tributária	660.000,00	-	694.062,68	1.354.062,68	0,46%
Aquisição de computadores par a administração	-	192.260,20	-	192.260,20	0,06%
<b>Total</b>				<b>230.163.259,24</b>	<b>77,51%</b>

**Tabela 5.3:** Categoria 3 - aplicações que devem ser evitadas em exercícios futuros

Serviços	2012	2013	2014	Total	Porcentagem
Publicidade do governo	14.784.217,02	9.594.722,25	6.284.164,00	30.663.103,27	10,33%
Preparação de eventos	-	1.258.635,19	3.517.748,00	4.776.383,19	1,61%
Publicação de atos oficiais	3.278.169,75	665.490,24	-	3.943.659,99	1,33%
Passagens aéreas, transfer e hospedagens para a administração	1.360.989,88	-	-	1.360.989,88	0,46%
<b>Total</b>				<b>40.744.136,33</b>	<b>13,73%</b>

Resumindo, a tabela 5.4, abaixo, sinaliza o percentual de cada categoria para comparação:

**Tabela 5.4 – Categorização das análises**

Categoria	Percentual
<b>Categoria 1: aplicações com vistas ao desenvolvimento sustentável.</b>	8,8%
<b>Categoria 2: aplicações com potencial de contribuir com o desenvolvimento sustentável.</b>	77,5%
<b>Categoria 3: aplicações que devem ser evitadas em exercícios futuros.</b>	13,7%

Através das tabelas apresentadas acima, destaca-se observar que elas indicam que a menor parte da aplicação dos recursos dos *royalties* (8,8%) se encaixa na categoria relacionada de forma mais inequívoca ao desenvolvimento sustentável. Já 77,5% das aplicações se encaixam na categoria que apresenta potencial de contribuir para o desenvolvimento sustentável, mas não de forma necessariamente direta. Finalmente, 13,7% das aplicações referem-se a realizações não ligadas à promoção do desenvolvimento sustentável e, logo, não deveriam ter sido financiadas a partir dos recursos dos *royalties*. Dessa forma, essa análise sugere que grande parte da aplicação dada pela Prefeitura de Macaé aos *royalties* do pós-sal por ela geridos tem potencialidade de contribuir com o desenvolvimento sustentável, mas sem estar direta e inequivocamente relacionada com a sua finalidade social.

Mesmo com as indicações sobre os resultados da análise dos dados do PTM à luz do referencial teórico sobre a finalidade social dos *royalties*, há algumas questões importantes a serem destacadas sobre os dados utilizados neste trabalho. A primeira é de que, aqui, utilizaram-se dados sobre a aplicação dada aos *royalties* do pós-sal decorrentes de uma classificação de contas que pode ser suscetível a questionamentos. Dessa maneira, deve-se

levar em consideração a possibilidade de que a classificação dada a uma ou mais despesas não se encaixe exatamente na previsão, por exemplo, do código 3.3.90.39.

A seguinte é que as descrições dos produtos e serviços das despesas relacionadas “a outros serviços”, utilizadas na elaboração da Tabela 5, como mencionado, estavam apresentadas num campo “texto” não parametrizado, o que dificulta o entendimento da destinação dada a elas.

A terceira refere-se ao fato de que foram utilizadas somente as informações disponibilizadas por meio do PTM, sendo que, como se apresenta nas notas da Tabela 3, elas apresentavam incongruências entre os montantes quando as despesas eram apresentadas de forma consolidada para quando eram apresentadas de forma detalhada.

Indica-se ainda que esta análise não corrobora ou refuta a hipótese que a motivou, de que haveria uma maior possibilidade de que o uso dos *royalties* do pós-sal, dada a falta de parâmetro que dessem a sua aplicação caráter mais programático, se realizasse, pelo menos em parte, por meio de despesas que não se relacionassem a sua finalidade. Essa hipótese que serve de motivação para a investigação realizada, pode servir também de ponte para outras que venham a lhe dar continuidade.

Mesmo que se leve em consideração as questões apresentadas acima, afirma-se que este estudo de caso de Macaé traz indicativos sobre a necessidade de que se promova um amplo debate sobre a necessidade de se dar à aplicação dos *royalties* um caráter programático, que conduza seu uso às finalidades sociais daquele instituto.

## Considerações finais

À guisa das considerações finais, ressalta-se que as reservas do pós-sal no Brasil têm aproximadamente mais de 17 anos de exploração e produção. O pré-sal, apesar de, a princípio, duplicar as reservas de petróleo e ampliar o tempo de aproveitamento desses recursos, não representa que estes se tornaram infundáveis.

As receitas de *royalties* oriundas da exploração de petróleo e gás natural são voláteis, oscilando às condições do mercado mundial e da política internacional. A exploração e a produção relacionadas a esses recursos demandam grandes investimentos servíveis somente às operações a ela relacionadas, além de poderem gerar *déficit* ambientais de grande monta. Esgotadas as reservas, o futuro das localidades onde ocorrem tais operações pode tornar-se econômica e socialmente inviável. Considerando-se que os gastos com atividades futuras são aspirações conceituais, a finalidade social dos *royalties*, por esta perspectiva, seria então de viabilizar um desenvolvimento sustentável, ou seja, de garantir a devida qualidade de vida às gerações futuras.

A proposta que se apresenta relaciona-se então à construção de instituições acerca de tais recursos, que estabeleçam que sua aplicação se dê com foco em sua finalidade social. Como tratam-se de recursos cujo uso deveria se dar em investimentos voltados para o desenvolvimento sustentável, de caráter intergeracional, ao invés da simples vinculação, defende-se que um debate deve ser orientado para a ampliação da participação da sociedade com o fito da construção de um programa de aplicação que suporte as diferentes áreas e considere as possíveis contingências.

## Referências

- Alves, V. R. (2011). Aplicação dos royalties de petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável. (*Dissertação de Mestrado*). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Arthur, W. B. (1990). *Positive Feedbacks in the Economy*. Sci Am(262), 92-99.
- Baumgärtner, S., & Quaas, M. (2009). *What is sustainability economics?* University of Lüneburg, Lüneburg.
- Bispo, L. H. (2011). Análise Composicional, Poder Calorífico Superior e Metodologia de Cálculo de Royalties do Gás Natural Produzido no Campo de Rio Urucu no Amazonas. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro.

- BRASIL. (2001). Portaria Interministerial nº 163, de 4 de maio de 2001. Dispõe sobre normas gerais de consolidação das Contas Públicas no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, e dá outras providências. Acesso em 15 de jul. de 2015, disponível em Tesouro Nacional: [http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria\\_Interm\\_163\\_2001\\_Atualizada\\_2011\\_23DEZ2011.pdf](http://www3.tesouro.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/Portaria_Interm_163_2001_Atualizada_2011_23DEZ2011.pdf)
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. (1952). Projeto de lei nº 1516, de 11 de dezembro de 1951. Dispõe sobre a constituição da sociedade por ações Petróleo Brasileiro S.A. e dá outras providências. Acesso em 30 de jun. de 2015, disponível em [Camara.gov.br: http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089)
- Herculano, S. (2010). Desenvolvimento local, responsabilidade sócio-ambiental e royalties: a Petrobrás em Macaé (RJ). *Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé*. Niterói: Universidade Federal Fluminense.
- MACAÉ. (2015). Despesas por Fonte de Recursos. Acesso em 21 de jul. de 2015, disponível em Portal da Transparências Macaé: <http://sistemas.macaerj.gov.br/transparencia/index.asp?acao=3&item=6>
- Macedo, R. (2015). Dependência de royalties do petróleo chega a 60% em municípios do estado. Acesso em 3 de jun. de 2015, disponível em *ODia*: <http://odia.ig.com.br/odiaestado/2015-03-11/dependencia-de-royalties-do-petroleo-chega-a-60-em-municipios-do-estado.html>
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Reis, D. A., & Santana, J. R. (2014). Os efeitos da aplicação dos royalties petrolíferos sobre os investimentos públicos nos municípios brasileiros. *Revista da Administração Pública*, 49(1), 91-117.
- Ritto, C. (2012). A maldição do petróleo: mudança nos royalties deixa à míngua municípios beneficiados por 20 anos de fartura. Acesso em 3 de jun. de 2015, disponível em *Veja.com*: <http://veja.abril.com.br/noticia/economia/a-maldicao-do-petroleo-mudanca-nos-royalties-deixa-a-mingua-municipios-beneficiados-por-20-anos-de-fartura/>
- Seabra, A. A., Freitas, G. P., Polette, M., & Casillas, T. Á. (2011). A promissora província do pré-sal. *Revista de Direito GV*, 7(1), 57-74.
- Trevisan, A. A., Chizzotti, A., Ianhez, J. A., Chizzotti, J., & Verillo, J. (2004). *O Combate à Corrupção nas Prefeituras do Brasil*. Cotia: Ateliê Editorial.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# O papel da moeda endógena pós-keynesiana no desenvolvimento em contextos mesoeconômicos

**Alcimar Chagas Ribeiro**<sup>1</sup>
*Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF*
**José Arica Chavez**<sup>2</sup>
*Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF*
**Lia Hasenclever**<sup>3</sup>
*Universidade Cândido Mendes - UCAM*

## RESUMO

A presente pesquisa investigou a significância da variável *operação de crédito bancário* nas decisões de investimento de dois municípios: Campos dos Goytacazes e Macaé, no estado do Rio de Janeiro. A base de análise é a teoria pós-keynesiana, fundamentalmente, a ideia de preferência pela liquidez bancária, bem como a preferência pela liquidez do público e o papel da moeda endógena. Utilizou-se o modelo de regressão linear para modelagem dos dados relativos às variáveis independentes (investimento público, remuneração do trabalho e operações de crédito) e suas respostas na dinâmica mesoeconômica, variável dependente, inferida pelo valor adicionado fiscal. Os resultados mostraram que, apesar da baixa preferência pela liquidez dos bancos e do público e da disponibilidade de crédito, não houve incitação do investimento no período analisado.

**Palavras-chave:** Crédito Bancário. Desenvolvimento Regional. Moeda Endógena.

## ABSTRACT

This research investigates the significance of the variable bank credit operation as an effective response to mesoeconomic dynamics from Campos dos Goytacazes and Macaé – RJ. The analysis basis is the post-Keynesian theory, fundamentally, the idea of preference for bank liquidity as well as the preference for public liquidity and the role of endogenous currency. The concept of linear regression is used as model data related to independent variables (public investment, remuneration of work and credit operations) and their responses in the dependent variable value added tax formation. The results show that, despite the low preference for liquidity of banks and the public and credit availability, there was no incentive for investment in the analyzed period.

**Keywords:** Regional Development. Endogenous currency. Bank Credit.

<sup>1</sup> Professor associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/ UENF Campos.),

<sup>2</sup> Professor da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/ UENF Campos),

<sup>3</sup> Professora do Programa de pós Graduação em Planejamento Regional e Gestão de cidades da Universidade Cândido Mendes e Professora Aposentada da Universidade Federal do Rio de Janeiro

## Introdução

A discussão sobre crédito e investimento como elementos da promoção do desenvolvimento foi tratado por Keynes na primeira metade do século vinte. Segundo o autor, o nível de emprego é determinado pela propensão marginal a consumir e pelo incentivo a investir. Entretanto, como a propensão marginal a consumir é relativamente constante, o nível de emprego segue as flutuações dos investimentos, que são influenciados pelas taxas de juro e de risco e pela eficiência marginal do capital (Keynes, 1933).

A proposta é baseada em uma teoria monetária além do processo de trocas diretas, onde a moeda é neutra. Segundo o autor, os mesmos pressupostos que levam à neutralidade da moeda também são os que garantem que crises econômicas não ocorram, pois tudo o que é produzido é consumido.

Keynes (op. cit.) distingue duas situações possíveis: uma em que a moeda só seria utilizada para trocas e outra em que a moeda, além de ser utilizada para trocas, tem também o papel de reserva de valor. Na primeira, o dinheiro seria somente um facilitador das trocas de bens e serviços já produzidos, não afetando a decisão de investimento. Na segunda situação, como a moeda pode servir como reserva de valor, o investidor pode adiar os seus investimentos nos momentos de crise, impedindo que a parte do excedente que seria destinada aos investimentos retorne ao fluxo de circulação de renda e consumo.

A explicação *keynesiana* constrói-se na crítica aos clássicos que viam a poupança como o motor do crescimento, enquanto Keynes considera o investimento. Em ambos os contextos, a taxa de juros também aparece como um dos elementos determinantes do investimento, sendo influenciada pela demanda e oferta de moeda. Mas a diferença fundamental para Keynes é que a oferta de moeda é também influenciada pela preferência pela liquidez, que em época de crises demanda mais moeda como reserva de valor, elevando a taxa de juros (Keynes, 1982).

Na visão pós-keynesiana mais recente, com destaque para Dow (1993), percebe-se a concepção de que a moeda se constitui parte integrante do sistema econômico, não justificando impor distinção entre as estruturas monetária e real da economia. A oferta de moeda, que é fruto da movimentação financeira, alimenta o investimento, visto como a base da dinâmica econômica. Essa dinâmica, por sua natureza, irá diferenciar os processos econômicos das diferentes regiões de acordo com a evolução do sistema bancário local.

Chick (2010) traz importantes contribuições sobre a evolução do sistema bancário em suas análises, acentuando as mudanças fundamentais relacionadas à moeda e seus reflexos potencializadores no nível de investimento. A autora divide a evolução bancária em cinco estágios<sup>4</sup>, sendo o segundo estratégico. Nesse ponto o sistema ganha a confiança do público que migra da condição de dinheiro em espécie para os depósitos bancários e/ou operações de mercado aberto, em função da importância crescente do Banco Central. Nesse estágio, os depósitos representam não apenas a poupança, conforme no estágio anterior, mas também os saldos das transações que financiam o circuito do consumo, passando de um banco para outro, sem sair do sistema.

Com o surgimento do multiplicador de depósitos bancários, o sistema pode emprestar um múltiplo de reservas, submetendo-se às exigências de reservas convencionais ou impostas. Argumenta-se, a partir daí, que o investimento precede a poupança, pois os empréstimos bancários, baseados tanto nos fluxos de consumo quanto de poupança, desempenham um papel significativo no financiamento do investimento (Chick, 2010).

---

<sup>4</sup> Estágio 1. Os depósitos são constituídos por poupança.

Estágio 2. Os depósitos além da poupança, representam também balanços de transações que financiam o circuito do consumo, movendo-se de um banco outro, sem abandonar, de forma significativa, o sistema como um todo.

Estágio 3. Desenvolvem-se mecanismos de empréstimo interbancário, suplementando o mecanismo dos empréstimos à vista e contribuindo para um uso eficiente das reservas disponíveis.

Estágio 4. Os bancos se tornam-se mais audazes: os empréstimos podem agora se expandir além da capacidade pela reserva do sistema.

Estágio 5. Os bancos desenvolvem a administração do passivo.

Rodrigues e Ribeiro (2016) acrescentam que a oferta de moeda, como fruto da movimentação financeira, alimenta o investimento que é o fundamento essencial e base da dinâmica econômica. Essa dinâmica, por natureza, diferencia os processos econômicos das diferentes regiões, em função da característica endógena da moeda.

Dessa forma, segundo Ribeiro e Marouvo (2016), regiões que apresentam alta preferência pela liquidez costumam apresentar problemas de crédito, em função do limitado acesso bancário. Essa situação costuma apresentar-se em sistemas econômicos menos desenvolvidos, exatamente pela maior incerteza econômica do ambiente. Locais com sistemas bancários mais desenvolvidos podem apresentar menor grau de incerteza e risco e estímulo aos investimentos, graças à expansão do crédito (Amado, 2000).

A presente pesquisa não objetiva aprofundar a discussão sobre as teorias keynesiana e pós keynesiana, mas demonstrar as dificuldades do estímulo ao investimento quando a análise ocorre em uma condição espacial distante dos centros financeiros ou com sistemas bancários não tão desenvolvidos. O objetivo do artigo é investigar a significância das operações de crédito na indução do investimento nos municípios identificados. Parte-se do princípio de que a análise macroeconômica é insuficiente para entender os diferentes problemas próprios dos sistemas econômicos nas regiões de um país, a estratégia de desagregação regional é essencial para apoiar políticas públicas segundo a natureza de cada microcontexto.

Além da presente contextualização introdutória, o artigo é composto de quatro outras seções: revisão e apresentação de algumas experiências empíricas na seção 2; aspectos metodológicos na seção 3; resultados na seção 4; e conclusões e considerações finais na seção 5.

## **Experiências empíricas**

Importantes estudos empíricos sobre o desenvolvimento regional/local com aplicação da teoria pós-keynesiana são encontrados na literatura. As evidências encontradas nos mesmos são relevantes para a análise do estudo dos casos realizados neste artigo.

Crocco, Castro, Cavalcante e Costa (2002) fizeram uma análise sobre o acesso ao sistema de crédito bancário e a preferência pela liquidez do público nas mesorregiões de Minas Gerais, utilizando como base de análise a teoria pós-keynesiana. Como ponto de partida, os autores concentraram-se na premissa de que nas regiões mais periféricas a preferência pela liquidez é maior, em função da incerteza. São regiões com poucas agências bancárias e a informação sobre a localidade é mais remota e menos confiável, o que afeta as decisões dos bancos de conceder crédito. Dessa forma, regiões que apresentam alta preferência pela liquidez e baixo acesso ao sistema de crédito bancário costumam apresentar dificuldades para se desenvolver.

Corpataux e Crevoisier (2005) investigaram o processo de mudança estrutural ocorrida nas economias da Suíça e do Reino Unido, no período de 1975 a 2000. Como pontos semelhantes entre os países selecionados, o estudo indicou surgimento de importantes centros financeiros internacionais com grandes empreendimentos, declínio das regiões industrializadas, uma política monetária do tipo monetarista para flutuar a moeda corrente no mercado externo e uma entusiástica política de liberalização dos mercados financeiros. No caso analisado, os autores identificaram um forte contraste entre a Suíça e o Reino Unido. Enquanto os centros financeiros se sofisticavam e se desenvolviam, as atividades industriais experimentavam sérios problemas. O setor financeiro não possibilitou suporte para inibir os desequilíbrios da economia real, ao contrário, reforçou o dualismo: de um lado organizações de características de cidade global (grandes companhias, sofisticadas instituições financeiras, etc.); do outro lado sistemas industriais compostos de pequenas empresas, bancos regionais e locais, regiões turísticas; com acesso indireto a esses canais e com forte necessidade de investimento de longo prazo.

Mais recentemente, Deleidi (2017) elaborou testes utilizando os modelos econométricos VAR e VECM em dados mensais fornecidos pelo European Central Bank (ECB) e Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) para o período 2003–2016. Diversas variáveis relacionadas à quantidade de empréstimos fornecidos pelos bancos comerciais e taxas de juros correspondentes foram utilizadas, com vista a verificar se as taxas de juros

podiam influenciar o volume de empréstimos fornecido pelos bancos comerciais a famílias e empresas na área do Euro.

Nos resultados de longo prazo interpretados pelo autor, relativos à zona do Euro, uma diminuição dos juros afetou positivamente a quantidade de empréstimos previstos para habitação. Ao contrário, empréstimos concedidos por bancos a empresas para a compra de bens de consumo não foram influenciados pela taxa de juros. Além disso, o desempenho da economia mostrou um efeito positivo (superior à influência das taxas de juros) sobre o valor dos empréstimos concedidos para a habitação e bens de consumo com duração superior a cinco anos, assim como, relativo ao montante de empréstimos bancários concedidos às empresas com vencimento superior a um ano.

Já no curto prazo, não foi identificada nenhuma relação significativa entre taxas de juros e índices de produção para o volume de empréstimos. No entanto, foi detectada uma influência de curto prazo em relação às variáveis que resumem as condições do mercado de crédito.

Simultaneamente, foi encontrado um efeito negativo das condições de oferta de crédito para o montante de empréstimos concedidos para a compra de casas com duração de até um ano e bens de consumo com duração superior a cinco anos. Tais achados empíricos sustentam a tese de que as taxas de juros não têm qualquer efeito no volume de empréstimos concedidos às empresas e, conseqüentemente, não podem estimular a demanda por investimentos e bens de capital.

Reissl e Lavoie (2019) utilizaram um modelo simples de consistência entre fluxos e estoques (*simple stock-flow consistente* - SFC) para discutir as afirmações de Asensio (2017) sobre a relação entre teoria endógena da moeda e a teoria da preferência pela liquidez da taxa de juros. Fundamentalmente, a relação entre taxas de juros e demanda por crédito, além da capacidade do Banco Central direcionar taxas de juros através da variação do estoque da moeda. O questionamento dos autores é sobre o argumento de Asensio (op.cit) de que a taxa de juros paga por um tomador de fundos no mercado financeiro é igual à taxa de refinanciamento do Banco Central, mais um adicional endógeno que depende das condições do mercado em função da liquidez.

".....a marcação refletida no *spread* entre a taxa de juros de refinanciamento do banco central e a taxa de juros de mercado é endogenamente determinado pela demanda e oferta total de dinheiro, dada a taxa de refinanciamento do banco central" (Asensio, 2017).

Afirmam os autores que as conclusões de Asensio (op.cit.) não parecem robustas no contexto da estrutura SFC totalmente especificada (mas simples), mesmo quando suas suposições seguem o mais próximo possível. O uso de uma perspectiva parcial, não SFC, leva-o a ignorar alguns efeitos importantes de *feedback*. Complementam os autores que quando se lida com economia monetária, é preciso ir além de uma análise de equilíbrio parcial que ignora os efeitos de *feedback* na acumulação de ativos ou passivos ou sobre valores assumidos por variáveis reais. É preciso fazer melhor do que movimentar curvas de oferta ou demanda de dinheiro ou de crédito, como é feito, por exemplo, por Chick e Dow (2002), que não consideram as implicações de fazê-lo fora de um campo estático e estrutura de equilíbrio parcial.

Meotte (2019) utilizou o método de análise multivariada de *cluster* para verificar o grau de preferência pela liquidez dos bancos e do público nos municípios do Estado do Rio de Janeiro. A distribuição dos *clusters* em três níveis (centro, intermediário e periferia), pode acentuar a disparidades do grau de preferência entre os *clusters*. Segundo os autores, o centro tende a concentrar a disponibilidade de crédito dos bancos, assim como a oferta desses mesmos créditos por parte do público.

Nesta seção foram analisados trabalhos empíricos com diferentes metodologias e observou-se que nem sempre o aumento do crédito levou a uma maior indução do investimento em geral. Esse resultado genérico pode indicar que, em regiões afastadas dos grandes centros financeiros, a evolução do sistema bancário é insuficiente para induzir o investimento local.



## Aspectos metodológicos

O objetivo do artigo é investigar se conceitos fundamentais da teoria pós-keynesiana, tais como a modernização do mercado financeiro, a queda da preferência pela liquidez dos bancos e do público e a disponibilidade de crédito bancário, garantem resposta significativa na influência sobre o investimento local e na dinâmica econômica em espaços desagregados. Em outras palavras, a presente análise investiga a hipótese pós-keynesiana relacionada ao papel da moeda endógena como elemento fundamental da geração de riqueza nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, no Estado do Rio de Janeiro.

Segundo essa hipótese, aspectos como modernização do sistema bancário, redução da preferência pela liquidez do público e dos bancos e aumento da massa de crédito são essenciais para empurrar o investimento com reflexos positivos no produto, emprego e renda, conforme indicado por vários autores (Dow, 1987; Chick, 2010; Deleidi, 2017; Asencio, 2017; Reissl & Lavoie, 2019).

Entretanto, alguns autores como Crocco (2002) entendem que os resultados macroeconômicos tendem a mascarar a realidade regional, daí o esforço no sentido de verificar se a validade desses preceitos justifica-se a nível regional. Nesse caso, o trabalho verifica o nível de relevância das variáveis *crédito bancário*, *investimento público* e *remuneração do trabalho*, aqui consideradas como variáveis independentes, na formação do valor adicionado fiscal (aqui considerado como variável dependente e indicador de dinâmica econômica municipal).

Para a análise, foram escolhidos os municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes, respectivamente, principal produtor de petróleo da Bacia de Campos, localizada no norte do estado do Rio de Janeiro, e capital da região Norte Fluminense. Macaé, além de porto de apoio às atividades *offshore* é sede das empresas que atuam no setor de petróleo. Já o município de Campos dos Goytacazes apresenta características de cidade central, em função do seu histórico, beneficiando-se de relevantes demandas de serviços diversos das cidades próximas, mas também de recebimento das rendas do petróleo.

A indagação no âmbito desta pesquisa é sobre qual o efetivo nível de relevância das operações de créditos e outras variáveis independentes, inseridas na explicação da evolução da variável dependente?

Como estratégia de apoio utiliza-se a regressão múltipla, definindo o Valor Adicionado Fiscal como variável dependente e representativa da dinâmica econômica. A utilização dessa variável em substituição ao Produto Interno Bruto (PIB) é justificada em função da natureza dos municípios estudados. Como são produtores de petróleo *offshore*, as atividades domésticas não correspondem à riqueza atribuída ao mesmo território por meio da produção industrial, dos *royalties* e das participações especiais. Como variáveis independentes ou preditoras, selecionam-se a remuneração do trabalho, investimento público e operações de crédito. A escolha das mesmas tem como critério a facilidade relativa à sua disponibilidade e, naturalmente, a sua relação com a variável dependente. Os dados modelados são originários do Banco Central, Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro e Ministério do Trabalho, divulgados com periodicidade mensal e agregados para periodicidade anual neste estudo.

A função de regressão linear múltipla é definida com base na estrutura da equação a seguir (HAIR et. al, 2005).

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3 + \epsilon, \quad (1)$$

onde:

A variável dependente Y é a dinâmica econômica e  $X_1, X_2, X_3$  representam as variáveis independentes,  $\beta_0$  representa o intercepto,  $\beta_i$ , para  $i = 1, 2, 3$ , representa o coeficiente de regressão associado à variável independente  $X_i$  e  $\epsilon$  é o termo de erro aleatório, assumido de distribuição Normal, com média 0 e variância constante.

## Resultado

Para atender ao objetivo da pesquisa utilizaram-se modelos de regressão linear, onde o conjunto de dados corresponde ao período 2002 a 2017. As Tabelas 3.1(a) e 3.2(b) mostram os resultados do processo de regressão linear (“por passos”), gerados pelo *software* SPSS, para os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, respectivamente.

**Tabela 3.1(a):** Dados consolidados da regressão linear do município de Campos

Model	Unstandardized Coefficients		t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error			Tolerance	VIF
1 (Constant)	2966325470	948986704,6	3,126	,007		
X1	45,540	6,862	6,637	,000	1,000	1,000
2 (Constant)	1896965541	923964089,1	2,053	,061		
X1	41,084	6,163	6,666	,000	,913	1,095
X2	6,665	2,719	2,451	,029	,913	1,095

Note, na Tabela 3.1(a), que o processo de regressão por passos origina para Campos dos Goytacazes dois modelos. O Modelo 2 é gerado do Modelo 1, pela inclusão da variável X2 junto à variável X1. O segundo modelo é uma melhoria do primeiro.

Assim, considerar-se-á, para o caso de Campos o modelo:

$$Y = 1896965541 + 41,084 X_1 + \quad (2)$$

6,665 X<sub>2</sub> onde,

Y = Valor adicionado fiscal

X<sub>1</sub> = Remuneração do trabalho

X<sub>2</sub> = Investimento Público

Assim, para o município de Campos, o modelo de regressão  $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3$ , mostra significância (com p-valor menor 3%) nos parâmetros  $\beta_0 = 1896965541$  (constante),  $\beta_1 = 41,084$  (associada à variável preditora X<sub>1</sub>, remuneração do trabalho) e  $\beta_2 = 6,665$  (associada à variável preditora X<sub>2</sub>, investimento público). O modelo registrou  $R^2 = 0,835$  (coeficiente ajustado de determinação, alto). A análise dos resíduos mostra certa falta de adequação à distribuição Normal, com média 0, embora o gráfico dos resíduos estudantizados *versus* os valores da variável dependentes pareça mostrar aumento da variabilidade dos mesmos quando aumenta o valor da última.

**Tabela 3.2(b):** Dados consolidados da regressão linear do município de Macaé

Model	Unstandardized Coefficients		t	Sig.	Collinearity Statistics	
	B	Std. Error			Tolerance	VIF
1 (Constant)	2260368932,790	904960599,012	2,498	,026		
X1	22,184	1,727	12,849	,000	1,000	1,000
2 (Constant)	-1061900687,507	677744574,172	-1,567	,141		
X1	45,897	3,709	12,376	,000	,054	18,527
X3	-7,872	1,197	-6,574	,000	,054	18,527

Note, na Tabela 3.2(b), que o processo de regressão por passos origina para Macaé dois modelos. O Modelo 2 é gerado do Modelo 1, pela inclusão da variável X3 junto à variável X1. A princípio, o segundo seria uma melhoria do primeiro. Entretanto, o Modelo 2 sofre de forte

colinearidade devido, naturalmente, à inclusão da variável X3. Portanto, como é comum nesses casos, aconselha-se a retirada da variável que produz esse fenômeno. Assim, considerar-se-á, para o caso de Macaé o modelo:

$$Y = 2260368932,790 + 22,184 X_1 \text{ onde,} \quad (3)$$

$Y$  = Valor adicionado fiscal

$X_1$  = Remuneração do trabalho

Assim, para o município de Macaé, o modelo de regressão  $Y = \beta_0 + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + \beta_3 X_3$ , mostra significância (com p-valor menor 3%) nos parâmetros  $\beta_0 = 2260368932,790$  (constante) e  $\beta_1 = 22,184$  (associada à variável preditora  $X_1$ , remuneração do trabalho). O modelo registrou  $R^2 = 0,922$  (coeficiente ajustado de determinação alto). A análise dos resíduos mostra adequado ajuste à distribuição Normal, com média 0, embora o gráfico dos resíduos estudantizados *versus* os valores da variável dependentes pareça mostrar leve aumento da variabilidade dos mesmos quando aumenta o valor da última.

Conforme observado, em nenhum dos dois municípios a variável *crédito bancário* foi importante na indução do investimento e, conseqüentemente, na predição do valor adicionado fiscal. Este resultado pode ser corroborado pelos autores resenhados na seção 2 que, investigando a importância do crédito bancário em diferentes níveis regionais, concluíram também pela sua não significância.

Teoricamente, os preceitos pós-keynesianos macroeconômicos não captam os diferentes problemas regionais. Dessa forma, o entendimento sobre a estratégia de desagregação regional é essencial para planejar o crescimento sustentável e a redução da desigualdade econômica.

Por exemplo, foi observado que o preceito keynesiano do desempenho do dinheiro, correspondente ao fluxo de capital adicional e a taxa de juros, para determinação do investimento produtivo, sob influência da demanda, oferta e preferência pela liquidez, não se fez presente na análise mesoeconômica.

Tal ocorrência deu-se em um contexto em que os dois sistemas econômicos apresentaram indicativos de modernização com o aumento no número de agências e uma trajetória importante de queda da preferência pela liquidez do público e bancária no período analisado.

É importante a lembrança que na concepção keynesiana esses indicadores estabelecem um ambiente propício ao aumento da oferta de crédito e maior dinâmica econômica local, diferente do ambiente de incerteza que leva ao aumento da preferência pela liquidez (Dow, 1987; Amado, 2000; Crocco, 2002).

Ensino tirado da análise define que mesmo com as variáveis indicando um ambiente propício a maior dinâmica econômica, o sistema pode negar as expectativas dos resultados esperados.

No caso de Campos dos Goytacazes, o valor adicionado fiscal apresentou um crescimento real de 104,0% no período de 2002 a 2008, período anterior à crise financeira americana. Nesse momento, o ambiente internacional apresentava-se favorável com valorização dos preços das *commodities* e uma efetiva participação da economia brasileira no comércio exterior. Nos períodos subsequentes, de 2008 a 2014 e 2014 a 2017, o mesmo indicador retraiu 8,5% e 23,5%, consecutivamente. O período de 2014 a 2017 foi muito pressionado pela crise internacional no setor de petróleo em 2014.

As operações de crédito apresentaram crescimento de 148,03% no primeiro período, crescimento de 182,62% no segundo período e queda de 22,06% no terceiro período. Essas operações, quando aprofundadas, mostraram que em 2002 a parcela de 67,13% foi negociada com títulos descontados e a parcela de 11,21% negociada com financiamento imobiliário. Em 2017 a parcela de 38,73% foi negociada com títulos descontados e a parcela de 48,19% negociada com financiamento imobiliário. Se o equivalente a 86,92% do total de crédito foi destinado para esses dois grupos de operações, conclui-se que o investimento produtivo não é prioridade do sistema bancário.

Já em Macaé, o valor adicionado fiscal apresentou crescimento real de 164,82% no período de 2002 a 2008 e crescimento de 12,33% no período de 2008 a 2014. No período de 2014 a 2017, a variação foi negativa em 43,51%.

Da mesma forma, quando verificada a natureza das operações de crédito, fica acentuada a concentração nas operações de título descontados e financiamento imobiliário. Em 2002, a parcela reativa a 41,47% do crédito total foi dirigida para títulos descontados e a parcela de 36,64% para financiamento imobiliário. Em 2020, essa condição permaneceu com o direcionamento de 35,79% do crédito para títulos descontados e 59,19% para financiamento imobiliário. A exemplo de Campos, o sistema bancário em Macaé não tem o investimento produtivo como prioridade. Importante observar que essa movimentação ocorreu em um ambiente de queda da taxa Selic (23,0% em 2002; para 12,15% em 2014 e 6,68% em 2017).

## Conclusões e considerações finais

A oferta de moeda, fruto da movimentação financeira, alimenta o investimento que é base da dinâmica econômica. Segundo Keynes (1933), entretanto, quando se considera também o papel de reserva de valor da moeda, essa pode levar ao adiamento de decisões de investimento produtivo. A condição do crédito como alavancador do investimento teria então um papel relevante no desenvolvimento econômico, como foi discutido ao longo dessa pesquisa por diversos autores.

Esses fundamentos, entretanto, parecem ausentes em alguns casos, fato que motivou a presente pesquisa. Neste artigo não foi verificado o efetivo *papel do crédito* na formação do valor adicionado fiscal em Campos dos Goytacazes e Macaé. Conforme já apresentado, no município de Campos, o crédito não se caracterizou como uma variável de relevância na formação do valor adicionado, sendo excluído da modelagem de regressão pelo método *stepwise*. Já em Macaé a variável *operações de crédito* insere-se em um segundo modelo com sinal negativo, indicando que o crescimento do valor adicionado fiscal ocorre com a redução do crédito. A inclusão da variável no modelo conduz à forte colinearidade das variáveis consideradas, pelo que o crédito deve ser eliminado como variável explicativa.

Importante observar que a não efetividade do crédito na formação do valor adicionado ocorre em um ambiente de modernização do sistema bancário ao longo do período analisado, queda da taxa de juros e queda da preferência pela liquidez dos bancos e do público. Esse resultado, contraintuitivo, pode estar associado ao padrão de confiança do sistema econômico na visão dos bancos.

Segundo dados do Banco Central do Brasil, a distribuição das operações de crédito em 2017, último ano da pesquisa, mostrou que o crédito imobiliário consumiu 59,19% do total, enquanto as operações com títulos descontados de curto prazo consumiram 35,79% do saldo total em Macaé.

No município de Campos dos Goytacazes a situação não é muito diferente, enquanto as operações imobiliárias consumiram 48,0% do crédito, as operações de títulos descontados consumiram 38,7% do saldo total de crédito no mesmo ano.

A percepção que fica é de a falta de confiança dos bancos locais em projetos técnicos dirigidos para o setor produtivo, tais como: instalação de novas fábricas, planos de modernização de atividades do agronegócio, desenvolvimento de negócios de base tecnológica, o que leva ao aumento do risco para esses investimentos, potencializando a preferência pelo investimento na valorização imobiliária, devido ao menor risco do negócio.

## Referências

- Amado, A. (2000). Limites monetários ao crescimento: Keynes e a não neutralidade da moeda, *Ensaio FEE*, Porto Alegre, v.21, p.44-81.
- Asencio, A. (2017). “Insights on Endogenous Money and the Liquidity Preference Theory of Interest.” *Journal of Post Keynesian Economics* 40 (3):327–48. doi:10.1080/01603477.2017.1319248.
- Bacen Estban - Estatística Bancária por município - Banco Central do Brasil, disponível em: <https://www.bcb.gov.br/estatisticas/estatisticabancariamunicipios>. Acesso em 08 de janeiro de 2020.
- Chick, V. (2010). *Sobre Moeda Métodos e Keynes: ensaios escolhidos* / Vitória Chick – Campinas, SP. Editora da Unicamp.

- Corpataux, J. & Crevoisier (2005), O.; Increased capital Mobility / Liquidity and its Repercussions at Regional Level. Some Lessons from the Experiences of Switzerland and the United Kingdom (1975 – 2000). *European Urban and Regional Studies*, 12(4): 315-334.
- Crocco, M.; Castro, C.; Cavalcante, A. & Costa Val, V. (2002) Acesso bancário e Preferência pela Liquidez na Mesorregiões de Minas Gerais. *X Seminário sobre Economia Mineira*,.
- Deleidi (2017), M. Post Keynesian endogenous money theory: A theoretical and empirical investigation of the credit demand schedule. *Journal of post Keynesian economics*.
- Dow.S. C. (1987) Money and Regional Development. *Studies Pol. Econ.* Vol.23, p. 73-94.
- Freddo, D. & Amado (2016), A. Estado, moeda e regulação: como a concepção sobre a moeda afeta o papel do Estado na regulação econômica. *Cadernos do Desenvolvimento*, Rio de Janeiro, v.11, n.18, pp.33-53, jan-jun.
- Hair, J.; Anderson, R.; Tatham, R.; Black, W. (2005). *Análise Multivariada de Dados*. Porto Alegre, Bookman, 593 p.
- Keynes, J. M. (1982) *A teoria geral do emprego, do juro e da moeda*. São Paulo: Atlas.
- Keynes, J. M. (1936) The General Theory of Employment, Interest and Money. *The Collected Writings of John Maynard Keynes*, V vol. VII, Cambridge, Macmillan.
- Meotte, D. et.al.(2019) Aplicação do postulado pós-keynesiano no estado do Rio de Janeiro através de uma análise de cluster. *Revista Produção Online*. Florianopolis, SC, v. 19, n. 3, p. 837-855.
- Reissl, S & Lavoie, M. (2019) Further insights on endogenous money and the liquidity preference theory of interest. *Journal of Post Keynesian Economics*.
- Ribeiro, A. & Marouvo, C. (2016) O Papel da Moeda na Dinâmica Econômica da Baixada Fluminense-RJ. *Redes* (St. Cruz Sul, Online), v. 21, nº 2, p. 267 - 283, maio / ago.
- Rodrigues, N.; & Ribeiro, A. (2016) The Liquidity Preference and its Reflections in the Micro Regions of the State of Rio de Janeiro. *International Joint Conference - CIO-ICIEOM-IIE-AIM*. San Sebastián, Spain, July 13-15
- STME: Secretaria do Trabalho do Ministério da Economia <http://trabalho.gov.br/>, consultado em 02 de fevereiro de 2020.
- TCERJ: Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. <https://www.tce.rj.gov.br/>, consultado em 20 de dezembro de 2019.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# Turismo em Macaé: possibilidades para um desenvolvimento mais sustentável da atividade

**Erick da Cunha Coelho Zickwolff**<sup>1</sup>  
 Universidade Federal Fluminense - UFF

**Aline César Jesus**<sup>2</sup>  
 Prefeitura Municipal de Macaé

**Leonardo Anderson da Silva**<sup>3</sup>  
 Presidente Macaé Convention & Visitors Bureau

**Vania Sodrê Hatab**<sup>4</sup>  
 Prefeitura Municipal de Macaé

**Glauber Henrique Santos Caldas**<sup>5</sup>  
 Prefeitura Municipal de Macaé

## RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo analisar as perspectivas da atividade turística no município de Macaé, levando em conta o conceito de sustentabilidade e sua efetiva aplicabilidade, tendo em mente a existência de um hiato entre a objetividade ideal do plano teórico, que o define de maneira absoluta, e a subjetividade específica da realidade, que dificulta sua plena realização. Para tanto, os autores realizaram uma pesquisa de cunho qualitativo, através de revisão bibliográfica de livros e artigos acadêmicos, bem como de notícias colhidas em sítios da internet. Fica patente, em primeiro lugar, a necessidade de se utilizar a terminologia “desenvolvimento sustentável” com cuidado e parcimônia, pois o patamar da sustentabilidade absoluta é um degrau inatingível nas atividades humanas, principalmente ao se pensar o sistema econômico vigente, qual seja, o capitalismo neoliberal. Macaé apresenta, sem dúvidas, possibilidades auspiciosas quanto à promoção de uma atividade turística que possa beneficiar o município em suas dimensões econômica, social, cultural, ambiental e política. Entretanto, para que tal intento se realize, de fato, seriam necessárias ações integradas entre as diversas esferas do poder público municipal, a iniciativa privada e o terceiro setor. Conclui-se que, sem a compreensão de que o turismo é um fenômeno complexo e que se conecta de forma intrínseca com as demais atividades realizadas em terras macaenses, seu desenvolvimento com vistas à sustentabilidade torna-se retórico e impraticável.

**Palavras-chave:** Turismo. Macaé. Desenvolvimento Sustentável.

## ABSTRACT

The current article aims to analyze the perspectives of tourism activity in Macaé, taking into account the concept of sustainability and its effective applicability, considering the existence of a gap between the ideal objectivity of the theoretical plan, which defines it in an absolute way, and the specific subjectivity of reality, which hinders its full realization. For this purpose, the authors carried out a qualitative research, performing a bibliographic review of books and articles, as well as collecting news on internet sites. Firstly, it's evident the need to use the terminology “sustainable development” with care and parsimony, since the level of absolute sustainability is an unattainable step in human activities, especially when it's considered the current economic system, that is, the neoliberal capitalism. Macaé undoubtedly presents auspicious possibilities regarding the promotion of a tourism activity that can benefit the municipality in its economic, social, cultural, environmental and political dimensions. However, for such an attempt to take place, in fact, it would be necessary to integrate actions between the various spheres: government, private sector

<sup>1</sup> Mestre em Turismo pelo Programa de Pós-Graduação em Turismo da Universidade Federal Fluminense. Turismólogo da Secretaria Municipal Adjunta de Turismo da Prefeitura de Macaé

<sup>2</sup> Prefeitura Municipal de Macaé

<sup>3</sup> Presidente Macaé Convention & Visitors Bureau

<sup>4</sup> Prefeitura Municipal de Macaé

<sup>5</sup> Prefeitura Municipal de Macaé

and the third sector. We conclude that, without understanding that tourism is a complex phenomenon and that it is intrinsically connected with the other activities carried out in Macaé, its development aiming sustainability becomes rhetorical and impracticable.

**Keywords:** Tourism. Macaé. Sustainable Development.

## Introdução

A água é um recurso essencial à vida e vem adquirindo, nas últimas décadas, importância socioeconômica, política e cultural cada vez maior devido à sua irregular distribuição espacial no planeta. A sua escassez, em algumas partes do globo, já é considerada uma ameaça global, conforme destacado na 10<sup>a</sup> edição do Fórum Econômico Mundial ocorrido em Genebra, em 2015 (Brauman, Richter, Postel, Malsy, M & Florke, 2016).

As três últimas décadas do século XX testemunharam a intensificação da preocupação com o futuro da humanidade e do meio ambiente que o cerca e suporta, ainda que suas raízes estejam fincadas no século anterior. As promessas da Modernidade, de paz entre os homens e de desenvolvimento constante (baseadas nos ecos do lema da Revolução Francesa<sup>6</sup> e nas ideias iluministas, e também nos avanços científicos e tecnológicos advindos da Revolução Industrial) não se concretizaram, sendo solapadas pelas Grandes Guerras Mundiais, pelo uso da energia nuclear como arma de destruição em massa e pela miséria imposta a milhões de seres humanos com a exploração de países coloniais por suas metrópoles europeias, além do predomínio do sistema de produção capitalista, fundamentado na distribuição desigual das riquezas por ele geradas.

No ano de 1987, a Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ligada à Assembleia Geral das Nações Unidas, lançou um documento de políticas globais chamado “*Our Common Future*”<sup>7</sup>, no qual propôs o conceito de “desenvolvimento sustentável”. Desde então, diversos governos internacionais, organizações sem fins lucrativos, empresas e indivíduos passaram a adotar esta concepção como norteadora de suas atividades, buscando edificar um mundo mais justo e responsável, capaz de atender às necessidades de cada ser humano e conservar a natureza ao redor.

Apesar de expressar uma grande preocupação com a manutenção de toda a vida no planeta Terra, o conceito de desenvolvimento sustentável apresenta claras deficiências que, se ignoradas, terminam por transformá-lo em um discurso vazio, oco de sentido e respaldado em um horizonte utópico e inalcançável. Isto acontece porque é praticamente impossível conciliar as ideias contidas na sua formulação e o modo como a humanidade, de fato, se estrutura e produz seus meios de subsistência, bem como se relaciona com o meio do qual depende para sobreviver.

Assim, a discussão proposta neste artigo parte do pressuposto de que consideráveis mudanças precisam ser realizadas para que, de fato, se possa sequer pensar em falar em uma forma de desenvolvimento sustentável. Portanto, o melhor que talvez se possa e se deva fazer, levando em consideração as atuais condições em que a humanidade se apoia, é buscar diferenciar as ações “mais sustentáveis” daquelas “menos sustentáveis” e adotá-las com vistas a um progressivo aperfeiçoamento do desenvolvimento global.

O escopo do presente trabalho é, destarte, analisar a atividade turística no município de Macaé, localizado na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, procurando deslindar suas atuais manifestações, compreendendo a maneira como se desenvolveu até então e propondo ações que possam, futuramente, torná-la mais sustentável, buscando beneficiar – social e economicamente – o maior número de pessoas (moradores e turistas), ampliando a conservação da natureza, valorizando a cultura tradicional local e consolidando uma estrutura política capaz de, permanentemente, retroalimentar-se.

<sup>6</sup> “Liberdade, Igualdade e Fraternidade”.

<sup>7</sup> “Nosso Futuro Comum”. (Organização Mundial do Turismo, 2003a, p. IX).

## Metodologia

Para a confecção do presente artigo, de caráter fundamentalmente qualitativo, os autores se utilizaram de pesquisa bibliográfica, através do exame de livros, artigos acadêmicos e sítios da *internet*, culminando com uma análise crítica da realidade da atividade turística em Macaé. Tal investigação foi baseada nos saberes teóricos apreendidos e culminou com a proposição de sugestões que possam servir de inspiração para a formulação de políticas governamentais – conforme especificado na chamada pública exposta no *site* da Prefeitura Municipal de Macaé – e para ações de cunho mais sustentável a serem executadas por representantes da iniciativa privada ou por membros do terceiro setor. O objetivo de sua realização é buscar compreender como a atividade turística pode ser desenvolvida de maneira racional e equilibrada no município. Para tanto, efetuou-se o cruzamento das informações teóricas coletadas na investigação, com a hodierna realidade macaense.

As duas primeiras seções do trabalho discutem o conceito de desenvolvimento sustentável, de maneira ampla, e a sua apropriação pelos estudiosos do fenômeno turístico, o que permite esquadriñar a ideia do chamado “turismo sustentável”. Em seguida, subvertendo a lógica imposta pelo sistema capitalista neoliberal<sup>8</sup> corrente no mundo contemporâneo, que pressupõe os aspectos econômicos como os valores primordiais de medida e balizamento do desenvolvimento humano, os autores do presente artigo optaram por principiar sua investigação sobre as possibilidades de uma atividade turística sustentável em Macaé pelos seus aspectos ambientais, seguindo pelas preocupações sociais, passando por suas manifestações culturais e políticas e deixando o aspecto econômico para o final. Tal itinerário investigativo é uma forma simbólica de demonstrar que, apesar de toda a sua importância, sem a contemplação das demais esferas analíticas, o dinheiro, por si só, não possui o lastro necessário para explicar a complexidade das relações humanas, nem justificar a adoção de ações que podem prejudicar, indelevelmente, o meio em que se vive.

## O Que é Desenvolvimento Sustentável?

O conceito de desenvolvimento sustentável mais difundido e até hoje em voga foi elaborado em 1987 pela Comissão Mundial Sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (1991, p. 46), que o define como sendo “aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades”. Apesar de transmitir uma mensagem clara, alertando para o dever de se planejar e executar as ações de caráter imprescindível para a sobrevivência da humanidade de forma cautelosa e tendo como norte as gerações vindouras, sua simplicidade e puerilidade acabam por minar sua legítima intenção, de certa maneira.

Isso ocorre, basicamente, porque ele parece não levar em conta o sistema produtivo que predomina e ordena as atividades humanas na atualidade, ou seja, o capitalismo. Este sistema, em sua forma vigente – o neoliberalismo –, baseia-se em relações desiguais entre uma minoria de indivíduos detentora de grandes somas de dinheiro e, por conseguinte, de poder, e uma maioria de seres humanos que não dispõem das mesmas benesses e das facilidades proporcionadas por elas<sup>9</sup>. Aliás, o número de pessoas assoladas pela miséria e pela exclusão é exorbitante, atingindo a cifra de milhões de indivíduos em todo o mundo. Dessa maneira, a preocupação com a atenção às gerações futuras, ainda que definitivamente relevante, soa um pouco inocente, já que uma parcela considerável da população mundial encontra-se, presentemente, privada de meios dignos de subsistência.

Ademais, a matriz energética utilizada nos processos produtivos e nos deslocamentos dos seres humanos é, em sua maior parte, formada por fontes não renováveis e de origem fóssil, como o petróleo, o carvão mineral e o gás<sup>10</sup> que, além de efêmeros, são extremamente poluentes e contribuem sobremaneira com o efeito estufa e para o processo de aquecimento global

<sup>8</sup> Segundo Harari (2015, p. 341): “Essa é a pedra no sapato do capitalismo de livre mercado. Não há como garantir que os lucros sejam ganhos de forma justa, ou distribuí-los de maneira justa. Ao contrário, a ânsia por aumentar os lucros e a produção cega as pessoas para qualquer coisa que possa estar no caminho. Quando o crescimento se torna um bem supremo, irrestrito por qualquer outra consideração ética pode facilmente levar à catástrofe”.

<sup>9</sup> Por exemplo, conforme Ricard (2015, p. 501): “Nos Estados Unidos, os 1% mais ricos detêm atualmente 40% da riqueza do país, ao passo que há 25 anos não possuíam mais que 13%. Esse número símbolo da desigualdade foi encampado pelo movimento Occupy Wall Street e deu origem ao seu lema ‘somos os 99%’. Ainda segundo o autor, “nos Estados Unidos, em 2011, um empresário recebia em média 253 vezes mais [dinheiro] que um simples [trabalhador] assalariado”. (Id.).

<sup>10</sup> Segundo Ricard (2015, p. 577): “78% das emissões de CO2 provêm da utilização de energias fósseis. A produção de hidrocarbonetos mais que decuplicou desde 1950”.



artificial. Assim, querer evocar os preceitos do desenvolvimento sustentável e não abrir mão da exploração de jazidas de petróleo, como o município de Macaé vem fazendo desde a década de 1970, soa como um paradoxo difícil de resolver e de deglutir.

E isto não é uma característica particular deste município, muito pelo contrário. É uma regra de caráter universal. O cerne da questão parece ser a importância que se dá ao aspecto econômico do desenvolvimento<sup>11</sup>, e seu constante crescimento, em detrimento das suas demais instâncias, como a ambiental, a cultural, a social e a política. Ricard (2015, pp. 592), explica que o inventor da medida de desenvolvimento econômico batizada de Produto Interno Bruto (PIB), Simon Kuznets, assinalou que ele nunca deveria ser usado para avaliar nem o bem-estar, nem o progresso de uma nação. O autor também afirma que “o cálculo do PIB não faz distinção entre o aumento do volume dos bens e dos serviços, que venha acompanhado de um maior bem-estar, e o mesmo aumento, quando feito em detrimento desse bem-estar”. Ele complementa sua fala ao dizer que, em alguns casos, “o PIB aumenta muito enquanto a qualidade de vida se degrada em decorrência dos danos ambientais”<sup>12</sup>.

Como uma alternativa de medição dos aspectos que contribuem para uma maior qualidade de vida das pessoas, Ricard (2015, p. 593) cita a criação, no Reino do Butão – pequeno país asiático situado nas cordilheiras do Himalaia – do conceito de “Felicidade Interna Bruta”. Tal conceito, baseado em dados científicos, “permite mensurar diferentes aspectos da satisfação de vida e suas correlações com outros fatores extrínsecos (recursos financeiros, nível social, educação, grau de liberdade, nível de violência na sociedade, situação política) e intrínsecos (bem-estar subjetivo, otimismo ou pessimismo, egocentrismo ou altruísmo)”. Talvez este seja um método mais interessante, e inteligente, de se medir a qualidade de vida das pessoas. Além de, sem dúvida, possuir uma relação mais estreita com o conceito de desenvolvimento sustentável que se procura atingir um dia, com vistas a uma existência mais harmoniosa entre os seres humanos, em suas complexas relações, bem como entre eles e o meio ambiente no qual estão inseridos.

Assim posto, os autores deste artigo optaram por utilizar a noção de “desenvolvimento mais sustentável”, relativizando o absolutismo do termo “desenvolvimento sustentável”, já que compreendem que tal definição não é condizente com o modelo produtivo capitalista. Dentre as diversas atividades empreendidas pelos seres humanos, o turismo foi escolhido como objeto de análise, e pretende-se investigar a possibilidade de um desenvolvimento turístico mais sustentável, com relação às suas múltiplas esferas, em Macaé.

## Turismo e Desenvolvimento Sustentável

A principal entidade de promoção e desenvolvimento internacional do turismo, a Organização Mundial do Turismo<sup>13</sup> (OMT), com sede em Madri, e operação em caráter de fórum global para o debate de políticas turísticas, define o turismo como “as atividades das pessoas que viajam e permanecem em lugares fora de seu entorno habitual por não mais de um ano consecutivo para lazer, negócios ou outros objetivos”. (Organização Mundial do Turismo, 2003b, p.18).

Tal conceituação, elementar e capaz de suscitar uma vasta gama de interpretações, parece apontar apenas para o protagonismo daqueles que viajam e das suas motivações para tal empreitada. Entretanto, esta visão simplista não abarca a totalidade do turismo enquanto fenômeno complexo, deixando de fora uma parte importante e que ora está sendo alvo de investigação, qual seja a do turismo enquanto uma atividade socioeconômica<sup>14</sup>, capaz de alterar as relações humanas nas localidades onde é implementada,

<sup>11</sup> De acordo com Ricard (2015, p. 589): “Hoje em dia, a maioria dos economistas define o crescimento em termos de aumento das riquezas – ou até de acumulação de riquezas como um objetivo em si – e de exploração dos recursos naturais”.

<sup>12</sup> Com relação a isto, Ricard (2015, p. 593) cita um discurso do senador norte-americano Robert Kennedy, quando concorria à presidência dos Estados Unidos, onde o político afirmava que: “o Produto Nacional Bruto não leva em consideração a saúde de nossos filhos, a qualidade de sua educação, nem o prazer de suas brincadeiras. Não inclui a beleza de nossa poesia nem a solidez de nossos casamentos, e não inclui a beleza de nossos debates públicos nem a integridade de nossos servidores públicos. Não mede nosso humor nem nossa coragem, nossa sabedoria nem nossos conhecimentos, nossa compaixão nem nossa devoção ao país. Enfim, ele mede tudo, exceto o que dá valor à nossa vida”.

<sup>13</sup> A OMT é um órgão vinculado à Organização das Nações Unidas (ONU) e tem caráter consultivo e propositivo com relação às ações e posturas que deveriam ser empregadas no desenvolvimento da atividade turística internacional e conta, atualmente, com 158 países membros, inclusive o Brasil.

<sup>14</sup> Nas palavras de Ouriques (2005, p. 27), “o turismo é uma criação e uma possibilidade do capitalismo”. Magalhães (2002, p.17) corrobora esta afirmativa quando diz que: “O surgimento do turismo, na forma como o conhecemos hoje, não foi um fato isolado. Sempre esteve ligado ao modo de produção capitalista e ao desenvolvimento tecnológico, uma vez que o primeiro determina quem viaja e o segundo como fazê-lo”. Assim, apesar de os seres humanos se deslocarem pela geografia do planeta há milênios, em busca de alimentos, melhores condições de vida ou fugindo de predadores e de condições climáticas desfavoráveis, foi apenas após a revolução industrial e a consolidação do sistema capitalista de produção que os diversos componentes da atividade turística se reuniram e foram transformados em um produto para ser consumido, inicialmente, por poucos privilegiados e, posteriormente, por uma massa de trabalhadores assalariados, com direito a períodos de

bem como de afetar a utilização de seus recursos naturais e promover a degradação de seu meio ambiente, caso não seja realizada de maneira consciente.

Conquanto, a OMT também cunhou uma definição para o chamado “turismo sustentável” – inspirada no conceito de “desenvolvimento sustentável” das Nações Unidas visto anteriormente – na qual afirma que ele:

Atende às necessidades dos turistas de hoje e das regiões receptoras, ao mesmo tempo em que protege e amplia as oportunidades para o futuro. É visto como um condutor ao gerenciamento de todos os recursos, de tal forma que as necessidades econômicas, sociais e estéticas possam ser satisfeitas sem desprezar a manutenção da integridade cultural, dos processos ecológicos essenciais, da diversidade biológica e dos sistemas que garantem a vida. (OMT, 2003a, p. 24).

Muito mais intrincado que o conceito de turismo elaborado pela mesma organização, ainda que tão obscuro quanto aquele, ele não cita apenas a pessoa que viaja – o turista – mas contempla as regiões receptoras, ou seja, os territórios onde se desenrolam os encontros dos visitantes com a população autóctone, que também deve ser beneficiada pela atividade. Fala, ainda, da possibilidade de proteção e ampliação de oportunidades, não esclarecendo, todavia, a que “oportunidades” alude. Além disso, faz referência à satisfação das necessidades econômicas, sociais e estéticas<sup>15</sup>, e apresenta uma preocupação com os aspectos culturais, ecológicos e biológicos de manutenção da vida. Tudo isto junto acaba produzindo uma sensação de vacuidade quanto ao que, de fato, deveria se entender como “turismo sustentável”<sup>16</sup>.

Weaver (2004, p. 580), destaca o caráter paradoxal do termo “turismo sustentável”, que ele chama de “ambíguo e ilusório” e afirma que, devido à sua maleabilidade, ele pode ser apropriado “por defensores de diversas ideologias, permitindo, assim, a sua utilização para representar e defender praticamente qualquer modelo de desenvolvimento”. Para o autor, “o conceito de turismo sustentável fornece um ideal e um objectivo<sup>17</sup> para seguir em frente, e um ideal e objectivo<sup>18</sup> largamente abraçados por princípio”, ou seja, serve mais de fonte de inspiração para ações conscientes do que como uma ideia absoluta ou um fato concreto. Weaver (2004, p. 576), ao se reportar ao conceito de turismo sustentável, assevera que ele pode “significar quase tudo para todos e, no processo, torna-se essencial e efetivamente<sup>19</sup> uma noção sem sentido e quase diabólica”.

A preocupação de Weaver com a conceituação do chamado “turismo sustentável” é mais profunda que uma mera questão semântica, pois como ele enaltece, isso pode fazer uma grande diferença em seu aspecto mais essencial, ou seja, o da criação de indicadores capazes de avaliar o grau de sustentabilidade de uma determinada ação efetiva. Para ele, a seleção, a avaliação e o monitoramento dos indicadores do turismo sustentável são entravados pela subjetividade do conceito. Além disso, ainda há o envolvimento de toda a complexidade do sistema do turismo, as singularidades de cada destino e suas realidades políticas e de orçamento. Provavelmente a mais sensata declaração com relação ao conceito seja dada por Swarbrooke (2000 e, p. 121), quando diz que “talvez seja o caso de aceitarmos que o turismo totalmente sustentável seja um mito inatingível e, em vez disso, deveríamos simplesmente procurar tornar o turismo mais sustentável”<sup>20</sup>.

Independente da maneira como possa ser conceituado e interpretado o chamado “turismo sustentável”, é inegável que a atividade turística – assim como qualquer outro empreendimento humano – suscita uma série de impactos – tanto positivos, quanto negativos – no ambiente onde se desenvolve, influenciando a cultura tradicional de um local, diversificando sua economia, pressupondo ações políticas e alterando as relações sociais, não apenas daqueles que dela participam diretamente – como os turistas e os prestadores de serviços turísticos – mas de toda uma comunidade<sup>21</sup>. Para que os efeitos perversos da atividade

descanso e férias remuneradas, em busca de lugares, diferentes dos que habitualmente frequentam, para dedicarem-se ao ócio e recuperarem suas energias antes de retornar à faina diária em seus lugares de origem.

<sup>15</sup> Ainda que não explique o que deseja abranger com o termo “necessidades estéticas”, criando, portanto, um hiato de compreensão neste ponto específico.

<sup>16</sup> Para Swarbrooke (2000e, p. 100), ocorre “um excesso de esperanças e talvez falte realismo e pragmatismo no debate sobre o turismo sustentável”.

<sup>17</sup> Respeitando a grafia utilizada no livro, proveniente do português de Portugal, país de origem da obra em questão.

<sup>18</sup> Idem.

<sup>19</sup> Idem.

<sup>20</sup> Ainda nas palavras de Swarbrooke (2000e, p. 121): “Temos de aceitar que o turismo sustentável é uma viagem contínua para uma destinação que jamais alcançaremos, porque o turismo inteiramente sustentável é, ao que parece, inatingível, e também porque a nossa ideia do que constitui o turismo sustentável estará, sem dúvida, mudando constantemente”.

<sup>21</sup> Aqui cabe a ressalva feita por Swarbrooke (2000c, pp. 62-63) de que, apesar de a ideia de “comunidade” ser confortável e aconchegante, e sugerir a noção de estabilidade e consenso, na realidade “dentro de qualquer comunidade, é provável que haja uma série de grupos com interesses muito diferentes, que terão posições diversas sobre a questão do turismo”.

turística sejam minorados e as consequências positivas sejam potencializadas, é premente a utilização de um modelo de planejamento responsável e que dê conta de tal missão<sup>22</sup>.

Assim, pelo até aqui exposto e para não fugir ao escopo do projeto desta edição da revista, os autores deste trabalho acreditam que os termos “turismo mais sustentável” ou “desenvolvimento turístico mais sustentável” são mais acurados para se pensar e debater as ações que visem a reduzir as sequelas nefastas da atividade turística e intensificar as benesses por ela produzidas, pois como afirma Weaver (2002, p. 574), “os exemplos de locais e destinos turísticos que satisfazem um nível demonstrável de desenvolvimento sustentável são relativamente raros e provavelmente inexistentes”.

## Um Desenvolvimento Turístico Mais Sustentável em Macaé é Possível?

Como visto anteriormente, a existência de uma atividade humana plenamente sustentável é utópica, ainda que possa servir de norte para a elaboração de projetos que visem implementar contínuas melhorias na qualidade de vida das pessoas, através da ampliação e da distribuição justa de renda, da conservação do meio ambiente e da cultura local e de uma melhor integração entre os cidadãos de uma determinada localidade. Com o turismo acontece exatamente o mesmo. Se bem planejado, ele pode captar recursos financeiros, ampliar a arrecadação de impostos, integrar moradores e visitantes, educar sobre a necessidade da manutenção da natureza, valorizar as manifestações populares regionais e sinalizar a importância de um trabalho contínuo de planejamento da atividade, com vistas a um benefício estendido ao maior número possível de indivíduos.

Como exemplo de desenvolvimento da atividade turística em uma localidade pode-se utilizar a cidade de Dubai, nos Emirados Árabes Unidos, que foi erigida em meio ao vazio de um deserto de areia e hoje é uma metrópole de importância global, já que funciona como o principal *hub*<sup>23</sup> do mundo. Ela é um dos destinos turísticos mais aclamados atualmente, sobretudo pelos seus projetos inovadores e, de certa forma, megalomaniacos, além de desfrutar de uma aura de sofisticação de que foi imbuída. É interessante destacar que Dubai possui um aspecto de seu desenvolvimento econômico que a aproxima de Macaé, qual seja a dependência temporária da atividade de exploração do petróleo em determinado momento de sua história. E, justamente por esta coincidência, os autores do presente estudo decidiram traçar um breve paralelo entre ambas, guardadas as devidas proporções.

Conforme Zickwolff (2009) o petróleo foi a fonte de recursos econômicos que permitiram que Dubai se desenvolvesse de forma extremamente veloz. Com um planejamento de longo prazo, ao perceberem que as reservas daquele hidrocarboneto não eram vastas o bastante para uma produção contínua, iniciaram a diversificar seus investimentos e escolheram a atividade turística como uma das principais apostas para tal. Com isso, de uma cidade praticamente inexistente, na década de 1980, Dubai passou a figurar entre os 10 destinos mais visitados do mundo já no final da década de 2000. Apostando em projetos faraônicos, ela abriga, por exemplo, o mais alto prédio do mundo – o Burj Khalifa, com 828 metros de altura –, o maior shopping center do mundo – o Dubai Mall – e o maior conjunto de ilhas artificiais do mundo – as Palms Islands, Dubai se firmou como uma metrópole dinâmica e pulsante, além de produzir riquezas e depender economicamente, cada vez menos, da atividade de exploração petrolífera.

Ao estudar o caso de Dubai, parece que a cidade atingiu um patamar inequívoco de sustentabilidade. Entretanto, o viés econômico é apenas um dos componentes do desenvolvimento de uma localidade, e o outro lado da moeda da escalada vertiginosa dubaiota não possui o mesmo brilho dourado, muito pelo contrário. Em relação ao meio ambiente, as construções das ilhas artificiais provocaram a destruição de corais, mudaram correntes marinhas e dizimaram dezenas de milhares de peixes e outros animais marinhos. Quanto à mão de obra empregada para a edificação de suas estruturas, grande parte dela vivia em regime análogo ao de escravidão, sendo proveniente, majoritariamente, da Índia e do Paquistão. A cultura tradicional local,

<sup>22</sup> Para Hall (2002, p. 29), “embora o planejamento não seja uma panaceia para todos os males, quando totalmente voltado para processos ele pode minimizar impactos potencialmente negativos, maximizar retornos econômicos nos destinos e, dessa forma, estimular uma resposta mais positiva por parte da comunidade hospedeira em relação ao turismo no longo prazo”.

<sup>23</sup> Designação em inglês para um aeroporto utilizado como centro de operações para escala de voos comerciais e organização de rotas aéreas.

apesar de preservada em linhas gerais, graças ao lastro da intransigência característica do islamismo, foi permeada de influências ocidentais e muitas práticas nefastas, como o consumo de drogas e o abuso do álcool passaram a fazer parte do cotidiano da cidade.

O exemplo de Dubai serve como sinal de alerta para que se pense com cautela sobre qual a forma de desenvolvimento uma cidade pretende adotar. Macaé, outrora conhecida como “A Princesinha do Atlântico”, pelo seu ar bucólico e pelas condições de balneabilidade, na primeira metade do século XX, passou a se autodenominar, em fins dos anos 1970, “A Capital Nacional do Petróleo”, após a instalação da infraestrutura da então estatal Petrobrás. Esta mudança no perfil produtivo do município, outrora baseado principalmente na agricultura, na pecuária e na pesca, foi responsável pelo crescimento desordenado da cidade de Macaé, pelo inchaço de sua população, que praticamente dobrou em algumas dezenas de anos e pelo embrião de problemas sociais como a violência urbana e o tráfico de drogas (Jesus et al., 2019).

Para atender um crescente número de visitantes, atraídos pelas possibilidades de negócios, a indústria hoteleira da cidade, antes precária, passou a se desenvolver ao ponto de, hoje, ser a segunda maior do estado do Rio de Janeiro, perdendo em número de leitos apenas para a capital. Não só turistas de negócios procuravam estes empreendimentos, com o passar do tempo, diversas empresas perceberam a praticidade de hospedar seus próprios trabalhadores nos hotéis. Assim, muitos deles passaram a funcionar com uma estrutura análoga aos apart-hotéis, ou seja, oferecendo serviços específicos como lavanderia para as roupas dos hóspedes, quartos equipados com cozinhas e mobiliados conforme as necessidades dos seus habitantes, dentre outros. (Jesus et al., 2019).

Entretanto, no ano de 2014, devido a uma série de conjunturas em nível mundial (crise econômica e baixa do valor do barril do petróleo), nacional (crise da Petrobrás devido a escândalos de corrupção), estadual (desvios de quantias vultosas dos cofres públicos por uma administração corrupta) e local (esvaziamento de empresas, fechamento de lojas comerciais, alto índice de demissão), Macaé viu os anos de bonança se esvanecerem. Todavia, após três anos à mingua, a cidade começou a apresentar melhores resultados, ainda que esteja distante de seus melhores dias. O grande problema com relação ao abalo sofrido pela confluência de reveses deveu-se, principalmente, ao fato de que Macaé não procurou diversificar de maneira mais intensa sua economia, apoiando-se fortemente sobre a exploração do petróleo. Assim, tomando como exemplo a cidade de Dubai, Macaé pode utilizar a atividade turística como uma das possíveis ferramentas de crescimento econômico. Porém, ao contrário daquela, deve prestar atenção aos aspectos sociais, ambientais e culturais do seu desenvolvimento. (Jesus et al., 2019).

Hoje, buscando a retomada do desenvolvimento econômico<sup>24</sup>, os empresários da hotelaria da cidade buscam a diversificação, atraindo um novo perfil de hóspedes, os turistas de lazer. Contando com uma boa infraestrutura e se readaptando, as unidades habitacionais passam a ser oferecidas àqueles interessados em conhecer as praias da cidade e frequentar destinos do entorno, como Rio das Ostras, Cabo Frio, Búzios e Arraial do Cabo. O Polo Gastronômico Praia dos Cavaleiros, que conta com diversos estabelecimentos de alimentação, passou a organizar eventos e a oferecer novos pratos. E a Secretaria Municipal Adjunta de Turismo elaborou o Calendário de Eventos Turísticos, que conta com a realização de eventos pela iniciativa privada, mas que recebe apoio institucional de diversos órgãos da prefeitura, inclusive da Secretaria de Turismo.

Assim, ainda que a atividade petrolífera siga sendo o carro-chefe da economia local, Macaé pode se beneficiar da atividade turística e promover ações mais sustentáveis na sua execução. Todavia, como antes mencionado, mesmo que economicamente viável, a contínua exploração de petróleo não parece uma opção que possa receber um selo de “atividade sustentável”, principalmente pelos efeitos nocivos do combustível fóssil no meio ambiente, nos perigos inerentes aos vazamentos e derramamentos de óleo no oceano e pela utilização de mão de obra extremamente especializada, geralmente vinda de outras localidades e que excluem a maior parcela da população autóctone deste trabalho. Desta forma, é questionável até que ponto o esforço por uma atividade turística mais sustentável pode conviver em uma localidade que se sustenta em outra aparentemente preocupada apenas com o desenvolvimento de seu aspecto econômico.

<sup>24</sup> Sobre isto, Hall (2004, p. 31) destaca que “muitas áreas que passaram por recentes reestruturações econômicas significativas também querem agora desenvolver o turismo para atrair investimentos, promover o crescimento econômico e gerar empregos”.

A seguir, serão apresentados os cinco fatores de desenvolvimento sustentável, a saber, o ambiental, o social, o cultural, o político e o econômico, e sua relação com a atividade turística de Macaé.

## Turismo e sustentabilidade ambiental em Macaé

A preocupação com a conservação do meio ambiente aparece, cada vez mais, como uma premissa para o desenvolvimento responsável de qualquer atividade. Com o turismo não é diferente. Quando se fala em “turismo sustentável”, a primeira palavra que vem à mente da maioria das pessoas é “ecoturismo”<sup>25</sup>. Entretanto, é importante compreender que eles não são sinônimos. O ecoturismo é uma segmentação que atrai pessoas dispostas a dispender seu tempo em contato com a natureza, em locais onde pode ver animais silvestres, espécimes de plantas e flores em seu ambiente natural, tomar banho de rio, explorar grutas, escalar morros e montes. Todavia, apesar desse contato direto com o meio natural, não há uma preocupação inerente com a conservação dos lugares visitados. Ou seja, uma pessoa pode muito bem ir tomar um banho de cachoeira e passear por uma trilha, mas no caminho, jogar latas de cerveja e embalagens vazias de biscoitos pelo chão, capturar animais, arrancar plantas e marcar de forma indelével rochas e pedras com pichações. Assim, acreditar que toda forma de ecoturismo é sustentável é um erro.

Com relação às empresas prestadoras de serviços turísticos, segundo Swarbrook (2000e, p. 25), “a indústria da hotelaria tem sido um dos setores que lideram o desenvolvimento de práticas mais ambientais de gerenciamento operacional”. Os meios de hospedagem de Macaé que ainda não o fazem precisam, portanto, investir em práticas cada vez mais preocupadas com a conservação ambiental, como a coleta seletiva do lixo, o uso de fontes alternativas de energia – como a solar –, o aproveitamento das águas de reuso para utilização em descargas, a utilização de suprimentos reciclados de material de escritório, a instalação de dispositivos de economia de água em chuveiros e pias, dentre outros.

Macaé conta com Unidades de Conservação em seu território e que se constituem como atrativos para o ecoturismo. Algumas delas são administradas pelo Governo Federal, como o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) e outras pelo poder público municipal, como a Área de Proteção Ambiental (APA) do Sana, o Parque Municipal Fazenda Atalaia e o Parque Natural Municipal da Restinga do Barreto. Tomando o caso específico do distrito do Sana, que é uma APA, suas características geográficas – localizado na região serrana do município de Macaé, com clima ameno, rios, cachoeiras, trilhas, morros e um ar de interior – fizeram com que pessoas dispostas a passar alguns dias distantes da vida intensa de cidades grandes a procurassem, buscando tranquilidade e contato direto com a natureza. Entretanto, com o passar do tempo, um grupo específico de pessoas inspirado pelo movimento *hippie* norte-americano começou a afluir para o local e introduziu o hábito do consumo de drogas, principalmente a maconha. Em pouco tempo a imagem do Sana se viu atrelada a esse costume. Hoje a localidade luta para mudar essa imagem negativa<sup>26</sup>, buscando mostrar que sua riqueza reside em seus recursos naturais e que é um local que pode receber grupos familiares e proporcionar atividades de lazer e descanso para todos.

Assim como já ocorre na Fazenda Atalaia, todas elas deveriam realizar oficinas de educação ambiental, para que os visitantes fossem informados sobre a necessidade de se conservar a natureza, as vidas animais e vegetais, a paisagem em suas nuances nativas e o equilíbrio do ecossistema. Para Western (1999, p.16), “mais visitantes estão conscientes do dano ecológico que podem provocar, do valor da vida natural e dos interesses das populações locais”. Essa consciência, aliada à educação, pode fazer grande diferença quanto a uma prática turística mais sustentável. Uma lição importante e que afeta diretamente a qualidade de um local é a que versa sobre a sua capacidade de carga.

Conforme explica Swarbrooke (2000b, p. 19), existem diversos conceitos relacionados à capacidade de carga, tais como o físico (referente ao número de turistas que um determinado local pode abrigar), o ecológico (diz respeito ao número de visitantes que podem ser alojados

<sup>25</sup>Nas palavras de Swarbrooke (2000e, p.56), “o ecoturismo não tem nada de intrinsecamente sustentável”.

<sup>26</sup>Falcetta (2006, p. 32) sinaliza “a necessidade da reconstrução de uma imagem, em muitos casos bastante conhecida, para num futuro incerto reconstituir sua posição de atrativo turístico, ou seja, resgatar sua atratividade”.

em um lugar, antes que se produzam danos ao meio ambiente), o econômico (a quantidade máxima de viajantes que podem ser acolhidos, sem que os moradores do lugar comecem a sofrer com questões como o aumento dos preços de moradias, terrenos e de bens em geral), o social (quantidade de pessoas suportadas além do qual os danos sociais irreversíveis possam ocorrer), o cultural (número de pessoas que não deve ser ultrapassado para que não ocorram prejuízos à cultura local) e o perceptivo (máximo de pessoas que um lugar pode receber, sem que a experiência turística dos viajantes seja afetada negativamente).

Ainda sobre a ideia de capacidade de carga, também referida por Granemann (2006, pp. 124-125) como “ponto de saturação”, o autor afirma que “é necessário que o fluxo de visitantes seja adequado à capacidade de recepção da região e dos equipamentos turísticos”. Além disso, esclarece que “a análise da capacidade de carga turística é um instrumento que procura garantir a qualidade da oferta turística, conciliando diferentes fatores, como: satisfação dos turistas e da população residente, viabilidade econômica dos equipamentos, infraestrutura turística, qualidade do meio ambiente e tempo”. Em Macaé, temos o exemplo das cachoeiras<sup>27</sup> do distrito do Sana, administradas desde o ano de 2017 por um empresário local. Ele implementou um modelo de capacidade de carga e constatou que o número ideal de pessoas visitando o complexo de quedas d’água seria de 100 pessoas. Além disso, passou a cobrar ingresso<sup>28</sup> no valor de dez reais por pessoa para ser utilizado na manutenção da sinalização das trilhas do local, compra de materiais de segurança como cordas e boias, além do pagamento de remuneração para uma equipe de monitores capacitados em educação ambiental e primeiros socorros.

Portanto, para que o turismo seja realizado de maneira mais sustentável ambientalmente em Macaé, em consonância com as demais esferas de desenvolvimento, deve-se, conforme afirma Swarbrooke (2000a, p. 85), “encontrar um ponto de equilíbrio entre a conservação do meio ambiente em seu estado atual e o desenvolvimento necessário para proporcionar empregos e benefícios sociais”.

## Turismo e sustentabilidade social em Macaé

Para que se alcancem resultados satisfatórios quanto aos aspectos sociais da atividade turística, a premissa básica é que ninguém seja impedido de participar dela, seja no papel de turista, seja no de residente local que se beneficia com os contatos com os visitantes e com os proventos trazidos por eles. Além disso, por ter uma ligação estreita com seu viés econômico, a distribuição da renda obtida com a atividade deve contribuir para que as condições de vida da população autóctone se tornem mais prósperas, fazendo do município um lugar melhor para todos, moradores e hóspedes.

Entretanto, não é incomum ocorrerem casos de exclusão<sup>29</sup> no turismo, aliás, isto é muito comum, em vários sentidos. Em primeiro lugar, justamente quanto aos benefícios tangíveis da atividade na vida diária da população local, é possível perceber que quanto mais afastado da zona turística de uma cidade, menor a influência sentida quanto aos melhoramentos de infraestrutura urbana, serviços de esgotamento sanitário, abastecimento de água e energia elétrica, mobiliário urbano e ações de cidadania. Depois, com relação ao poder aquisitivo dos viajantes, aqueles que são identificados como de baixa renda podem sofrer com o preconceito e a inacessibilidade a determinados ambientes, como restaurantes e hotéis. Existem grupos de turistas considerados *personas non gratas*, alcunhados de “farofeiros”, por exemplo, por viajarem levando praticamente tudo o que pretendem consumir durante sua estadia e não injetando recursos na economia local. Desse fato surge um oxímoro difícil de deslindar no conceito de sustentabilidade, ou seja, para que uma atividade seja economicamente viável<sup>30</sup>, deve atrair pessoas capazes de consumir seus serviços ou produtos, entretanto, caso elas não possuam recursos para tal, são socialmente descartadas.

Assim, surge o questionamento sobre o que é mais importante: o dinheiro que será pago para que determinada experiência aconteça a alguém; ou a experiência em si e seu benefício

<sup>27</sup> São elas, Pai, Mãe, Filho, Sete Quedas e Escorrega.

<sup>28</sup> Para Lindberg & Huber Jr. (1999, p. 145) “a cobrança de ingressos e de outras taxas associadas ao ecoturismo pode suplementar orçamentos governamentais de conservação existentes, e fornecer incentivos para a conservação por intermédio do setor privado”.

<sup>29</sup> Swarbrooke (2000d, p. 8) alerta que “devemos tomar cuidado para que a sustentabilidade e a qualidade não se tornem um pretexto para a discriminação e a segregação social”. <sup>30</sup> Para Antunes (2006, p. 210), “ao priorizar os interesses econômicos, adota-se uma postura etnocêntrica em relação aos diferentes grupos sociais sujeitos ao incremento turístico”.

para a pessoa, ainda que ela não possua dinheiro, mas deseje participar da atividade? Um exemplo factível pode ser visto no distrito do Sana, na região serrana de Macaé. Muitos integrantes do trade local se incomodam com a presença de visitantes que chegam naquele lugar trazendo isopores com alimentos e bebidas e procurando acessar o rio e suas cachoeiras onde não são cobradas taxas de ingresso. Essas pessoas são vistas como indesejáveis. Mas, não teriam elas o direito de desfrutar da natureza do lugar, ainda que não contribuindo financeiramente para o destino? Esse exemplo ilustra bem como o conceito de “turismo sustentável” pode ser ambíguo, baseado em conjecturas de ordem subjetiva e moral, e oco de significado.

Deve-se pensar, também, a questão da mão de obra utilizada na prestação de serviços turísticos. Segundo Magalhães,

“é inerente à atividade turística a exploração e apropriação dos espaços físicos e sociais das comunidades, sobretudo da mão-de-obra, reconhecida como a mais mal paga do mundo, além do fato de que os cargos melhor remunerados e que exigem maior qualificação são, na maioria das vezes, preenchidos por pessoas que vêm de fora, restando aos membros da comunidade os postos menos qualificados e de baixa remuneração”. (2002, p. 19)

Já Swarbrooke (2000a, p.39) destaca que “poucos turistas poderiam estar dispostos a pagar um preço mais alto para proporcionar mais benefícios econômicos às comunidades locais”. E conclui dizendo que “não parece haver evidência de exigências de turistas quanto a melhores pagamentos e condições de trabalho para empregados da indústria do turismo e da hotelaria”. Assim, fica patente que o quesito da sustentabilidade social não é muito relevante para os gestores das áreas de hospitalidade em geral, sendo priorizado seu aspecto econômico e a busca por maiores lucros financeiros.

Finalmente, quando se pensa no aspecto social do desenvolvimento sustentável, não se pode deixar de fora o cuidado devido às pessoas com deficiências<sup>31</sup>, através da implementação de ações voltadas para a sua acessibilidade e a integração com o ambiente em questão e os demais indivíduos. Desta forma, o turismo precisa se tornar inclusivo, proporcionando àqueles que necessitam uma infraestrutura capaz de permitir sua circulação e o máximo de independência em relação ao auxílio de terceiros na efetiva realização de suas ações<sup>32</sup>. Henriques e Lima (2004) destacam a existência de barreiras diversificadas que atuam como entraves para o usufruto de uma experiência satisfatória pelos turistas com deficiência – tais como as barreiras instrumentais<sup>33</sup>, as arquitetônicas<sup>34</sup>, as metodológicas<sup>35</sup>, as programáticas<sup>36</sup> além das humanas<sup>37</sup> – e afirmam que apenas quando tais barreiras forem derrubadas o turismo poderá ser considerado uma atividade inclusiva.

Barros (2012) realiza um estudo abrangente e edificante com relação às adaptações necessárias aos equipamentos turísticos de alimentação e hospedagem – seja durante a realização de um projeto ou na reforma de um empreendimento já existente – e baseadas no “desenho universal”<sup>38</sup> que podem, e devem, se estender aos demais estabelecimentos comerciais – turísticos ou não – para a prestação de serviços com qualidade e respeito, não apenas às pessoas com deficiência<sup>39</sup>, mas também aos idosos, às gestantes, às crianças e aos indivíduos com qualquer tipo de limitação temporária. Além de indicar com precisão a maneira como devem ser realizadas as obras de confecção de calçadas, rampas, escadas, saídas de emergência, banheiros, e a disposição de sinalização pertinente nos ambientes, a autora também chama atenção para o cuidado que se deve ter ao se dirigir a essas pessoas, por exemplo, abaixando-se para falar com um cadeirante ou não elevando seu tom de voz ao se dirigir a uma pessoa surda e, principalmente, estando sempre disponível para auxiliar da

<sup>30</sup>A terminologia “pessoa portadora de deficiência” caiu em desuso, uma vez que a deficiência que uma pessoa possui não é como um objeto físico, capaz de ser abandonado em um lugar. Ela é inerente à pessoa. (Sassaki, 2003).

<sup>31</sup>Este é um aspecto muito relevante na elevação da autoestima das pessoas com deficiência.

<sup>32</sup>“São aquelas que estão instaladas nos equipamentos turísticos e não contemplam as limitações físicas e psíquicas das pessoas portadoras de deficiência proporcionando uma total dependência de outros”. Henriques e Lima (2004, p. 763).

<sup>33</sup>“As barreiras arquitetônicas em particular impedem o direito de ir e vir a qualquer local, seja um equipamento turístico ou não”. Henriques e Lima (2004, p. 763-764).

<sup>34</sup>“As barreiras metodológicas são aquelas em que não é percebido o diferencial das necessidades específicas de cada pessoa, não levando em consideração suas limitações”. Henriques e Lima (2004, p. 763).

<sup>35</sup>“Se refere à legislação e sua não aplicabilidade”. Henriques e Lima (2004, p. 763).

<sup>36</sup>Seriam o preconceito, a discriminação e a exclusão e contribuiriam para os problemas relacionados com a proficiência na comunicação interpessoal, o acesso à informação e questões relacionadas à autoestima. Henriques e Lima (2004, p. 763).

melhor maneira qualquer um que demande algum cuidado especial. Este e outros materiais similares são de grande importância para o planejamento turístico de uma localidade preocupada com o bem estar dos seus visitantes e, por extensão, da própria população autóctone.

Assim, é imprescindível, caso Macaé deseje desenvolver uma atividade turística com vistas à sustentabilidade social, a preocupação com os aspectos da inclusão e da acessibilidade, não apenas em seus atrativos turísticos e nas empresas prestadoras de serviços relacionados à atividade, mas em toda a infraestrutura urbana, seja em praças públicas, nas calçadas, nos parques, nos estádios, nos ginásios, bem como nos terminais rodoviários e aeroviários, dentre outros.

## **Turismo e sustentabilidade cultural em Macaé**

A preservação das identidades locais é um dos grandes desafios da atualidade, em meio a um mundo globalizado e multicultural. Para o turismo, esse tema requer atenção, visto que as características únicas de um local podem se constituir no fator motivador das viagens, ou, pelo menos, agregar valor ao produto e à experiência turística.

Em Macaé, observam-se diversos elementos culturais que permanecem preservados, enquanto outros carecem de atenção para que se tornem mais conhecidos e valorizados, tanto pelos moradores quanto pelos visitantes. Por seu crescimento populacional intenso, é grande o número de pessoas de origens variadas e nem todas conhecem a cultura macaense.

A agenda cultural do município é bastante movimentada, e existem artistas de diversos tipos atuando, como poetas, escritores, músicos, fotógrafos, entre outros. Alguns espaços destacam-se na realização de exposições, *shows* e peças como o Teatro Municipal.

Em termos musicais, é importante destacar aquelas instituições que estão ligadas à tradição musical de Macaé, a Sociedade Musical Nova Aurora e a Sociedade Musical Beneficente Lyra dos Conspiradores, ambas fundadas no final do século XIX, e cujas sedes são edifícios históricos. O maestro, compositor e flautista Benedito Lacerda, um dos mais ilustres músicos macaenses, parceiro de Pixinguinha em diversas gravações históricas, é uma referência no Chorinho, estilo musical que permanece exaltado em locais tradicionais da cidade.

Existem muitos edifícios históricos e espaços culturais no município, em diferentes estados de conservação, mas que têm como principal entrave à sua visitação turística os dias e horários de funcionamento – muitos são fechados nos fins de semana – além da deficiência em termos de atendimento ao turista, refletida na ausência de pessoal capacitado em recepcionar e informar aos visitantes sobre as curiosidades e histórias dos locais. Há, também, o registro de imóveis que, por falta de medidas de conservação – caso do solar apelidado de Solar dos Urubus, por sua proximidade ao antigo abatedouro municipal e conseqüente visita daquelas aves necrófagas – ou por simples especulação imobiliária – como ocorreu com a casa apelidada de “Bolo de Noiva”, que foi demolida para dar lugar a uma agência bancária.

No que diz respeito às manifestações culturais, permanece em Macaé a farra dos Bois Pintadinhos, que completa 110 anos em 2020. A folia ocorre na época do Carnaval em diversos bairros da cidade. As lendas e histórias locais também são elementos culturais que enriquecem a experiência turística e, em Macaé, a lenda de Mota Coqueiro e a lenda de Santana são as mais conhecidas, e normalmente contadas pelos guias de turismo durante as visitas e *citytours*<sup>40</sup>.

O setor de gastronomia oferece ampla diversidade e qualidade de bares e restaurantes, contando inclusive com um importante polo - o Polo Gastronômico Praia dos Cavaleiros, que promove diversos eventos ligados à gastronomia ao longo do ano, o que vem contribuindo para que Macaé se consolide no setor. Apesar disso, para que a gastronomia se constitua em um elemento cultural de ainda maior relevância turística, considera-se essencial que seja elaborado um prato típico local.

<sup>37</sup>Segundo Barros (2012, p. 22), o desenho universal “significa a concepção de produtos, ambientes, programas e serviços a serem usados, até onde for possível, por todas as pessoas, sem necessidade de adaptação ou projeto específico”.

<sup>38</sup>Conforme Barros (2012, p. 14), as deficiências podem ser “físicas, auditivas, visuais e intelectuais”. Além disso, “as pessoas com algum tipo de deficiência somam 45 milhões no Brasil e 1 bilhão ao redor do mundo”. (Barros, 2012, p. 20).

<sup>39</sup>Excursões realizadas em ônibus passando pelos principais pontos turísticos de uma cidade.



## Turismo e sustentabilidade política em Macaé

O aspecto político da sustentabilidade no turismo é de extrema importância para a efetivação de ações que pretendam suportar um projeto de desenvolvimento preocupado com a continuidade das ações de conservação do meio ambiente, com a melhoria da condição de vida da população local e com a ampliação e justa distribuição da receita gerada pela atividade. Segundo Silva e Shimbo (2004, p. 1), ele diz respeito à participação dos diversos “agentes sociais atuantes em seu ambiente sócio-econômico-cultural, recebendo do poder público possibilidades no controle de recursos para decisões políticas. Na escala local, o desenvolvimento encontra na forma participativa de gestão o instrumento democratizante necessário para atuação desses agentes”.

Uma das principais atribuições em âmbito legislativo por parte dos governos instituídos é a criação de leis e decretos que versem, não apenas sobre questões diretamente ligadas à atividade turística, pois como afirma Beni (2006, p. 115), “além das normas específicas sobre o turismo, as regras referentes aos temas de ordenamento, serviços, posturas, dentre outros, são essenciais para o [desenvolvimento do] turismo”. O ambiente do local precisa apresentar um funcionamento coerente e coeso, para que o turismo possa se instalar e, quando isso acontecer, é necessário que a atividade turística não prejudique os demais aspectos da organização do lugar em questão.

Quanto à esfera governamental executiva, Jesus, Zickwolff, Caldas e Silva (2019, p. 288) apontam que em sua atual gestão, mesmo em meio à crise econômica que assolou a cidade recentemente, a Secretaria Municipal de Turismo “adotou estratégias de atuação baseadas na otimização de seus recursos internos<sup>41</sup>, parcerias com outras secretarias municipais e também com a iniciativa privada”. Apesar do parco orçamento destinado à pasta<sup>42</sup>, o departamento conseguiu realizar ações de promoção do destino, através de mídias sociais,<sup>43</sup> e elaborar e manter atualizado o Inventário Turístico de Macaé, documento que reúne informações sobre os atrativos, os prestadores de serviços e sobre as infraestruturas básicas e turísticas do município. Na visão de Stigliano e César (2006), tal documento é uma ferramenta de extrema relevância para o planejamento das ações diretamente relacionadas com o desenvolvimento da atividade do turismo e deve ser, por isso mesmo, constantemente checado e retificado quando necessário.

Outras atividades realizadas pela Secretaria de Turismo neste período e que foram destacadas por Jesus et al. (2019, p. 288) dizem respeito à criação e divulgação do Calendário de Eventos Turísticos de Macaé, e que é “composto por eventos realizados pela iniciativa privada e que contam com o apoio institucional<sup>44</sup> da gestão pública”, à realização de cursos de capacitação em parceria com o Centro de Educação Tecnológica e Profissional (Cetep – Macaé), e à reativação do Conselho Municipal de Turismo de Macaé, no ano de 2018, após muitos anos sem funcionamento.

A propósito, o Conselho de Turismo conta com a participação do poder público local, de diversos empreendedores da iniciativa privada e de representantes da comunidade local<sup>45</sup>, e seu resgate foi um passo importante para a democratização das tomadas de decisões concernentes às ações que poderão levar o município a desenvolver um turismo mais sustentável. Todavia, é imprescindível que este espaço de análises, debates e deliberações

<sup>40</sup>Excursões realizadas em ônibus passando pelos principais pontos turísticos de uma cidade.

<sup>41</sup> Boullón (2005, p. 23) assevera que “para que um plano de desenvolvimento tenha alguma possibilidade de aplicação, ele deve considerar a variável financeira, pois sem orçamento todos os objetivos que forem propostos, por melhores que sejam, serão irrealizáveis”.

<sup>42</sup> Quanto aos baixos orçamentos dedicados à pasta de turismo nos diversos órgãos públicos, Boullón (2005, p. 25) destaca que “se a dotação de fundos que determina os orçamentos nacionais é suficiente apenas para pagar a conta de ordenados e salários, os organismos oficiais reduzem sensivelmente sua capacidade operacional e colocam em dúvida a razão de sua própria existência”. Já Swarbrooke (2000c, p. 20) afirma que “muitos órgãos do setor público carecem dos recursos financeiros exigidos para cumprir uma função importante no planejamento e desenvolvimento do turismo” e acrescenta que “em geral, o setor público é apenas um ator de menor importância na indústria do turismo, com pouco controle real sobre a maior parte do produto turismo”.

<sup>43</sup> Mielke (2015, p. 84) chama atenção para o fato de que, “via de regra, as secretarias municipais de turismo (quando existem e/ou quando elas estão atreladas a outras, como por exemplo, cultura, esporte, comércio, desenvolvimento etc.) pouco ou nenhum recurso possuem para justamente promover campanhas publicitárias para a captação de turistas”, e arremata dizendo que “justamente a propaganda é uma das demandas mais solicitadas pela iniciativa privada, sobretudo os hoteleiros e os restaurantes de uma cidade”.

<sup>44</sup> Além da divulgação dos eventos em meios online, há um trabalho conjunto encabeçado pela Secretaria de Turismo, mas que abrange outras secretarias, como a de mobilidade urbana, a de saúde e a de posturas, além da Guarda Municipal, responsáveis, por exemplo, pelo ordenamento do trânsito e do estacionamento durante a realização de tais eventos, pela disponibilização de banheiros químicos, pela segurança, pela montagem de palcos e pela prestação de atendimento médico.

sobre a atividade turística macaense seja efetivamente utilizado para tal fim, não devendo servir a interesses particulares ou se tornando um espaço para palanque eleitoral. O comparecimento nas reuniões, de todos os interessados em aprimorar cada vez mais o turismo em Macaé, é condição *sine qua non* para que novas ideias possam surgir e um trabalho sério e edificante possa tomar forma e ser colocado em prática.

Quanto às futuras ações que devem ser elaboradas pelo poder público municipal de Macaé, em suas múltiplas esferas, elas devem adotar uma visão de longo prazo para o planejamento de todas as atividades necessárias ao seu desenvolvimento mais sustentável. Sua elaboração pode ocorrer através da concepção de um Plano Municipal de Desenvolvimento Turístico<sup>46</sup>, que transcenda as questões político-partidárias e não se vincule a ideologias específicas. Seu principal objetivo é o comprometimento com a diminuição dos impactos negativos e com a multiplicação dos efeitos positivos resultantes da sua execução.

Uma dessas ações diz respeito ao diálogo com instituições que administram recursos de interesse turísticos e que, por questões burocráticas, não são transformados em atrativos turísticos passíveis de serem visitados e formalmente comercializados, sendo oferecidos como produtos em agências de viagens locais, em pacotes turísticos ou individualmente<sup>47</sup>. Como exemplos, destacam-se as ilhas do Arquipélago de Sant'Anna, sob a administração da Marinha do Brasil, com praias de águas claras e abundantes espécies da fauna marinha, convidativas para atividades de mergulho esportivo, e o Forte Marechal Hermes, gerido pelo Exército Brasileiro, e que conta com um pequeno museu de curiosidades militares, além de um hotel de trânsito e vistas panorâmicas para a cidade, o mar e para a região serrana do município.

Há também a oportunidade de se estruturar, através de cooperação mútua com o Observatório da Cidade de Macaé, um Observatório do Turismo<sup>48</sup>, preocupado especificamente com a realização de pesquisas que gerem dados capazes de balizar ações com vistas à melhoria do planejamento da atividade turística no município. A existência da Cidade Universitária de Macaé, abrigando diversos cursos de diferentes universidades públicas como a Universidade Federal Fluminense (UFF), a Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e a Faculdade Municipal Miguel Ângelo da Silva Santos (FeMASS), também impulsiona a possibilidade de investigar mais profundamente o turismo macaense, proporcionando espaços para debates e capacitando estudantes a atuarem como estagiários nessa empreitada.

Ainda há a expectativa da constituição de um Fundo Municipal de Turismo – cuja criação já é prevista em lei – que necessita ser efetivado a partir de uma atualização da legislação, a qual deve englobar o modelo de funcionamento e as fontes de recursos, para que se torne um instrumento efetivo a ser utilizado nas ações voltadas para o turismo em Macaé. Um modelo baseado em planejamento e gestão participativa, por meio do COMTUR (Conselho Municipal de Turismo), por exemplo, é indicado para que a aplicação de recursos desse Fundo reflita os anseios dos atores envolvidos e da sociedade macaense como um todo.

Por fim, a possibilidade de parcerias com municípios vizinhos, buscando alcançar um estágio de regionalização do turismo pode ser um grande passo. Tal iniciativa tem o potencial de estender o desenvolvimento turístico para toda a região, o que vai de encontro às políticas que vêm sendo adotadas em nível nacional desde 2004, quando Ministério do Turismo lançou o Programa de Regionalização do Turismo, além de colocar Macaé em uma posição de destino indutor de fluxos turísticos locais, beneficiando a sua imagem e a das cidades vizinhas. Além disso, a união dessas diversas administrações aumenta a força de negociação de cada uma delas frente aos órgãos estaduais e nacionais de incentivo à atividade turística, como a Secretaria de Estado de Turismo do Rio de Janeiro (SETUR) e o Ministério do Turismo (MTUR).

<sup>45</sup> Mielke (2015, p. 75) afirma que “absolutamente nenhum processo de desenvolvimento turístico responsável, no qual o objetivo seja contribuir ou proporcionar a melhora de qualidade de vida do entorno, é possível sem uma eficaz e efetiva cooperação entre os atores sociais envolvidos”. Assim, “é necessário que meios de hospedagem, bares, restaurantes, guias, empresas de transporte, comércio relacionado, produção associada e poder público atuem de forma conjunta”. (id.).

<sup>46</sup> Para Vignati (2012, p. 101), “o objetivo do plano de desenvolvimento turístico é transformar recursos em produtos turísticos. Para tanto, é necessário reconhecer quais são os recursos potenciais, analisá-los e planejar uma série de ações locais”.

<sup>47</sup> Os recursos naturais e culturais são a “matéria-prima” de um atrativo turístico. Para ser considerado um atrativo, o recurso deve ser equipado com infraestrutura básica, como acesso, comunicação, proximidade com meios de hospedagem e alimentação. Por fim, ao ser somado a outros atrativos, formando um roteiro coerente, ele passa a fazer parte de um produto turístico a ser comercializado, por exemplo, na forma de um pacote turístico, juntamente com oferta de transporte, hoteleira e de restauração.

<sup>48</sup> Segundo Valls (2006, p. 159), um Observatório do Turismo é “uma ferramenta essencial para o planejamento sustentável” da atividade turística e funciona como “instrumento central de informação e análise sobre a evolução dos mercados, com característica de estabilidade e independência para a tomada de decisões do destino”.

## Turismo e sustentabilidade econômica em Macaé

O sistema de produção capitalista, que após a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas tornou-se hegemônico e assumiu, a partir da década de 1990, sua feição neoliberal em praticamente todo o mundo, pressupõe como parte inerente de seu desenvolvimento as crises econômicas cíclicas, como aquela que afetou diretamente Macaé na década de 2010, acarretando, dentre outras consequências, a extinção de postos de trabalho, as demissões em grande escala, a estagnação financeira, o fechamento de diversos estabelecimentos comerciais, a saída de empresas estrangeiras vinculadas à exploração petrolífera e a mudança da filosofia nos empreendimentos hoteleiros da cidade, que antes atendiam prioritariamente aos trabalhadores vinculados à exploração de petróleo e passaram a diversificar seus serviços, procurando atrair turistas de lazer para suas unidades habitacionais (Silva & Carvalho, 2019).

Chamado, durante muito tempo, de “a indústria sem chaminés”, pois supostamente seria uma atividade econômica rentável e sem impactos danosos ao meio ambiente<sup>49</sup>, o turismo é, na verdade, um conjunto de prestações de serviços logicamente encadeados que ocorrem, em grande parte, de forma simultânea e que utiliza inúmeros bens de consumo para que possa se realizar. Além disso, já foi amplamente comprovado que ele degrada a natureza – assim como qualquer outra atividade humana – através da queima de combustíveis fósseis que impulsionam os meios de transportes utilizados pelos viajantes, pela poluição visual decorrente da construção de atrativos turísticos, ou pela produção de lixo e esgoto durante sua estadia em uma determinada localidade, dentre outros.

Por se tratar de uma atividade supérflua – ao menos quando se pensa nas necessidades básicas de sobrevivência de um ser humano – o turismo pode sofrer reveses e uma localidade pode passar pelo processo de esvaziamento de turistas, por exemplo, frente a uma crise econômica de grandes proporções. Além disso, muitos destinos turísticos sofrem com os efeitos da sazonalidade, ou seja, atraem um número relevante de visitantes durante determinado período do ano e, depois, passam por meses de recessão e se tornam subaproveitados. Uma das medidas viáveis para o combate desse problema, e que dever ser utilizado por Macaé, é o investimento na captação de eventos e na diversificação da segmentação, por exemplo, oferecendo serviços a nichos de mercado específicos, como os turistas de terceira idade – geralmente já aposentados, com mais tempo livre e alguma reserva monetária, o que os permite viajar em qualquer época do ano.

A Cidade Universitária de Macaé pode tornar-se, caso haja interesse e ações integradas para esse fim, uma fonte de atração de eventos científicos e profissionais para o município, trazendo para Macaé um fluxo constante durante todo o ano, uma vez que um calendário desses eventos pode ser criado, evitando-se conflitos de datas entre eles. Com isso, mais uma ferramenta de combate aos efeitos perniciosos da sazonalidade passaria a beneficiar a cidade, ampliando as reservas nos hotéis e demais meios de hospedagem e incrementando o movimento de clientes em restaurantes, bares e lanchonetes, além do comércio em geral.

É muito importante que parte do montante recolhido através de impostos advindos do turismo seja investida em melhorias na infraestrutura urbana do município, o que beneficiará tanto os turistas quanto a população local, já que um dos argumentos mais exaustivamente repetidos sobre a imprescindibilidade de tais melhorias em uma localidade que se predispõe a oferecer serviços turísticos afirma que um bom lugar para se viver é, por consequência, um bom lugar para se visitar. Quanto aos lucros auferidos pela iniciativa privada, também devem ter uma parcela assegurada para o reinvestimento na atividade, evitando-se assim o sucateamento de suas instalações, bem como inovando em termos de serviços prestados, o que facilita a fidelização por parte da demanda turística, além de ampliá-la, através da publicidade espontânea gerada pelo chamado “marketing boca-a-boca”<sup>50</sup>.

Em sua dimensão econômica, pode-se considerar, então, que um turismo mais sustentável é aquele que transforma os investimentos – públicos e privados – feitos na

<sup>49</sup> Conforme Magalhães (2002, p. 3), para que se possa, efetivamente, realizar ações que visem a um desenvolvimento mais sustentável da atividade turística, deve-se “abandonar a crença, vigente até pouco tempo atrás, de que o turismo era uma atividade ‘milagrosa’ e que só trazia benefícios. Esse mito estimulou, até então, a elaboração de projetos sem a mínima preocupação com as externalidades provenientes dessa prática”.

<sup>50</sup> Que ocorre quando uma pessoa que gostou de um determinado serviço prestado, passa à frente essa informação para parentes e amigos que se tornam potenciais clientes.

atividade turística em lucro para as empresas, ampliação dos negócios, arrecadação de impostos, geração de emprego e renda local e, conseqüentemente, na movimentação econômica em diversos setores de produtos e serviços afins. Isso acarretaria, portanto, um crescimento e uma distribuição espontânea dos ganhos monetários de maneira equilibrada ao longo do tempo e se traduziria em uma melhor qualidade de vida para todos os envolvidos.

## À Guisa De Conclusão

O conceito de “desenvolvimento sustentável”, como foi possível analisar ao longo deste artigo, deve ser encarado como um norte para a realização de ações factíveis e não como uma meta, pois esta seria inalcançável. A ótica da sustentabilidade oferece uma ampliação do entendimento do conceito de desenvolvimento, muitas vezes restrita ao seu aspecto econômico, que se concentra nos lucros e promove desigualdades. A partir das diretrizes da sustentabilidade, passam a ser consideradas com mais atenção as dimensões sociais, culturais, ambientais e políticas. Além disso, o viés econômico passa a se preocupar com a promoção e a disseminação de benefícios sob a forma de emprego e renda, por exemplo.

Em se tratando de Turismo Sustentável, é igualmente prudente cuidar para que a idealização não se torne um obstáculo impedindo que se realizem as ações possíveis e praticáveis. A atividade turística – assim como qualquer outra ação antrópica – gera muitos impactos – positivos e negativos – no ambiente em que se desenrola, e na comunidade que a recebe, influenciando sua cultura, sua economia e suas relações políticas. Considera-se, portanto, que somente a adoção de modelos de planejamento e gestão responsáveis em um destino turístico pode maximizar os efeitos salutares e minimizar os efeitos deletérios da atividade em um determinado destino turístico.

Nesse sentido, promover o desenvolvimento de um turismo mais sustentável em Macaé é possível e aconselhável. Não obstante, para tanto, é indispensável que o planejamento e a gestão do turismo integrem os atores do poder público municipal, da iniciativa privada e do terceiro setor em torno de um horizonte comum e de longo prazo. Portanto, o turismo como fenômeno complexo e que se conecta de forma indissociável com as demais atividades do município pode ser mais sustentável em Macaé, desde que tenha como princípios norteadores os benefícios sociais e econômicos para o maior número de pessoas, a conservação de seu patrimônio ambiental e a valorização de sua cultura, além de contar com uma estrutura política integrada e que sustente essa visão.

## Referências

- Altieri, M. A. (2012). *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável*. (3a ed.) São Paulo, SP/ Rio de Janeiro, RJ: Expressão Popular e AS-PTA.
- Antunes, R. (2006). Desenvolvimento turístico: Um olhar sobre as comunidades receptoras. In: D. RUSCHMANN, & K. T. SOLHA (Orgs.). *Planejamento turístico* (pp. 201-218). Barueri, SP: Manole.
- Azambuja, M. S. (Org.). *O turismo e a ação das variáveis controláveis e incontroláveis* (Coleção Comunicação, Vol. 37, pp. 31-47). Porto Alegre: EDIPUCRS.
- Barros, C. M. (2012). *Acessibilidade: Orientação para bares, restaurantes e pousadas*. Rio de Janeiro: Senac Nacional.
- Beni, M. C. (2006). *Política e planejamento de turismo no Brasil* (Série Turismo). São Paulo: Aleph.
- Boullón, R. C. (2005). *Os municípios turísticos* (C. Valero, Trad., Coleção Turis). Bauru, SP: EDUSC.
- COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. (1991). *Nosso futuro comum* (2a ed.). Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Falcetta, F. P. (2006). Estratégia para enfrentar crises: O grande desafio às empresas turísticas. In:
- Granemann, G. L. M. (2006). Sustentabilidade turística: Avaliação multidimensional da capacidade de carga de áreas turísticas. In: D. RUSCHMANN, & K. T. SOLHA (Orgs.). *Planejamento turístico* (pp. 124-153). Barueri, SP: Manole.
- Hall, C. M. (2004). *Planejamento turístico: Políticas, processos e relacionamentos* (2a ed., Coleção Turismo Contexto, E. Sciulli, Trad.). São Paulo: Contexto.

- Harari, Y. N. (2015). *Sapiens: Uma breve história da humanidade* (J. Marcoantonio, Trad.). Porto Alegre: L&PM.
- Henriques, H. L., & Lima, I. S. M. (2004). Responsabilidade social do turismo na inclusão da pessoa portadora de deficiência ou com mobilidade reduzida. In: M. BAHL (Org.). *Turismo com responsabilidade social* (pp. 759-768). São Paulo: Roca.
- Jesus, A. C., Zickwolff, E. C. C., Caldas, G. H. S., & Silva, L. A. (2019). A crise econômica da década de 2010 e seus efeitos sobre o turismo no município de Macaé. In: S. R. A. SILVA, & M. R. CARVALHO (Orgs.). *Macaé, do caos ao conhecimento: Olhares sobre o cenário de crise econômica* (pp. 282-292). Macaé, RJ: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Lindberg, K., & Huber Jr., R. M. (1999). Questões econômicas na gestão do ecoturismo. In: K. LINDBERG, & D. E. HAWKINS (Ed.), *Ecoturismo: Um guia para planejamento e gestão* (L. C. M. Darin, Trad., pp. 143-195). São Paulo: Senac São Paulo.
- Magalhães, C. F. (2002). *Diretrizes para o turismo sustentável em municípios*. São Paulo: Roca.
- Mielke, E. J. C. (2015). Comercialização em turismo: A cooperação no desenvolvimento de destinos turísticos. In: A. PANOSSO NETTO, & M. G. R. ANSARAH (EE.). *Produtos turísticos e novos segmentos de mercado: Planejamento, criação e comercialização* (pp.75-90). Barueri, SP: Manole.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. (2003a). Guia de desenvolvimento do turismo sustentável (S. Netz, Trad.). Porto Alegre: Bookman.
- ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DO TURISMO. (2003b). Turismo internacional: Uma perspectiva global (2a ed., R. C. Costa, Trad.). Porto Alegre: Bookman.
- Ouriques, H. R. (2005). *A produção do turismo: Fetichismo e dependência*. Campinas, SP: Alínea.
- Ricard, M. (2015). *A revolução do altruísmo* (I. Polegato, Trad.). São Paulo: Palas Athena.
- Sassaki, R. K. (2003). Terminologia sobre deficiência na era da inclusão. In: V. VIVARTA (Org.). *Mídia e deficiência* (pp. 160-165). Brasília: Fundação Banco do Brasil.
- Silva, M. R., & Shimbo, I. (2004). A dimensão política da sustentabilidade na formulação de políticas públicas de habitação: Caso Itararé – SP e região. II *Encontro da ANPPAS*. Indaiatuba, SP, Brasil. 2. Recuperado de [http://www.anppas.org.br/encontro\\_anual/encontro2/GT/GT11/michelly\\_ramos.pdf](http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro2/GT/GT11/michelly_ramos.pdf)
- Silva, S. R. A., & Carvalho, M. R. (2019). *Macaé, do caos ao conhecimento: Olhares sobre o cenário de crise econômica*. Macaé, RJ: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Stigliano, B. V., & César, P. A. B. (2006). *Inventário turístico*. Campinas, SP: Alínea.
- Swarbrooke, J. (2000). *Turismo sustentável: Conceitos e impacto ambiental*. (Vol. 1, M. D. Pulido, Trad.). São Paulo: Aleph.
- \_\_\_\_\_.J. (2000b). *Turismo sustentável: Gestão e marketing*. (Vol. 4, E. E. Horovitz, Trad.). São Paulo: Aleph.
- \_\_\_\_\_. (2000c). *Turismo sustentável: Meio ambiente e economia*. (Vol. 2, E. E. Horovitz, Trad.). São Paulo: Aleph.
- \_\_\_\_\_.(2000d). *Turismo sustentável: Setor público e cenários geográficos*. (Vol. 3, E. E. Horovitz, Trad.). São Paulo: Aleph.
- \_\_\_\_\_.(2000e). *Turismo sustentável: Turismo cultural, ecoturismo e ética*. (Vol. 5, S. Krieger, Trad.). São Paulo: Aleph.
- Valls, J.-F. (2006). *Gestão integral de destinos turísticos sustentáveis*. (C. Vasques, & L. Wang, Trad.). Rio de Janeiro: FGV.
- Vignati, F. (2012). *Gestão de destinos turísticos: Como atrair pessoas para polos, cidades e países*. Rio de Janeiro: Senac Rio de Janeiro.
- Weaver, D. B. (2004). O turismo e o ilusório paradigma do desenvolvimento sustentável. In: A. A. LEW, C. M. HALL, & A. M. WILLIAMS (Orgs.), *Compêndio de turismo* (L. C. Feio, A. André, F. Duarte, F. Oliveira, J. Pinheiro, & J. Chaves, Trads., pp. 571-583). Lisboa: Instituto Piaget.
- Western, D. (1999). Prefácio: Definindo ecoturismo. . In: K. LINDBERG, & D. E. HAWKINS (Ed.), *Ecoturismo: Um guia para planejamento e gestão* (L. C. M. Darin, Trad., pp. 13-22). São Paulo: Senac São Paulo.
- Zickwolff, E. C. C. (2009). A turística flor do deserto, entre o lugar e o não-lugar: Um estudo sobre a cidade de Dubai. (*Monografia*). Faculdade de Administração, Ciências Contábeis e Turismo, Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedad

# *O desenho institucional da política de assistência social pós-SUAS e algumas nuances locais: o contexto do município de Macaé/RJ.*

*Márcia Coutinho Estulano*<sup>1</sup>  
Universidade Federal Fluminense – UFF

## RESUMO

O presente artigo analisa aspectos gerais do processo de adesão ao Sistema Único de Assistência Social (SUAS) pelos municípios brasileiros, com atenção voltada para as peculiaridades do município de Macaé/RJ, avaliando limites e possibilidades a partir de informações coletadas no órgão gestor desta política pública. Trata-se de análise documental, à luz da teoria do neoinstitucionalismo histórico, considerando ainda restrições ou potencialidades agregadas pelo pacto federativo, as relações intergovernamentais e as possíveis implicações no processo de estruturação dessa política pública. Os resultados assinalam uma implementação bastante lenta das diretrizes da Política de Assistência Social em âmbito municipal, ausência de legislação específica, ações de médio alcance, dentre outras questões que merecem destaque, tais como a necessidade de melhoria nos indicadores. Como potencialidades, verificam-se uma relativa autonomia financeira do município e alguns avanços como a reestruturação do Conselho Municipal de Assistência Social e a criação do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS.

**Palavras-chave:** Relações Intergovernamentais. Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Macaé/RJ.

## Abstract

The present article analyses general aspects of the accession process to the Unified Social Assistance System (SUAS) by Brazilian municipalities, with attention to the singularities of Macaé city, in Rio de Janeiro State, assessing limits and possibilities from information collected in the management office of this public policy. This study is based on document analysis, in the light of the neo-institutionalism historic theory, also considering restrictions and potentialities aggregated by federative pact, intergovernmental relations, and the possible implications in the structuring process of this public policy. The results indicate a very slow implementation of the Social Assistance Policy guidelines at the municipal level, absence of specific legislation, medium-range actions, among other issues worth highlighting, such as the indicators which need some improvement. Considering potentialities, the municipality have relative financial autonomy and some advances, such as the restructuring of the City Council for Social Assistance and the setting up of SUAS Workers Municipal Forum.

**Keywords:** Intergovernmental Relations. Unified Social Assistance System (SUAS). Macaé/ RJ.

<sup>1</sup> Graduada em Serviço Social – UFF; Especialista em Gestão Pública Municipal - UFF e mestranda em Política Social - UFF- Niterói. Assistente Social da Prefeitura de Macaé/RJ.

## Introdução

A ideia do Desenvolvimento sustentável tem sido um objetivo<sup>2</sup> a ser alcançado para muitos países, estados e municípios, mas também é uma concepção que orienta discursos e ações diversas.

O campo da Proteção Social Pública e Seguridade Social no Brasil encontram na Constituição Federal de 1988 (CF) (Brasil, 2006) seu principal marco regulatório. Em termos de avanços legislativos na área, a chamada “Constituição Cidadã” abre caminho, ainda que em meio a uma conjuntura adversa e paradoxal, para a promulgação da Lei n. 8.742 (1993) – Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) – posteriormente alterada pela Lei n. 12.435 de 2011, que irá pautar diretrizes para a implementação do Sistema Único de Assistência Social (SUAS). Este instituído a partir da aprovação da Política Nacional de Assistência Social (PNAS). (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, Brasil, 2004).

O SUAS, nesse contexto, será o prenúncio de uma agenda política que vai exigir aprimoramentos das responsabilidades de gestão, com vistas à consolidação de tal sistema. A política pública de Assistência Social experimenta a partir de então um notório processo de institucionalização e profissionalização (Ferreira, 2011).

A dimensão histórico-institucional dessa política pública segue, no entanto, permeada pela coexistência de aspectos pré e pós-CF (1988) (Brasil, 2006). Nesse sentido, a perspectiva analítica intitulada neoinstitucionalismo histórico (Taylor & Hall, 2003) permite analisar o modo pelo qual as instituições atribuem a certos grupos ou interesses um acesso desigual aos processos decisórios (Taylor & Hall, 2003), apontando ainda um argumento central que é a chamada “dependência da trajetória” (*path dependence*). Ou seja, sob essa ótica, é necessário considerar as instituições como parâmetros históricos essenciais para compreender o contexto de dada política pública, evidenciando os “caminhos plausíveis e frequentes de como as coisas acontecem”. (Pierson, 2005 como citado em Göttems, Evangelista, Pires, Silva & Silva, 2009, p. 1411).

Sendo assim, tal processo de institucionalização não se dará de forma serena e equânime entre os municípios brasileiros. Silva, Araújo e Lima (2014) ao descreverem resultados da pesquisa “Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios”, irão sinalizar, a despeito do empenho na institucionalização da Política de Assistência Social, uma série de dificuldades identificadas pelos municípios desde o processo de implantação, efetuado predominantemente de maneira formal para atender a requisitos legais, pautando-se em apresentação e análise de documentação, até a estruturação das unidades socioassistenciais. Esses entraves, consoante as autoras, contribuem para reafirmar a premência dos improvisos e adaptações no processo de estruturação da Política, denotando dificuldade de superação da prevalência de uma cultura política atrasada historicamente; mantendo, assim, a associação da Política de Assistência Social a práticas não institucionais (Silva, Araújo & Lima, 2014, pp. 112-113) ou o que se pode chamar também de assistencialistas.

Entretanto, se para alguns autores (Arretche, 2001 & Figueiredo, 1986 como citado em Marques, 2013, p. 36) a implementação é passo que irá interferir diretamente nas características da política pública, configurando-se em um dos pontos principais para a avaliação das políticas, é preciso indagar como se dá a “descida” da política social ao território local. Para esta reflexão daremos atenção específica ao campo social e, dentro deste, à Política de Assistência Social (PAS).

Nas palavras de Marques (2013, p. 24), “estudar políticas é analisar por que e como o Estado age como age, dadas as condições que o cercam”. Trata-se de interessante provocação; contudo, dada à exiguidade de tempo e espaço deste breve estudo, dedicaremos atenção não ao “porquê”, mas sim ao “como” o Estado age ante as condições imediatas que o cercam. E para isto definimos o município de Macaé, pertencente à Unidade Federativa do Rio de Janeiro, considerado pelo Governo Federal, por meio de parâmetros metodológicos do órgão gestor da Política de Assistência Social (atual Ministério da Cidadania), como município de grande porte

<sup>2</sup> Em 2015 a Assembleia geral das Nações Unidas estabeleceu em um documento 17 metas globais as quais determinou como Objetivos para o Desenvolvimento Sustentável e estabeleceu a agenda 2030.

populacional.

Então, cabe perguntar: Como repercutem no cenário desse município as mudanças propostas pelo Governo Central, no âmbito da Política de Assistência Social, através do SUAS? Nesse caso específico, haveria o reforço da dependência de trajetória (*path dependence*)?

É sabido que os processos de decisão são complexos e incluem diferentes atores, muitos interesses e ideias sobre as soluções de problemas; além de constrangimentos impostos pelas regras e procedimentos institucionais, as legislações, as rotinas burocráticas e as estratégias de poder adotadas. (Muller, 2010 como citado em Paiva & Lobato, 2017, p. 1066).

Nesse sentido, o caminho de implantação do SUAS não poderia ser diferente. Trata-se de fruto de um intenso processo de negociações, possivelmente permeado por interesses diversos, gestados a partir de condições históricas estruturais e também por condições específicas da formação social do Estado brasileiro, além daquelas específicas à arena setorial (Silva, 2013, p. 15).

O presente artigo tem, neste contexto, a pretensão basilar de tecer considerações sobre possíveis peculiaridades do processo de adesão à PAS no município de Macaé-RJ. Tomando como ponto de partida as modificações impulsionadas pela instância federal a essa política pública, no advento do Sistema Único de Assistência Social (SUAS) e lançando olhar sobre as estratégias de poder adotadas e as negociações provenientes da aceitação deste Sistema, enquanto possível respaldo para a organização desta política social em nível local.

Foi estabelecida a seguinte estrutura neste trabalho: após esta seção introdutória, segue-se uma contextualização da questão central, traçando aspectos gerais das relações intergovernamentais e o processo de adesão ao SUAS pelos municípios; na seção seguinte são assinaladas particularidades do município destacado para esta análise; e, por fim, a última seção pontua algumas considerações finais.

## **As relações intergovernamentais e o processo de adesão ao SUAS pelos municípios brasileiros**

Um dos avanços propostos pela LOAS (2011) é a apresentação de um novo desenho institucional para a PAS. Esta afirma seu caráter de direito não contributivo; aponta a necessária integração entre o econômico e o social; destaca a centralidade do Estado na universalização e garantia de direitos e de acessos a serviços sociais e com a participação da população; e traz ainda como inovação a marca da cidadania e da democracia, por meio do debate ampliado e da deliberação pública. (Couto, Yazbek & Raichelis, 2014, p. 57).

Apesar da característica transformadora, o novo formato da política de assistência social irá deparar-se com entraves e lentidão em seu processo, ante a profunda incompatibilidade assinalada por autores diversos quanto aos ajustes estruturais da política fiscal existentes no contexto de sua implantação e os investimentos sociais públicos.

Vale lembrar que o quadro institucional anterior à Constituição de 1988 era composto por maior centralização, fragmentação institucional, sobreposição das ações realizadas nas diferentes esferas de governo e intensa presença de instituições filantrópicas, no que tange à atuação na área da Assistência Social.

A Constituição Federal (1988) incorpora a Assistência Social ao campo da Seguridade Social e prevê que as ações da área serão realizadas de maneira descentralizada e participativa. No primeiro momento, as novas diretrizes não foram implementadas e as mudanças que ocorreram restringiram-se à alteração do ministério a que as fundações estavam vinculadas, e à mudança de denominações, sem grandes diferenças no conteúdo da política. Apenas cinco anos depois é que se promulga a LOAS (1993), que reafirma a Assistência como direito do cidadão e dever do Estado, cria os espaços de participação da sociedade na gestão da Assistência Social e estabelece mais claramente a divisão de atribuições entre as esferas de governo (Arretche, 2000 como citado em Franzese, 2010, p. 124).

Além da demora em promulgar a lei de regulamentação da PAS, somente a partir de 2003 é que se irá assistir ao aprofundamento da consolidação desta em âmbito nacional com o caráter de primazia do Estado em sua condução, através da construção de capacidades estatais



e arranjos institucionais. Esse período registra a chegada ao governo de uma coligação de centro-esquerda identificada com as garantias constitucionais no âmbito dos direitos sociais (Jaccoud, Bichir & Mesquita, 2017, p. 41). Tal fato, configura-se em cenário favorável para a aprovação da nova PNAS (Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2004), seguida de seus instrumentos jurídicos de normatização e operacionalização (Norma Operacional Básica do Suas [NOB SUAS], 2005 & Norma Operacional Básica de Recursos Humanos do Suas [NOB RH SUAS], 2006) e posteriormente aprovação da Lei n. 12.435 de 2011 do Suas, que altera a LOAS.

A Norma Operacional Básica do Suas (2005) é instituída com o objetivo de regulamentar: i) a divisão de competências e responsabilidades entre as três esferas de governo; ii) os níveis de gestão de cada uma dessas esferas; iii) as instâncias que compõem o processo de gestão e controle dessa política e como elas se relacionam; iv) a nova relação com as entidades e organizações governamentais e não-governamentais; v) os principais instrumentos de gestão a serem utilizados; vi) e a forma da gestão financeira, que considera os mecanismos de transferência, os critérios de partilha e de transferência de recursos. (NOB SUAS, 2005).

No entanto, consoante Moljo e Duriguetto (2012, p. 38), os aspectos favoráveis da NOB SUAS (2005) mostraram-se insuficientes para suplantar a cultura política do país que é fortemente centralizadora. Para elas, a normativa reitera tal cultura ao recomendar uma padronização e regulação dos serviços socioassistenciais em todo o território nacional, sem favorecer o pacto federativo na direção de uma gestão pautada na autonomia partilhada entre as esferas do governo.

As pesquisadoras enfatizam que as ações propostas pelo Suas (2011) constituem relações hierarquizadas, cuja finalização da política fica restrita ao âmbito municipal. Afirmam, portanto, que isso impede a real descentralização e municipalização da política de assistência social. Na prática isso leva os municípios a não conseguir converter os programas e recursos federais em políticas municipais de acordo com as prioridades e demandas locais. Desse modo, o Suas com sua normatização atual não oferece, segundo as autoras, condições para inovação na cultura política centralizadora do país com vistas ao protagonismo dos entes federados. (Moljo & Duriguetto, 2012, p. 3).

Por outro lado, Arretche (2013, p. 39) alerta para o fato de não haver fórmula institucional isenta de riscos. Destaca o debate caro à tradição da Ciência Política, envolvendo excessiva autoridade do governo central em um extremo, ou ampla autoridade dos entes subnacionais sobre as políticas públicas em outro. Cada formato irá reunir seu conjunto de consequências indesejáveis. A centralização, por exemplo, ocasionaria o risco da tirania da maioria; por sua vez, a descentralização da autoridade sobre as políticas públicas poderia traduzir-se em desigualdade de acesso a serviços.

Lotta, Gonçalves e Bitelman (2014) destacam que a adesão dos entes subnacionais a uma determinada política, programa ou sistema pode ser voluntária ou coercitiva, e os incentivos, por sua vez, podem representar soluções atraentes para estados e municípios; porém, em geral, são repassados pela União mediante condicionalidades preestabelecidas. Tal movimento, ao que denominaram de recentralização ou de coordenação federativa, seria uma tentativa de evitar a instrumentalização clientelista de programas pelas elites locais. (Lotta, Gonçalves & Bitelman, 2014, p. 6).

Para Arretche (2005), maiores graus de autonomia dão aos entes subnacionais a possibilidade de não aderirem às políticas federais, diminuindo o poder do governo central de colocar em prática os programas federais que envolvem estados e municípios. Em contrapartida, a dependência de estados e municípios fracos, do ponto de vista da arrecadação própria, exige que a União despenda maiores esforços e transferências para alcançar seus objetivos.

A literatura aponta que muitos governos locais têm hoje como principal fonte de receita as transferências federais e, em segundo lugar, as transferências condicionadas universais. Arretche (2012) destaca o comportamento dos gastos dos governos municipais como uma das consequências dessas transferências, posto que, em lugar de uma atuação caótica, tais gastos seguem um padrão previsível com base na regulação federal. À vista disso é possível, segundo a autora, combinar a execução descentralizada de serviços públicos com a centralização de

autoridade sobre as regras de execução.

De modo semelhante ao Sistema Único de Saúde (SUS), o SUAS irá vincular a adesão dos municípios ao repasse de recursos federais, possibilitando a estes a opção pela habilitação em diferentes níveis de gestão (inicial, básica e plena), com respectivos requisitos e responsabilidades.

Nessa transição, os municípios habilitados em gestão municipal pelas Normas Operacionais Básicas anteriores à criação do Sistema foram automaticamente habilitados em gestão inicial pela NOB/SUAS (2005) e passaram a receber recursos, via fundo, em forma de pisos. Para habilitação nos demais níveis, fez-se necessária a apresentação de documentação comprobatória: i) ao Conselho Municipal de Assistência Social, que delibera sobre os documentos apresentados; ii) à Secretaria Estadual de Assistência Social, que emite parecer técnico; iii) e à Comissão Intergestores Bipartite, que analisa os documentos e preenche o Termo de Habilitação, publicado e encaminhado à Comissão Intergestores Tripartite. (Franzese, 2010, p. 131).

Contrapondo-se à crítica já sinalizada quanto à perspectiva centralizadora contida na NOB SUAS (2005), Franzese (2010, p. 133) irá afirmar que o financiamento compartilhado contribui para a materialização da cooperação entre os entes federativos. Financiamento este operacionalizado com transferências realizadas diretamente de fundo a fundo, possibilitando então, a nacionalização de programas e também de padrões de atendimento, a exemplo do expressivo número de Centro de Referência de Assistência Social (CRAS) espalhados pelos municípios brasileiros.

Mas, se é possível afirmar, como dito por Arretche (2005), que o grau de autonomia (aqui entendido como capacidade de arrecadação própria) do ente subnacional interfere na decisão de adesão ou não às políticas federais, também é pertinente discutir a situação em que, mesmo tendo realizado adesão formal a uma política pública federal, um determinado município possa, em face de sua relativa autonomia financeira, abster-se de seguir plenamente as orientações do governo central para a tal política.

A fim de buscar melhor ilustração da relação do ente subnacional com o governo central na execução da PAS a partir do SUAS, analisaremos a seguir o caso do município de Macaé/RJ, avaliando se seria este um exemplo da situação supracitada.

## **O processo de adesão/estruturação do SUAS em Macaé/RJ**

Macaé pertence à Região Norte Fluminense, do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com informações do IBGE, o município possui uma extensão territorial<sup>3</sup> de 1.216,8 Km<sup>2</sup>, correspondentes a 12,5% da área de sua região.

A população estimada para o ano de 2019 no município era de 256.672 habitantes, segundo o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Cidades (2019), com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) de 0,764 em 2010 e Produto Interno Bruto (PIB) per capita de R\$ 88.863.40 em 2018. Colocando, assim, o município como o 105º de maior PIB per capita do Brasil e o 5º maior do Estado do Rio de Janeiro (Lourenço et al., 2019, p. 386).

Na década de 1970, como assinalado por Miano, Santos, Castello e Couto (2019), a cidade foi escolhida para ser a sede da maior base operacional da Petrobras, com foco na exploração da Bacia de Campos. Com isso, passou a receber grandes empresas multinacionais de prestação de serviços que se instalaram no polo *offshore* local. A cada ano recebeu pessoas de diversas partes do país e do exterior, que enxergavam no município uma grande oferta de vagas de emprego. De acordo com o Censo Demográfico de 1970, realizado pelo IBGE, Macaé tinha uma população de 65.318 habitantes e, em 2010, o Censo apontou um total de 206.728 habitantes. Sua densidade demográfica saltou para 170 habitantes por quilômetro quadrado, chegando a ser a décima terceira cidade mais populosa do Estado do Rio de Janeiro. (Ferreira, 2008; Loureiro, Vieira Neto, Silva Neto & Barros, 2014 como citado em Miano et al., 2019, pp. 203-204).

<sup>3</sup> Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010). *Censo*. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaee/panorama>.

Conforme observado por Silva (2012, p. 117), o problema mais grave do município, comparável aos das metrópoles, é o problema da segregação espacial. A partir do intenso fluxo migratório, amplia-se a formação de comunidades de habitações desprovidas de saneamento básico e infraestrutura. Com a ampliação desses aglomerados subnormais<sup>4</sup> (IBGE, 2019) e a formação de uma enorme periferia urbana, o que se constata é um elevado processo de segregação do espaço geográfico.

Pode-se destacar ainda outro processo que vem ocorrendo no município, que é a incorporação de formas de mobilidade espacial da população, muito comum em realidades metropolitanas, que são os movimentos pendulares (Paganoto, 2008 como citado em Silva, 2012, p. 118). Muitos trabalhadores deslocam-se das cidades circunvizinhas (inclusive de outros Estados) em consequência de mudanças nos processos de trabalho, considerando as terceirizações e subcontratações. Nesse sentido, além da violência urbana e do alto custo de vida, Macaé incorpora outros graves problemas sociais, extrapolando os seus limites geográficos.

A pesquisadora Darana Azevedo<sup>5</sup>, em estudo intitulado “Painéis da Pobreza em Macaé”, publicado no livro “Macaé, do Caos ao Conhecimento” (2019), ressalta características da pobreza no município, para além do recorte de renda, oferecendo um retrato socioeconômico das condições de vida, da composição familiar e das características territoriais em que se forjam esses quadros (Azevedo, 2019, p. 399). Esse estudo foi feito através de pesquisa quantitativa, realizada por meio de dados disponíveis na ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Dados do Cadastro Único para Programas Sociais do Governo Federal (CECAD).

A autora sinaliza que o número de pessoas cadastradas no Cadastro Único, no período do estudo, correspondia a 20% da população total estimada para o ano de 2017, sendo 19,7% correspondente a indivíduos separados em: extrema pobreza (entendidos com renda per capita familiar, atualizada, de até R\$ 89,00 reais), pobreza (compreendidos os que possuem renda familiar per capita de até R\$178,00 reais) e vulneráveis à pobreza (que possuem renda familiar per capita de até meio salário mínimo) (Azevedo, 2019, p. 400). Segundo ela, a característica do município é de uma extensa quantidade de população migrante de diversas localidades, provavelmente em busca de empregos e/ou melhores condições de vida. O estudo, com base em dados do CECAD (2018), destaca um número específico da população pesquisada que são 68,24% dos chefes de famílias vindos de outras regiões.

De acordo com os parâmetros estipulados pelo Governo Federal (atualmente representado neste campo pelo Ministério da Cidadania), por meio da PNAS (2004), Macaé figura dentre os municípios de grande porte, que são os que possuem população entre 100.001 (cem mil e um) e 900.00 (novecentos mil) habitantes.

Os elementos até aqui destacados, quanto ao porte populacional, características demográficas e socioeconômicas do município, com ênfase em pesquisa sobre pessoas em situação de pobreza ou vulneráveis a esta, permitem avançar na análise quanto à importância da atuação da PAS neste território e indagar sobre suas formas de repostas (peculiares ou não) ao público que demanda atenção dessa política pública.

A PAS no município de Macaé está sob a responsabilidade da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade (SEMDSHA). De acordo com informações do órgão gestor, para a execução da política, o município dispõe de: 07 unidades de CRAS localizadas em territórios de vulnerabilidade<sup>6</sup>(PNAS, 2004) (mas ainda com territórios descobertos); 02 Centros de Referência Especializada de Assistência Social (CREAS) que fazem toda a cobertura territorial do município; 01 Centro de Referência Especializado para População em Situação de Rua (CENTRO POP), localizado na área central do município; 03 unidades de acolhimento para crianças e adolescentes; 01 unidade de acolhimento para adultos e famílias; 01 Instituição Governamental de Longa Permanência para Idosos (ILPI) e 01 Centro Dia para Idosos. Vale ressaltar que estes dois últimos foram inaugurados em 2020 e ainda encontram-se em fase de estruturação.

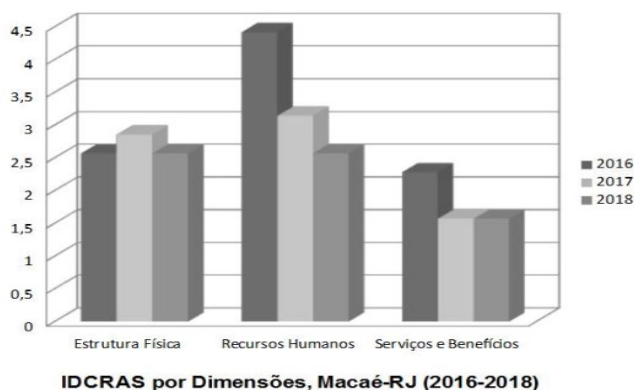
<sup>4</sup>Forma de ocupação irregular de terrenos de propriedade alheia – públicos ou privados – para fins de habitação em áreas urbanas e, em geral, caracterizados por um padrão urbanístico irregular, carência de serviços públicos essenciais e localização em áreas restritas à ocupação. (IBGE, 2019). Recuperado de: <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>.

<sup>5</sup>Graduada em Serviço Social e Mestre em Políticas Sociais, pela Universidade Federal Fluminense (UFF), Niterói., RJ.

<sup>6</sup>Conforme definição da PNAS (2004). (Anexo da Resolução CNAS nº 145[2004], p. 35).

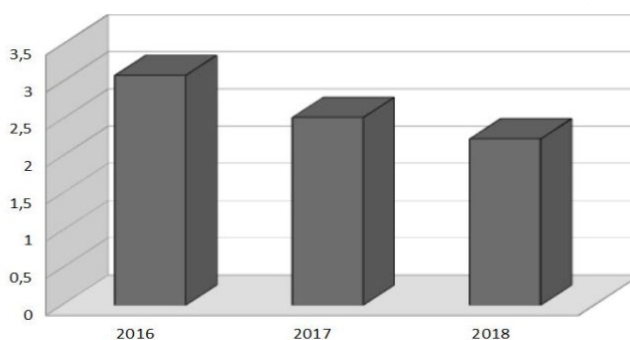
Além das unidades mencionadas, o município conta também com: Programas Sociais/Benefícios de âmbito federal (Bolsa Família, Benefício de Prestação Continuada [BPC], ACESSUAS Trabalho e AEPETI<sup>7</sup>) e de âmbito municipal (Programa Nova Vida e Passe Social<sup>8</sup>); e com os benefícios eventuais (cesta básica, auxílio passagem, auxílio natalidade na forma de kits, auxílio funeral e aluguel social).

A título de ilustração, o Gráfico 3.1 aponta as condições de funcionamento dos CRAS no município, através de indicador sintético criado pelo Governo Federal para mensurar o nível de estruturação do SUAS nos estados e municípios. Trata-se do IDCRAS, que é calculado anualmente com base nos dados do CENSO SUAS. Nota-se, de modo predominante, uma queda nas três dimensões (estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios) que refletem as condições materiais de oferta da política pública, no período destacado.



**Gráfico 3.1** - IDCRAS por Dimensões, Macaé-RJ (2016-2018). Baseado em Ministério da Cidadania (2020).

Por conseguinte, o IDCRAS Médio, representado no Gráfico 3.2, demonstra de forma ainda mais perceptível uma espécie de movimento regressivo em relação à manutenção do SUAS no município, ao menos no que concerne aos equipamentos de Proteção Social Básica.



**Gráfico 3.2** - IDCRAS Médio do Município – Macaé/RJ (2016-2018). Baseado em Ministério da Cidadania (2020).

Diante dos números, é imperativo observar a correlação entre as três dimensões avaliadas. O quantitativo reduzido de trabalhadores e a atuação destes poucos por meio de estruturas físicas<sup>9</sup> precárias irão interferir inexoravelmente na qualidade dos serviços e dos benefícios ofertados.

<sup>7</sup> Ações Estratégicas para Erradicação do Trabalho Infantil.

<sup>8</sup> Respectivamente: Programa Municipal de trabalho educativo, para adolescentes de 14 a 17 anos, na condição de aprendiz, com bolsa de meio salário mínimo mensal (Lei Municipal n. 2.606 de 2005) e Programa de gratuidade no transporte público municipal para idosos de 60 a 64 anos e pessoas com deficiência, a partir de critérios socioeconômicos definidos na Lei Municipal n. 2.919 de 2007.

<sup>9</sup> A Nota Técnica n° 27 (2015) DGSUAS/SNAS/MDS esclarece que a dimensão Estrutura Física avalia a estrutura do equipamento CRAS, considerando diversos aspectos. Dentre eles, a existência de salas de atendimento individualizado e coletivo, condições de acessibilidade, recepção e banheiros, e ainda, a existência na unidade de um determinado conjunto de equipamentos (computadores, veículo exclusivo ou compartilhado, entre outros).

O IDCRAS e IDCREAS são indicadores sintéticos criados pela Vigilância Socioassistencial, em âmbito federal, para nortear o horizonte almejado pelos implementadores da política de assistência social no país. Em uma escala que varia entre 1 e 5 – onde o nível 5 representa a situação que mais se aproxima dos padrões de qualidade desejáveis e o nível 1 representa a situação mais distante do padrão almejado – é possível avaliar, inclusive em perspectiva comparativa, as condições da política de Assistência Social nos municípios e implementação do SUAS.

Com o intuito de breve análise comparativa, selecionamos o indicador médio para os CRAS referente ao ano de 2017, com recorte da nota alcançada pelo município de Macaé-RJ que, no referido ano, alcançou a média 2,52. Destacamos também o indicador dos CREAS, para o qual o município atingiu 2,33 de média. Essa média considera as três dimensões já mencionadas, estipuladas pelo Governo Federal: estrutura física, recursos humanos e serviços e benefícios.

A Tabela 3.1 apresenta o comparativo dos municípios que têm CRAS. Verifica-se que, a partir do recorte da nota alcançada por Macaé, o município encontra-se situado entre poucos com ID tão baixo. Em relação à Região Sudeste, Macaé está entre os 17 municípios com os piores desempenhos nos indicadores. No Estado do Rio de Janeiro, figura entre os 07 municípios com IDCRAS médio baixo (entre 1 e 2,52).

**Tabela 3.1 - Comparativo IDCRAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros**

	Total	MUNICÍPIOS COM ID CRAS MÉDIO ENTRE 1 e 2,52	%	MUNICÍPIOS COM ID CRAS MÉDIO ACIMA 2,52	%
MUNICÍPIOS COM CRAS (todos os portes) - BRASIL	5.570	492	8,83%	5.078	91,17%
PORTE GRANDE BRASIL	266	37	13,91%	229	86,09%
PORTE GRANDE REGIÃO SUDESTE	133	17	12,78%	116	87,22%
PORTE GRANDE ESTADO DO RJ	24	7	29,17%	17	70,83%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal. (Ministério da Cidadania, 2020).

No caso dos CREAS, Tabela 3.2, a situação não só se reitera como se agrava, em termos de nota alcançada pelo indicador. Macaé ficou com 2,33, em sua média final, o que o coloca entre os 28,82% municípios brasileiros com CREAS que tiveram um desempenho muito baixo, na média alcançada. Novamente, comparado aos municípios do Estado do Rio de Janeiro, Macaé está entre os 8 com menor desempenho no indicador.

**Tabela 3.2 - Comparativo IDCREAS Médio 2017 – Municípios Brasileiros**

	Total	MUNICÍPIOS COM ID CREAS MÉDIO ENTRE 1 e 2,33	%	MUNICÍPIOS COM ID CREAS MÉDIO ACIMA de 2,33	%
MUNICÍPIOS COM CREAS (todos os portes) - BRASIL	2.342	675	28,82%	1.667	71,18%
GRANDE PORTE BRASIL	265	65	24,53%	200	75,47%
GRANDE PORTE REGIÃO SUDESTE	133	35	26,32%	98	73,68%
GRANDE PORTE ESTADO DO RJ	24	8	33,33%	16	66,67%

Fonte: Elaboração própria, com dados da Vigilância Socioassistencial do Governo Federal. (Ministério da Cidadania, 2020).

Outro ponto que permite um olhar ampliado acerca da condução da PAS no município é o que Arretche (2012) chamou de “comportamento dos gastos”. Sobre esse aspecto, analisaremos brevemente a Tabela 3.3, que apresenta o percentual de gastos do órgão gestor da política no período de 2017 a 2019.

A Tabela 3.3 demonstra que no ano de 2017 foi gasto apenas 44% do montante destinado à SEMDSDHA. Em 2018 houve um tímido aumento de 4% nos gastos em relação ao ano anterior, com utilização de 48% dos recursos disponíveis. No ano de 2019, verifica-se uma leve

ascensão no percentual dos gastos, uma vez que, somente no primeiro semestre, foi gasto quase o total do valor despendido nos 12 meses do ano de 2017.

Quando atentamos para as fontes de recursos, é explícito que os *royalties* (recursos de natureza pretensamente compensatória, oriundos do mercado petrolífero) e os recursos ordinários (receitas próprias) são as mais utilizadas, chegando respectivamente a 91,85% em 2017 e 87,56% em 2018.

**Tabela 3.3** - Percentual de Gastos da SEMDSDHA, segundo a Fonte de Recursos (2017-2019)

Fonte de Recursos	Exercício	Saldo Inicial	Suplementações	Reduções	Total de Créditos	Pago no Exercício	% de Gastos
ROYALTIES	2017	1.057.000,00	266.337,00	1.229.500,00	93.837,00	86.192,50	91,85%
ROYALTIES	2018	1.893.000,00	244.927,04	602.354,16	1.535.572,88	257.618,90	16,78%
ROYALTIES	2019	3.854.000,00	1.352.541,66	2.108.341,66	3.098.200,00	345.241,39	11,14%
FNAS (FONTE 18)	2017	710.000,00	4.814.031,23	141.000,00	5.383.031,23	377.286,80	7,01%
FNAS (FONTE 18)	2018	733.600,00	4.987.429,23	62.901,00	5.658.128,23	317.728,68	5,62%
FNAS (FONTE 18)	2019	132.000,00	23.500,00	23.500,00	132.000,00	0,00	0,00%
RECURSOS ORDINÁRIOS	2017	5.082.000,00	2.941.000,00	2.866.557,33	5.156.442,67	4.426.977,84	85,85%
RECURSOS ORDINÁRIOS	2018	6.801.300,00	6.228.948,67	5.548.660,78	7.481.587,89	6.551.117,43	87,56%
RECURSOS ORDINÁRIOS	2019	5.781.000,00	1.081.975,78	528.010,42	6.334.965,36	3.601.888,50	56,86%
FEAS (FONTE 98)	2017	64.000,00	382.478,04	0,00	446.478,04	0,00	0,00%
FEAS (FONTE 98)	2018	66.100,00	482.382,02	78.900,00	469.582,02	151.030,91	32,16%
FEAS (FONTE 98)	2019	60.000,00	41.099,60	41.099,60	60.000,00	0,00	0,00%
<b>Total Geral 2017</b>	<b>2017</b>	<b>6.913.000,00</b>	<b>8.403.846,27</b>	<b>4.237.057,33</b>	<b>11.079.788,94</b>	<b>4.890.457,14</b>	<b>44%</b>
<b>Total Geral 2018</b>	<b>2018</b>	<b>9.494.000,00</b>	<b>11.943.686,96</b>	<b>6.292.815,94</b>	<b>15.144.871,02</b>	<b>7.277.495,92</b>	<b>48%</b>
<b>Total Geral 2019</b> (1º Sem.)	<b>2019</b>	<b>9.827.000,00</b>	<b>2.499.117,04</b>	<b>2.700.951,68</b>	<b>9.625.165,36</b>	<b>3.947.129,89</b>	<b>41%</b>

Fonte. Recuperado de “Plano Municipal de Assistência Social de Macaé RJ, 2019-2021” de E. A. A. de Passos, E. M. Feres, E. P. Silva, K. M. Ladeira, L. M. Figueiredo, M. C. Estulano, S. M. Barros, 2019.

Observa-se que as transferências fundo a fundo (fonte 18 Federal e fonte 98 Estadual) representam os menores percentuais gastos chegando a 0,00% em ambas as fontes, em períodos diferentes.

Nessa ocasião, se pegarmos apenas o exemplo dos indicadores de funcionamento dos CRAS e CREAS, já assinalados aqui, notaremos que não se trata de ausência de necessidade de investimentos. Do mesmo modo, o quantitativo de pessoas que ainda vivem em situação de pobreza no município, analisado por Azevedo (2019), sugere-nos que ainda há muito que se gastar nas ações socioassistenciais. O município não dispõe, por exemplo, de um programa próprio de transferência de renda, o que poderia fazer frente às desigualdades sociais evidenciadas na “capital do petróleo”.

Se considerarmos que, além dos equipamentos governamentais do SUAS, esses gastos se dividem também entre instituições subvencionadas, programas municipais focalizados e políticas transversais (idoso, criança e adolescente, questões de gênero, igualdade racial, dentre outras), e dadas as condições insatisfatórias dos CRAS verificadas nos indicadores, podemos inferir uma condução bastante peculiar da PAS neste município, com possível ausência de prioridade para as diretrizes da nova PNAS.

Do ponto de vista jurídico, a Assistência Social em Macaé encontra respaldo no Plano Diretor (Lei Municipal Complementar n. 279, 2018, artigos 51 a 53), dando amplitude (aparente?) aos níveis de compromisso e responsabilidade do poder público com tal política. Apesar disso, verifica-se a necessidade de regulamentação da política pública em âmbito municipal, por meio da criação de Lei Municipal do SUAS e, sobretudo, da revisão da Lei Orgânica do Município (Título V, Capítulo I, Seção II, Artigos 180 a 185), criada em 1990 e atualizada até a Emenda Parlamentar n. 71 (2014). A Lei Orgânica municipal trata da temática da Assistência Social através de concepções arcaicas no que se refere ao escopo dessa política pública. Concepções estas já há muito superadas em âmbito nacional por meio de instrumentos legais e normativos.

Para verificarmos algumas nuances locais quanto ao processo de adesão/implementação do SUAS no município, analisaremos a Figura 3.1 em uma perspectiva comparativa (e meramente cronológica) de eventos em âmbito Federal e Municipal.

PERÍODO	EVENTO	
	FEDERAL	MUNICIPAL
2004-2006	PNAS ; NOB SUAS; NOB RH SUAS, Resolução CNAS 237/2006, sobre reformulação dos Conselhos de Assistência Social	ADESÃO AO SUAS(2005)
2008-2009	Implantação do Índice de Desenvolvimento dos CRAS (ID CRAS); Tipificação Nacional dos Serviços Socioassistenciais, Resolução CNAS 109/2009.	Lei 3.030/2008 – Reestruturação do FMS, com autonomia financeira e contábil; Implantação dos primeiros 02 CRAS e 01 Unidade de Acolhimento Adulto
2011	Lei 12.435 - Altera a LOAS e institui o SUAS.	Decreto Municipal 066/2011 - Dispõe sobre os Benefícios Eventuais (ainda em vigência)
2013	Resolução CIT Nº 01, de 07 de Fevereiro de 2013, Reordena os Serviços de Convivência e Fortalecimento de Vínculos (altera alguns conceitos e a lógica de financiamento)	Início de mandato de uma nova coligação no Executivo Municipal. São nomeados técnicos para áreas de Gestão do SUAS e Coordenações das Unidades Socioassistenciais, aproximando-se minimamente das orientações da NOB RH SUAS.
2015/2016	...	Leis Municipais 235/2015 e 256/2016. Respectivamente, cria e suprime cargos do SUAS no município, por meio de Reformas Administrativas.
2017	...	Lei Municipal 4.379/2017 - Dispõe sobre a Reestruturação do COMAS; Criação do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS

Figura 1. Comparativo de Eventos da Implementação do SUAS, nas esferas federal e municipal, (2004-2017). Adaptado de Registros do Ministério da Cidadania e Registros da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social, Direitos Humanos e Acessibilidade, da Prefeitura Municipal de Macaé/RJ.

Os eventos destacados na Figura 3.1 revelam avanços ocorridos em escala nacional, no período entre 2004 a 2013; e em alguns passos um pouco mais retardatários em âmbito municipal no período entre 2005 a 2017, sendo uns favoráveis e outros não. Os pontos favoráveis para a consolidação do SUAS no município, por nós aqui elencados, referem-se principalmente: à conquista de autonomia financeira e contábil com a reestruturação do Fundo Municipal de Assistência Social; às nomeações de técnicos para funções essenciais do SUAS (em substituição, ainda que momentânea, à cultura da nomeação de perfis político-eleitorais para os cargos de gestão); à reestruturação do Conselho Municipal de Assistência Social (COMAS); e à instituição do Fórum Municipal de Trabalhadores do SUAS (FMTSUAS), que supõe uma ampliação da participação social. Sob outra perspectiva, houve também mudanças desfavoráveis como as reformas administrativas que suprimiram e/ou deixaram de criar os cargos essenciais para a estrutura de gestão do SUAS.

Um ponto a ser avaliado na Figura 3.1 é a regulamentação dos benefícios eventuais que se deu por meio de Decreto Municipal n. 066 de 2011 – em pleno ano de promulgação da Lei do SUAS (2011). Ou seja, em lugar de requerer a participação do parlamento e/ou dos próprios Conselheiros de Assistência Social, que dispõem entre suas atribuições a definição de critérios para a concessão de tais benefícios (por meio de resolução), o executivo faz a opção por legislar de forma isolada, na contramão do movimento que se observava em âmbito nacional. Tal fato pode sugerir algum grau de dificuldade no diálogo entre o poder executivo e o poder legislativo ou ainda com o controle social, explicitando interferência nas “regras do jogo institucional” através da participação (ou ausência) de determinados atores. Essa seria, portanto, uma das formas de influência das instituições sobre a política, impactando os resultados dos conflitos, as estratégias dos atores e a produção da própria agenda de questões a serem objetos de políticas, enquadrando a luta política através de suas regras e formatos organizacionais. (Marques, 2013, p. 38).

O artigo 5º do referido decreto municipal (Decreto n. 066, 2011) prevê, em conformidade com o artigo 22º da LOAS (Lei n. 8.742, 1993) que os benefícios eventuais poderiam ser concedidos às famílias cuja renda mensal per capita fosse inferior a um quarto do salário mínimo. Contudo, no mesmo ano de publicação do decreto, ocorre a alteração da LOAS, com a promulgação da Lei n. 12.435 de 6 de julho de 2011. Portanto, essa concepção de critério de

renda para acesso aos benefícios eventuais é extinta desde 2011 em âmbito nacional. Todavia, o município norteia-se até a atualidade por um decreto que, mal houvera “nascido”, já estava obsoleto. Além disso, o mesmo decreto mantém em seu texto a responsabilidade sobre demandas que já foram formalmente reconhecidas como escopo de outras políticas públicas, como o caso da oferta de próteses (óculos).

Vale lembrar também que apesar da já mencionada adesão ao SUAS, o município manteve por alguns anos duas instituições governamentais atuando simultaneamente, com sobreposição de ações, na seara da mesma Política. Conforme consulta a registros internos do atual órgão gestor da Política, havia uma Fundação de Ação Social – órgão da administração pública indireta – responsável pela organização de “projetos” sociais, pelos Núcleos de Apoio à Família (NASF’s) e pelos Centros Municipais de Apoio à Infância e Adolescência (CEMAIA’s), que eram (e ainda são) os acolhimentos institucionais na modalidade abrigo para crianças e adolescentes. O outro órgão executor das ações nessa área era a Secretaria Municipal de Assistência Social (SEMAS), responsável pela distribuição de benefícios eventuais, através de “plantões sociais”. Assim, até o ano de 2008, o município dispunha de um(a) Secretário(a) de Assistência Social e um(a) Presidente da Fundação de Ação Social. Tal duplicidade é incompatível com a proposta do SUAS de comando único das ações e padronização da oferta de serviços, bem como supõe dificuldades ao controle social quanto à transparência na utilização dos recursos.

Além dessa duplicidade na gestão da política, os registros internos apontam ainda para a existência de Subsecretarias de Políticas Transversais (idoso, juventude, igualdade racial, mulher, pessoa com deficiência), vinculadas à SEMAS. Essa estrutura estendeu-se até o ano de 2013, quando os referidos órgãos foram extintos e o referenciamento desse público voltou-se para os CRAS e CREAS. Observa-se, nesse aspecto, uma lentidão no processo de efetiva adesão ao princípio da matricialidade sociofamiliar do SUAS, uma vez que as ações perduraram de modo focalizado no indivíduo.

Isso posto, ressaltam-se dois principais pontos que reforçam o nosso argumento de que neste município existem peculiaridades que, em certa medida, o afastam das orientações do Governo Central para a execução da Política de Assistência Social. São eles: a autonomia financeira suscetível aos interesses dos tomadores de decisões e a ausência de regulamentação da política em âmbito municipal, que pode dar margens a processos ancorados em práticas clientelísticas<sup>10</sup> históricas nesta área.

## Considerações Finais

A trajetória da política pública e suas nuances locais neste momento delineadas, não apresenta, a nosso ver, diferenças significativas em relação ao comportamento dos entes subnacionais como um todo; sobretudo os mais interiorizados, o que pode corroborar a ideia de *path dependence*, conforme mencionada.

Como destaca Di Giovanni (2009), as políticas públicas não são uma forma única ou exclusiva, porém convivem com formas vigentes nas diferentes sociedades. Ele destaca, por exemplo, conceitos como corporativismo, mandonismo local, coronelismo e populismo a título de outras formas políticas concorrentes ou mesmo coexistentes.

Buscou-se, ao longo dessa exposição, apresentar aspectos gerais do processo de adesão/implantação do SUAS nos municípios. Considerou-se o formato atual da Política de Assistência Social permeado pelo modelo de federalismo do Brasil e observou-se mais de perto a realidade do município de Macaé/ RJ.

Dados mostraram uma expressiva concentração de população em situação de pobreza e/ou em busca de empregos/subempregos que garantem acesso ou até mesmo permanência no município. Por outro lado, notam-se dificuldades na utilização dos recursos nas contas do órgão gestor da Política de Assistência Social em Macaé/RJ. E, ainda, dentre os gastos efetuados, não

<sup>10</sup>As relações clientelísticas se dão entre o governo ou políticos, e setores pobres da população. Para maior aprofundamento, indica-se Mandonismo, Coronelismo, discussão conceitual. de, J.M. Carvalho, 1997, recuperado de <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>.



se verifica a prioridade para a manutenção do SUAS nos moldes pactuados junto à instância federal.

Portanto, parece não ter efetivamente embarcado no “voo nacional” de estruturação e consolidação de um Sistema Único de Assistência Social. Ainda que, como já demonstrado, não vivencie apenas entraves que lhe sejam exclusivos (do ponto de vista da lentidão no reconhecimento da importância desta política pública), as consequências são locais e dentre elas um notável aprofundamento das desigualdades sociais.

## Referências

- Alves, V. R. (2011). Aplicação dos *royalties* de petróleo e a garantia constitucional do desenvolvimento sustentável. (*Dissertação de Mestrado*). Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.
- Arthur, W. B. (1990). Positive Feedbacks in the Economy. *Sci Am*(262), 92-99.
- Arretche, M. (2005). Quem taxa e quem gasta: a barganha federativa na federação brasileira. *Revista de Social e Política*, 24, 69-85. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/238/23802406.pdf>
- Arretche, M. (2012). *Democracia, federalismo e centralização no Brasil* (Vol.1, p. 227) Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas/ Fiocruz.
- Arretche, M. (2013). Quando instituições federativas fortalecem o governo central? *Novos Estudos CEBRAP*, 95, São Paulo. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0101-33002013000100003>
- Azevedo, D. C. (2019). Painéis da Pobreza em Macaé. In S. R. de Abreu, & M. R. de Carvalho (Orgs.), *Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Carvalho, J.M. (1997). *Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo*: Uma discussão conceitual. *Dados* (Vol. 40, n. 2). Rio de Janeiro. Recuperado de <https://doi.org/10.1590/S0011-52581997000200003>
- CECAD. (2020). Ferramenta de Consulta, Seleção e Extração de Informações do Cadastro Único. Recuperado de <https://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/cecad20/painel03.php>
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL: Promulgada em 5 de outubro de 1988. (2006). (8a ed.). Rio de Janeiro: Roma Victor.
- Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva-e-Silva, M. O., & RAICHELIS, R. (2014). A Política Nacional de Assistência Social e o SUAS: apresentando e problematizando fundamentos e conceitos. In Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva-e-Silva, M. O., & Raichelis, R. (Orgs.), *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.
- DECRETO MUNICIPAL n. 066, de 13 de maio de 2011. Regulamenta a Concessão de Benefícios Eventuais, na forma da legislação vigente. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé. Recuperado de [http://sistemas.macaerj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/\(Dec-066-2011\)\\_Dec.%20066-2011.pdf](http://sistemas.macaerj.gov.br:84/sim/midia/anexolegislacao/(Dec-066-2011)_Dec.%20066-2011.pdf)
- Di Giovani, G. (2009). As estruturas elementares das políticas públicas (Caderno de Pesquisa, n. 82). Campinas: NEPP-UNICAMP.
- Ferreira, S. da S. (2011). NOB-RH Anotada e Comentada. Brasília, DF: MDS; Secretaria Nacional de Assistência Social. Recuperado de [https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/NOB-RH\\_SUAS\\_Anotada\\_Comentada.pdf](https://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/NOB-RH_SUAS_Anotada_Comentada.pdf)
- Franzese, C. (2010). *Federalismo Cooperativo no Brasil: da constituição de 1988 aos sistemas de políticas públicas* (Tese de doutorado). Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, SP, Brasil. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/8219>
- Göttems, L. B. D., Evangelista, M.N., Pires, M. G.M., Silva, A. F. M., & Silva, P. A. (2009). Trajetória da política de atenção básica à saúde no Distrito Federal, Brasil (1960 a 2007): análise a partir do marco teórico do neoinstitucionalismo histórico. *Revista Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 25(6), 1409-1419. Recuperado de <https://www.scielo.org/article/csp/2009.v25n6/1409-1419/pt/>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (2010). Censo. Recuperado de <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaer/panorama>
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2019). Cidades. Recuperado de

<https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/macaee/panorama>

- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. (2019). Aglomerados subnormais. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/geociencias/organizacao-do-territorio/tipologias-do-territorio/15788-aglomerados-subnormais.html>.
- Jaccoud, L., Bichir, R., & Mesquita, A. C. (2017). O SUAS na Proteção Social Brasileira. Transformações recentes e perspectivas. *Revista Novos Estudos*. CEBRAP (Vol. 36, pp. 37-53). São Paulo.
- LEI ORGÂNICA DO MUNICÍPIO DE MACAÉ, de 05 de Abril de 1990. Consolidada até a Emenda n. 71 de 2014. Recuperado de <http://macae.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1322671708.pdf>
- LEI n. 8.742, de 07 de dezembro de 1993. LOAS. Dispõe sobre a organização da Assistência Social e dá outras providências. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18742.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18742.htm)
- LEI COMPLEMENTAR n. 238, de 09 de Junho de 2015 do Município de Macaé. Dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. Recuperado de <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1434065198.pdf>
- LEI COMPLEMENTAR n. 256, de 29 de Dezembro de 2016. Dispõe sobre a reestruturação na Administração Pública Municipal e dá outras providências. Recuperado de <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/uploads/Lei%20Complementar%202562016%20-%20Reforma%20Administrativa.pdf>
- LEI ORDINÁRIA n. 4.379, de 18 de julho de 2017. Dispõe sobre a derrogação da Lei Municipal n. 2.965 de 2007 e ab-rogação da Lei Municipal n. 3.764 de 12 e dá outras providências.
- LEI COMPLEMENTAR n. 279, de 16 de janeiro de 2018. Dispõe sobre a política de desenvolvimento urbano e o plano diretor do Município de Macaé. Recuperado de <http://www.macaee.rj.gov.br/planodiretor/conteudo/titulo/lei-n-2792018-plano-diretor>
- Lotta, G., Gonçalves, R., & Bitelman, M. (2014). A Coordenação Federativa de Políticas Públicas: Uma análise das políticas brasileiras nas últimas décadas. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania* (Vol. 19, n. 64). São Paulo. Recuperado de <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/26305/5817.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Lourenço, A. E. P., Junior, H. S., Souza, I. L., Amaral, I. B. S. T., Coelho, K. S. C., Cruz, K. T., Souza, T. O. (2019) Trajetória da Atenção à Saúde em Macaé: Desafios e Perspectivas. In S. R. de Abreu, & M. R. de Carvalho (Orgs.). *Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- Marques, E.C. (2013). As políticas públicas na ciência política. In E. Marques, & C. Faria (Orgs.), *A Política Pública como campo multidisciplinar*. São Paulo: Ed. UNESP/CEM.
- Miano, V.Y., Santos, A. G. M., Castello, G.V., & Couto, C. L. P. (2019). Importância da Exploração e Produção de Petróleo no Norte Fluminense: Impactos sobre emprego e renda. In S. R. de Abreu, & M. R. de Carvalho (Orgs.). *Macaé do Caos ao Conhecimento – Olhares acadêmicos sobre o cenário de crise econômica* (p. 576). Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.
- MINISTÉRIO DA CIDADANIA. (2020). Vigilância Socioassistencial do Governo Federal. Recuperado de <http://aplicacoes.mds.gov.br/sagi/atendimento/auth/index.php>
- MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E COMBATE À FOME. (2004). Política Nacional de Assistência Social - PNAS. Brasília. Recuperado de [http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia\\_social/Normativas/PNAS2004.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/publicacao/assistencia_social/Normativas/PNAS2004.pdf)
- Moljo, C. B., & Duriguetto, M. L. (2012). Sistema Único de Assistência Social, Organizações da Sociedade Civil e Serviço Social. Uma análise da realidade de Juiz de Fora. Juiz de Fora: Editora UFJF.
- NORMA OPERACIONAL BÁSICA DO SUAS. (2005). Brasília. Recuperado de <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-SUAS.pdf>
- NORMA OPERACIONAL BÁSICA DE RECURSOS HUMANOS DO SUAS. (2006). Brasília. Recuperado de <http://www.assistenciasocial.al.gov.br/sala-de-imprensa/arquivos/NOB-RH.pdf>
- Paiva, A. R. de, & Lobato, L. de V. C. (2017). Formulação da lei do sistema único de assistência social e a legitimação da política de assistência social. *Revista Ciência & Saúde Coletiva*. Recuperado de <https://www.scielo.org/article/csc/2019.v24n3/1065-1073/pt/>
- Passos, E. A.A., Feres, E.M., Silva, E.P., Ladeira, K. M., Figueiredo, L. M., Estulano, M. C. BARROS, S. M. (Orgs.). (2019). Plano Municipal de Assistência Social de Macaé 2019-2021. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé.

RESOLUÇÃO CNAS n.º 237, de 14 de dezembro de 2006. Dispõe sobre Diretrizes para a estruturação, reformulação e funcionamento dos Conselhos de Assistência Social. Recuperado de: [http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia\\_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf](http://www.mds.gov.br/webarquivos/legislacao/assistencia_social/resolucoes/2006/Resolucao%20CNAS%20no%20237-%20de%2014%20de%20dezembro%20de%202006.pdf)

Silva, D. E. da. (2013). A Construção do Sistema Único de Assistência Social: análise do processo decisório em torno da elaboração da PNAS de 2004 e da NOBSUAS de 2005 (*Dissertação de mestrado*). Universidade Federal Fluminense – UFF, Niterói, RJ, Brasil. Recuperado de [http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci\\_nlinks&ref=251315&pid=S1809-5267201800020001700028&lng=pt](http://pepsic.bvsalud.org/scielo.php?script=sci_nlinks&ref=251315&pid=S1809-5267201800020001700028&lng=pt)

Silva, M. O. da S., Araújo, C. C., & Lima, V. F. S. de A. (2014). Implantação, implementação e condições de funcionamento do SUAS nos municípios. In Couto, B. R., Yazbek, M. C., Silva-e-Silva, M. O., & Raichelis, R. (Orgs.), *O Sistema Único de Assistência Social no Brasil: uma realidade em movimento*. São Paulo: Cortez.

Silva, S. R. A., & Faria, T. J. P. . (2012). O Mapa da Migração em Macaé; impactos da Industrialização no Processo de Urbanização. In Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais, *Anais do Seminário Nacional da Pós-Graduação em Ciências Sociais UFES 2009* (Vol. 1, pp. 1-30). Vitória: Autor.

Artigo – Seção Estado, Organizações e Sociedade

# O papel das universidades e os núcleos de prática jurídica: o caso do Centro de Assistência Jurídica da Universidade Federal Fluminense Campus Macaé

*Ully Hashimoto Mayerhofer*<sup>1</sup>  
Universidade Federal Fluminense

## RESUMO

As universidades possuem um importante papel na sociedade e têm como pilares o ensino, pesquisa e extensão. No município de Macaé, observa-se que as universidades públicas e privadas ali instaladas são bastante atuantes, com a oferta de diversas atividades e serviços à população, nas mais variadas áreas do conhecimento, especialmente aquelas relacionadas aos cursos por elas oferecidos nessas unidades. Assim, o presente trabalho pretende dedicar-se ao estudo das diversas iniciativas das universidades que impactam diretamente a população, dentre elas se encontram os núcleos de prática jurídica, tais como o CAJUFF Macaé. Para tanto, buscou-se apresentar um breve relato sobre a evolução do CAJUFF Macaé, com a apresentação de dados acerca dos atendimentos e exposição das demais atividades desenvolvidas no escritório modelo, ressaltando seu desenvolvimento ao longo dos anos. O núcleo de prática do ICM/UFF Macaé vai além de uma exigência acadêmica formal, pois contribui para uma formação de qualidade para os alunos da graduação do curso de Direito e oferece assistência jurídica gratuita à sociedade. A pesquisa baseou-se no contato com as instituições analisadas por meio de seus portais oficiais e dos atores envolvidos nas atividades, bem como em diplomas legais e revisão bibliográfica. Este trabalho objetiva contribuir para a valorização e visibilidade dos trabalhos realizados pelas instituições de ensino superior localizadas no município através da análise mais aprofundada do CAJUFF Macaé, bem como ressaltar a necessidade de investimento, de forma a permitir a continuidade e qualidade dos serviços ofertados.

**Palavras-chave:** Universidades. Núcleos de prática jurídica. Sociedade. CAJUFF Macaé.

## ABSTRACT

Universities play an important role in society and have as pillars the teaching, research and extension. In the city of Macaé, it is observed that the public and private universities installed there are quite active, offering various activities and services to the population, in the most varied areas of knowledge, especially those related to the courses offered by them in these units. Thus, the present work intends to dedicate itself to the study of the diverse initiatives of the universities that directly impact the population, among them are the nuclei of legal practice, such as CAJUFF Macaé. To this end, we sought to present a brief report on the evolution of CAJUFF Macaé, with the presentation of data about the services and exposure of other activities developed in the model office, highlighting its development over the years. The ICM/UFF Macaé practice nucleus goes beyond a formal academic requirement, since it contributes to quality training for undergraduate students of the Law course and offers free legal assistance to society. The research was based on contact with the institutions analyzed through their official portals and the actors involved in the activities, as well as on legal diplomas and bibliographic review. This work aims to contribute to the valorization and visibility of the works carried out by higher education institutions located in the city through the more in-depth analysis of CAJUFF Macaé, as well as to emphasize the need for investment, in order to allow the continuity and quality of the services offered.

**Keywords:** Universities. Legal practice nuclei. Society. CAJUFF Macaé.

<sup>1</sup> Residente na Universidade Federal Fluminense (UFF), vinculada ao curso de Pós-Graduação Lato Sensu de Residência Jurídica em Resolução de Conflitos do Departamento de Direito do Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé (ICM).

## Introdução

As instituições de ensino superior têm um papel muito importante na sociedade, baseado nos pilares ensino, pesquisa e extensão. Esse tripé está previsto, inclusive, no artigo 207 da Constituição Federal (1988), que determina sua indissociabilidade.

As universidades impactam a sociedade, seja movimentando a economia da região na qual estão inseridas ou promovendo a disseminação do conhecimento. Essas instituições são capazes de colaborar com o desenvolvimento político e social da população através de suas atividades, que vão muito além do conhecimento acadêmico apenas aos seus alunos, mas por meio dos mais variados serviços por elas ofertados.

As instituições de ensino superior proporcionam diversas atividades que envolvem a população através de projetos de pesquisa, projetos de extensão e estágio supervisionado, em órgãos públicos ou mesmo nas dependências da própria universidade, gratuitos em sua grande maioria.

No município de Macaé, atualmente estão situadas universidades públicas – Universidade Federal Fluminense (UFF), Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Faculdade Miguel Ângelo da Silva Santos (FeMASS) e Instituto Federal Fluminense (IFF) – e privadas – Universidade de Ensino Superior Estácio de Sá, Faculdade Salesiana Maria Auxiliadora (FSMA), Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras de Macaé (FAFIMA) e Universidade Unigranrio – que oferecem diversos cursos, das mais variadas áreas.

O atendimento jurídico gratuito é um exemplo de iniciativa das universidades, que buscam oferecer relevantes serviços gratuitamente à comunidade em que estão situadas, tais como atendimento psicológico, auxílio para elaboração do imposto de renda e atividades envolvendo projetos de extensão em diversos seguimentos.

O objetivo deste artigo é estudar um caso específico de práticas jurídicas oferecidas por um dos escritórios modelos, o Centro de Assistência Jurídica da Universidade Federal Fluminense Campus Macaé (CAJUUFF Macaé) para inferir o papel desempenhado na contribuição à sociedade.

A metodologia utilizada é um estudo de caso. Para a elaboração deste estudo, foram utilizados como base de pesquisa, de forma a servir como inspiração para a escrita e aprofundamento do tema, artigos e trabalhos monográficos que abordam certos aspectos envolvendo a temática em questão, bem como diplomas legais acerca das diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Direito e a própria Constituição Federal.

Ademais, foram realizadas consultas às diversas instituições aqui citadas, pessoalmente, por contato telefônico e através dos atores envolvidos nas atividades, sendo alunos, residentes, professores ou funcionários que atuam ou já atuaram nesses locais.

Os dados referentes ao CAJUUFF Macaé foram fornecidos por residentes e professores atuantes no núcleo de prática, com base nos registros feitos em relatórios de atendimentos e acompanhamentos processuais por eles elaborados ao longo das atividades.

Foram localizadas ainda matérias e notícias nos portais oficiais das instituições de ensino aqui citadas e da Prefeitura Municipal de Macaé, com relevantes dados sobre as iniciativas desenvolvidas no município e região.

O tema objeto do presente estudo mostra-se atual e relevante. A partir da observação e análise do desenvolvimento das diversas iniciativas das universidades situadas no município de Macaé, especialmente os núcleos de prática jurídica como o CAJUUFF Macaé. Foi possível identificar, ao longo do tempo, diversos avanços, mas ainda há muitos pontos que demandam investimento e atenção.

A escolha da temática busca ainda contribuir para a valorização dos trabalhos realizados pelas instituições de ensino superior localizadas no município através da análise mais aprofundada do CAJUUFF Macaé, bem como chamar a atenção para as necessidades estruturais necessárias ao desenvolvimento de um bom trabalho, tais como espaço físico, equipamentos, corpo docente, residentes e técnico-administrativos.

Para tanto, o presente artigo está organizado em quatro (04) seções. Inicialmente

buscou-se apresentar as diversas iniciativas desenvolvidas pelas instituições de ensino superior de Macaé, descrevendo suas principais atividades voltadas à sociedade.

Em seguida, tratou-se dos núcleos de prática propriamente ditos, apresentando sua previsão e regulamentação, bem como sua importância e obrigatoriedade. Nesse tópico, ainda foi realizada uma breve revisão bibliográfica relevante à melhor compreensão do tema, abordando alguns dos relevantes estudos localizados sobre o assunto.

Finalmente, optou-se por dedicar uma seção específica para a análise do CAJUFF Macaé, de modo a apresentar suas principais características, o histórico de sua criação, seus objetivos e parcerias, passando por um relato sobre os editais de residência jurídica. Além disso, um tópico voltou-se à exposição do tipo de demandas recebidas e dos dados mais recentes relativos aos atendimentos, divididos por área. Ao final, foram pontuadas considerações sobre a importância e contribuição do CAJUFF Macaé para a sociedade, além de impressões sobre as perspectivas futuras sobre o núcleo de prática.

## **Iniciativas das Universidades Situadas no Município de Macaé**

As universidades, de uma forma geral, desenvolvem atividades envolvendo a população dos municípios e entorno voltadas para os domínios cognitivos dos cursos que oferecem, normalmente vinculadas ao estágio curricular obrigatório, projetos de pesquisa e projetos de extensão. Essas formas de atuação das universidades procuram retribuir à comunidade parte do conhecimento difundido nas salas de aula, além de complementar qualitativamente com práticas para a formação dos seus alunos.

Em Macaé, as instituições de ensino superior são muito atuantes e promovem diversas atividades envolvendo a comunidade em geral, com a oferta de serviços das mais variadas áreas do conhecimento.

Dentre as instituições privadas que possuem iniciativas para a sociedade na região, é possível citar a Universidade Estácio de Sá e a FSMA. A unidade da Estácio de Sá em Macaé dispõe de uma clínica de psicologia, onde são realizados atendimentos à população, havendo ainda parceria com a Prefeitura Municipal de Macaé para atendimento às escolas da Rede (alunos, professores e servidores da Educação).

Ademais, ofertam o curso de Direito, motivo pelo qual possuem um núcleo de prática jurídica situado na sede da instituição, atuante nas áreas cível, previdenciário, família e trabalhista. O atendimento é totalmente gratuito e a seleção dos assistidos considera seu perfil socioeconômico. Além disso, o núcleo de primeiro atendimento do Juizado Especial Cível da Comarca de Macaé presente no Fórum Estadual da cidade funciona com alunos e funcionários da Estácio de Sá, também de forma gratuita.

A Faculdade Salesiana dispõe da Clínica Escola de Psicologia Santa Teresa, que oferece atendimento psicológico e o serviço de orientação vocacional/profissional. Seu público-alvo abrange crianças, adolescentes, adultos, idosos e grupos, os quais devem passar por uma entrevista de triagem.

No que se refere às instituições públicas, é possível citar a UFRJ e a UFF, pois promovem atividades voltadas à população. A UFRJ dispõe de projetos de extensão do curso de nutrição voltados às áreas de alimentação complementar e aleitamento materno, que se desenvolvem em diversos órgãos, notadamente os municipais, tais como o Hospital Público Municipal (HPM), as unidades da Estratégia de Saúde da Família (ESF) e os Centros de Referência de Assistência Social (CRAS). Há ainda atividades de estágio curricular obrigatório realizadas no Centro de Referência do Adolescente (CRA).

O Instituto de Biodiversidade e Sustentabilidade (NUPEM/UFRJ) desenvolve projetos de extensão como o vinculado ao curso de graduação em ciências biológicas que promoveu uma capacitação para elaboração de adubo orgânico. A atividade envolveu alunos da graduação, alunos do mestrado profissional, docentes e técnicos do NUPEM/UFRJ, além de membros da localidade do Barreto (Universidade Federal do Rio de Janeiro [UFRJ], 2020b).

O Instituto realizou ainda recentemente a primeira edição do evento “NUPEM/UFRJ com Ciência para Crianças”, onde crianças tiveram acesso às coleções biológicas da instituição

e conheceram mais sobre biodiversidade, aproveitando o período das férias escolares para aproximar as crianças à ciência e às pesquisas (UFRJ, 2020a).

A UFF, por meio do curso de ciências contábeis, oferece o chamado Sabadão do Leão, onde ocorre orientação e auxílio aos contribuintes para a transmissão da declaração do imposto de renda. Os atendimentos são gratuitos e são realizados pelos alunos da graduação, com a supervisão de professores.

Há ainda o núcleo de prática jurídica, o CAJUFF Macaé, situado no Pólo Universitário, vinculado ao Departamento de Direito do Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé (ICM) da UFF, que oferece à população atendimento jurídico gratuito nas áreas cível, trabalhista e família/sucessões. O núcleo atua com alunos, professores, residentes e técnico-administrativos, e será abordado mais detalhadamente adiante.

O ICM dispõe de diversos projetos de inserção social, tais como o Núcleo de Apoio Contábil e Fiscal (NAF), o Laboratório de Pesquisa, Ensino e Extensão Gestão de Pessoas, Subjetividade, Organizações e Trabalho (LAPEEX PSOT) e o Núcleo de Estudos Afro-brasileiro e Indígena da Cidade Universitária de Macaé (NEABI). Há ainda as empresas juniores Destra Assessoria Jurídica Júnior, Merx Assessoria Júnior e Constatar Consultoria Júnior.

Além disso, a UFF desenvolve projetos de pesquisa e extensão vinculados aos seus mais variados cursos, dentre eles o Café com RH, Cidadania Ativa e Maria da Penha nas Escolas.

## **Núcleos de Prática Jurídica**

Os alunos da graduação do curso de Direito, assim como em outros cursos, possuem, em sua grade curricular, o estágio como elemento obrigatório para sua conclusão. A experiência prática vai além de uma exigência formal, ele complementa ricamente a formação do estudante, permitindo a vivência profissional antes mesmo do recebimento do diploma. A previsão e a regulamentação dos núcleos de prática das Faculdades de Direito encontra-se na Portaria nº 1.886 (1994) do Ministério da Educação (MEC) detalhada em seus artigos 10 e 11. O referido Diploma trouxe como uma das principais inovações para as diretrizes curriculares do curso de Direito o eixo de formação prática, a ser desenvolvido através das atividades concretas e simuladas no núcleo de prática jurídica, com a devida supervisão pedagógica.

Nesse sentido, a Resolução CNE/CES nº 9 (2004) do Ministério da Educação, que trata das diretrizes curriculares nacionais do curso de graduação em Direito, determina, em seu artigo 7º, §1º, que o estágio pode contemplar convênios com outras entidades ou instituições e escritórios de advocacia; serviços de assistência judiciária implantados na própria instituição, nos órgãos do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, ou mesmo em departamentos jurídicos oficiais. Em todas as hipóteses, deverá haver supervisão das atividades e elaboração de relatórios a serem apresentados à coordenação de estágio da Instituição de Ensino, para avaliação.

Os núcleos de prática, ou escritórios modelos, são os locais situados nas universidades para o desenvolvimento das atividades práticas por meio do atendimento ao público com consultoria jurídica, elaboração de peças processuais, estudo de casos reais e simulados, análise jurisprudencial, realização de visitas institucionais, acompanhamento de audiências, além da troca de experiências entre alunos, professores e residentes.

Assim como as Defensorias Públicas, os núcleos de prática jurídica são importantes meio de acesso à justiça a pessoas que não possuem meios de arcar financeiramente com os custos de um processo judicial, especialmente no que se refere a honorários advocatícios. Nesse sentido, os centros de assistência jurídica auxiliam os necessitados a ingressar com suas demandas no Poder Judiciário ou mesmo a obter consultoria jurídica de forma gratuita.

Ademais, os escritórios modelos são para além de formalmente obrigatórios, mas essenciais para uma formação de qualidade para os alunos da graduação do curso de Direito, sendo a ocasião propícia para um contato direto com a atuação prática profissional, sob a supervisão e orientação do professor, bem como a contribuição do residente jurídico.

O município de Macaé dispõe, atualmente, de duas instituições de ensino superior com a oferta do curso de Direito, sendo uma pública, a Universidade Federal Fluminense, e outra

privada, a Universidade Estácio de Sá. Ambas as instituições possuem núcleos de prática jurídica fortemente atuantes.

## Revisão Bibliográfica

A literatura pesquisada sobre os núcleos de prática jurídica trata principalmente de sua função pedagógica aos alunos da graduação mas também como recurso de universalização do acesso à justiça no que se refere à assistência jurídica integral e gratuita à população hipossuficiente.

Hudler e Furtado (2015) reconhecem a função social dos núcleos de prática e consideram que a participação direta dos alunos nos casos concretos e simulados contribui para sua formação, permitindo uma reflexão crítica, bem como o contato com a realidade e a atuação prática.

Cabe ressaltar que os atendimentos jurídicos nos escritórios modelos são obrigatoriedades vinculadas ao curso de Direito, não se tratando de atividades de extensão propriamente ditas. No entanto, não se pode ignorar suas semelhanças, principalmente no que se refere aos seus objetivos comuns.

Ambas as atividades assemelham-se no que diz respeito à busca pela formação profissional e humanística, permitindo a inserção do acadêmico na realidade cotidiana. Nesse sentido, Deslandes e Arantes (2017) entendem que “o meio está inserido na formação curricular acadêmica, assim como a academia deve estar inserida no meio em que se encontra”.

Cumprе ressaltar que a prática objetiva o aperfeiçoamento do aprendizado acadêmico, contribuindo na obtenção de autoconfiança, conhecimento profissional, melhoria do currículo e aumento das possibilidades de ingresso no mercado de trabalho (Deslandes & Arantes, 2017).

Quanto ao CAJUFF Macaé, foram localizados trabalhos abordando prioritariamente os meios alternativos de resolução de conflitos, com foco na mediação, em que os autores analisam os benefícios do emprego das práticas consensuais aos conflitos sociais (Santos & Ferreira, 2012; Santos, Pimentel, & Marques, 2015; Santos & Rezende, 2013; Santos, Yagodnik, & Marques, 2014).

Insta salientar que os núcleos de prática correspondem, inclusive, a um dos critérios avaliados pelo MEC e pela Ordem dos Advogados do Brasil (OAB) como indicador de conceituação do curso, considerando suas condições de instalação, recursos materiais e humanos próprios e adequados, o que enfatiza sua importância (Bello & Ferreira, 2018; Sousa, 2006).

Assim, é possível observar a identificação de trabalhos abordando a temática da prática jurídica, especialmente quanto aos núcleos de prática. No entanto, considera-se necessária a contínua produção de material relevante e atual sobre essa importante iniciativa das universidades, bem como trazer novos assuntos para o foco do debate.

## Estudo de Caso CAJUFF Macaé

A UFF atualmente oferece no município de Macaé os cursos de bacharelado em Administração, Ciências Contábeis e Direito. A instalação dos dois primeiros cursos ocorreu em 1992 e começou a funcionar em março de 1993, através de um convênio com a Prefeitura Municipal de Macaé, por meio da Fundação Educacional de Macaé (FUNEMAC), funcionando inicialmente como uma extensão dos cursos de Niterói. (Universidade Federal Fluminense [UFF], 2019)

O curso da graduação em Direito foi instalado em 2001, por meio de um convênio entre a universidade e o Governo do Estado do Rio de Janeiro. Até o ano de 2005 funcionava como uma extensão da Faculdade de Direito de Niterói. (UFF, 2019)

Em 2011, houve a criação dos Departamentos de Direito e de Administração e Contabilidade, este último posteriormente dividido em duas partes. Em 2012, foi instituído o campus da universidade em Macaé. Finalmente, em 2013, foi criada a unidade independente



e passou a ser intitulada ICM, resultando em uma maior autonomia dos cursos, com currículo e grade próprios. (UFF, 2019)

O CAJUFF Macaé está vinculado ao Departamento de Direito do ICM/UFF Macaé e, a partir de 21 de março de 2018, passou a ser intitulado Núcleo de Prática Jurídica Professora Carla Fernandes de Oliveira, em homenagem à professora que integrou o corpo docente da instituição (UFF, 2018).

O núcleo de prática, criado em 2006, possui regulamento próprio que disciplina suas atividades, definindo sua administração e requisitos, detalhando a carga horária dos estagiários e demais regramentos acerca do estágio obrigatório.

Na UFF, o núcleo de atendimento jurídico vincula-se ao estágio supervisionado, em que os alunos, acompanhados dos professores e dos residentes, têm a oportunidade de vivenciar a atuação prática através de atendimentos a casos reais, desenvolvimento da escuta, discussão dos casos concretos e possibilidades de resolução, orientação sobre a postura profissional, elaboração de peças processuais, visitas a órgãos públicos, acompanhamento processual, análise e aplicação de jurisprudência, dentre outros.

Acredita-se na importância da complementação mútua entre teoria e prática para um ensino de qualidade, que oportuniza aos alunos a prática de sua futura profissão, bem como o contato com outros profissionais atuantes na área, integrando os aspectos teóricos aos práticos, o que representa o principal objetivo dos estágios supervisionados.

Considerando tal relevância, o estudo dos núcleos de prática, em especial do CAJUFF Macaé, busca contribuir para a demonstração de sua importância para a comunidade onde estão inseridos, visando conceder a devida atenção ao trabalho neles desenvolvidos e ampliar a qualidade e a abrangência dos atendimentos.

## **Objetivos e Parcerias do CAJUFF**

O principal objetivo do CAJUFF é oferecer estágio curricular aos alunos cursando do 7º ao 9º períodos de Direito no ICM, além de ofertar assistência jurídica consultiva à população hipossuficiente, considerando o aspecto socioeconômico.

Ademais, o núcleo possui ainda parcerias com outras instituições, dentre elas o Centro Especializado de Atendimento à Mulher de Macaé (CEAM), o Centro de Referência em Inovação para Operações Sustentáveis (CRIOS UFRJ) e a Associação de Engenheiros Sem Fronteiras – UFF Rio das Ostras (ESF-RDO), de modo a prestar apoio acadêmico e consultivo.

Em 2008, foi lançado um edital de residência jurídica na UFF, sendo ofertadas duas (02) vagas para Macaé, em parceria com a Prefeitura Municipal de Macaé, com início das atividades no primeiro semestre de 2009. A residência previu a duração de dois anos e carga horária de 40 horas semanais. A seleção dos candidatos foi composta por uma prova escrita e análise de currículo. Na ocasião, houve oferta de bolsa para ajuda de custo, exigindo dedicação exclusiva.

Foram desenvolvidos na UFF Macaé os projetos de extensão “Meios alternativos de solução de conflitos no Centro de Assistência Judiciária – CAJUFF/Macaé” (Santos, Yagodnik, & Marques, 2014) e “Mediação na Assistência Jurídica: conscientizando-se a população sobre esta alternativa”, envolvendo os advogados residentes e alunos estagiários do CAJUFF Macaé. Com isso, buscou-se “colocar em prática a aplicação da política de conscientização da mediação como ação estratégica de democratização e facilitação do exercício do direito fundamental de acesso à justiça da população” (Santos & Ferreira, 2012).

O referido trabalho obteve resultados positivos. Além de conscientizar os alunos estagiários de que não há apenas a via jurisdicional para a resolução de conflitos, logrou êxito da prática mediativa em quatro (04) casos concretos, envolvendo processos que tramitavam nas Varas Cíveis e de Família da Comarca de Macaé, no primeiro semestre do ano de 2012 (Santos & Ferreira, 2012).

O edital do Programa de Residência Jurídica lançado em 2013 teve a oferta de três (03) vagas para Macaé, a partir do convênio com a Prefeitura Municipal de Macaé. Segundo os registros fornecidos pela coordenadora à época, professora doutora Cibele Carneiro, no ano de

2013, “o CAJUFF teve 224 clientes assistidos, 38 novas ações ingressadas e 58 audiências realizadas, fora os atendimentos apenas para orientação jurídica e, atualmente, são 160 processos em andamento” (Prefeitura Municipal de Macaé, 2014).

No ano de 2018, houve o lançamento de edital para Pós-Graduação *lato sensu* de Residência Jurídica em Resolução de Conflitos para Macaé, com a oferta de 10 vagas, sendo concedida bolsa para os cinco (05) primeiros classificados, com duração de 24 meses. A seleção para o curso de Residência Jurídica incluiu prova escrita, análise curricular e entrevista, inclusive avaliação de títulos.

Assim, desde o segundo semestre de 2018, foram retomados os atendimentos ao público, contando com uma equipe de residentes jurídicos. Os atendimentos ocorrem na presença do professor responsável, residentes jurídicos e alunos estagiários, no horário da disciplina, e são divididos por áreas do Direito.

O estágio supervisionado segue a seguinte ordem: cível, penal, trabalhista e família/sucessões. Assim, é oportunizado aos alunos o contato com as diferentes áreas do Direito a partir de demandas advindas de casos reais, observando o currículo da UFF.

## **Tipos de Demandas Atendidas**

Nos atendimentos cíveis, constatou-se uma maior ocorrência de questões envolvendo relações de consumo, especialmente bancárias e cobranças indevidas, além de demandas referentes a direitos reais. Foram realizados atendimentos, consultas processuais, revisões contratuais, elaboradas notificações extrajudiciais e pareceres jurídicos, além da produção de petições iniciais para serem distribuídas no Juizado Especial Cível diretamente pelo assistido.

Em 2019, houve uma experiência de resolução de conflito por meio da mediação, em que as partes formalizaram acordo que permitiu a renovação de um contrato de locação e a assinatura de um instrumento de confissão de dívida.

Quanto a Direito do Trabalho, as demandas giram em torno de requerimento de verbas rescisórias, reconhecimento de vínculo empregatício e estabilidade provisória. Houve a distribuição de cerca de 20 reclamações trabalhistas nesse período, além da realização de atendimentos consultivos e de cálculos trabalhistas.

A equipe de Direito de Família e Sucessões registrou uma maior procura de casos relativos à fixação de alimentos e guarda com regulamentação, sendo distribuídas cerca de sete (07) ações e realizados atendimentos.

No que se refere ao Direito Penal, não estão sendo realizados atendimentos ao público externo, apenas atividades envolvendo casos simulados e discussões sobre temas pertinentes, porém foram prestadas consultorias acerca de auxílio reclusão e violência doméstica.

Cumprir informar ainda o recebimento de demandas do âmbito da Justiça Federal, principalmente previdenciárias, sendo prestadas orientações e realizados encaminhamentos aos assistidos, apesar de não haver uma equipe destinada especificamente a essa finalidade.

Considerando os registros dos atendimentos realizados ao longo dos anos, é possível observar uma grande procura da população pela assistência jurídica gratuita para todos os ramos do Direito. Tal demanda demonstra a necessidade do pleno funcionamento do núcleo de prática, de forma a ampliar o acesso à justiça.

## **Contribuição do CAJUFF para a Sociedade e Perspectivas Futuras**

É possível observar o desenvolvimento do CAJUFF Macaé ao longo dos anos, a partir da oferta de Programas de Residência Jurídica, com substancial aumento do número de vagas e de bolsas, além da melhoria em sua estrutura física.

O CAJUFF funcionava inicialmente em um prédio situado no Centro de Macaé até agosto de 2013. Após essa data, passou a desenvolver suas atividades na Cidade Universitária, onde está localizada a UFF. Recentemente, houve uma melhora na estrutura física do núcleo de prática, sendo disponibilizada uma sala mais ampla, com a existência de local reservado

para atendimento individualizado aos assistidos.

A demanda recebida pelo núcleo de prática é, em sua maioria, espontânea, conforme relato dos atores envolvidos nas atividades e seus relatórios de atendimento. No entanto, há assistidos que buscam atendimento a partir de encaminhamentos dos parceiros e de outros órgãos, notadamente da rede pública. Ocorre ainda procura por alunos e funcionários do próprio Polo Universitário pelos serviços de consultoria jurídica.

O CAJUFF Macaé, enquanto núcleo de prática jurídica, corresponde ao local onde os alunos concluintes do curso de Direito do ICM/UFF Macaé desenvolvem suas atividades de estágio, sendo, muitas vezes, a primeira oportunidade de contato prático-profissional em sua área de formação. Ademais, representa uma excelente oportunidade de experiência e aprimoramento profissional aos residentes jurídicos.

No que diz respeito aos serviços ofertados à comunidade, é realizado atendimento jurídico ao público, de forma gratuita, mediante prévio agendamento para a área do Direito correspondente à demanda apresentada. Os alunos estagiários, juntamente com os residentes jurídicos, sob a supervisão do professor, prestam a consulta jurídica a partir do relato do assistido e da análise da documentação apresentada.

Assim, são esclarecidos os aspectos jurídicos envolvidos no caso concreto, podendo ser elaborados pareceres jurídicos, instrumentos particulares, notificações extrajudiciais, cálculos trabalhistas e petições iniciais. A depender da demanda, bem como dos aspectos socioeconômicos do assistido, o residente jurídico poderá representá-lo judicialmente. Nesse caso, o advogado residente fará o acompanhamento processual e a orientação do assistido, bem como participará das audiências agendadas pelo Poder Judiciário, até a conclusão do processo, com seu efetivo trânsito em julgado.

Há casos ainda em que se observa a possibilidade de aplicação de meios alternativos para a resolução dos conflitos, por meio de práticas mediativas e de acordos extrajudiciais. A equipe do CAJUFF procederá nesse sentido quando identificar o benefício para o assistido e/ou maior agilidade na resolução da demanda, já que um processo judicial pode perdurar por muitos anos.

Insta salientar, a partir do relato dos professores e residentes atuantes no núcleo de prática, que muitos dos assistidos chegam aos atendimentos angustiados e fragilizados, com dúvidas e sentimento de insegurança por, muitas vezes, não saber como proceder para resolver sua demanda. Assim, reconhecem o CAJUFF Macaé como uma fonte segura de informações, com profissionais capacitados a prestar atendimento jurídico, ainda que em caráter exclusivamente consultivo, em alguns casos.

Nesse sentido, é possível observar que a principal forma de divulgação dos serviços do núcleo de prática ocorre por encaminhamento de outros órgãos, tais como Defensoria Pública, CEAM e Procuradoria Adjunta de Proteção e Defesa do Consumidor (PROCON), bem como por indicação de assistidos já atendidos e satisfeitos com o atendimento.

Em relação às perspectivas futuras, há ainda a previsão de que, em breve, a UFF receba um prédio próprio no pólo universitário para instalação da sede do ICM, que atualmente compartilha outros prédios da Cidade Universitária com as demais instituições ali situadas. Tal fato poderá contribuir ainda mais com as atividades do CAJUFF Macaé.

No entanto, apesar dos avanços, não se pode olvidar da necessidade de investimento contínuo, de modo a permitir um atendimento de qualidade à população e a continuidade das atividades do núcleo de prática jurídica do ICM/UFF Macaé.

## **Considerações Finais**

Considerando todo o exposto, é possível observar que as instituições de ensino superior situadas no município de Macaé são bastante atuantes.

As universidades ofertam muito além do conhecimento acadêmico aos seus alunos, disponibilizam diversos serviços e atividades à população do município e seu entorno. Essas formas de atuação das universidades buscam retribuir à comunidade e difundir o

conhecimento das salas de aula.

As atividades desenvolvidas nas instituições abrangem as diversas áreas do conhecimento, especialmente aquelas relacionadas aos cursos oferecidos por elas no município.

Dentre esses serviços, optou-se por fazer um recorte temático, abrangendo os núcleos de prática jurídica e, mais especificamente, o CAJUFF Macaé.

Assim, foi possível observar que os escritórios modelos contribuem positivamente para todos os atores envolvidos, são eles os alunos da graduação, os residentes jurídicos e a própria sociedade onde estão inseridos, a partir da disponibilização de uma assistência jurídica gratuita de qualidade.

O CAJUFF Macaé passou por diversas mudanças ao longo dos anos, com a oferta de editais de residência jurídica e alteração do local de funcionamento. Nesse sentido, conclui-se que atualmente possui uma estrutura mais consolidada, com a disponibilização de uma sala maior, climatizada e com espaços para atendimento individualizado, além de recursos básicos para o desenvolvimento de suas atividades.

Desse modo, observa-se a evolução do núcleo de prática do ICM/UFF Macaé, porém é necessária a aplicação de investimento contínuo, dispensando a devida atenção que o serviço demanda, de modo que as atividades não sejam interrompidas e seja possível ofertar um atendimento de qualidade à população.

A demanda existe e a grande procura para atendimentos nas mais diversas áreas reforça a tese de que os núcleos de prática demandam atenção e investimento. Assim, busca-se contribuir para a melhoria na qualidade do ensino para os alunos da graduação do curso de Direito e no acesso à justiça para a população do município e seu entorno.

Não há a pretensão no esgotamento do tema, mas apenas uma contribuição para o estudo e análise das atividades desenvolvidas pelas instituições de ensino superior situadas no município de Macaé, especialmente quanto ao núcleo de prática jurídica de uma Universidade Federal, situado em um campus do interior, como o CAJUFF Macaé.

Nesse sentido, promover o desenvolvimento de um turismo mais sustentável em Macaé é possível e aconselhável. Não obstante, para tanto, é indispensável que o planejamento e a gestão do turismo integrem os atores do poder público municipal, da iniciativa privada e do terceiro setor em torno de um horizonte comum e de longo prazo. Portanto, o turismo como fenômeno complexo e que se conecta de forma indissociável com as demais atividades do município, pode ser mais sustentável em Macaé, desde que tenha como princípios norteadores os benefícios sociais e econômicos para o maior número de pessoas, a conservação de seu patrimônio ambiental e a valorização de sua cultura, além de contar com uma estrutura política integrada e que sustente essa visão.

## **Referências**

- Altieri, M. A. (2012). *Agroecologia: bases científicas para uma agricultura sustentável*. (3a ed.) São Paulo, SP/ Rio de Janeiro, RJ: Expressão Popular e AS-PTA.
- Bello, E., & Ferreira, L. P. (2018). Clínicas de direitos humanos no Brasil: um estudo sobre seu processo de implementação e funcionamento na prática e no ensino jurídico. *Revista de Estudos Constitucionais, Hermenêutica e Teoria do Direito*, 10(2), 170-182. Unisinos.
- CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. (1988. Recuperado em 10 dezembro, 2020, de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm).
- Costa, A. B. (2008). As origens do núcleo de prática jurídica da UnB. *Extensão em Foco*, I, 15-24. Curitiba: UFPR.
- Deslandes, M. S. S., & Arantes, A. R. (2017). A extensão universitária como meio de transformação social e profissional. *Sinapse Múltipla*, 6 (2), 179-183.
- Hudler, D. J., & Furtado, M. S. (2015). A assistência jurídica em núcleos de prática jurídica e a possibilidade de extensão de prerrogativas da Defensoria Pública. *Revista Jus Navigandi*. 20, 4438, Recuperado em 16

junho, 2020, de <https://jus.com.br/artigos/41510>.

PORTARIA nº 1.886, de 30 de dezembro de 1994 (1994). Recuperado em 10 dezembro, 2020, de <http://www.zumbidospalmares.edu.br/pdf/legislacao-ensino-juridico.pdf>.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. (2014). Funemac e UFF oferecem atendimento jurídico gratuito na Cidade Universitária. Recuperado em 10 dezembro, 2020, de <http://www.macaerj.gov.br/ensinosuperior/leitura/noticia/funemac-e-uff-oferecem-atendimento-juridico-gratuito-na-cidade-universitaria>.

RESOLUÇÃO CNE/CES nº 9, de 29 de setembro de 2004 (2004). Recuperado em 10 dezembro, 2020, de [http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09\\_04.pdf](http://portal.mec.gov.br/cne/arquivos/pdf/rces09_04.pdf).

Santos, C. C. C. M., & Ferreira, M. V. R. (2012). Mediação: conscientização do tema no centro de assistência judiciária – CAJUFF Macaé. *Anais do I Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades*. Niterói, RJ, Brasil.

Santos, C. C. C. M., Pimentel, F. P., & Marques, G. P. Y. (2015). Ensino jurídico e meios autocompositivos de solução de conflitos. CONINTER 4. 210-227. Foz do Iguaçu/PR: UNIOESTE.

Santos, C. C. C. M., & Rezende, R. R. (2013). A mediação como instrumento transformador da cidadania. *Mediação extrajudicial e justiça restaurativa* (1a ed.). 45-60. Niterói: PPGSD.

Santos, C. C. C. M., Yagodnik, E. B., & Marques, G. P. Y. (2014) O ensino jurídico e os meios consensuais de resolução de conflitos. *Mediação: um panorama atual*, I. Niterói: PPGSD

Sousa, J. G., Jr. (2006). Ensino do direito, núcleos de prática e de assessoria jurídica. *Veredas do Direito*, 3 (6), 123-144. Belo Horizonte.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. (2020a). NUPEM/UFRJ recebe crianças para atividades científicas. jan. 2020a. Recuperado em 10 dezembro 2020, de <http://www.macaerj.ufrj.br/nupem/index.php/novidades-slideshow/1167-nupem-ufrj-recebe-criancas-para-atividades-cientificas>.

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO. (2020b). Projeto de extensão do NUPEM/UFRJ promove capacitação para elaboração de adubo orgânico. Recuperado em 10 dezembro 2020, de <http://www.macaerj.ufrj.br/nupem/index.php/novidades-slideshow/1168-projeto-de-extensao-do-nupem-ufrj-promove-capacitacao-para-elaboracao-de-adubo-organico>.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. (2018). O CAJUFF Macaé é reconhecido como Núcleo de Prática Jurídica Professora Carla Fernandes de Oliveira. Recuperado em 10 dezembro 2020, de <http://icm.sites.uff.br/?p=1367>.

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE. (2019). Histórico do ICM: da chegada da UFF em Macaé aos dias atuais. Recuperado em 10 dezembro 2020, de [http://icm.sites.uff.br/?page\\_id=190](http://icm.sites.uff.br/?page_id=190).