

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM PLANEJAMENTO
REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DA CIDADE

Rodrigo Pyramides Pinheiro

**Políticas de Planejamento Urbano em Macaé: Cidade e Porto na Economia do
Petróleo - análise do TEPOR (Novo Terminal Portuário)**

Campos dos Goytacazes

Outubro/2020

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO STRICTO SENSU EM PLANEJAMENTO REGIONAL
E GESTÃO DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E
GESTÃO DA CIDADE

Rodrigo Pyramides Pinheiro

**Políticas de Planejamento Urbano em Macaé: Cidade e Porto na Economia do
Petróleo - análise do TEPOR (Novo Terminal Portuário)**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade, da Universidade Candido Mendes – Campos/RJ, para a obtenção do grau em mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade.

Orientadora: Dr^a. Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda

Campos dos Goytacazes
Outubro/2020

Catlogação na Fonte

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 005/2021

Pinheiro, Rodrigo Pyramides.

Políticas de planejamento urbano em Macaé: cidade e porto na economia do petróleo – análise do TEPOR (Novo Terminal Portuário). / Rodrigo Pyramides Pinheiro – 2020.
147 f.

Orientador(a): Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2020.

Referências: f. 135-145

1. Planejamento Urbano. 2. Portos. 3. Macaé. I. Arruda, Ana Paula Serpa Nogueira de, orient. II. Universidade Candido Mendes – Campos. III. Título.

CDU – 711.4(815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7^a-6723

POLÍTICAS DE PLANEJAMENTO URBANO EM MACAÉ: CIDADE E PORTO
NA ECONOMIA DO PETRÓLEO – ANÁLISE DO TEPOR (NOVO
TERMINAL PORTUÁRIO)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-
Graduação em Planejamento Regional e Gestão de
Cidades, da Universidade Candido Mendes –
Campos dos Goytacazes/RJ, para obtenção do grau
de Mestre em Planejamento Regional e Gestão de
Cidades.

Aprovada em 09 de outubro de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof^a. Dr^a. Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda
Universidade Candido Mendes

Prof^o. Dr. José Luis Vianna da Cruz
Universidade Candido Mendes

Prof^o. Dr. Leandro Bruno Santos
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2020

Resumo

O objetivo geral do estudo foi de analisar as políticas públicas recentes de planejamento urbano na cidade de Macaé, relacionadas aos empreendimentos portuários, direcionadas principalmente as atividades ligadas à indústria do petróleo e gás, uma vez que a administração municipal tem assumido uma postura empreendedora justificada na necessidade de manter e atrair novos investimentos no setor. Atualmente a cidade vivencia a mudança na reestruturação da logística de exploração e produção de petróleo e gás, base econômica estruturante local, diante da descoberta do pré-sal e da atualização do seu marco regulatório. Novas demandas logísticas foram criadas e a cidade sente as repercussões das mudanças. Uma delas, a necessidade de ampliação das atividades portuárias como justificativa para a manutenção do sistema de desenvolvimento econômico local principal. Em resposta a impossibilidade de ampliação do atual porto, em Imbetiba, se tem a proposta de construção de um novo Complexo Portuário, denominado TEPOR, na orla norte da área urbana do município. Nesse sentido, a metodologia de pesquisa foi baseada em revisão bibliográfica, levantamento documental, sistematização das principais leis municipais que tratam do planejamento urbano e arquivos de vídeos e transcrição de audiências públicas relativas ao empreendimento portuário em análise. Diante da possibilidade de implantação de um empreendimento emblemático e impactante para a cidade, o estudo buscou, na análise histórica da relação portuária de Macaé e sua reestruturação ao longo de mais de quatro décadas no setor do petróleo e gás, elementos e informações que pudessem contribuir para uma melhor relação do novo porto para com a cidade na volátil economia do petróleo. Contudo, diante do contexto de descentralização das políticas públicas e da falta de um planejamento e articulação política regional, inclusive no setor portuário, onde se consolida a competição entre cidades para a atração de investimentos, parece distante a ideia de que cidade, porto e região se potencializem mutuamente, pautado no objetivo de um desenvolvimento sustentável.

Palavras-chave: Planejamento urbano. Empresariamento urbano. Petróleo e gás. Porto.

Abstract

The general objective of the study was to analyse the recent public urban policies planned in Macaé city, related to port developments. Mainly directed to activities to the oil and gas industry, since the municipal administration has adopted an entrepreneurial posture justified in the need to maintain and attract new investments in the sector. Currently, the city is experiencing the logistic restructuring exploration manufacturing oil and gas production, the economic local base, by discovered the pre-salt layer and update it as regulation mark. New logistic demands have been created and the city feels the change repercussions. One of them, is increasing port activities as a justification for maintaining the main local economic development system. In response to the impossibility to increasing the actual port, in Imbetiba, is a new complex port offer, named TEPOR, on the northern edge of the urban municipal area. The search methodology was based on bibliography review, documents researching, systematization the main municipal laws dealing with urban planning and video files and transcription of public court to the port enterprise under analysis. By the possibility to implementing an emblematic and impactful enterprise for the city, the study sought, historical analysis from port relationship of Macaé and the restructuring over more than four decades in the oil and gas sector, elements and information that could contribute for a better relationship between the new port and the city in this volatile oil economy. However, given the decentralization context of public policies and the deficiency on regional political planning and articulation, including in the port sector, where the competition between cities is consolidated by attracting investment, the idea that city, port and region seems distant each other, based on the objective of sustainable development.

Keywords: Urban planning. Urban entrepreneurship. Oil and gas. Port.

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 -	Localização do município de Macaé no Estado do Rio de Janeiro.	13
Figura 02 -	Localização do TEPOR no bairro São José do Barreto.	14
Figura 03 -	Mapa temático de indicador de vulnerabilidade econômica em Macaé.	15
Figura 04 -	Mapa com a implantação da primeira proposta para o novo porto de Macaé.	17
Figura 05 -	Mapa com a implantação da atual proposta para o novo porto de Macaé.	19
Figura 06 -	Circuito de comércio marítimo internacional.	46
Figura 07 -	“Planta Hydrographica dos portos de Imbitiba e Macahé”, 1881.	58
Figura 08 -	Detalhe 01 da “Planta Hydrographica dos portos de Imbitiba e Macahé”, 1881, ampliação demonstrando o antigo porto de Macaé (ponte velha), na Enseada da Concha.....	59
Figura 09 -	Detalhe 02 da “Planta Hydrographica dos portos de Imbitiba e Macahé”, 1881, ampliação demonstrando o antigo porto de Macaé (ponte velha), na Enseada da Concha.	59
Figura 10 -	Planta da cidade de Macaé, 1858-1861.	60
Figura 11 -	Mapa do primeiro vetor de expansão urbana de Macaé.	61
Figura 12 -	Expansão da malha urbana de Macaé, 1956 - 2001.	63
Figura 13 -	Foto da praia de Imbetiba anteriormente a instalação da Petrobras.	64
Figura 14 -	Foto da reforma e adaptação do porto de Imbetiba no final da década de 1970.	65
Figura 15 -	Foto da praia de Imbetiba de 1976.	65
Figura 16 -	Foto da praia de Imbetiba de 1978.	65
Figura 17 -	Foto da praia de Imbetiba de 2016.	67
Figura 18 -	Matriz energética mundial em 2014.	69
Figura 19 -	Importação e exportação de derivados.	71
Figura 20 -	Logística da cadeia produtiva do petróleo.	72
Figura 21 -	Esquema logístico (fluxo operacional).	73
Figura 22 -	Cadeia Logística <i>Offshore</i> do E&P.	75
Figura 23 -	Circuito Espacial do Petróleo e dos Royalties da Megarregião Rio-SP.	76
Figura 24 -	Conjuntura dos custos de extração – avaliação por localização do campo.	81
Figura 25 -	Mapa com a localização das bases de apoio a exploração e produção de petróleo e gás da Bacia de Santos, com destaque para a centralidade exercida pela	

	infraestrutura portuária da Baía de Guanabara comprovada pela movimentação das embarcações apoio.....	83
Figura 26 -	Previsão de investimentos da Petrobrás entre 2020-2024.....	86
Figura 27 -	Resultados esperados para a “Revitalização” da Bacia de Campos.....	89
Figura 28 -	Ciclo de vida de um campo de petróleo e gás.....	90
Figura 29 -	Mapa dos dutos de óleo e gás de Macaé e Região.....	92
Figura 30 -	Previsão da produção líquida de gás natural do pré-sal.....	95
Figura 31 -	Plano indicativo de processamento e escoamento de gás natural (PIPE).....	96
Figura 32 -	Gasodutos estudados nas Bacias de Santos e Campos (pré-sal)	96
Figura 33 -	Mapa com a localização dos portos de Imbetiba, TEPOR e Açú	101
Figura 34 -	Implantação da primeira proposta do TEPOR, sobre o mapa de zoneamento conforme Lei do Código de Urbanismo nº 141 de 2010	115
Figura 35 -	Implantação da primeira proposta do TEPOR, sobre no mapa de eixos viários conforme Lei do Código de Urbanismo nº 141 de 2010.....	116
Figura 36 -	Unidade de Conservação do Arquipélago de Santana.....	118
Figura 37 -	Implantação do TEPOR, demarcação do Parque Municipal do Arquipélago de Santana, e a demarcação da APA conforme as leis nº 1216/89 e nº 4349/17	119
Figura 38 -	Demarcação das Zonas Industriais de Macaé, conforme proposta na PL nº 019/2016, regulamentada pela LC nº 274/2017.....	122
Figura 39 -	Demarcação das Zonas Industriais de Macaé, conforme proposta na PL nº 013/2017, regulamentada pela LC nº 280/2018.....	126

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 -	Diferenças entre as propostas inicial e atual do TEPOR.	20
Tabela 02 -	Importação e exportação de derivados de petróleo no Brasil em 2017.....	71

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - População residente no município de Macaé.....	63
Gráfico 02 - Volume de petróleo importado e exportado entre 2009 e 2018.....	70
Gráfico 03 - Importação e exportação de derivados de petróleo no Brasil em 2017.....	72
Gráfico 04 - Produção de petróleo por Bacia em barris/dia, entre 2011-2020.....	77
Gráfico 05 - Percentual de produção de petróleo por Bacia, entre 2011-2020.....	77
Gráfico 06 - Produção de gás natural por Bacia em Mm ³ /dia, entre 2011-2020.....	78
Gráfico 07 - Percentual de produção de gás natural por Bacia, entre 2011-2020.....	78
Gráfico 08 - Distribuição da produção de petróleo por operador.....	80
Gráfico 09 - Distribuição da produção de gás natural por operador.....	80
Gráfico 10 - Arrecadação de royalties e participações especiais de Macaé 1999-2019.....	85
Gráfico 11 - Evolução do Emprego Formal em Macaé, 2010-2019.....	85
Gráfico 12 - Produção de petróleo equivalente por concessionária na Bacia de Campos, abril 2020.....	97

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABESPETRO	Associação Brasileira das Empresas de Petróleo.
AID	Área de influência direta.
ANP	Agencia Nacional de Petróleo e Gás.
AP	Audiência Pública.
APA	Área de Proteção Ambiental.
APP	Área de Preservação Permanente.
BC	Bacia de Campos.
BNH	Banco Nacional de Habitação.
BS	Bacia de Santos.
CEDAE	Companhia Estadual de Águas e Esgoto do Rio de Janeiro.
CENPES	Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras.
CIEP	Centro de Integração de Ensino Público.
CLIMA	Complexo logístico e industrial de Macaé.
CNPE	Conselho Nacional de Política Energética.
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente.
DUP	Declaração de utilidade pública.
E&P	Exploração e Produção.
EIA	Estudo de impacto ambiental.
FIRJAN	Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro.
FUMDEC	Fundo municipal de desenvolvimento econômico de Macaé.
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Acordo Geral de Tarifas e Comércio).
GNL	Gás natural Liquefeito.
GPI's	Grandes projetos de investimentos.
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis.
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade.
ICMS	Impostos sobre circulação e mercadorias e prestação de serviços.
IEA	International Energy Agency.
IFF	Instituto Federal Fluminense.
INEA	Instituto Estadual do Ambiente.
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

IPTU	Imposto predial e territorial urbano.
ISS	Impostos sobre serviços.
LP	Licença Prévia.
MIDAs	Maritime <i>Industrial</i> Development Areas (Áreas de desenvolvimento marítimo e industrial).
NUPEM	Núcleo de Ecologia e Desenvolvimento Sócio – Ambiental de Macaé.
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil.
ONGs	Organizações não governamentais.
PD	Plano de desenvolvimento.
PIPE	Plano indicativo de processamento e escoamento de gás natural.
PL	Projeto de Lei.
PLC	Projeto de Lei Complementar.
PMM	Prefeitura Municipal de Macaé.
PNM	Parque Natural Municipal.
REDUC	Refinaria de Duque de Caxias.
RIMA	Relatório de impacto ambiental.
SERFHAU	Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.
SINE	Sistema Nacional de Emprego.
TCE/ RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro.
TECAB	Terminal de Cabiúnas (Petrobrás).
TEPOR	Terminal portuário de Macaé.
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPGN	Unidade de Processamento de Gás Natural.
UTE	Usina Termelétrica.
ZEIA	Zona especial de interesse ambiental.
ZEIS	Zona especial de interesse social.
ZELD	Zona especial de logística dutoviária.
ZEN	Zona especial de negócios.
ZEU	Zona de expansão urbana.
ZI	Zona Industrial.
ZR	Zona Residencial.
ZUD	Zona de usos diversos.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	12
1.1 TERMINAL PORTUÁRIO DE MACAÉ, HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO GERAL	13
1.2 PERCURSO METODOLÓGICO	21
CAPÍTULO 2 PLANEJAMENTO URBANO E CIDADES PORTUÁRIAS	26
2.1 GLOBALIZAÇÃO E CIDADES	27
2.2 PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO BRASILEIRO, DO DISCURSO HIGIENISTA AO EMPRESARIAMENTO URBANO	32
2.3 CIDADE PORTUÁRIA NA GLOBALIZAÇÃO	44
CAPÍTULO 3 MACAÉ, CIDADE E PORTO NA ECONOMIA DO PETRÓLEO	55
3.1 RELAÇÃO HISTÓRICA DE MACAÉ E SEU PORTO	56
3.2 GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO E A EXPANSÃO DA FRONTEIRA DE EXPLORAÇÃO	69
3.3 PETRÓLEO E REESTRUTURAÇÕES LOGÍSTICAS RECENTES EM MACAÉ E REGIÃO	80
3.4 PORTOS NA ECONOMIA DO PETRÓLEO E GÁS NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE	94
CAPÍTULO 4 PROCESSO DE LICENCIAMENTO E APROVAÇÃO DO PROJETO DO TERMINAL PORTUÁRIO DE MACAÉ – TEPOR	99
4.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO TEPOR E A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO LOCAL	103
4.1.1 <i>Primeira proposta do TEPOR</i>	104
4.1.2 <i>De porto a Complexo Portuário</i>	107
4.2 A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO APOIO POPULAR AO EMPREENDIMENTO	111
4.3 DECLARAÇÃO DE “INTERESSE PÚBLICO”, FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E OS CASOS DE EXCEÇÃO	113
4.4 ALTERAÇÃO DA APA DO ARQUIPÉLAGO DE SANTANA	118
4.5 “LEI DO PORTO” - AS MUDANÇAS NO ZONEAMENTO MUNICIPAL	120
4.6 EMPREENDEDORISMO URBANO E O PROCESSO DE VIABILIZAÇÃO DO TEPOR	128
CONSIDERAÇÕES FINAIS	131
REFERÊNCIAS	135
ANEXOS	146

INTRODUÇÃO

A trajetória de construção da investigação proposta neste trabalho se iniciou diante da observação empírica da repercussão social da possibilidade de implantação de um Novo Terminal Portuário (TEPOR) na cidade de Macaé, localizada na Região Norte Fluminense, Estado do Rio de Janeiro. A complexidade do contexto de debates, iniciado no começo da década de 2010, se configurou, de um lado, principalmente por questionamentos de órgãos ambientais, pesquisadores e entidades educacionais quanto à viabilidade do empreendimento e inconsistências técnicas do Estudo de Impacto Ambiental apresentado em Audiências Públicas. Por outro lado, se verificou uma atuação ativa “pró porto”, particularmente pelos governantes locais, justificando que a iniciativa seria essencial para a garantia do futuro das atividades de petróleo e gás na cidade.

Além da necessidade de ampliação do setor portuário em Macaé para atender as demandas da Bacia de Campos, somava-se o fato da insegurança gerada pela possível concorrência exercida pelo porto do Açú, localizado no município de São João da Barra, também pertencente a Região Norte Fluminense, que entrou em atividade em outubro de 2014. Segundo especulações da época, o novo porto do Açú acabaria por fomentar a migração das empresas do setor petrolífero, já instaladas em Macaé. Ressalta-se ainda o contexto político e econômico do período. De acordo com Nader (2019), no ano de 2014, se iniciou no país uma crise econômica e política que afetou as perspectivas de investimento na economia brasileira de forma geral, concomitante a uma substancial retração da indústria mundial de petróleo.

Nesse sentido, diante deste cenário, se evidencia um empenho do poder público municipal de Macaé, dentro de uma agenda de planejamento estratégico, em buscar soluções nesse período de crise, como a atração de novos investimentos que ajudassem a dinamização do setor de petróleo e gás da região, uma vez que sua arrecadação orçamentária está significativamente atrelada aos impostos e participações especiais advindos do setor.

Assim, se observa e evidencia o caráter político do desenvolvimento urbano assumido pela gestão local, e a conseqüente reorientação do processo de elaboração de políticas públicas de planejamento urbano, uma vez que além de gestor dos serviços e da infraestrutura urbana, o governo municipal passa também a empreender economicamente a cidade.

Isto posto, o trabalho se propõe a investigar, como objetivo geral do estudo, as políticas públicas recentes de intervenções urbanas na cidade de Macaé relacionadas aos empreendimentos portuários, direcionadas principalmente as atividades ligadas à indústria do

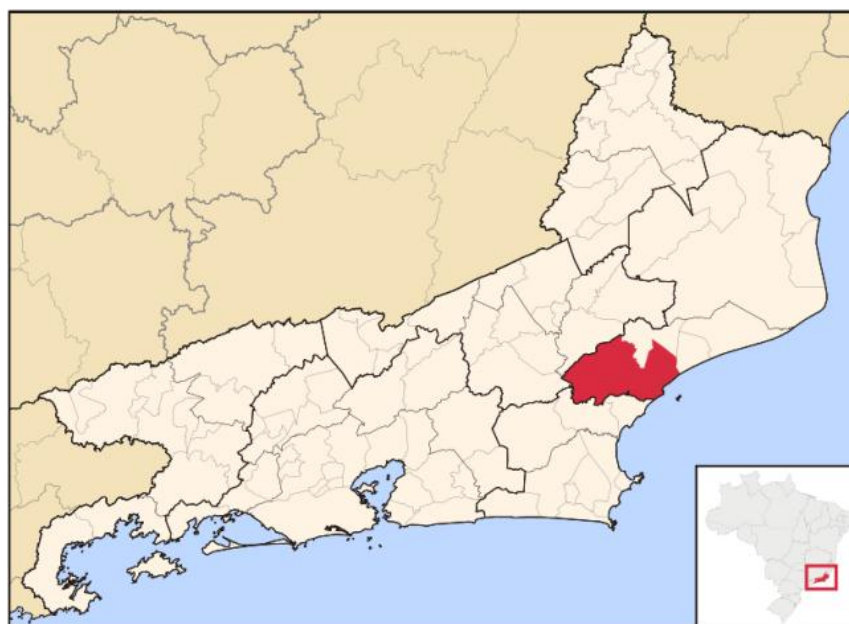
petróleo e gás, uma vez que a administração municipal tem assumido uma postura empreendedora justificada na necessidade de manter e atrair novos investimentos no setor.

Dentre os projetos de intervenção de maior destaque atualmente está o Terminal Portuário de Macaé – TEPOR, sendo justificado como essencial para a continuidade do desenvolvimento econômico da cidade. Sua integração com o Complexo Logístico e Industrial de Macaé – CLIMA, possibilitada pela construção da Rodovia Transportuária, e a articulação viária com demais áreas industriais existentes na cidade, forma um conjunto de empreendimentos industriais que amplia consideravelmente a retroárea do novo porto que, portanto, será objeto principal de análise desta pesquisa, e está apresentado brevemente a seguir.

1.1 TERMINAL PORTUÁRIO DE MACAÉ, HISTÓRICO E CARACTERIZAÇÃO GERAL

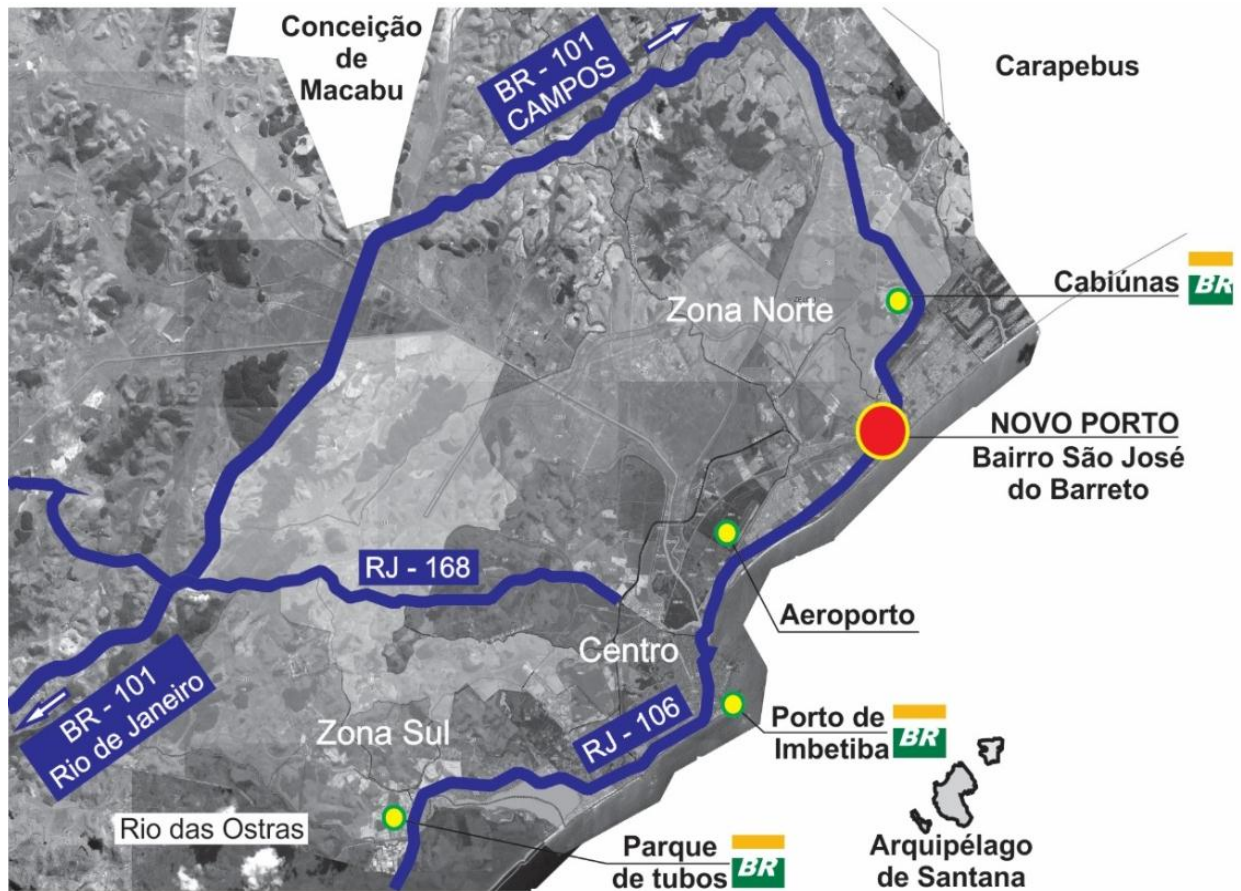
A discussão de uma proposta para a implantação de um novo terminal marítimo em Macaé se tornou pública em meados de 2011, quando a prefeitura do município anunciou que o empreendimento, que seria inicialmente financiado pelo Investe Rio Empreendimentos Imobiliários e pelo Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico de Macaé (Fumdec), por meio de uma parceria público-privada, seria construído no bairro de São José do Barreto, área urbana localizada no litoral da região norte da cidade (BARBOZA; BRUST, 2011).

Figura 01 – Localização do município de Macaé no Estado do Rio de Janeiro.



Fonte: Wikipedia, 2004.

Figura 02 – Localização do TEPOR no bairro São José do Barreto.



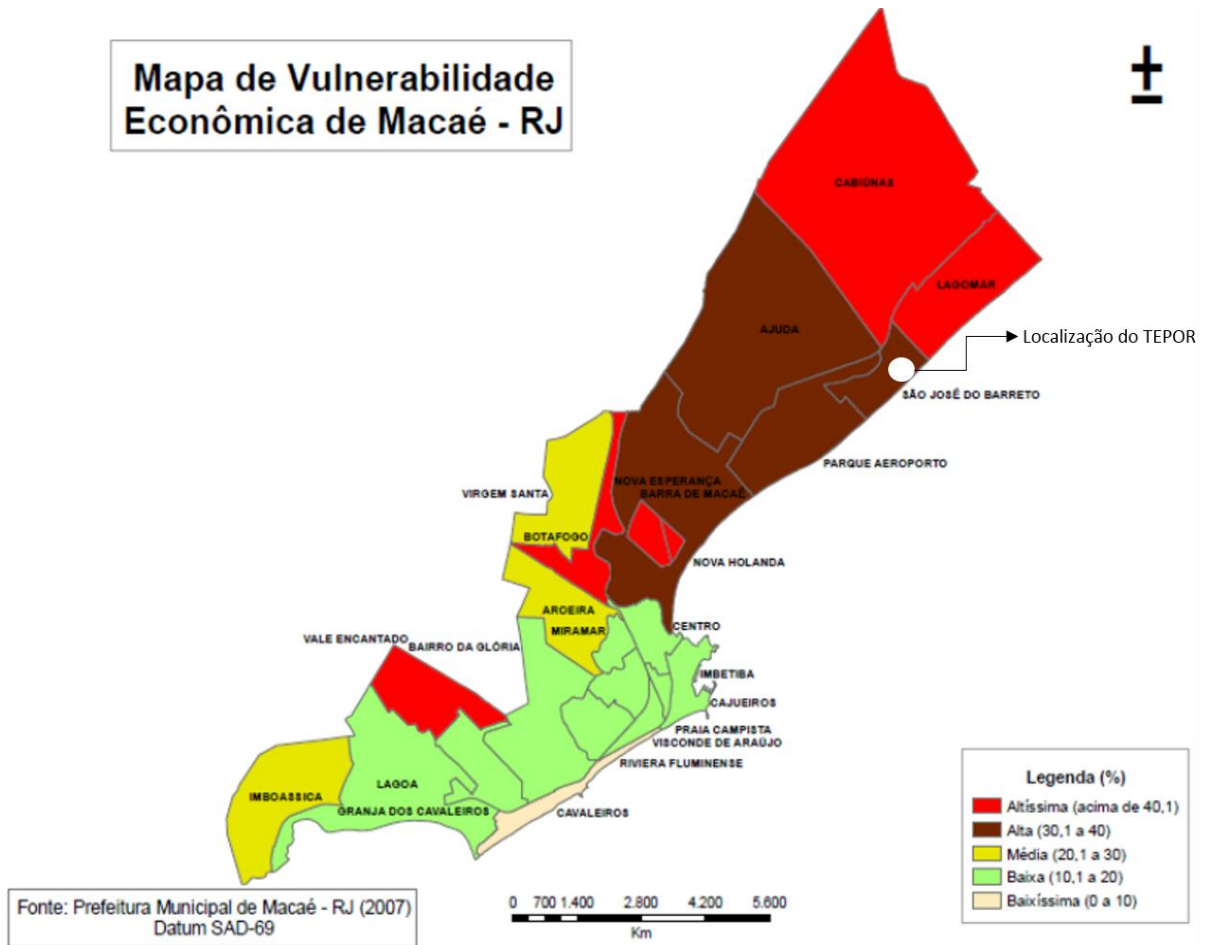
Fonte: Autoria própria¹, 2020.

Os bairros pertencentes à Região Norte da área urbana de Macaé possuem um histórico de ocupação iniciado na década de 1980, devido ao fluxo migratório ocorrido a partir da instalação da Petrobras na cidade.

Nesta região, os bairros foram classificados pela Prefeitura Municipal, em 2007, como de altíssima e alta vulnerabilidade econômica, conforme ilustrado por Almeida (2010), no mapa de “Vulnerabilidade econômica de Macaé, 2007”, imagem 03, apresentada a seguir, que considera os bairros de maior vulnerabilidade econômica aqueles com maior concentração de pessoas sem renda regular ou com renda de até 1(um) salário mínimo.

¹ Montagem a partir de dados fornecidos pela P.M. Macaé, sobre aerofotogrametria de Macaé.

Figura 03 – Mapa temático de indicador de vulnerabilidade econômica em Macaé, 2007.



Fonte: Almeida, 2010.

Já em 2014, segundo dados do Diagnóstico Geral do Município, realizado para a revisão do Plano Diretor, o Setor Marrom, onde a proposta do porto se insere, foi avaliado como o mais populoso e que mais cresceu na cidade, apresentando população de baixo poder aquisitivo. Essa tendência de crescimento, de acordo com esse diagnóstico municipal, se manteria, uma vez que o Lagomar passou a ser considerado Zona Especial de Interesse Social (ZEIS) em 2005, possibilitando a atuação do poder público para a disponibilização de infraestrutura, e ainda, o setor também passou a receber empreendimentos imobiliários, como o programa Minha casa, minha vida (P. M. Macaé, 2013).

Dados atualizados, disponíveis no Relatório de Impacto Ambiental do TEPOR (ITI, 2018) apontam que a área de influência direta (AID) do empreendimento apresenta:

...uma ocupação intensa mais recente e diversificada quanto as suas características - alguns bairros muito populosos, com características de aglomerados subnormais, ausência ou carência de serviços públicos essenciais e/ou infraestrutura urbana; outros predominantemente residenciais, com padrões construtivos ditos regulares, urbanização mais organizada, presença de instituições estatais como escolas e unidades de saúde e também estabelecimentos comerciais, bancos, bares, restaurantes, escolas, drogarias, postos de saúde; outros ainda, em processo de verticalização e adensamento populacional; bairros vizinhos a avenidas importantes, com novos loteamentos, conjuntos habitacionais populares e condomínios de classe média... Outro aspecto relevante de ocupação da AID é a quantidade de áreas utilizadas por empresas, a maioria ligadas ao setor petroquímico, ... (ITI, 2018, p. 63).

Isso posto, de forma geral, entende-se que a região onde se propõe a construção do novo porto é de uma ocupação heterogênea, adensamento consideravelmente recente, e majoritariamente ocupada por uso residencial para população de baixo poder aquisitivo.

Porém, a localização do terreno é estratégica, uma vez que está cerca de 5 Km do aeroporto de Macaé, a 4 Km do Terminal de Cabiúnas da Petrobras (TECAB) – unidade de processamento de gás natural e a 10 Km do acesso principal da cidade pela BR-101 (MASTERPLAN, 2014).

A área, inicialmente definida para o empreendimento, possuía 60 mil m², e havia sido doada pela prefeitura, através do projeto de lei nº 027/2011 (BARBOZA; BRUST, 2011). Entretanto, através de uma parceria firmada entre a Prefeitura e o Grupo Queiroz Galvão, onde este adquiriu os direitos do empreendimento e se associou a mais dois Grupos formando, assim, o grupo empreendedor, apresentado na audiência pública, que passou a ser composto também pelos Grupo Meira Lins e AlbarLogistics, novos terrenos foram adquiridos, ampliando a área terrestre do porto para 400.000 m².

Assim, o terminal portuário passou a ser de uso privado, cujo processo nº 007/002.1325/2013 referente a solicitação de licença prévia junto ao órgão licenciador - Instituto Estadual do Ambiente (INEA) foi obtida em junho de 2016, após a realização de duas audiências públicas: a primeira foi realizada em 15 de janeiro de 2014, no Centro de Integração de Ensino Público (CIEP) Leonel de Moura Brizola; e a segunda em 16 de julho de 2014, no Centro de Convenções Jornalista Roberto Marinho, ambas na cidade de Macaé/RJ.

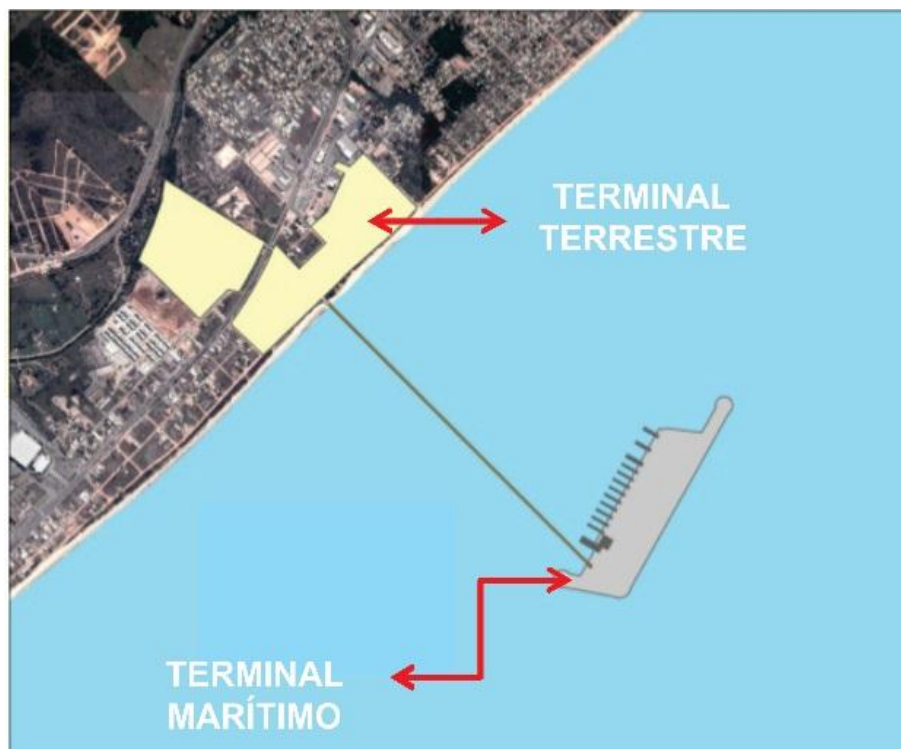
O debate contou com a participação de moradores, empresários, grupos políticos, pesquisadores, representantes de instituições públicas e privadas, dentre outras, que contribuíram para a posterior reelaboração dos estudos apresentados na primeira audiência.

As opiniões distintas relativas ao empreendimento e as discussões levantadas nas audiências apontaram questões de extrema relevância para o contexto local, contribuindo para o aprimoramento dos estudos contidos no EIA/RIMA, bem como para as propostas de mitigação de possíveis impactos.

Esta primeira proposta do TEPOR se tratava de um terminal logístico com objetivo de atender exclusivamente as demandas de suprimentos (movimentação de cargas e apoio logístico da cadeia de petróleo e gás), das Bacias de Campos Meio e Sul, e Bacia de Santos Norte, uma vez que, com a descoberta do Pré-Sal, havia uma previsão de aumento considerável na produção e conseqüentemente o crescimento do tráfego e da quantidade de embarcações de apoio logístico às plataformas *offshore* (fora da costa), baseado na justificativa de que o porto de Imbetiba, que no período prestava este serviço, se encontrava saturado (MASTERPLAN, 2014).

O projeto contemplava receber 32 embarcações/dia, e possuía uma previsão de estrutura terrestre e uma estrutura no mar, com 15 berços de atracação, mais que o dobro do porto de Imbetiba, já que este possui 6 berços.

Figura 04 – Mapa com a implantação da primeira proposta para o novo porto de Macaé.



Fonte: MASTERPLAN, 2014².

² Adaptado pelo autor, 2020.

Em 2016, o empreendimento TEPOR passou a ser conduzido exclusivamente pelo Grupo EBTE Engenharia, uma vez que este adquiriu, da Queiroz Galvão, os direitos sobre as obras e operação do porto (CLICKMACAE, 2018). Apesar da obtenção da licença previa, junto aos órgãos ambientais, relativa a essa primeira proposta, o então grupo, atual responsável pelo empreendimento, divulgou, em 2018, uma considerável alteração do projeto proposto inicialmente.

Assim, houve uma substituição do projeto anterior por uma proposta mais ampla e diversificada, e uma nova etapa de análise se iniciou para a aprovação da modificação do projeto do terminal, passando a se caracterizar, dessa forma, como um terminal portuário altamente especializado.

Cabe salientar que essa alteração do projeto é contemporânea às modificações do marco regulatório de regime de concessão e o contrato de partilha de produção no Pré-sal, com o fim da regra de operação única, que acaba com a obrigatoriedade de a Petrobras possuir participação mínima de 30% em todos os campos do Pré-sal. Com isso, em 2017, seis novos contratos de partilha de produção foram assinados. Segundo Pinto Junior (2018), três operados pela Petrobras, dois pela Shell e um pela Statoil.

Com a introdução de petrolíferas estrangeiras no processo de exploração e produção, e com a diminuição nos percentuais de equipamentos e serviços produzidos no país exigidos em licitações de exploração de petróleo e gás, diminuindo a exigência do conteúdo local, há também uma facilitação da entrada de mais empresas estrangeiras fornecedoras de serviços, inclusive por meio de isenções para importação de máquinas e equipamentos.

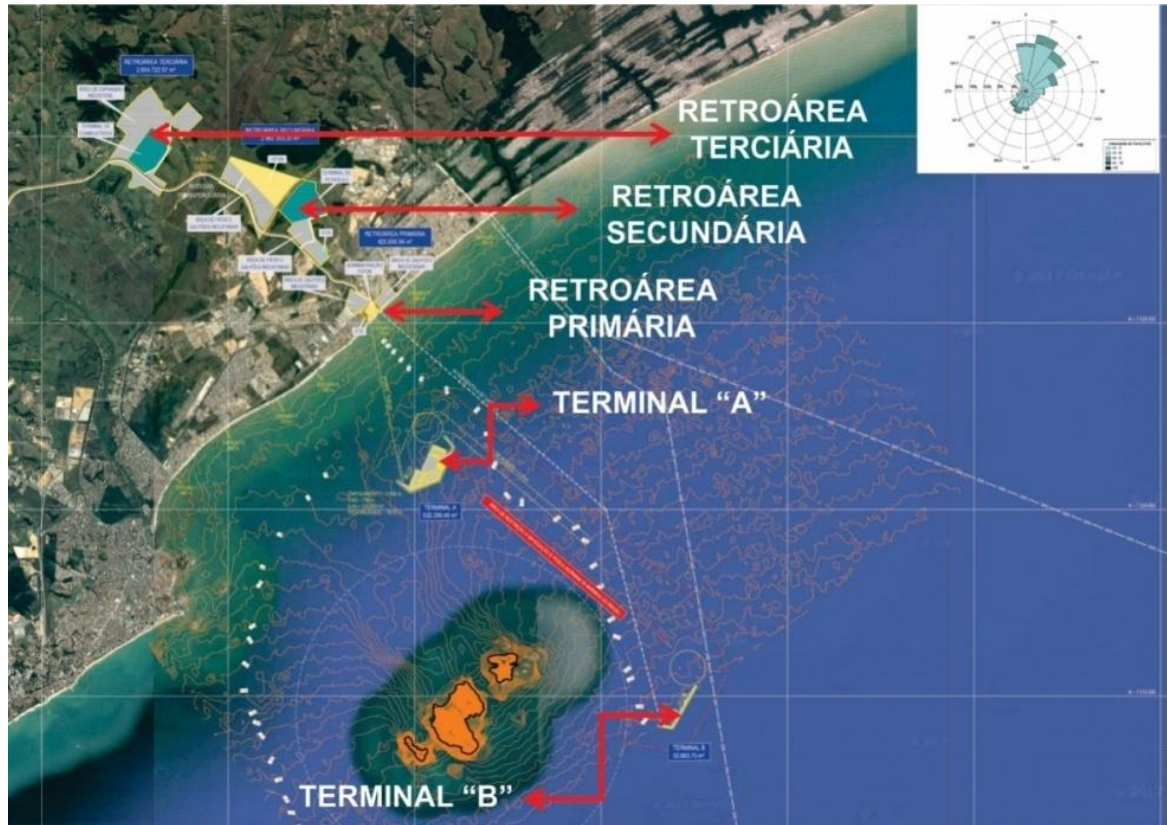
Sendo assim, a nova proposta de projeto do TEPOR, frente às novas demandas e logísticas da recente política econômica do petróleo, reformula e amplia as atividades apresentadas anteriormente, uma vez que não mais apenas a Petrobras e suas subsidiárias se enquadram no perfil de possíveis clientes para o porto, como explicitado na primeira proposta.

Nesse sentido, houve alterações no número de berços, terminais, calados e retroáreas, além de incorporar todo um sistema dutoviário não contemplado no projeto original.

De acordo com o Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento (ITI, 2018), o TEPOR assume status de complexo portuário, sendo constituído de instalações em áreas marítimas e terrestres, onde serão desenvolvidas atividades industriais, de logística, de armazenamento e distribuição de produtos para o setor de óleo e gás.

A área *offshore*, fora da costa, será composta de dois terminais e a área terrestre, *onshore*, composta por três retroáreas. A figura 05, a seguir, apresenta a implantação geral da proposta deste projeto.

Figura 05 – Mapa com a implantação da atual proposta para o novo porto de Macaé.



Fonte: ITI, 2018³.

A tabela 01, que se segue, elucida, de forma sintética, algumas das principais alterações nas propostas do empreendimento TEPOR.

³ Adaptado pelo autor, 2020.

Tabela 01: Diferenças entre as propostas inicial e atual do TEPOR.

ITEM	PROPOSTA INICIAL	PROJETO ATUAL
Programa de atividades	Apoio de suprimentos e manutenção para as plataformas.	Apoio de suprimentos e manutenção para as plataformas; Movimentação (importação e exportação) de graneis líquidos e gasosos e cargas gerais; Atracação de plataformas ou sondas para manutenção ou descomissionamentos; Terminal de regaseificação, para a conversão de gás natural liquefeito em gás natural; Sistema de resfriamento, que realizará a conversão, em estado líquido, de gases provenientes da Unidade de Processamento de Gás Natural; Unidade de óleos combustíveis para recebimento de diesel marítimo e óleo combustível; Terminal de descarregamento e carregamento de petróleo mar-terra; Processamento de gás natural em produtos derivados; Terminal de tancagem de combustíveis; Área de expansão industrial.
Área onshore	400.000,00m ²	6.042.682,83m ²
Área offshore	01terminal = 92.400,00m ²	02 terminais = 586.162,00m ²
Ponte de acesso	1.680,00m	4.200,00m
Berços	15	Terminal A: 10; Terminal B: 2
Calado	10m	TA: 16m; TB: 27m (profundidade natural)
Espigões na costa macaense	0	07
Dutos de ligação off-onshore	0	14 linhas

Fonte: Autor, 2020⁴.

Além das alterações apontadas na planilha anterior, a recente proposta de projeto também conta com a sua integração ao Complexo Logístico e Industrial de Macaé - CLIMA, através da construção de uma rodovia denominada “Transportuária”. O empreendimento

⁴ Baseado em MASTERPLAN 2014 e ITI 2018.

CLIMA já está em fase de execução das obras e possui uma área de aproximadamente 6,5 milhões de m² para uso industrial e comercial. Possui helicentro, projetado para operações com helicópteros de grande porte, e ainda, três termoeletricas movidas a gás natural provenientes do Pré-sal.

Assim, a análise das alterações da proposta do empreendimento ora apresentado nos convida a refletir, e buscar compreender, quais fatores foram determinantes para que esta reestruturação significativa ocorresse. E ainda, como as políticas públicas de planejamento urbano local tem interagido e participado deste processo, uma vez que o empreendimento portuário apresentado assumirá papel preponderante de transformação na dinâmica urbana de Macaé e região.

Contudo, primeiramente, se tornou necessário compreender o contexto mais amplo em que essas transformações estão inseridas, ou seja, como o equipamento portuário e a indústria do petróleo tem se moldado no contexto econômico global atual, para, em seguida, entender como Macaé, cidade portuária e industrial petrolífera, se insere, interage e é influenciada pelos imperativos do sistema econômico mundial e quais desdobramentos poderão se configurar no tecido urbano da cidade, notadamente através de suas políticas públicas de planejamento urbano.

Nesse sentido, a seguir, se apresenta o percurso metodológico utilizado na pesquisa, uma vez que, para que se possa compreender a dinâmica da cidade, é preciso entender as conexões entre o urbano, o econômico, o político e o social.

1.2 PERCURSO METODOLÓGICO

O percurso metodológico adotado na pesquisa, em um primeiro momento, se baseou em revisão de literatura. A busca de repertório teórico acerca do tema central e do projeto específico do TEPOR, descortinou uma rede complexa de temáticas correlatas, que foram sistematizadas em subcapítulos, apresentados no desenvolvimento do corpo do trabalho do contexto global para o local, dos temas de abrangência generalistas para especialistas.

Neste sentido, o estudo se baseou no entendimento de que o planejamento e a gestão das cidades na sociedade contemporânea são pautados pela lógica e a racionalidade do atual estágio de acumulação capitalista, articulados em uma escala global, como apresentado por Castells (1983), onde esclarece que o processo de urbanização se torna então a expressão, em nível do espaço, desta dinâmica social, e exprime, nas suas formas e nos seus ritmos, a articulação

concreta das relações econômicas e políticas. Sendo portanto, o modo de produção capitalista, ao longo da história, marcado por transformações estruturais.

Seguindo esse viés, os papéis das cidades e das políticas públicas, neste contexto, também modificaram. Segundo Santos (2006), o planejamento urbano, identificado desde seus primórdios como uma política pública de cunho tecnocrático e centralizado no poder do Estado, passou por mudanças nas abordagens e entendimentos ao longo do tempo. Com as transformações do papel do Estado e sua relação com a sociedade, o planejamento urbano passou a incorporar a participação popular e ser influenciado pela ação de novos atores e, assim, acabaram por contribuir para a formação da atual política pública urbana.

A autora define então duas agendas distintas, e em permanente disputa, no atual planejamento urbano: a do ativismo democrático, que inclui o plano diretor, os conselhos populares, o orçamento participativo, além da defesa do meio ambiente; e a do empreendedorismo urbano, que inclui o planejamento estratégico, operações consorciadas, parcerias público-privadas para financiamento de investimentos, consideradas sob a ótica do mercado e de conteúdo privatista (SANTOS, 2006).

Assim, ganha relevância e se dissemina, a partir dos anos 1970, diante da crise do capitalismo, a segunda agenda descrita por Santos (2006), de perfil empresarial nas administrações urbanas. A essa postura dos poderes públicos municipais Harvey (1996) e outros autores chama de passagem do gerenciamento urbano para o empresariamento, onde a cidade passa a ser entendida como empresa, e se transforma em agente econômico. Os recursos públicos passam a ser direcionados, em sua maioria, para a construção de estratégias que facilitam a instalação dos fluxos de capital, notadamente através de intervenções pontuais e seletivas no território.

Os desafios das cidades portuárias frente a esta realidade são imensos, considerando que a economia mundial atual está atrelada a abertura e liberação do comércio e da produção globalizada, facilitada pelos avanços tecnológicos, o que requer das mesmas um maior envolvimento em atividades de planejamento, haja vista o papel preponderante dos portos nesse contexto logístico de circulação internacional de mercadorias e como agentes de promoção de desenvolvimento para as localidades onde se inserem.

Como ressaltam Monié e Vidal (2006), a reorganização dos espaços produtivos e o surgimento de dinâmicas comerciais específicas caracterizadas pela crescente integração das esferas da produção, do consumo e da circulação em todas as escalas geográficas, incluíram um conjunto de mudanças na estrutura mundial dos portos. Porém, como ressaltam os autores, no

Brasil, a ausência de uma política portuária nacional conferiu às iniciativas, federais ou locais, um caráter fragmentado, ficando, portanto, a definição de políticas públicas urbanas das relações porto cidade mais uma vez da escala global para a local. Isto posto, para a implantação da maioria dos novos equipamentos portuários no território, se promove uma fraca interação entre o porto e cidade na lógica atual, onde cresceu o distanciamento do porto em relação ao entorno no qual se insere.

Neste contexto, é importante analisar as atividades portuárias em Macaé, uma vez que um novo porto está sendo planejado para a cidade, já que o equipamento existente não mais atende a crescente demanda do setor do petróleo e gás.

Macaé é a principal base de apoio territorial à exploração e extração de óleo e gás na Bacia de Campos. A cidade possui grande parte da receita municipal proveniente de *royalties*, participações especiais, e Impostos Sobre Serviços (ISS) das empresas vinculadas ao setor petrolífero. Portanto, investir na ampliação de sua infraestrutura portuária se tornou prioridade para manter essa cadeia econômica na cidade.

Como a economia do petróleo tem passado por períodos de pujança e crise (Cruz e Terra, 2018), se verificou uma articulação governamental com o setor privado em prol da implantação do TEPOR. Dessa forma, políticas públicas de planejamento urbano, diferenciadas do modelo tradicional tecnocrático, foram delineadas para a viabilização do empreendimento. Políticas estas, que em muito se assemelha a agenda de viés empresarial, bastante difundido no contexto atual em que o capital é global, mas que precisa do território para gerar riquezas.

Assim, para o desenvolvimento da pesquisa, surge a necessidade de entender as escalas de planejamento, do global para o local, e a sua repercussão na dinâmica das cidades. Ao se abordar sobre políticas públicas de planejamento urbano na atualidade, se pressupõe também a necessidade de compreender determinadas especificidades do território, e como nele tem se delineado e materializado a inter-relação sócio-político-econômica. Porém, por se tratar de um campo muito abrangente de análise se optou, assim, pelo enfoque em um objeto, o processo de aprovação do empreendimento TEPOR.

Assim, também se fez mister para a pesquisa compreender, de forma geral, questões específicas como:

- estudar as diferentes abordagens sobre Políticas Públicas de Planejamento Urbano no contexto brasileiro para possibilitar identificar qual(ais) modelo(s) de planejamento urbano tem embasado a atuação do governo municipal e, de que

forma, o processo de aprovação e viabilização do TEPOR efetiva a materialização de modelos de gestão no espaço da cidade;

- entender os possíveis rebatimentos das transformações em curso na economia e logística do petróleo no processo de desenvolvimento urbano municipal, e como a construção de um novo Terminal Portuário em Macaé se torna determinante para a manutenção da cadeia e logística do petróleo na cidade, buscando avaliar possíveis similaridades e particularidades com o porto já existente, o de Imbetiba;
- analisar as possíveis interações entre o novo porto e a cidade, através da investigação de mudanças em legislações e zoneamento urbano municipal, pesquisando como e quais atores estão envolvidos no processo político para a implantação do TEPOR, e como tem se dado o processo de participação e articulação desses atores.

Desse modo, a pesquisa utilizada se baseou inicialmente na busca de repertório teórico acerca das temáticas envolvidas para um maior embasamento e contextualização da problemática, compondo assim o segundo capítulo do trabalho. Dentre elas destacam-se: a reestruturação das cidades diante do processo de integração da sociedade global; as diferentes abordagens sobre Políticas Públicas e Planejamento Urbano e o contexto brasileiro, bem como o empresariamento urbano - respaldado principalmente nos estudos dos autores Castells (1996), Lefebvre (2001; 2006), Harvey (1996), Corrêa (1993; 2011), Souza (2006) e Vainer (2000). Foi tratado ainda sobre a cidade portuária na era da globalização, segundo principalmente os estudos de Monié e Vidal (2006).

No terceiro capítulo, a metodologia de pesquisa utilizada também foi baseada em revisão bibliográfica cujo enfoque foi dado ao rebatimento das questões gerais, abordadas no capítulo anterior, porém com o enfoque local, a cidade de Macaé, objeto do estudo. Inicialmente, a pesquisa se dedicou a compreender a relação histórica da cidade de Macaé com a atividade portuária, já que seu desenvolvimento está intrinsecamente ligado ao Porto de Imbetiba desde o período colonial e, ainda hoje, o porto é de fundamental importância logística para a produção e exploração *offshore*. Baseado em análise de literatura, se buscou o entendimento de como se deram historicamente as relações entre a cidade e o porto existente.

Ainda no terceiro capítulo, foram tratadas questões relativas à análise sobre a Geopolítica do petróleo, a sua relação com as estruturas portuárias e os novos arranjos das políticas públicas na Região Norte Fluminense, fundamentado em Piquet (2007) e Piquet e Lumbreras (2018),

Cruz e Terra (2018), Pessanha (2015; 2017), Nader (2019) e Silva e Brito (2009). Nesse sentido, também foi analisado o processo de produção e gestão recentes da cidade de Macaé no contexto volátil da economia do petróleo. Para tanto, foi necessário entender primeiramente a importância da indústria petrolífera para a dinâmica socioeconômica da cidade, e como as transformações em curso na era global e conseqüentemente na economia do petróleo tem afetado o processo de produção e transformação do espaço urbano da cidade. Essa parte da abordagem foi baseada em revisão de literatura e dados estatísticos e informações da Agência Nacional de Petróleo e Gás (ANP), Prefeitura Municipal de Macaé e IBGE.

As reflexões alcançadas contribuíram para a construção da análise realizada no capítulo seguinte, que visa elucidar o alinhamento da atuação do poder público ao discurso empresarial de cidade, através do estudo do processo de aprovação do projeto do novo porto da cidade, o projeto TEPOR.

Portanto, o quarto capítulo analisa, respaldado nos estudos descritos nos capítulos anteriores, o processo de aprovação do empreendimento Terminal Portuário de Macaé – TEPOR.

Diante da possibilidade da construção de um empreendimento com tamanha relevância na área urbana de Macaé, e dos possíveis impactos de sua implantação e operação na estrutura econômica, social, ambiental e no processo de transformação territorial da cidade, foram analisadas as políticas públicas de planejamento urbano em curso, e como estas consideram as possíveis relações entre o porto e a cidade, baseada principalmente nos trabalhos de Monié (2011) e Llovera (1999).

Quanto à avaliação da postura assumida pelo poder público municipal perante a viabilização do empreendimento, foram analisadas as atas e filmagem das audiências pública de apresentação do projeto e das mudanças da legislação municipal na Câmara dos Vereadores, além de reportagens da mídia local.

CAPITULO 2 PLANEJAMENTO URBANO E CIDADES PORTUÁRIAS

As cidades na atualidade são reflexo e produto das novas dinâmicas de reprodução do capital. Como salienta Arantes (2000, p. 28), “*a globalização faz com que as cidades sejam geridas não como negócio, mas para o negócio*”. Nessa perspectiva, o tradicional planejamento urbano, fundamentado na técnica e na centralidade do Estado, passa a incorporar o viés político, sendo concebido tendo em vista o ambiente competitivo internacional em que a cidade está inserida. As dinâmicas decisórias, nesse contexto, demandam novas articulações que envolvem diferentes atores.

A instauração do Capitalismo Mundial Integrado é o momento caracterizado por Rolnik (1994) pela instauração de um processo de desmonte progressivo das barreiras nacionais através do mecanismo da mídia e das tecnologias de comunicação, da transnacionalização dos capitais e da mundialização dos mercados. Tendendo, por conseguinte, a um enfraquecimento progressivo dos Estados nacionais e a derrocada das políticas desenvolvimentistas protecionistas. Portanto, há uma redefinição do papel do Estado, no sentido de diminuir seu protagonismo e descentralização política, delegando mais competências aos governos locais.

E assim, a cidade assume a competência da organização social e política local, legitimada pela Constituição de 1988. Porém, diante de um contexto de crise do modelo desenvolvimentista da sociedade capitalista, um questionamento emerge, apontado por Rolnik (1994): O que as cidades brasileiras oferecerão na competição entre cidades para atrair investimentos e oferecer oportunidades para seus habitantes?

Nesse sentido, segundo Castells e Borja (1996), governos locais assumem atribuições para atrair novos investimentos em um cenário de escassez de recursos e de acirramento da competição entre cidades. Houve, portanto, um redesenho importante na atribuição do governo local, que além de responsável pelo gerenciamento de infraestrutura, bens e serviços urbanos, assume também o papel de promotor da diversificação e modernização de negócios em seu território, se tornando um empreendedor econômico.

Diante deste contexto, a cidade então passa a ser gerida e urbanizada conforme as necessidades das atividades globais, mediante “atributos específicos que constituem insumos valorizados pelo capital transnacional” (VAINER, 2000, p. 79), materializados em empreendimentos que comportem as atividades globais, com infraestrutura de comunicação e transporte que possibilitem a conexão com qualquer parte do mundo.

Portanto, nota-se que o governo municipal macaense, diante desse contexto, tem assimilado essas tendências de reorientação do planejamento urbano, uma vez que tem se empenhado de forma ativa para a viabilização de grandes empreendimentos em seu território, como no caso do projeto TEPOR.

As indústrias de energia e os portos são exemplos de empreendimentos que envolvem relações multiescalares em nível mundial. Por isso, para iniciar o estudo, se buscou primeiramente um entendimento geral do processo atual de desenvolvimento global – a ser apresentado a seguir, no item 1.1. Em seguida, no item 1.2, se buscou um resgate do panorama histórico geral do papel das políticas públicas brasileiras referentes ao planejamento urbano, para, posteriormente, no item 1.3, se discutir o objeto específico de análise desta pesquisa, as políticas públicas urbanas macaenses recentes para a viabilização do empreendimento TEPOR.

Nesse sentido, o objetivo deste capítulo é analisar as similaridades e particularidades do processo de planejamento e gestão urbana de cunho empreendedor, assumido pelo poder público, notadamente o municipal, na elaboração das políticas públicas urbanas recentes na cidade, uma vez que, com a crise do Estado-nação em face da globalização, o planejamento urbano está deixando de ser uma política essencialmente tecnocrática, de responsabilidade exclusiva do Estado, para se identificar com um processo político no qual se institucionalizou a inclusão e participação de atores sociais nos processos de elaboração e implantação de políticas públicas.

A condução da forma como essa participação passa a ser incorporada no planejamento urbano pode significar um considerável avanço para o atendimento equitativo da efetivação do direito a cidade. Por outro lado, um modelo de gestão que valoriza o atendimento de interesses empresariais, de cunho privatista, pautado na mercantilização da cidade, pode conduzir a possíveis retrocessos.

2.1 GLOBALIZAÇÃO E CIDADES

Este subcapítulo tem por objetivo apresentar e discutir o atual contexto de dinâmica global, fenômeno conhecido como globalização, e sua repercussão histórica sobre o processo de planejamento e políticas públicas urbanas no Brasil, para que possamos entender o rebatimento dessas transformações na governança local, que culminou na absorção de novas

concepções mercadológicas, como o empresariamento urbano e planejamento estratégico das cidades.

O período atual, segundo Santos (2000), tem como uma das bases a junção dos avanços científicos e tecnológicos, cujo uso é condicionado pelo mercado. De um lado há a conquista de condições materiais base da produção econômica, dos transportes e das comunicações. De outro, há a produção de novas relações sociais entre países, classes e pessoas. O território deixa de ter fronteiras rígidas, o que leva à mudança da natureza dos Estados nacionais.

A globalização, segundo Scheid (2007), enquanto fenômeno multifacetado de matriz econômica tem abrangência heterogênea ao criar ou acentuar disparidades entre os países centrais e os países periféricos, na medida em que atua de fora para dentro em cada nação sem considerar suas necessidades e peculiaridades. Nesse sentido, o que se verifica com a globalização é justamente um enfraquecimento do Estado nacional, que na sua esmagadora maioria não participa das decisões que lhe dizem respeito e afetam diretamente, o que é determinado, em realidade, pelas empresas globais. Diante de tal cenário, resta ao Estado-nação à desregulamentação e a flexibilização de suas estruturas para que não seja expurgado da nova ordem mundial, minando a democracia e deslegitimando suas instituições.

As empresas transnacionais buscam a capacidade de impor suas necessidades políticas ou econômicas. Dessa forma, buscam cooperação com o Estado, principalmente para as infraestruturas geográficas de apoio. Como ressalta Santos (2000) é o Estado nacional que regula o mundo financeiro e constrói infraestrutura, atribuindo assim, a grandes empresas a condição de sua viabilidade. O Estado, portanto, acaba por reproduzir a lógica do capital.

A trajetória da globalização, tal como a conhecemos atualmente, iniciou, segundo Martin e Schumann (1999), após a Segunda Guerra Mundial, quando a Europa Ocidental, para fazer frente às consequências daí advindas, celebrou com os Estados Unidos o Acordo Geral de Tarifas e Comércio - GATT, no qual ficou estabelecido, pela primeira vez, um regime comum e internacional de comércio, cujas deliberações removeram as barreiras alfandegárias, permitindo o livre trânsito de capital e mercadorias, por cima das fronteiras nacionais.

Os impactos da globalização reorientam o Estado e os interesses das elites dominantes, conferindo-lhes perspectivas não territoriais e extranacionais. O Estado reformula seu papel em função de variáveis econômicas exógenas, como expansão do comércio mundial, políticas macroeconômicas e maior mobilidade do capital (VIEIRA, 1999, *on-line*).

Segundo Rolnik (1994) essas características, somada as novas tecnologias de comunicação, redefinem a variável distancia culminando na flexibilização espacial, e no conseqüente desaparecimento do modelo clássico de cidades como centros industriais para converterem-se em centros de comércio e serviços, e sede de gestão do capital financeiro. Culminando assim, no redesenho dos mercados – especialmente dos mercados urbanos – frente a mundialização, possibilitado principalmente pela automação, a flexibilização e a terceirização dos processos de trabalho.

Lefebvre (2001) constata essa passagem da sociedade moderna, onde a industrialização era o motor de transformação da sociedade, para a sociedade contemporânea, que segue a reprodução da lógica e racionalidade do capital, e como aponta Harvey – mais a frente - da financeirização e compressão espaço-tempo.

Harvey (2004) interpreta esse fenômeno como parte do processo de superação das crises do sistema de acumulação capitalista, onde cada etapa de seu desenvolvimento faz emergir uma geografia própria, numa forma específica de apropriação do território, suscitando um reordenamento espaço-temporal.

De acordo com Lencioni (2015), esse fenômeno se trata de uma fase do capitalismo que, para se salvar, se reinventou fazendo crescer os mecanismos de capitalização-mercantilização. Nas metrópoles as modalidades de serviços se multiplicaram. Segundo a autora, porque muitos deles eram realizados antes dentro das empresas, mas agora externalizados, constituem empresas independentes. Essa nova realidade se traduziu no crescimento da participação do setor de serviços no produto interno produzido pelas cidades e na expansão da produção imobiliária. Nesse sentido, da mesma forma que os edifícios, os terrenos se constituem em possibilidade de reserva de valor.

Como advertem Martin e Schumann (1999), a decadência da capacidade de controle do Estado-nação sobre o mercado global permite que o pêndulo se incline cada vez mais para o lado de quem detém o capital. Portanto, diante desse contexto de dinâmica global, àqueles países que não ocupam o protagonismo nessa hierarquia, como é o caso do Brasil, resta a adoção do modelo imposto pelo sistema global, do que decorre um inevitável enfraquecimento do Estado-nação, pois este se vê obrigado a desregular e flexibilizar suas estruturas de modo a permitir o fluxo de capital e informação determinado pela lógica globalista. Por conseguinte, as instituições estatais se deslegitimam, passando a sofrer, segundo Scheid (2007), uma crise de identidade que, inclusive, pode comprometer a democracia.

De um lado, há o esvaziamento das estruturas formais de poder político, em detrimento de estruturas extremamente concentradas de poder econômico de escala mundial, já que a globalização transferiu para o nível global uma série de processos de transformação social e econômica. Por outro, não há um governo mundial institucionalizado, o que gera, como salienta Dowbor (1995), um vácuo de governabilidade, marcando uma incapacidade de gestão de necessidades globais, que acabam por recair sobre a governança local, ou seja, das cidades.

A maneira como esse processo de dinâmica global, afeta a governabilidade e o espaço das cidades tem sido bastante debatido em âmbito nacional. Santos (2000) esclarece que a globalização é, de certa forma, o ápice do processo de internacionalização do mundo capitalista. É também o resultado das ações que asseguram a emergência de um mercado dito global. Segundo o autor, os fatores que contribuem para explicar a arquitetura da globalização são a unicidade da técnica, a convergência dos momentos, a cognoscibilidade do planeta – informação instantânea e globalizada - e a existência de um motor único na história, representado pela mais-valia globalizada. Dinheiro e informação são os pilares da produção da história atual do capitalismo globalizado.

O autor expõe uma interpretação multidisciplinar do mundo contemporâneo, ressaltando o papel perverso da informação e do dinheiro, que para Santos (2000) são apresentados como os pilares de uma situação em que o progresso técnico é aproveitado por um pequeno número de atores globais em seu benefício exclusivo. O resultado é o aprofundamento da competitividade, a produção de novos totalitarismos, a confusão dos espíritos e o empobrecimento crescente das massas, enquanto os Estados se tornam incapazes de regular a vida coletiva.

Na perspectiva do espaço urbano, se identifica os desdobramentos que decorrem do impacto da globalização e da ação do Estado de reprodução da lógica do capital na urbanização das cidades, apontadas por Lefebvre (2001) como o aprofundamento das desigualdades sócio-espaciais. Com efeito, as políticas públicas urbanas estão sendo formatadas para atender às exigências estruturais decorrentes da globalização, o que ocorre em detrimento daquela parcela da cidade que não conta com políticas públicas provedoras de infraestrutura básica para sua sobrevivência.

Com a redefinição do papel do Estado nacional, no sentido de diminuir seu tamanho e protagonismo, houve no Brasil, com a Constituição de 1988, a descentralização política, no sentido de delegar mais competências aos governos locais. Neste momento de democratização da gestão, os governos municipais também foram encarregados de estabelecer espaços de

interlocução com a sociedade no processo de elaboração das suas políticas. E assim, a cidade passou a assumir o protagonismo econômico-político, ou seja, passa a formular estratégias econômico-político-territorial para o futuro da cidade.

Scheid (2007, p. 1390) esclarece que “nesse contexto é que surge o espaço local como possibilidade de insurreição da cidadania ativa, em que a participação social passa a ser o vetor de uma nova ordem social como contraponto à ordem global que se impõe”. E assim, a participação do cidadão na elaboração das políticas públicas urbanas passa a ser reflexo de uma tentativa de resgate da cidadania. Entretanto, a fragilidade desse processo é questionável no contexto brasileiro, onde não há uma efetiva educação e formação de uma cultura politizada da população.

Nesse sentido, Lazzarini (2011), em seu estudo, aponta que, na verdade, há ainda a possibilidade de que, em escala local, haja maior facilitação de relações, contatos, alianças e estratégias entre o setor público e o privado em torno de interesses políticos e econômicos para explorar oportunidades de mercado ou para influenciar determinadas decisões de interesse. Ou seja, a cidade fica mais vulnerável a instrumentalização de políticas públicas mercadológicas, contraditórias a função social, de equidade e justiça social.

Assim, o autor elenca possíveis aspectos positivos e negativos dessa articulação. Do lado positivo, permite uma junção de forças para tocar projetos de larga escala e com prazo mais longo de maturação. Um aspecto negativo seria a possibilidade de se tornar veículo de favoritismo, devido as desigualdades de influência. O autor salienta que é razoável supor que, quanto mais acesso tiver um determinado proprietário a outros atores na economia, maior será a sua capacidade de mobilizar recursos e influenciar decisões. Mais facilmente terá informações privilegiadas sobre oportunidades que surgem no mercado.

Enfim, como salienta Scheid (2007), a consequência perversa desse cenário é que os investimentos públicos em políticas urbanas acabam priorizando os espaços urbanos capazes de suprir a demanda global, se efetivando de forma fragmentária, na medida em intervêm pontualmente para instalar processos que transformam os locais para atender aos interesses daqueles que se beneficiam do processo de globalização.

E o governo, pelos recursos materiais e humanos que dispõe, é o maior responsável (por meio das suas ações ou omissões) pela ocorrência de mudanças no espaço geográfico (VICENSIO, 2011).

2.2 PLANEJAMENTO URBANO NO CONTEXTO BRASILEIRO, DO DISCURSO HIGIENISTA AO EMPRESARIAMENTO URBANO

O planejamento e a gestão do espaço urbano contemplam referenciais temporais distintos, porém complementares. Souza (2006) esclarece que planejar remete ao futuro e a gestão ao presente. Planejar compreende simular os desdobramentos futuros de um processo atual, a fim de conduzi-los conscientemente. A gestão administra as necessidades imediatas, é a efetivação das condições que o planejamento feito no passado conduziu. O autor conclui ser evidente que a administração de médio e curto prazo é tão essencial quanto a visão e a reflexão de longo prazo.

Porém, este entendimento nem sempre é consensual. Por isso, é importante compreender as transformações que tem passado o planejamento das cidades e a constante necessidade de sua reestruturação perante os contextos históricos e sociais.

Nesse sentido, este subcapítulo aborda um panorama histórico do planejamento e políticas públicas urbanas no Brasil com enfoque no poder público, uma vez ser este, historicamente, o ator protagonista do planejamento urbano, mas que perdeu condições políticas e financeiras de se manter como condutor do processo (SANTOS, 2006).

Desde sua gênese no Brasil, as concepções de planejamento urbano vêm se modificando. Inicialmente, identificado como um instrumento de política higienista, posteriormente, passou a incorporar um caráter tecnocrático modernista, mais tarde, influenciado pelo surgimento de movimentos sociais urbanos passou a assumir um caráter menos tecnocrático e mais político, e por fim, alcançar o momento atual, marcado pela dualidade entre planejamento participativo de longo prazo e a mercantilização da cidade.

Dessa forma, para realizar a abordagem pretendida, apoiou-se na contextualização histórica realizada por Villaça (1999), que divide em três períodos o percurso do planejamento urbano no Brasil, complementado, principalmente, pelo trabalho desenvolvido por Leme (1999) e incorporando também discussões apontadas por demais autores.

Villaça (2015) esclarece que, em sua pesquisa, foram consideradas da esfera do “planejamento urbano” apenas as ações do Estado sobre o urbano que tenham sido objeto de algum plano. Referem-se às reais ações e as propostas consequentes de ação do Estado sobre nossas cidades e envolvem os três níveis de governo. Em suma, o autor considera o planejamento urbano como política pública, enquanto forma específica de ação, ou de discurso, do Estado sobre o espaço urbano, caracterizada por uma suposta visão geral ou de conjunto.

Então, para se entender o processo de constituição do planejamento urbano no Brasil e suas determinações, o autor considerou como fio condutor do percurso do resgate histórico do planejamento as idéias de “plano”, “global”, “geral”, “integral” ou de “conjunto”, onde esses termos se apresentaram nas ações do Estado ora como produto ou ora como processo.

O primeiro se inicia no final do século XIX, por volta de 1875 e vai até o ano de 1930. Esse período marca: o início do planejamento urbano no país com as preocupações de higienismo e embelezamento; o desejo de rompimento com o padrão urbanístico colonial; e a ascensão de uma nova classe dominante. Onde também começam a emergir as demandas de melhoramentos e embelezamento das cidades, iniciando as intervenções, ainda que localizadas nas partes centrais das cidades (VILLAÇA, 2015).

Este também é o período que se iniciaram os planos de “melhoramentos e embelezamentos” das metrópoles européias como Barcelona e Paris, cujas intervenções propunham a construção de grandes avenidas, praças e monumentos. Estes projetos foram referência para os realizados nas Reformas de Pereira Passos (1903-1906) no Rio de Janeiro, onde se destacam elementos importantes do urbanismo como as soluções para o saneamento, a circulação e padrão construtivo. Outra significativa contribuição do período foram as obras de Saturnino de Brito para a cidade de Santos.

Nesta época, ainda não havia uma denominação formal de planejamento urbano e nem estruturas formais nas administrações públicas. Leme (1999) aponta que os engenheiros eram os profissionais responsáveis pelos projetos urbanísticos no período, e os principais campos de trabalho eram a construção de ferrovias e obras de infraestrutura das cidades como saneamento, abertura e regularização do sistema viário e ajardinamento de parques e praças. Porém, pressionados pelas epidemias que estavam assolando as cidades, a questão do saneamento era central.

A construção de novos espaços urbanos que favorecessem a ventilação e iluminação solar, tiveram no médico sanitário, o respaldo científico necessário à intervenção estatal no espaço urbano, conforme salienta Santos (2006). A circulação era outra questão importante, pois se tratava de transformar as estruturas urbanas herdadas de uma economia colonial. Alargavam-se as ruas para a adequação aos novos meios de transporte, principalmente o bonde, iniciando a expansão da cidade.

Com a criação em 1874 da “Comissão de Melhoramentos da Cidade do Rio de Janeiro”, termos e conceitos como plano e conjunto geral associados ao espaço urbano passam a ser utilizados. Porém, com a remodelação da cidade e a abertura de largas avenidas, quadras inteiras

foram eliminadas. No lugar de sobrados e vielas encortiçadas, constroem-se grandes edifícios. Houve conseqüentemente, um resultado perverso da intervenção do poder público que foi a remoção da população mais pobre do centro, que associada à supervalorização dos terrenos, resultou na ocupação dos morros do entorno (VILLAÇA, 2015).

A ascensão dos planos de melhoramentos e embelezamento perdurou até 1906, marcada pela exatidão entre o plano elaborado e a obra executada. O declínio, entretanto, se iniciou em 1906, quando começaram a ser delineadas as propostas para um novo tipo de plano e um discurso sobre plano diretor e urbanismo multidisciplinar, culminando na emergência do “plano geral” substituindo os anteriores, já em 1930. O segundo inicia-se na década de 1930, momento em que se verifica uma organização das classes operárias, refletida nas conseqüências das mudanças econômicas e sociais proporcionadas pela Revolução de 30, cujo reflexo no planejamento urbano se deu na transição da cidade bela para a cidade eficiente (VILLAÇA, 2015).

No século XX, quando o país foi gradativamente deixando de ser predominantemente rural para se tornar majoritariamente urbano, grandes transformações aconteceram nas cidades brasileiras envolvendo contexto político, econômico, legal e social. Essa mudança no perfil de urbanização do país potencializou o processo de inchamento populacional das cidades que não foi, entretanto, acompanhado por um incremento na infraestrutura disponível, comprometendo as condições de vida oferecidas a população. Esse período então é marcado pela ideologia do planejamento enquanto técnica de base científica, indispensável para a solução dos chamados, segundo Villaça (2015) dos “problemas urbanos”. O autor subdivide o segundo período em três subperíodos: o do urbanismo e do Plano Diretor (1930-1965); o dos Superplanos (1965-1971); e do “Plano sem mapa” (1971-1992), como descritos a seguir.

Em um primeiro momento (1930-1965) se desenvolveu no Brasil uma visão de que os problemas manifestados nas cidades, devido ao seu crescimento caótico e sem um plano de longo prazo, seriam solucionados por um planejamento integrado ou de conjunto, segundo técnicas e métodos bem definidos. Assim, surgem as propostas de plano que se ampliam para o conjunto da área urbana na época. Segundo Leme (1999), com uma visão de totalidade, os planos propõem a articulação entre os bairros, o centro e a extensão das áreas através de sistemas de vias para automóveis e de transportes como bondes e metro. São formuladas as primeiras propostas de legislação urbanísticas como o zoneamento, controlando o uso e a ocupação do solo. E assim, o planejamento urbano é incorporado a estrutura administrativa das prefeituras das principais cidades.

Marcam esse período os Planos Agache, para o Rio de Janeiro, e o de Prestes Maia, para São Paulo, denominado também por Leme (1999) como planos de conjunto.

No período do Estado Novo, transformações radicais são realizadas na estrutura das cidades, iniciadas a partir de 1937, com a abertura de novas avenidas, que permitam a circulação de pessoas e mercadorias, preparando, segundo Leme (1999), as cidades para a nova fase de industrialização que se dará a partir dos anos 50.

Já no período do pós segunda-guerra, um grande impulso de crescimento urbano se deu nas cidades. Para responder aos novos desafios impostos, se desenvolveu uma concepção tecnocrática do planejamento urbano com bases em argumentos do urbanismo modernista. Este concebia a cidade como resultado de quatro funções principais: morar, trabalhar, circular e de lazer. Essa concepção de planejamento passou então a articular estas funções ao projetar a construção de espaços urbanos (HALL, 1995, apud SANTOS 2006). Neste período, há a influência da corrente modernista no Brasil, através da viagem de Le Corbusier à América do Sul em 1929, que propôs concepções de urbanização, onde o princípio consiste em estabelecer as grandes circulações de automóveis em cidades e criando volumes consideráveis de habitação. O plano de Le Corbusier para o Rio de Janeiro “compõe-se de um viaduto, com habitações, que pousa sobre a cidade existente” (LEME, 1999, p. 12).

Entre 1950 e 1965, são iniciados os planos regionais, a fim de englobar a nova realidade que se configura nesta época: a migração campo-cidade, o processo crescente de urbanização e o aumento da área urbana. Ainda segundo Leme (1999), é neste período que sociólogos, geógrafos e profissionais de outras disciplinas vão atuar no campo profissional do planejamento urbano, ao lado dos arquitetos, produzindo os planos diretores, e formando os primeiros departamentos de urbanismo nas prefeituras. Assim, novos temas e métodos são introduzidos, como propostas em diferentes escalas de intervenção, e a temática do planejamento em abrangência regional.

Com a mudança da capital federal para Brasília, em 1960, e o início do governo militar, em 1964, transformações radicais emergem no planejamento urbano e regional no Brasil, instaurando um novo período, com forte atuação federal, através do SERFHAU – Serviço Federal de Habitação e Urbanismo.

Um segundo momento (1965-1971) é caracterizado pelos Superplanos, numa perspectiva de desenvolvimento nacional e com planejamento e política urbana centralizados no governo federal. Piquet (2008) aponta que ao assumirem a direção do país em 1964, os militares adotaram um discurso modernizador e de comprometimento com a retomada do

crescimento econômico do país. Segundo essa concepção de planejamento a cidade é também considerada um organismo econômico e social, gerida por um aparato político-institucional.

Santos (2006) destaca que durante o regime militar (1964-1985), o planejamento urbano foi elevado à condição de prioridade nas políticas governamentais. O principal instrumento do planejamento urbano nesse período, segundo a autora, foi o Banco Nacional de Habitação (BNH), instituído em 1964 e extinto em 1986, planejado em princípio para oferecer crédito para financiamento da moradia popular. Porém, rapidamente se transformou em instrumento de expansão imobiliária, apropriado pela classe média.

Os planos deste período deveriam ser integrados tanto do ponto de vista interdisciplinar como do ponto de vista espacial, integrando a cidade em sua região. Nesse sentido, em 1966 foi regulamentado o SERFHAU, onde também foi criado um fundo de financiamento de planos de desenvolvimento local integrado. A finalidade era de induzir os municípios brasileiros a elaborarem planos diretores.

Os planos passam a ser elaborados fora das administrações municipais e passam a tecer recomendações, modelos e padrões técnicos a serem seguidos. A proposta estritamente técnica demonstra sua inviabilidade, uma vez que não considerou seus aspectos políticos. De acordo com Villaça (1999), há um distanciamento das ideias de globalidade, técnica e interdisciplinaridade do planejamento do período e a realidade posta nas cidades para a efetivação e implementação por parte da administração pública. A falta de preocupação com a operacionalização e sua exequibilidade ocasionou, portanto, a dificuldade de cumprir as propostas e os tornou impraticáveis e obsoletos.

Enfim, foi um período que ficou caracterizado pela elaboração de Superplanos tecnocratas e, portanto, que marcou a passagem do planejamento exequível para o planejamento do discurso.

No entanto, o ideário do planejamento urbano tecnocrático modernista influenciou significativamente os projetos de expansão física de inúmeras cidades, lançando mão dos meios técnicos disponíveis, principalmente adaptando a estrutura existente ao uso do automóvel (SANTOS, 2006).

Assim se inicia, no começo da década de 1960, um movimento contrário, liderado pela jornalista Jane Jacobs, devido principalmente as reformas norte americanas alinhadas a corrente modernista, cujos projetos de intervenção urbana acabavam por dizimar comunidades para a construção de vias expressas para automóveis. A concepção do movimento criticava e rompia

com a visão de atividade estritamente técnica, e difundia a percepção da necessidade de introduzir a participação popular na elaboração do planejamento urbano.

Também questionando a relação entre a industrialização e urbanização, o filósofo francês Lefebvre, diante das contradições e segregações vivenciados na cidade capitalista, publica em 1968 um livro onde apresenta a ideia de direito à cidade, objetivando inseri-la na agenda política. O autor descreve como a regulação urbanística, por parte do Estado, acaba por reproduzir as contradições urbanas e destaca ainda a predominância da existência de relações econômicas de dominação na cidade, a tornado produto de consumo (LEFEBVRE, 2001).

O contraponto exposto por Jacobs, Lefebvre, dentre outros autores, influenciou e se tornou precursor do urbanismo contemporâneo. Porém, nesse período, contribuiu para se estabelecer um período de “pausa” para a reflexão sobre o planejamento, terceiro momento descrito por Villaça (1999).

Esse terceiro momento (1971-1992), descrito pelo autor, iniciado nos anos de 1970, marca a passagem da complexidade técnica e da sofisticação intelectual dos Superplanos elaborados no período do SERFHAU para um plano simplório, elaborado por técnicos municipais, denominado pelo autor como “Plano sem mapa”. Em geral, o plano apenas enumerava objetivos, políticas e diretrizes, não possuindo nenhuma estratégia de urbanização progressiva. Com isso, segundo o autor, elimina as discórdias e oculta os conflitos. O planejamento urbano no Brasil, segundo o autor, passa a ser identificado com a atividade intelectual de elaborar planos. Uma atividade fechada em si própria, desvinculada das políticas públicas e da ação concreta do Estado.

Assim, a partir da década de 1980, o planejamento urbano, como instrumento de ordenamento do espaço urbano, perde prestígio com a perda de protagonismo do poder público após a crise do Estado de Bem-Estar Social (SANTOS, 2006).

O terceiro período se inicia na década de 1990 e perdura até o fim do século XX. Fruto dos movimentos pela reforma urbana, iniciados em 1963, tem como marco a inserção da Emenda pela Reforma Urbana, por meio de Emenda Popular, na Constituição de 1988, artigos nº 182 e nº 183. Sem ter uma regulamentação dos artigos, no período procura-se uma transição dos planos tecnocráticos para os planos políticos. Busca-se colocar em discussão a cidade real, e considerar os anseios dos atores envolvidos. Marca o início do processo de politização do planejamento, fruto do avanço da consciência e organização populares. Destaca-se a recusa ao diagnóstico técnico, uma vez que os problemas e as prioridades a serem atacadas pelo plano

diretor são uma questão política, não técnica. Este servira posteriormente, para verificação da viabilidade das propostas.

Santos (2006) relata que embora as inovações jurídicas do período se deram no reconhecimento da cidade como um bem público, cuja gestão deveria estar submetida ao interesse coletivo, garantindo à população o direito a participação na gestão, nesse período a sua eficácia ainda não havia acompanhado esse avanço institucional.

Por outro lado, já na década de 1980, momento marcado pela crise de confiança nos paradigmas tradicionais de gestão do país, caracterizada por Gonçalves et al (2009) pela remodelação do quadro político nacional, pelas mudanças introduzidas na Constituição Federal e seus desdobramentos, que se apresentam as novas ideias de cunho estratégico no campo do planejamento urbano. Segundo os autores, somam-se a esse quadro a ideologia neoliberal e as ideias de globalização, além da atuação de consultores. Esse contexto contribuiu para a elaboração e legitimação de instrumentos de gestão empresarial que passam a reorientar as práticas de planejamento no país.

Intitulado de planejamento estratégico, de acordo Gonçalves et al (2009) suas ideias foram importadas do âmbito militar para as empresas e, no final dos anos 70, passaram a ser utilizadas nas administrações das cidades norte americanas e europeias. No Brasil, foram incorporadas na década de 1980, quando o Estado brasileiro passa a ser alvo de acusações referentes a corrupção, ineficiência e desorganização.

Atributos como democracia, descentralização, fortalecimento do poder local, eficiência organizacional, administrativa e operacional passam a balizar os novos discursos frente a competitividade interurbana que se instaura.

A raiz desse processo no caso brasileiro está no movimento de desconcentração industrial, na década de 1970, quando municípios de interior paulista criaram distritos industriais oferecendo infraestrutura e perda de receitas por renúncia fiscal. Outras cidades brasileiras seguiram essa linha como alternativa para alavancar novos processos de desenvolvimento, o que gerou uma “guerra” fiscal e ofertas de incentivos a empreendedores privados.

E assim, a racionalização econômica e a lógica do mercado permeiam os discursos que se impõem até recentemente. A gestão dinâmica e inovadora da cidade contemporânea assume protagonismo para atrair novos recursos e investimentos, principalmente através de cooperação público privada. Trata-se da dinâmica identificada por Harvey (2004) de empresariamento urbano, também denominada de mercantilização da cidade.

Nesse sentido, busca-se a construção de uma imagem positiva da cidade para ser divulgada. Por outro lado, Gonçalves et al (2009) salienta a possibilidade de reafirmação de interesses de grupos dominantes se sobrepondo a equidade e justiça social. Reafirmado por Jencks (apud Harvey, 2006), que expôs o risco da transição de mecanismos planejados para mecanismos imediatistas e de mercado transformando o zoneamento, por exemplo, pela capacidade de compra.

Acrescenta-se a esse esquema proposto por Villaça (1999) um quarto período que inicia-se em 2001, com a aprovação do Estatuto da Cidade, instaurando uma nova ordem jurídico-urbanística no país. Treze anos após a Constituição de 1988, ratifica-se a função social da propriedade, a participação social e se estabelecem legalmente instrumentos de indução do desenvolvimento urbano, de regularização fundiária e de democratização da gestão urbana.

Portanto, a primeira década dos anos 2000 foi marcada pela implantação do Estatuto da Cidade, marco institucional cuja originalidade reside em significativa ampliação de prerrogativas dos municípios, na exigência de mecanismos participativos nas decisões públicas e na subordinação da propriedade privada as funções sociais da cidade, mediante diversos instrumentos de regulação urbanística.

No campo institucional, a criação do Ministério das Cidades, em 2003, unificou a gestão nacional das diversas políticas setoriais de desenvolvimento urbano como o planejamento urbano, a habitação, o saneamento ambiental, a mobilidade urbana e a gestão participativa. A essa instância federal de governo coube estabelecer as diretrizes e fixar normas necessárias para a utilização dos dispositivos constitucionais que permite o poder público municipal intervir no espaço urbano local.

De acordo com Carvalho (2001) a proposta metodológico-conceitual que orienta essa fase do planejamento urbano coloca a simultaneidade entre as dimensões política e técnica como elementos constitutivos deste processo. A dimensão política é a que pretende explicitar o objeto da intervenção pública, enquanto a dimensão técnica procura responder pela operacionalização de uma proposta que foi politicamente definida. Assim, o elemento técnico (urbanístico, econômico, ambiental, equidade social, dentre outros) passa a subsidiar a decisão política, e não mais determinar, como em modelos de planejamento urbano anteriores.

A proposta coloca o Plano Diretor municipal como instrumento central da política pública urbana que busca reduzir desigualdades, segregações e exclusões sociais, com ênfase na gestão democrática. Para a sua elaboração e implementação devem ser garantidas a participação

da população e de associações representativas dos vários segmentos da comunidade. Ou seja, que o plano seja construído como resultante de negociações políticas e alternativas técnicas.

A institucionalização participativa, com a inclusão de atores sociais nos processos de elaboração e implantação de políticas públicas, foi descrita por Avritzer (2008, apud GOULART *et al.*, 2016). O autor identifica três modalidades através das quais a sociedade pode participar do processo de tomada de decisão política: através do orçamento participativo; dos conselhos de políticas públicas; e do Plano Diretor.

Para Avritzer (2012) as ONGs e os movimentos da sociedade civil, de caráter não governamental, não mercantil, não corporativo e não partidário, podem assumir papel estratégico quando se transforma em sujeitos políticos autônomos em busca de um novo padrão de desenvolvimento que não produza a exclusão social e a degradação ambiental.

Enfim, o Estatuto da Cidade buscou instrumentalizar legalmente a sociedade e o poder público. A democratização dos processos decisórios é um avanço que possibilita debates, audiências e consultas públicas. Assim, o caminho a ser trilhado pelo planejamento das cidades depende intimamente da participação da sociedade na formulação e execução das políticas urbanas, ampliando a prática da gestão compartilhada da cidade.

Entretanto, esta agenda de planejamento democrático pressupõe o fortalecimento do poder público frente aos interesses de mercado, bem como da sociedade civil frente ao poder público. Se tornando, conseqüentemente, antagônico e em constante disputa com as tendências administrativas municipais de cunho empresarial.

Em suma, segundo Santos (2006), o planejamento urbano passou por mudanças de abordagens e entendimento ao longo do tempo. Com as transformações do papel do Estado e sua relação com a sociedade, o planejamento urbano passou a ser influenciado pela ação de novos atores que acabam por contribuir para a formação da atual política pública urbana. Porém, a autora ressalta a existência de duas agendas distintas, e em permanente disputa, no atual planejamento urbano: a do ativismo democrático; e a do empreendedorismo urbano.

Isso se deve, como esclarecem Goulart et al (2016) ao processo contemporâneo de desenvolvimento urbano em cidades brasileiras em um contexto paradoxal. De um lado, a exigência legal prevista na Constituição de 1988 e a Lei Federal n. 10.257/2001 do Estatuto da Cidade, de elaboração de planos diretores com base na função social da propriedade e em processos participativos. De outro, forte pressão para que os municípios atraiam investimentos, culminando na assimilação de um modelo de empresariamento urbano em suas políticas públicas.

Como apresentado anteriormente, a origem destas mudanças no planejamento deve ser compreendida dentro do contexto dos anos 1970 e sua repercussão se estende até os dias atuais. Segundo Rial (2008), diante das críticas ao planejamento moderno, a consequência imediata foi a desvalorização, de forma geral, da atividade de planejamento, levando ao esvaziamento das políticas de longo prazo. Assim, associado ao contexto político de ascensão do neoliberalismo, o planejamento estratégico retoma a confiança em seus instrumentos, porém remoldados para se adequarem aos propósitos do empresariamento urbano.

Souza (2006) ressalta que o estilo empresarialista de planejamento e gestão tem sido simbolizado e implementado por meio dos chamados “planos estratégicos”. Os simpatizantes do “empresarialismo urbano” são propensos a defender a redução ao máximo da regulação estatal do uso do solo, com isso procurando remover todos os obstáculos à captação de novos investimentos. No âmbito do que igualmente poderia ser apelidado de “neoliberalismo urbano”, planos diretores de uso do solo cedem terreno a “planos estratégicos” e ao city marketing. Trata-se de um “regime urbano” claramente orientado para o crescimento econômico e para o atendimento dos interesses empresariais. Diante desse processo, a posição do grande capital é cômoda, uma vez que governos locais se tornam apoiadores das propostas de empreendimentos, oferecem terrenos, incentivos fiscais, obras de infraestrutura para as empresas, facilitação de aprovações e licenciamentos ambientais, com o objetivo de atrair ou manter empresas em seu território. Por outro lado, justificado pela crise financeira, alegam faltarem recursos para investimentos que deveriam ser prioritários, como habitação popular e saneamento básico.

Essa nova abordagem, chamada por David Harvey de “empresariamento urbano” (HARVEY, 1989), esclarece a guinada na administração pública que em grande parte nos explica as bases do que se convencionou chamar planejamento estratégico. Segundo o autor, as cidades passam a ter como agenda sua autopromoção, e uma postura da administração pública voltada para atrair investimentos externos.

Como esclarece Rial (2008), a marca principal desta orientação é a adoção de práticas empresariais pela gestão pública, ou uma maior submissão da lógica pública em favor da racionalidade de mercado. Esta está alinhada à caracterização que utilizamos do período técnico-científico-informacional, uma vez que neste cenário, a força das empresas, na decisão de onde instalar as diferentes etapas da produção, torna-se muito maior, estando agora de certa maneira menos vinculadas aos limites espaço-temporais, já que os avanços da tecnologia permitiram a diminuição considerável dos custos de transporte e de informação e, portanto, dirige mais

abertamente as políticas que regulam o espaço. Aparece assim a competição interurbana, que consiste numa guerra entre as cidades pela atração do capital internacional.

O espaço da cidade passa a ser agenciado pelos órgãos municipais, em lugar de regulado. Estes absorvem da lógica empresarial, os conceitos através dos quais devem transformar as cidades em “produtos” e suas próprias ações em estratégias de competição neste novo mercado global. De acordo com Harvey (1989), os agentes que participam do empresariamento são diversos e variáveis em cada caso, em geral abarcando as lideranças empresariais, os incorporadores imobiliários, as instâncias de governo local, os partidos políticos, etc. Com tantos agentes e a conseqüente dificuldade de estabelecer alianças, surge a necessidade de uma figura dominante, e é assim que aparece portanto a necessidade da figura política de legitimação dos projetos e, sobretudo, a necessidade da formação do consenso, geralmente assumida pelo prefeito.

Silveira (2003, apud Rial, 2008) pondera os efeitos deste alinhamento, sobretudo quando a lógica é corporativa transnacional:

Não é mais a nação quem decide o quê, como e onde produzir, mas um punhado de empresas que rebatem, no território nacional, suas próprias demandas. (...) As ofertas e demandas das empresas são apresentadas como se fossem as necessidades e frutos da nação, travestindo a microeconomia corporativa de macroeconomia nacional (SILVEIRA, 2003, p. 92, apud RIAL, 2008, p. 66).

A competição interurbana é apontada por Rial (2008) como o principal problema do empresariamento, já que leva à repetição dos empreendimentos, e tem como reflexos macroeconômicos um sistema urbano mais vulnerável às incertezas do capital internacionalizado. Segundo a autora, baseada em Harvey (1989), o empresariamento urbano foi colaborador para a transição do fordismo à acumulação flexiva, pois o Estado passou a arcar com parte dos custos da produção e, conseqüentemente, são menores os gastos com a reprodução social.

Por outro lado, Rial (2008) também apresenta autores como Borja e Castells (2000) que ponderam sobre possíveis benefícios do plano estratégico como: ações a curto prazo, uso mais eficiente de recursos, maior possibilidade de aproveitamento pela cidade de “oportunidades”, visão de futuro, objetividade, concentração de energias, pragmatismo, colaboração público-privada, consciência da cidade para construção de consensos sociais. A referência às “oportunidades” que a cidade não pode perder no ambiente competitivo são constantes também

nos trabalhos de Portas, que sugere que esta flexibilidade diferencia o plano estratégico da rigidez dos planos reguladores.

Segundo esses autores, os riscos de insucesso das iniciativas do plano estratégico derivam exclusivamente de participação insuficiente e de ineficácia na formação de consensos na sociedade, ou ainda da definição incorreta de objetivos. Ainda de acordo com os autores, o plano estratégico se diferencia também dos instrumentos anteriores por ter “objetivos territorializáveis”, mas não supor a ordenação do território; prioriza projetos, mas não os localiza no espaço. Isto porquê os projetos podem mudar de localização de acordo com as “oportunidades”. Supõe-se que seja mais participativo, ainda que na prática não haja evidências maiores de participação social efetiva em grande parte das experiências. Em resumo, os autores apontam que se deve propor um “plano de ação, em lugar de plano regulador da ação” (BORJA; CASTELLS, 2000).

Portas é um dos autores alinhados ao planejamento estratégico que dá algum destaque aos seus possíveis aspectos negativos, e aponta sua ressalva à competitividade inter-regional. Lembra que esta não deve se sobrepôr à noção de complementaridade e policentrismo entre núcleos de uma mesma aglomeração. Assim como Harvey, aponta para a possibilidade de que os efeitos não se espalhem devido à força dos investidores. Pondera o possível efeito deformador das intervenções, devido aos enormes vultos de dinheiro público investidos. Defende, porém, que se deve seguir “a avaliar os impactos de produtividade econômica e social” dos projetos. Entretanto, considera que há um grande avanço em relação às práticas de planejamento anteriores, e coloca o plano estratégico como o instrumento adequado ao contexto atual de forma geral. O projeto urbano, afirma ele, deve contrabalançar a “visibilidade da atuação”, para ele necessária, com a “disseminação de projetos alternativos de ações mais discretas e próximas das carências de qualidade de vida que ainda afetam a maioria” (PORTAS, 1998, apud RIAL 2008).

Esta nova forma de planejamento vem sofrendo várias críticas, sobretudo no que se refere aos efeitos nocivos dos grandes projetos de renovação urbana, principalmente quanto à segregação espacial e ao aumento das desigualdades. A correlação entre os projetos urbanos de valorização imobiliária e a ideologia neoliberal está presente em diversos trabalhos. Os autores expõem a relação entre o direcionamento das políticas econômicas mundiais e o modelo de grandes projetos urbanos ao que chamam urbanismo neoliberal e destacam o processo de “gentrification”, relacionado à segregação espacial, como um dos aspectos mais presentes (BRENNER; THEODORE, 2002, apud RIAL, 2008). Este fenômeno não aparece apenas em

experiências dos países centrais, mas vem se espalhando em diversos países periféricos (SMITH, 2002, apud RIAL, 2008).

Arantes (2000) relata que a exploração do “cenário de crise” é propícia à ideologia da “geração de empregos” como motor de projetos de renovação urbana, vinculada à ideia de inserção das cidades no mercado global, através de um discurso que penetra facilmente nas “populações deprimidas por duas décadas de estagnação econômica e catástrofe urbana”, dando origem a uma “sensação coletiva de crise” (ARANTES, 2000, p. 17).

Dentro da lógica do empresariamento urbano se tem a utilização do marketing para a criação de uma atmosfera de positividade coletiva, o que acaba por condicionar e coibir a participação do cidadão questionador das propostas para a cidade.

O foco dos projetos também costuma ser local. Nesse sentido, Harvey aponta que, apesar da possibilidade de benefícios indiretos para a região, pode perder o enfoque para outras questões do território mais relevantes. Quanto as parcerias firmadas, é preciso destacar que geralmente a carga de riscos e custos deixada do setor privado para o Estado é alta, uma vez que há incerteza gerada pela dependência de um capital extremamente volúvel e dinâmico.

Nesse sentido, apesar de ser um modelo de planejamento bastante difundido atualmente, é preciso se atentar para os aspectos negativos quando da utilização do empresariamento urbano.

Enfim, a partir do entendimento da dicotomia existente entre as vertentes apresentadas atualmente no campo do planejamento urbano, se buscou analisar como esta política pública tem se configurado no âmbito das cidades portuárias. Para tanto, a seguir, será tratada a contextualização das cidades portuárias na era da economia de circulação e do processo de globalização e suas interfaces com o planejamento urbano.

2.3 CIDADE PORTUÁRIA NA GLOBALIZAÇÃO

A interdependência fundamentalmente econômica entre as nações tem produzido, como salienta Carvalho (2014), alterações significativas de tempo e de espaço através da intensidade com que ocorrem os fluxos de informações, de capital, de bens e de pessoas em um planeta cada vez mais sem muros ou fronteiras.

Esta dinâmica global, segundo o autor, apresenta abrangência heterogênea, dentre outras razões, devido à capacidade reacional que uma nação terá diante dos imperativos globais, culminando em uma inserção desigual no sistema. Nesse sentido, ganham destaque no cenário mundial, cidades com elevada influência nas decisões vinculadas à economia globalizada e ao

progresso tecnológico. Cidades estas onde se instalam sedes de grandes empresas e centros financeiros e de disseminação de informação, filiais de transnacionais, importantes centros de pesquisas e universidades. Nelas também se encontram uma soma de equipamentos e infraestrutura urbana necessária para a realização de negócios nacionais e internacionais, como aeroportos, bolsa de valores, sistemas de telecomunicações, ampla rede hoteleira, centros de convenções e eventos, museus e bancos.

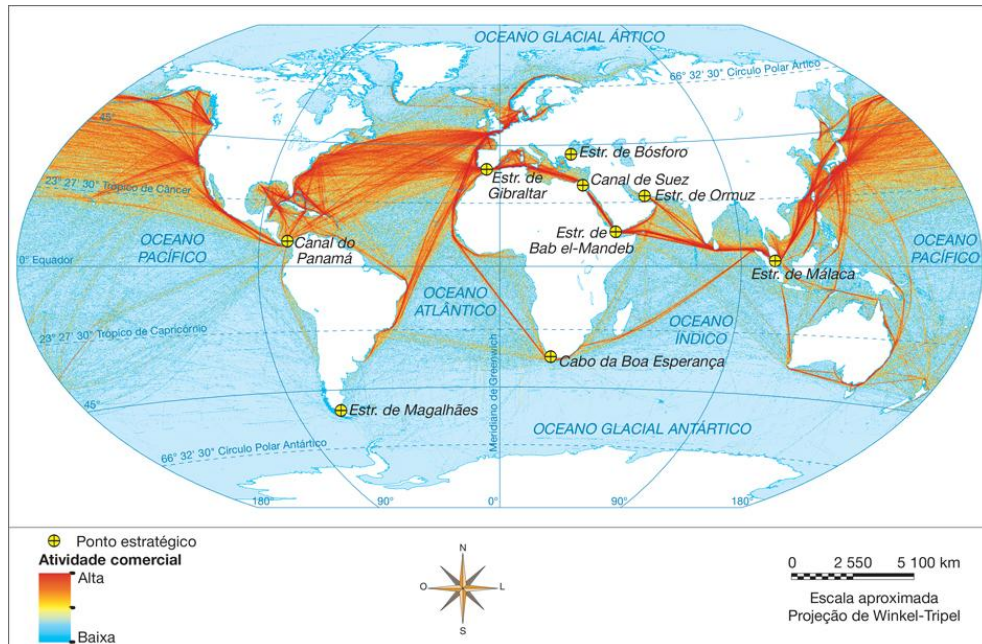
Diante deste cenário, se percebe que as cidades que possuem estruturas portuárias têm se inserido de maneiras distintas na dinâmica recente de reorganização mundial dos espaços produtivos e de circulação. Isto se deve, em parte, a influência de um sistema de interações históricas entre nações, portos, território e contexto econômico, político, tecnológico e sócio ambiental.

Nas cidades portuárias, porto e cidade constituem um sistema cujas interações e complementaridades variam no tempo sob influência das dinâmicas produtivas, tecnológicas, sociais e urbanas. Tanto as mudanças nas atividades e infraestruturas portuárias implicam em novos posicionamentos frente ao espaço (urbano-portuário); quanto o desenvolvimento e crescimento urbanos também levam à uma nova postura da cidade em relação à presença do porto.

O conjunto de variáveis intervenientes que modificam as relações espaciais e funcionais da cidade e do porto são muitas e variadas. A análise é complexa e requer que, numa perspectiva geo-histórico-analítica, consideremos a evolução tecnológica e o desenvolvimento logístico, o surgimento e posicionamentos de novos atores portuários, as transformações no sistema marítimo internacional, a conjuntura econômica e as dinâmicas globais, além das especificidades locais de cada cidade portuária (MONIÉ; VASCONCELOS, 2012, *on-line*).

Rial (2008), ao tratar sobre o atual sistema de circulação global de mercadorias, esclarece que as principais linhas de transporte marítimo estão diretamente ligadas ao volume de trocas comerciais entre os países. Aponta as três rotas principais concentradas no hemisfério norte: a transatlântica, rota marítima de comércio no Oceano Atlântico; a transpacífica, rota marítima de comércio no Oceano Pacífico; e a Europa-Ásia, rota marítima de comércio entre Europa e Ásia, pelo Canal de Suez.

Figura 06: Circuito de comércio marítimo internacional.



Fonte: Brainly [2018?].

A autora também destaca a posição secundária dos portos externos a estas linhas, localizados principalmente nas rotas norte-sul, o que resulta numa fragilidade quanto a suas inserções na rede estabelecida. Com isso, a autora relata que mesmo os países da América Latina se encontrando distantes das rotas principais, são obrigados a oferecer padrões semelhantes de infraestrutura e produtividade para participar competitivamente do necessário mercado internacional.

O Brasil realiza sua reforma portuária justamente acompanhando a tendência mundial descrita acima, com o importante marco da extinção da Portobrás, modificando o gerenciamento do sistema portuário brasileiro, bem como observa Monié e Vidal (2006). Assim, o Estado se restringe a uma atuação reguladora.

Principalmente em resposta às demandas internacionais, as tendências administrativas dos portos no Brasil foram a privatização da infraestrutura e o processo de arrendamento dos terminais portuários, sobretudo a partir do redirecionamento da economia da década de 1990. Em 1993, foi promulgada a Lei n.8.630, chamada Lei de Modernização Portuária, proporcionando o arrendamento dos portos e incentivando uma gestão coparticipativa. A Lei 9.277 de 1996 completa o quadro de mudanças legislativas e concede a administração e exploração de portos federais aos estados e municípios, implementando também a descentralização (RIAL, 2008).

A partir de então, houve um aumento da atividade portuária em escala nacional. Porém, Mallas (2009) ressalta que, para as cidades portuárias, se gerou um grau de instabilidade, uma vez que, com os investimentos privados em novos arrendamentos e na construção de novos terminais, houve um crescimento no número de portos. E do ponto de vista regional ou local, a pequena diferença entre os portos de uma mesma região se torna irrelevante, fazendo acirrar-se a competição entre estes.

Diante de um contexto competitivo entre cidades com portos para a sua inserção nesse mercado de circulação, Monié e Vasconcelos (2012) apontam a existência de lógicas homogeneizadoras em cidades portuárias de todo o mundo. A abordagem apresentada pelos autores classifica as cidades portuárias da atualidade, frente aos novos padrões de desenvolvimento e determinismos tecnológicos, em duas tipologias: a primeira, como territórios de circulação; a segunda, e/ou territórios produtivos. Ou seja, o porto, no contexto urbano, é entendido e estruturado como um simples ponto de transbordo e nó de transito para o mercado de circulação global, consolidando uma dinâmica endógena e de distanciamento e autonomia para com a cidade onde se insere, caracterizando a primeira tipologia; e/ou é entendido como um instrumento a serviço do desenvolvimento local e/ou regional, no caso da segunda, por meio de uma aproximação do porto e da cidade (MONIÉ; VIDAL, 2006), agregando a fixação local de valor dos fluxos de cargas globais.

Portanto, neste subcapítulo, se apresenta a evolução das relações cidades e portos e os desafios impostos a essa dinâmica na contemporânea economia de circulação, a globalização e sua relação com o planejamento urbano. Esse entendimento se torna necessário ao desenvolvimento da pesquisa já que a construção de um empreendimento portuário, como o TEPOR em Macaé, será um desafio para gestão pública municipal, cujo discurso de apoio ao empreendimento vislumbra oportunizar o porto como um vetor de desenvolvimento e fortalecimento da economia local. Nesse sentido, conhecer as tendências recentes, identificar desafios, perspectivas, bem como as dinâmicas históricas entre a atividade portuária e o território em que se insere auxiliará no embasamento da análise proposta.

Bird (1963, apud MONIÉ; VASCONCELOS, 2012), analisou a evolução histórica dos vínculos entre funções portuárias e funções urbanas. O autor esclarece que, na sociedade pré-industrial, a centralidade das cidades marítimas foi historicamente relacionada a sua inserção em redes comerciais, e possibilitada pela instalação portuária, onde o porto mantinha um íntimo vínculo físico, morfológico e funcional com o tecido urbano, caracterizando uma relação

simbiótica de beneficiamento mútuo, cujas fronteiras entre atividades portuárias e urbanas eram fluidas. Nesse período, os portos eram associados a prosperidade econômica e ao progresso.

Segundo o autor, já no século XIX, com a expansão das atividades industriais e a intensificação da circulação de mercadorias possibilitada pelo progresso técnico, o setor portuário se reorganiza para acompanhar o movimento de modernização do transporte marítimo e desenha uma malha circulatória cada vez mais abrangente, o que demandou uma reestruturação da ferramenta portuária. Essa fase de expansão portuária marcou um período de maior intensidade das relações entre espaços portuário e urbano. A atividade portuária se transforma em eixo central da economia e da vida urbana, se articulando com um conjunto de atividades comerciais e de serviços.

Sobre esse mesmo período histórico, Rial (2008) acrescenta que enquanto a técnica não permitia saltos de escala, seja no comércio, seja no crescimento da população, como foi o caso até o princípio da Revolução Industrial, a integração entre o porto e sua cidade era total, uma vez que a empresa portuária não detinha controle do conjunto de atividades de suporte necessárias a sua operação. Este fato se deu de forma semelhante tanto nos países europeus como nas vilas coloniais. A identificação das cidades portuárias como entrepostos comerciais foi crucial para seu desenvolvimento, principalmente devido à supremacia do transporte fluvial sobre os demais meios, fator que será relativizado apenas no século XIX, com o aparecimento do transporte ferroviário.

Porém, com as mudanças advindas do processo de industrialização, identificadas com a transição do meio natural ao meio técnico, a atividade portuária se diferenciou, suprimindo uma demanda do comércio internacional intensificado. Esta diferenciação é possibilitada pelas novas tecnologias que regularizam o tempo do transporte. A relação de continuidade a princípio será mantida, porém por breve período. O tipo de cargas movimentadas e o aumento no comércio de grãos para alimentar a explosão demográfica dos países centrais condicionaram o desenvolvimento de uma nova modalidade de armazenamento, capaz de suprir o volume de mercadorias levadas das colônias e ex-colônias para as metrópoles. A questão da divisão do trabalho também foi fundamental no processo de ruptura entre cidade e porto, uma vez que condicionou as áreas próximas ao abrigo da mão-de-obra crescente necessária, além da instalação dos armazéns de estocagem, fatores decisivos no distanciamento das elites em relação a área central e portuária, orientando as políticas urbanizadoras em direção contrária.

Bird (1963, apud MONIÉ; VASCONCELOS, 2012) também esclarece que em função do crescimento da atividade portuária e sua adequação frente aos novos padrões de consumo,

desenvolvimento e determinismos tecnológicos, se iniciam também as discontinuidades espaciais entre porto e cidade, provocadas pela construção de muros de separação, pela instalação de armazéns de grande porte e de vias férreas conectadas ao cais, marcando o início de uma dinâmica de distanciamento do porto em relação a cidade. E assim, no começo do século XX, porto e cidade se separam do ponto de vista físico, econômico e gerencial.

A partir da década de 1970, os imperativos de fluidez, consolidando o aprofundamento da globalização, conduzem a uma reestruturação do espaço econômico mundial e conseqüentemente do transporte marítimo e da atividade portuária com a adoção de novos padrões de organização e localização, para atender a emergência de centros produtivos mais competitivos e interconectados por redes logísticas multiescalares (MONIÉ, 2011).

Transformações necessárias, segundo Monié e Vasconcelos (2012) ao enfrentamento de um ambiente competitivo crescente entre os portos para captação de mercadorias e inserção nas redes intermodais do transporte mundial.

Dessa forma, as áreas portuárias tradicionais, inseridas na malha urbana, encontraram limitações para ampliar e reestruturar seus espaços físicos, uma vez que concentram, em seu entorno imediato, edifícios históricos que abrigaram, em épocas passadas, importantes instituições públicas e privadas. Surgem, então, uma nova geração de portos-indústrias que migram suas estruturas para áreas cada vez mais distantes de centros adensados, aprofundando a crise dos portos urbanos.

Vigarié (1979-1981 apud MONIÉ; VASCONCELOS, 2012) esclarece que o desenvolvimento do mercado mundial de *commodities* alimenta o gigantismo naval e o crescimento das trocas internacionais de bens manufaturados estimula o recurso do porta-contêiner, cujo uso requer técnicas operacionais e de estocagem específicas.

Assim, a mudança de escala na produção, no transporte e no consumo estimulou a realocação das estruturas produtivas e das infraestruturas portuárias para fora dos centros urbanos, com intuito de absorver a demanda de cargas containerizadas, transportadas em navios maiores, exigindo, portanto áreas com significativas reservas fundiárias, calados marítimos mais profundos, maquinário moderno e com disponibilidade de infraestruturas de transporte terrestre de grande gabarito.

Essa era foi caracterizada por Hoyle (1989, apud MONIÉ; VASCONCELOS 2012), como “porto-cidade industrial moderno” cujo universo operacional e gerencial altamente funcionalizado, segundo Cocco e Silva (1999), o transforma em simples ponto de transbordo de insumos de base destinados a zonas industriais e de cargas gerais que abastecem sua hinterlândia

terrestre, consolidando assim um desenvolvimento portuário endógeno, como uma “cidadela” e consolida a dinâmica de distanciamento entre cidade e porto.

O processo de containerização também fez com que a posição geográfica do porto em relação aos mercados não fosse mais decisiva em termos de logística. Desse modo, Cocco e Silva (1999, apud LAPA; BORGES, 2007) apontam os chamados *Hub ports* como um dos padrões portuários desse período, que funcionam como elos logísticos desterritorializados, inseridos em uma cadeia logística setORIZADA, focados na eficácia interna e indiferentes ao entorno, pertencentes a um sistema global hierarquizado e polarizado que multiplica as lógicas desterritorializadoras.

Essa polarização se deve, sobretudo, a intensificação do processo de globalização, iniciada a partir do início da década de 1990, como apontam Lapa e Borges (2007), e é caracterizada pela crescente integração das esferas da produção, consumo e da circulação em todas as escalas geográficas. As empresas passaram a desenvolver estratégias de realocação das plantas fabris, rumo a regiões com baixos custos de produção e acessibilidade, conferindo assim, uma maior centralidade do sistema marítimo portuário internacional, no espaço global de fluxos.

Dessa maneira, ainda segundo os autores, no novo padrão produtivo, as grandes empresas tendem a multilocalizar a produção e a montagem dos seus produtos, formando redes que articulam alguns núcleos centrais, localizados nas grandes metrópoles dos países centrais e emergentes e unidades de produção periféricas.

Os *Hub ports* passaram, então, a absorver a uma crescente demanda de cargas, notadamente as containerizadas, não atendidas pelas estruturas históricas tradicionais, uma vez que portos consolidados geralmente se encontram inseridos no tecido urbano, onde as adaptações de reestruturação de seus espaços físicos e de seus sistemas de funcionamento não foram viáveis. Conseqüentemente, as antigas áreas portuárias entraram num processo de degradação. Os espaços portuários centrais se tornaram obsoletos e sem uso, se transformando em áreas marginalizadas dentro do contexto urbano.

Em uma tentativa de superar e minimizar os impactos negativos advindos do abandono portuário, algumas metrópoles, objetivando a revalorização do ambiente portuário, bem como a melhoria da qualidade de vida da população, propõem remodelações de suas frentes marítimas, possibilitando inclusive, a projeção internacional dessas cidades. Inicialmente, se buscou a valorização dos espaços com a criação de espaços verdes e recreativos. Porém, com a crise econômica da década de 1970, passaram a incorporar comércio, equipamentos de lazer e

distritos de negócios. Consolida-se assim, segundo Monié e Vasconcelos (2012) a performance de uma cidade pós-industrial, capaz de atrair fluxos de mercadorias, de capital, pessoas e eventos. O porto passa a ser inserido no sistema circulatório global e ainda alcança um processo de reaproximação entre a cidade e o antigo cais. Porém, esse tema não será aprofundado nesta pesquisa, uma vez que não se assemelha ao contexto de macaense.

A partir do momento em que ocorreu a liberalização das economias e, conseqüentemente, o aumento expressivo do comércio exterior e o incremento no volume mercadorias sendo transportada por via marítima, o papel dos portos marítimos ganha destaque, uma vez que são os meios preferenciais para o comércio exterior e, portanto, elemento-chave, junto com outros, na determinação da competitividade dos preços dos produtos.

Seassaro (1999 apud LAPA; BORGES, 2007) ressalta que, diante de um contexto competitivo, a tipologia de *hub port* se torna mais suscetível diante da volatilidade de possíveis transformações econômicas mundiais, na medida que pode ser facilmente substituído por outro ainda mais eficiente, moderno e competitivo em termos de tarifas.

Então, cientes das possíveis fragilidades, algumas cidades, como ressaltam Monié e Vasconcelos (2012) buscaram caminho distinto do entendimento do equipamento portuário como simples nó de trânsito, superando também as funções tradicionais dos portos com a criação de distritos de serviços logísticos, atividades comerciais e de serviços, consolidando uma tentativa de reaproximação funcional e gerencial do território urbano e do espaço portuário, possibilitando assim a fixação local de valor agregado.

Assim, as áreas portuárias de diversos lugares do mundo ganham importância estratégica, desenvolvendo novas competências e despontando como localizações de grande potencial para investimentos. “O porto é visto como uma porta de entrada, uma abertura para a constituição de negócios, criando um amplo campo de oportunidades industriais e comerciais” (STARR; SLACK, 1999, p. 198 apud LAPA e BORGES, 2007, p. 4). Então, as cidades portuárias, e não mais os portos, que ganham destaque no comércio mundial. O porto se configura como um instrumento de desenvolvimento local, uma centralidade em torno da qual atividades urbanas se desenrolam.

Nesse sentido, Silva e Cocco (1999, apud LAPA; BORGES, 2007) apresenta a cidade portuária como um dos padrões portuários característicos do processo de modernização e adaptação da dinâmica portuária de concepção pós industrial, cuja inserção territorial do porto no meio urbano é enfatizada pela relação de complementariedade que a infra-estrutura tem com

sua cidade. O porto e sua hinterlândia mais próxima estão vinculados ao planejamento do território, assumindo protagonismo como instrumento de desenvolvimento local.

Para os autores, esse tipo de relação entre porto e cidade gera benefícios para ambos os lados. O porto encontra nas redes sociais urbanas os recursos empresariais e as competências para aprimorar seus serviços, otimizar sua capacidade de gerar valor e empregos. Para a cidade, a oportunidade de grandes espaços públicos interagindo com os espaços comerciais e de serviços de grande modernidade tecnológica.

Para tanto, Garcia (2004, apud LAPA; BORGES, 2007) indica que soluções alternativas requerem envolvimento de vários atores, que juntos almejavam uma área portuária mais adequada. Processo de negociação entre os segmentos sociais envolvidos, no qual, sejam considerados, em consenso, os interesses de todos. Portanto, para a consolidação de uma política portuária que integre o porto a um projeto de desenvolvimento da cidade, são necessários planejamento e investimentos estruturais e funcionais que ultrapassem os limites do território portuário.

Autores como Silva e Cocco (1999), Collin (1999) e Llovera (1999) defendem, como aspecto institucional para o ideal de cidade portuária, uma maior articulação entre os setores público e privado e uma efetiva vinculação entre o planejamento das infra-estruturas portuárias e as políticas de desenvolvimento local.

Cabe lembrar que na passagem do modelo industrial para uma economia mais flexível, quando as antigas áreas portuárias entraram num processo de degradação, o tradicional isolamento físico e de gestão do porto com a cidade foi um complicador no momento das reformas urbanísticas dos portos tradicionais, principalmente devido aos interesses fundiários divergentes entre as administrações portuárias e municipais. Portanto, para a viabilização das propostas de remodelação, foi necessário um grande esforço de negociação. Também cabe salientar – e esta é a proposta deste trabalho – que este processo de acumulação flexível se impõe sobre os territórios, dentre eles sobre as zonas portuárias – e isto não é livre de conflitos e contradições. Despossessões e expulsões (SASKIA, 2016), marcam esta lógica imposta pelo capital, fazendo do Estado um agente importante na produção de desigualdades.

Maricato (2000) ressalta que as obras de infraestrutura urbana desse período passaram a alimentar a especulação fundiária e a não democratização do acesso à terra para moradia, na medida em que passaram a priorizar a implantação de infraestrutura para a produção e para o capital. Como consequência, se verificou o assentamento informal, periférico e precário de uma nova população urbana de migrantes, o que ensejou a proliferação desordenada de processos

informais de desenvolvimento urbano como uma das mais notáveis características e peculiaridades do processo de urbanização.

Sobre esse aspecto, Rial (2008) esclarece que, se por um lado, o ponto mais sobressalente das chamadas cidades globais é o fato de estarem plugadas às redes globais, por outro lado as mesmas, internamente, encontram-se desconectadas de parte de suas populações locais. Isso se deve, principalmente, ao fato de que os investimentos públicos destinados às políticas públicas urbanas acabam, quase sempre, priorizando as regiões urbanas habilitadas a suprir as necessidades globais, o que resulta, no atual contexto de globalização, em políticas urbanas fragmentadas, uma vez que atuam de maneira pontual para instalar processos que modificam os espaços urbanos para atender os anseios e interesses dos atores econômicos que serão beneficiados pelo processo de globalização.

Rial (2008) também aponta fragilidade do papel das cidades portuárias na produção internacionalizada e de controle externo que, segundo a autora, reside especialmente em seu vínculo a um mercado oscilante e decidido internacionalmente. Mercado cujas demandas são homogêneas, e cuja contrapartida no âmbito local é relativa e intermitente. Neste sentido, as cidades inseridas no contexto dos países periféricos, sobretudo naqueles excluídos das rotas principais de comércio, tendem a sofrer com mais intensidade esta volatilidade, reflexo das incertezas por que passam seus países quanto ao mercado externo.

As políticas nacionais têm tido grande influência nestas cidades no que diz respeito às exigências de produtividade, exigências estas ligadas em geral à ideologia da ineficiência estatal que sustentaram as políticas intensas de privatizações ao longo da década de 90. Como resultado direto, as cidades portuárias passaram a sofrer maiores pressões, agora especialmente do setor privado vinculado ao transporte e à logística, no sentido de oferecer infra-estruturas comparáveis ao outro extremo da cadeia de circulação, ou seja, às cidades portuárias dos países centrais.

Quanto as possíveis conseqüências da adoção do modelo de planejamento estratégico nas cidades portuárias periféricas, devido à frágil posição destes portos na rede internacional, a autora aponta o ideário de fragmentação, em que é primordial o interesse privado nos projetos e na escolha dos locais de intervenção, e assim, sobram áreas residuais que não interessam aos investidores, e ainda, novas áreas desta natureza são produzidas pela falta desta compreensão da totalidade e das especificidades por parte dos órgãos responsáveis pela elaboração das propostas, seja para o porto, seja para a cidade. Deste ponto de vista, a integração porto cidade significa tão somente a inserção das áreas de maior interesse imobiliário. Com o porto

contemporâneo crescendo continuamente, ao contrário do que se propõe na teoria, o que vemos é um estranhamento crescente entre atividade portuária e cidade.

Enfim, o desenvolvimento das cidades portuárias acompanhou o comércio entre nações, mas a relação entre estas e a atividade portuária não se manteve constante. Em diferentes etapas as cidades lidaram de modo diferente com seus portos. Portanto, é imprescindível considerar que a atividade portuária em si muda conforme mudam as relações comerciais entre as sociedades, impulsionadas pelo desenvolvimento das tecnologias de transporte e comunicação. Por isso é importante um planejamento urbano integrado ao portuário, pautado na resiliência a possíveis mudanças.

Portanto, diante da possibilidade da construção do terminal portuário em Macaé, empreendimento com tamanha relevância para a área urbana da cidade, e do impacto que sua implantação e operação causará na estrutura econômica, social, ambiental e no processo de transformação territorial da cidade, o presente estudo buscou analisar as relações propostas entre o porto e a cidade, baseada principalmente em Monié (2011) e em Llovera (1999).

Como Macaé é uma cidade portuária desde o período colonial e, portanto, a história do Porto de Imbetiba está intrinsecamente ligada ao seu desenvolvimento, inicialmente se buscou o entendimento de como se deram as relações entre a cidade e o porto existente, para que as reflexões alcançadas possam contribuir para a melhor relação da futura instalação.

Portanto, torna se mister compreender como funciona o processo de interação entre o porto e a cidade e de que forma uma concepção portuária pode gerar benefícios, ou não, para o desenvolvimento urbano sustentável. E assim, buscar soluções apropriadas de desenvolvimento portuário integrado ao planejamento urbano, para se fomentar o fortalecimento das relações entre cidade e porto para que estes sejam complementares e não antagônicos.

CAPÍTULO 3 MACAÉ, CIDADE E PORTO NA ECONOMIA DO PETRÓLEO

Macaé, município localizado na Região Norte Fluminense, Estado do Rio de Janeiro, possui uma área total de 1.216,8 quilômetros quadrados (TCE/RJ, 2016). O território macaense abriga regiões de serra e de litoral, sendo banhado a leste pelo Oceano Atlântico e confronta-se, a oeste, pela Serra do Mar.

Até a poucos anos, a cidade figurou no cenário nacional como a “capital nacional do petróleo”, recebendo instalações das bases de operações da Petrobrás, ainda na década de 1970, e, em seguida, bases de inúmeras empresas prestadoras de serviços para as operações de exploração *offshore*.

A decisão para a instalação das bases de operações da Petrobrás na cidade, proporcionando que a economia macaense crescesse e se diversificasse se deu, primordialmente, a sua vocação marítima. E atualmente, a ampliação da sua estrutura portuária tem sido justificada, principalmente pelos gestores locais, como decisiva para a manutenção da cadeia de apoio logístico às operações *offshore* em Macaé.

Sendo assim, diante da proposta emblemática e impactante de construção do novo Complexo Portuário, na orla norte da área urbana do município, o estudo buscou, a seguir, na análise da vocação portuária de Macaé, elementos e informações que pudessem contribuir, através de instrumentos e políticas de planejamento urbano, para uma melhor relação do novo complexo portuário para com a cidade e seus cidadãos.

Como ressalta Wagner (2019), a vocação portuária e marítima de Macaé possui antecedentes que remontam o período das rotas marítimas que permitiram o povoamento europeu no Continente Americano.

Assim, o resgate histórico das relações entre o porto e a cidade de Macaé se fez necessário para evidenciar que a estrutura portuária, principalmente quando associada a economia do petróleo e gás, tem a capacidade de fomentar toda uma reestruturação urbana que deve ser cuidadosamente estudada e planejada.

3.1 RELAÇÃO HISTÓRICA DE MACAÉ E SEU PORTO

Até o final do século XIX a ocupação da região da baixada fluminense ocorreu lentamente. Os rios foram as estradas naturais que possibilitaram essa ocupação, uma vez que era difícil transitar pelos caminhos de terra existentes, principalmente no período de cheias (BRITTO et al., 2019).

Couto Reys, no final do século XVIII, descreve a região de Macaé e destaca que as margens do rio, de mesmo nome, não eram muito povoadas, e que na área se encontravam extensos brejos, evidenciando que, na temporada de grandes chuvas, os rios e córregos da região inundavam, ao receber grande quantidade de água que descia da serra (P.M.Macaé, 2001).

O povoamento de Macaé se iniciou a partir do estabelecimento da Fazenda de Macaé, sede da sesmária obtida por Jesuítas em 1630, nas proximidades da foz do rio, em torno dos quais se constituiu o núcleo urbano, passando a condição política de cidade em 1846 (P.M.Macaé, 2001).

Prado Junior (2000) conforme relatado por Monié (2011), aponta que as instalações portuárias do período colonial eram instrumentos a serviço do capitalismo mercantil, bem como relevantes no processo de formação do território brasileiro. Pois, justamente a partir dos portos surgiram eixos de drenagem da produção dos sucessivos ciclos econômicos, a exemplo da enseada da Concha e de Imbetiba, em Macaé, portos naturais utilizados para escoar a produção da região Norte Fluminense para o Rio de Janeiro.

A transferência da capital da colônia, de Salvador para o Rio de Janeiro, segundo o autor, consolidou sua importância política e econômica, e favoreceu uma maior dinamização da região fluminense. O crescimento populacional do Rio de Janeiro impulsionou a demanda por gêneros alimentícios. Campos dos Goytacazes, nesse período, se torna centro econômico regional devido sua expressiva produção açucareira e de demais alimentos.

O transporte marítimo e fluvial desempenhava, nesta época, papel crucial na determinação do desenvolvimento do Norte Fluminense, principalmente por estabelecer a integração da produção regional com o mercado consumidor do Rio de Janeiro. Assim, Macaé, por possuir trecho de litoral abrigado, foi, durante décadas, rota natural para ancoragem e escoamento da produção do Norte Fluminense (Prefeitura Municipal de Macaé, 2001).

Segundo Penha (2012) a saída das embarcações de Campos dos Goytacazes para o mar era difícil devido as corredeiras do rio Paraíba e devido à falta de ventos adequados a navegação

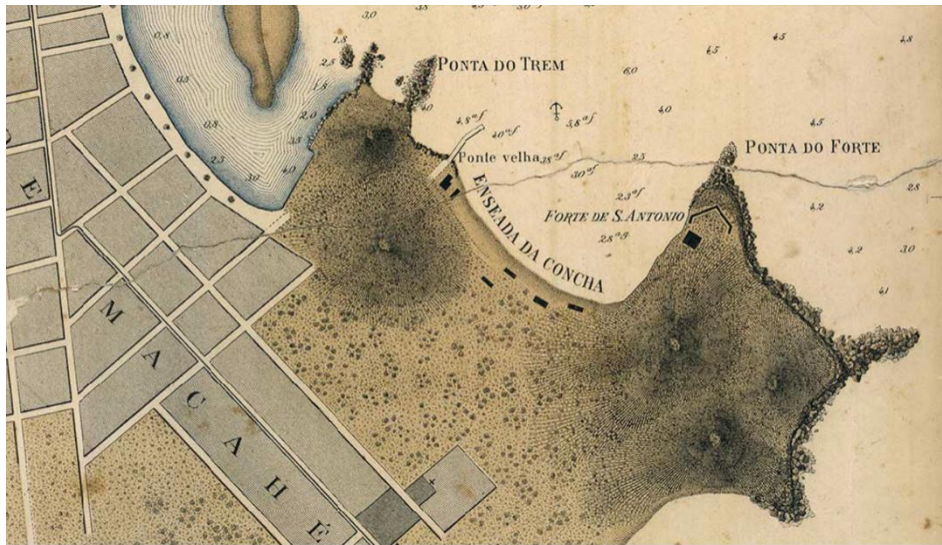
regular até São João da Barra. E para resolver essa questão, foi idealizada, nos anos de 1840, a construção do canal fluvial de Campos a Macaé.

Com o crescimento da produção dos engenhos de açúcar em Campos, já no período imperial, houve a necessidade de auxiliar o seu escoamento. Inicia-se então, em 1863, a obra de escavação do canal Campos Macaé, utilizando como porto marítimo a enseada de Imbetiba, em Macaé. Desse modo, nascia um importante porto para a economia fluminense no fim do período imperial (década de 1880), sendo classificado, à época, como o sexto do País em termos de movimento comercial (P.M.Macaé, 2001).

Em 1875, a estrada de Ferro Macaé - Campos foi inaugurada, e o Canal Campos Macaé, três anos após sua conclusão, entrou em decadência. Mesmo com a construção deste trecho da ferrovia, o Porto de Imbetiba ainda era estratégico para a ligação com a então capital, uma vez que ainda não havia uma ligação ferroviária entre Macaé e Rio de Janeiro (P.M.Macaé, 2001).

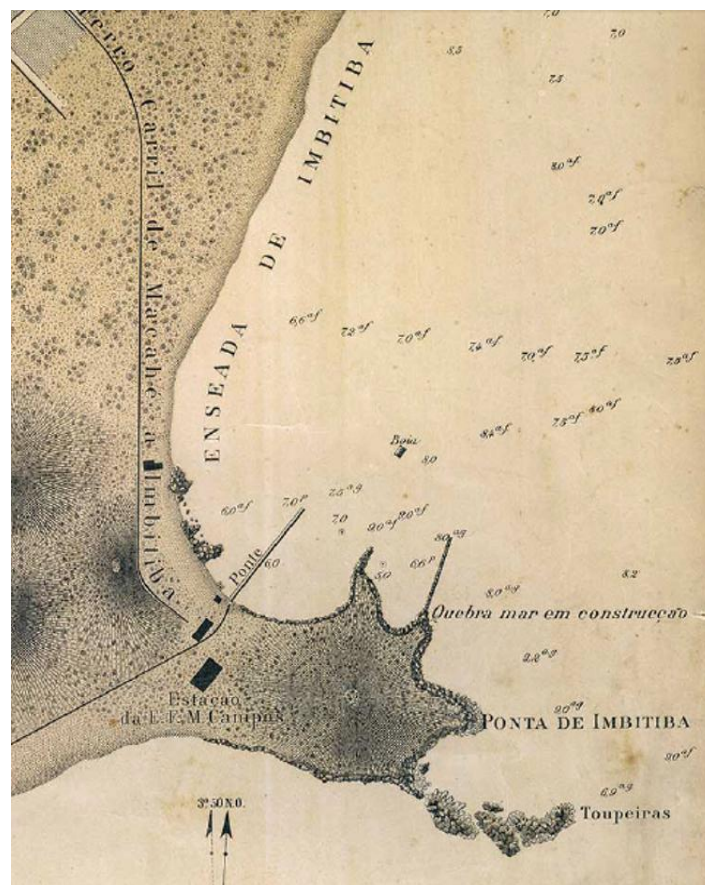
Nas figura 07, a seguir, “Planta Hydrographica dos portos de Imbetiba e Macahé”, e 08 e 09 (ampliações com detalhes de trechos da figura 07) levantada em setembro de 1881, é possível identificar o antigo porto de Macaé (ponte velha), localizado na Enseada da Concha e também o novo porto de Imbetiba (ponte). Na imagem, também é possível identificar a Ferrovia Macaé - Campos que possuía, em sua extremidade, uma estação junto ao porto de Imbetiba. Também do porto de Imbetiba partia, para a área central da cidade, uma linha da Companhia Ferro-Carril, bonde puxado a burro, transporte urbano de Macaé no século XIX, inaugurado em 1872 (P. M. Macaé, 2001).

Figura 08: Detalhe 01 da “Planta Hydrographica dos portos de Imbitiba e Macahé”, 1881, ampliação demonstrando o antigo porto de Macaé (ponte velha), na Enseada da Concha.



Fonte: Acervo Arquivo Nacional.

Figura 09: Detalhe 02 da “Planta Hydrographica dos portos de Imbitiba e Macahé”, 1881, ampliação demonstrando o porto de Imbetiba (ponte), na Enseada de Imbetiba.



Fonte: Acervo Arquivo Nacional.

O acesso aos portos pela população, nesse período, era possível pela característica comercial a que se propunham. Enquanto partiam para a capital a produção açucareira e gêneros alimentícios produzidos na região, chegavam escravos e produtos manufaturados. Assim, o estabelecimento dos portos em Macaé, possibilitou a constituição de um conjunto de serviços e de outras atividades econômicas na cidade (P. M. Macaé, 2001).

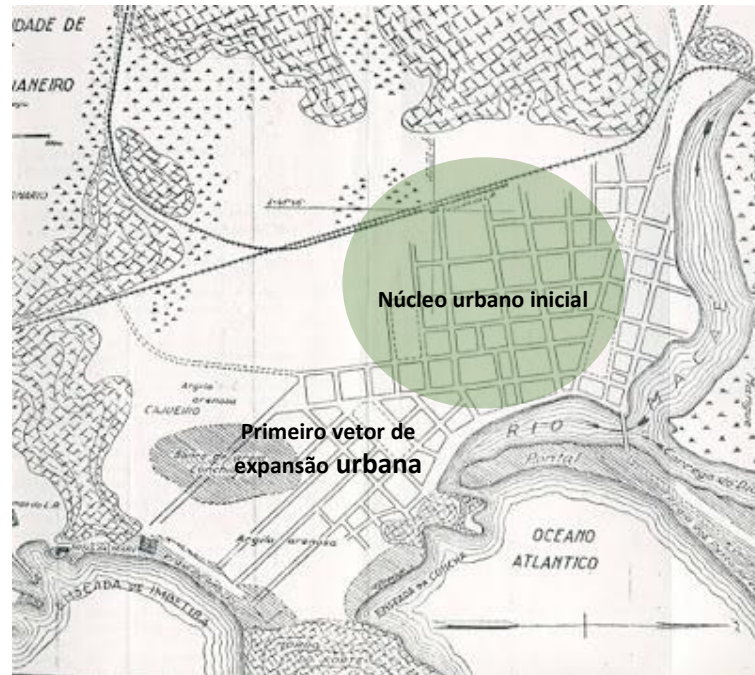
A construção do novo porto, inclusive, instaurou o primeiro vetor de crescimento da malha urbana da cidade, em direção à praia de Imbetiba, como se pode observar comparando as figuras 10 (planta da cidade, do final do século XIX) e 11 (mapa da cidade de Macaé, da década de 1950).

Figura 10: Planta da cidade de Macaé, 1858-1861.



Fonte: Acervo Arquivo Nacional.

Figura 11: Mapa do primeiro vetor de expansão urbana de Macaé.



Fonte: Autoria própria (2020), sobre trecho do mapa de Macaé de 1950.

Em 1888, foi construído o prolongamento da ferrovia ligando Rio Bonito a Macaé. Rio Bonito já estava ligado à Niterói. A ligação ferroviária Niterói - Campos contribuiu para a gradativa substituição do transporte marítimo pelo ferroviário e conseqüentemente, para o enfraquecimento do transporte marítimo e da atividade mercantil na cidade (P.M.Macaé, 2001).

A área do porto passou a ser o local do cais e dos galpões das oficinas de manutenção da Estrada de Ferro da Companhia Estrada de Ferro Macahé - Campos, que mais tarde passou a Estrada de Ferro Leopoldina⁵.

A cidade passou por um período de estagnação e de lento desenvolvimento. Porém, manteve a função de centro de comércio e prestação de serviços locais, bem como produtor de cana de açúcar e pecuária leiteira, até que, com a descoberta de petróleo e posterior exploração na Bacia de Campos, a Região Norte Fluminense passa por uma significativa mudança, apresentando maior dinamismo econômico.

Quando da descoberta do petróleo na Bacia de Campos, o país encontrava-se sob regime militar que, segundo Piquet (2003), tinha como diretriz transformar o Brasil em uma potência emergente no final do século XX. Com esse propósito implantou e desenvolveu um conjunto de

⁵Disponível em: http://estacoesferroviarias.com.br/efl_rj_litoral/imbetiba.htm. Acesso em: jan. 2020.

projetos que por sua importância estratégica e magnitude econômico-financeira, tornaram-se conhecidos pela designação de “grandes projetos de investimentos” - GPI's.

A Petrobrás enquadra-se nesta categoria e não foge à regra da época, quando predominava a concentração de poder de decisão nas mãos do Estado. Os objetivos e a localização dos empreendimentos eram definidos em função dos chamados interesses nacionais, sem levar em conta os impactos que pudessem causar localmente.

Segundo Wagner (2019), a exploração marítima do petróleo da Bacia de Campos dependia de um ponto de apoio terrestre. A escolha do local de implantação da sede da Petrobras dependia então da proximidade do mesmo aos campos em exploração e, ao mesmo tempo, de um ambiente costeiro abrigado. Constituindo assim, a região de Macaé, a situação locacional ideal, uma vez que já havia um porto instalado, na praia de Imbetiba.

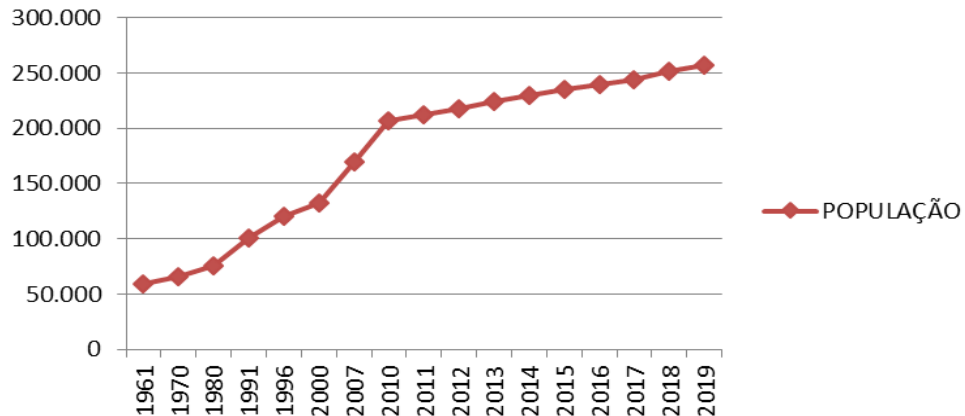
A construção do território de produção da Bacia de Campos exigiu, segundo Egler (2017), uma vultosa infraestrutura de operações e instalações, tanto no mar como em terra: plataformas, redes de dutos para o escoamento da produção, bases de apoio, tanques de armazenamento, emissário para descarte de águas tratadas, além de complexas operações de abastecimento de navios e transporte da produção, que se localizam na zona costeira de Macaé.

E foi com todo esse investimento que, em 1987, o Estado do Rio de Janeiro assumiu a liderança da produção petrolífera no Brasil e a cidade de Macaé e região, nesse contexto, passou por profundas transformações no perfil econômico e territorial.

A extração de petróleo e gás na plataforma continental da Bacia de Campos resultou no desenvolvimento de um complexo industrial e de serviços bastante significativo sediado no município de Macaé. A instalação da Petrobras e suas subsidiárias contribuiu para transformar significativamente a economia local. Um novo contingente populacional se instalou, trazendo novas demandas. Setores de comércio e serviços também ganharam impulso e a cidade passou a apresentar um maior dinamismo econômico (P.M.Macaé, 2001).

A seguir, é possível observar, no gráfico da evolução demográfica de Macaé, a atratividade populacional da cidade após a consolidação de sua vocação como sede de empresas petrolíferas, notadamente no período entre as décadas de 1980 e 2010. Silva e Britto (2009) relatam o acelerado crescimento da atividade industrial e prestação de serviços da cidade, no qual se consolidou um aglomerado de empresas especializadas em atividades petrolíferas, em função, principalmente, da quebra do monopólio de exploração da Petrobras, a partir da Lei do Petróleo de 1997.

Gráfico 01: População residente no município de Macaé.

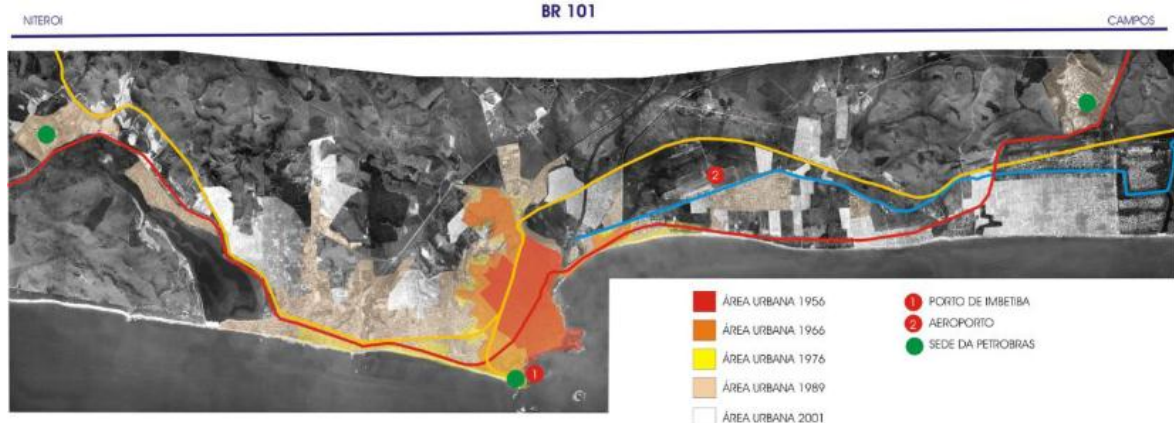


Fonte: Autoria própria (2020), a partir de Censos Demográficos e previsões realizadas pelo IBGE.

Os autores apontam ainda a consolidação de um modelo de organização industrial crescentemente concentrado onde, no centro do sistema produtivo, se encontra a Petrobrás, principal empresa do arranjo. No entorno, estão grandes empresas *offshore*, na grande maioria multinacionais, voltadas a prestação de serviços altamente especializados, empresas nacionais de engenharia e as pequenas e médias empresas, majoritariamente nacionais, que atuam basicamente como subcontratadas.

Enfim, esse aumento dos fluxos migratórios foi, então, impulsionado pelas numerosas oportunidades de trabalho que a cidade passou a ofertar. Porém, ocasionaram, conseqüentemente, um aumento na demanda por equipamentos e serviços urbanos. E assim, devido ao dinamismo econômico, houve uma acelerada expansão da malha urbana da cidade, visualizados na figura 12, que não foi acompanhada pela implantação da infraestrutura básica necessária (DIAS, 2006).

Figura 12: Expansão da malha urbana de Macaé, 1956-2001.



Fonte: Dias, 2006.

Dias (2006), aponta que a decisão da Petrobras de montar suas três sedes em Macaé, uma na região central, junto ao porto, para envio de suprimentos e fazer a manutenção das plataformas, e as outras duas nas extremidades norte e sul da costa macaense, acarretou mudanças na evolução da malha urbana da cidade, impulsionando o crescimento na direção das sedes da empresa.

Com o início das obras de instalação do complexo operacional da Petrobrás, em 1977, nas dependências da oficina da rede ferroviária em Imbetiba, junto ao cais, o porto assume novamente papel de destaque, não apenas no contexto municipal, mas regional e até nacional.

A localização, próxima ao porto, proporcionou a empresa acessibilidade as suas instalações marítimas, facilidade de transporte de combustível e suprimentos para atender as plataformas. Por outro lado, a população macaense acabou sendo privada do uso da praia de Imbetiba, muito utilizada na época para lazer, como observado na figura 13.

Figura13: Foto da praia de Imbetiba anteriormente a instalação da Petrobras.



Fonte: Prefeitura Municipal de Macaé, 2001.

O Terminal de Imbetiba, segundo a Lei n° 8.630 (BRASIL, 1993), em função de sua atividade, é enquadrado na modalidade de "exclusivo, para movimentação de carga própria", sendo considerado "alfandegado" por contar com posto da Autoridade Aduaneira.

A obra de reforma e adaptação (figura 14) para atender as demandas petrolíferas, concluída em 1978, contava com aproximadamente 55 mil metros quadrados de área, um calado operacional de 7,5 metros e três píeres de 90m de extensão com face operacional em ambos os lados, podendo operar simultaneamente com seis embarcações atracadas.

Figura 14: Foto do porto de Imbetiba no final da década de 1970.

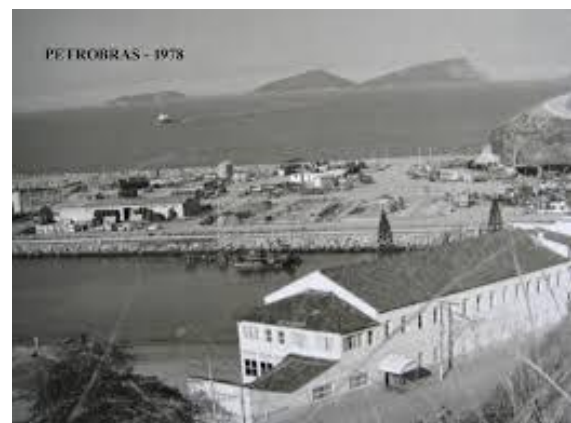


Fonte: Costa, 2013 apud Petrobras [1980?].

Para a construção dos quebra - mares, aterros e do píer do porto, foram necessários despejos de enormes blocos de pedras que eram trazidos por caminhões. O novo ciclo de desenvolvimento econômico de Macaé começa a se materializar no espaço da cidade.

A praia de águas tranquilas, reduto de moradias e de encontro da tradicional sociedade macaense, foi transformada em uma praia seccionada por quebra-mares, e como pano de fundo, ao sul, o novo porto, símbolo do “desenvolvimento” emoldurando a paisagem.

Figuras 15 e 16: Fotos de Imbetiba de 1976 e 1978.



Fonte: Osório, V. [1970?].

Sua frequência habitual passou então a ser compartilhada com os trabalhadores que exercem suas atividades na sede da Estatal, com os que embarcam e desembarcam das

plataformas continentais, além da constante movimentação das embarcações de apoio à produção petrolífera (LOUREIRO *et al.*, 2014).

Porém, se estabelece uma relação de pouca interação do porto com a cidade, já que o terminal não é de livre acesso. Tendência observada na escala sul-americana, apontada por Monié (2011). O autor aborda as transformações ocorridas nas relações porto cidade quando, devido a industrialização, as infraestruturas portuárias evoluíram segundo uma lógica distinta da lógica da cidade, colocando a atividade comercial e de negócio local entre parênteses. Em consequência, atualmente, os portos funcionam raramente a serviço do desenvolvimento das cidades.

A modernização incompleta do sistema portuário brasileiro, apontada por Monié (2011), esclarece que a ação pública e os investimentos foram caracterizados por um viés setorial, funcionalista e segregador do ponto de vista da relação entre equipamento portuário e o território urbano.

A relação de segmentação do porto de Imbetiba para com Macaé continua a mesma desde a chegada da Petrobrás no município. Os conflitos existentes entre o porto, sua logística e a população da cidade são resultantes de uma proposta de porto, e de localização das sedes de Cabiúnas e Parque de Tubos, de um período (final da década de 1970) em que a população não era consultada, nem os possíveis impactos locais avaliados com a relevância desejável.

Desde sua implantação e posterior operação, alguns pontos de conflito com a atividade pesqueira foram inevitáveis. O uso da frente de mar, historicamente usada apenas pelos pescadores, passou a ser compartilhada com um considerável número de navios. Segundo Grisostolo (2012), com a intensa movimentação de embarcações que se dirigem ao Terminal de Imbetiba, convergindo ao Arquipélago de Santana, também são lançados, ao fundo, diversos materiais como amarras e âncoras, que acabaram por prejudicar as práticas de pesca no local. Porém, para minimizar tal efeito, foi elaborado o ordenamento costeiro dessa frente de mar, liberando espaços tradicionalmente utilizados na prática pesqueira.

A poluição das águas é outra questão a ser ressaltada. Além da possibilidade de vazamento de óleo, a partir da utilização de aço para a construção de cascos de navios, a água é utilizada para estabilizar a embarcação como lastro, já que é facilmente deslocada entre tanques ou para sua captação e descarte. Essa prática mantém condições seguras e garante a integridade estrutural do casco, melhorando a estabilidade transversal do navio, além de garantir a condição de manobra da embarcação. Entretanto, alerta Grisostolo (2012), pelo aspecto ecológico, este procedimento pode representar graves problemas, pois possibilita o transporte de espécimes

capturados no processo de lastreamento, e que, posteriormente, acaba sendo descartado em outro sítio, no deslastreamento da embarcação. Aí se incluem bactérias, micróbios, pequenos invertebrados, ovos, cistos e larvas de várias espécies. O ambiente hospedeiro destas espécies exóticas pode ser tomado por sua acelerada reprodução, uma vez vencida a competição de espécies nativas, transformando-se em pragas.

A proximidade do porto à praia também possibilita que esses organismos entrem em contato com a população que faz uso da orla costeira (GRISOSTOLO, 2012). A figura 17 demonstra esse tipo de procedimento sendo realizado no porto de Imbetiba, evidenciado pela mancha escura nas águas. Assim, considerável número de populares deixou de frequentar a praia devido à dúvida na confiabilidade de sua balneabilidade.

Figura 17: Foto da praia de Imbetiba de 2016.



Fonte: Porto Filho apud BRUST, 2016.

Além deste aspecto, a instalação do porto na área central de Macaé e das bases Parque de Tubos e Cabiúnas nas extremidades sul e norte da faixa litorânea do município acarretou questões conflitantes na mobilidade urbana da cidade, também incrementada pelo aumento do transporte particular.

Devido ao complexo sistema de movimentação de materiais e cargas para abastecer plataformas *offshore*, faz parte do cotidiano de Macaé a circulação de um considerável número de grandes carretas pela cidade, seguidas por carros batedores, com cargas bastante peculiares.

A dispersão das sedes da Petrobrás e das empresas parceiras no território acaba por gerar fluxos operacionais, sendo o mais comum a circulação entre o parque de tubos culminando no porto de Imbetiba, uma vez que o parque de tubos concentra atividades de manutenção e reparos de equipamentos, estocagem de produtos e equipamentos e armazenamento temporário de resíduos.

De modo geral, segundo informações repassadas pelo Terminal Alfandegado de Imbetiba, apresentado no Plano Mestre do Complexo Portuário do Forno (2019), o porto de Imbetiba, utilizado pela Petrobrás desde o final da década de 1970, possui como limitação de logística intraporto o seu espaço interno, e a impossibilidade de expansão, por se situar dentro de uma malha urbana consolidada.

Por outro lado, o porto já atingiu sua capacidade máxima de operações desde 2012, e até então estava voltado para o transporte de cargas para plataformas. Em função desta conjuntura, houve um reordenamento das suas operações também entre os Portos do Rio de Janeiro e Açu. Atualmente, as atividades vêm sendo substituídas pelo atendimento a cargas especiais, frotas de atividades de ancoragem, mergulho raso, controle de emergências e operações de terminais oceânicas (MUNIZ, 2017).

Baseado em um contexto de necessidade de ampliação das atividades portuárias da Petrobrás em Imbetiba que surgiram as primeiras intenções de construção do TEPOR (Terminal Portuário de Macaé), ainda pela prefeitura municipal, como mencionado no capítulo introdutório desta pesquisa. Porém, com o andamento do desenvolvimento da proposta para o empreendimento, novos contornos foram sendo delineados, principalmente devido a mudanças no cenário econômico e político brasileiro, associado a reestruturações do setor petrolífero.

Nesse sentido, se faz necessário então entender de forma sistêmica a geopolítica do petróleo e seus reflexos na região da Bacia de Campos, abordados a seguir. A partir da análise de conjuntura do setor, se pretende compreender a real importância do novo porto para a logística do petróleo em Macaé, e quais os impactos do rebatimento da implantação do empreendimento para cidade e a população macaense.

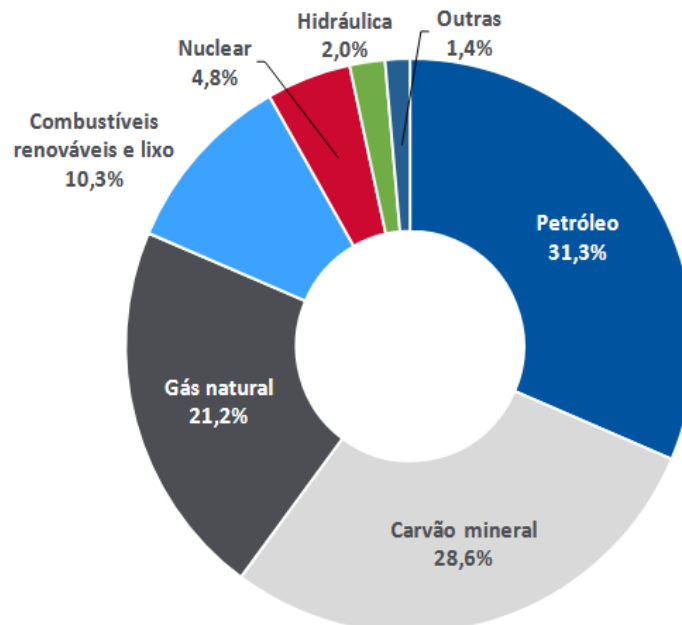
3.2 GEOPOLÍTICA DO PETRÓLEO E A EXPANSÃO DA FRONTEIRA DE EXPLORAÇÃO

A exploração petrolífera possui a capacidade de promover o desenvolvimento e produzir uma rede de fluxos que extrapola a escala local e regional. Pinto Júnior (2016), ao tratar sobre a relação energia e economia, esclarece como a disponibilidade de recursos energéticos condiciona o desenvolvimento econômico e social das nações.

A distribuição desigual dos recursos energéticos existentes na natureza estabelece uma série de complexas relações comerciais e geopolíticas em escala internacional. O autor exemplifica que o controle de importantes reservas de petróleo e de gás natural esteve sempre no centro das relações econômicas, políticas e mesmo militares entre países produtores e importadores.

A matriz energética mundial apresenta uma forte dependência do consumo de fontes fósseis de energia. A dependência em relação ao petróleo se consolidou em meados do século XX, quando se tornou a principal fonte de energia primária da matriz energética mundial, sendo uma das principais commodities negociadas no comércio internacional (PINTO JUNIOR, 2016).

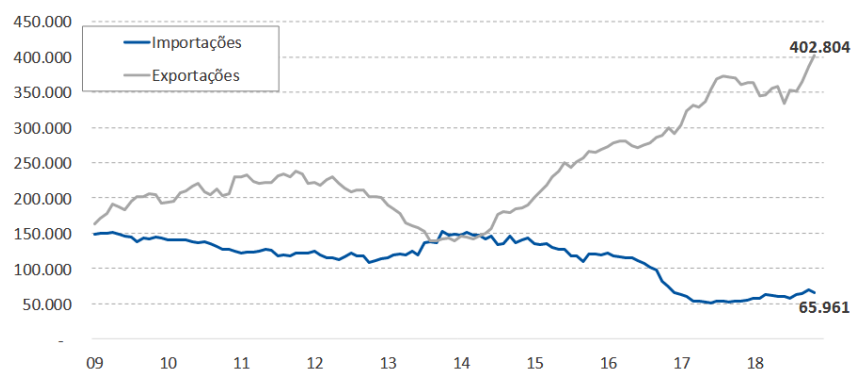
Figura 18: Matriz energética mundial em 2014.



Fonte: International Energy Agency - IEA, apud Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos - DEPEC Bradesco, 2019.

Atualmente, o Brasil produz o suficiente para atender ao mercado interno, sendo também um importante exportador. Porém, o país ainda importa uma parte do petróleo que produz. Isso acontece por razões econômicas e técnicas. Por um lado, enquanto o petróleo importado é pago em forma de prestações e a prazo, as exportações são pagas à vista, o que proporciona um faturamento positivo na balança comercial brasileira. Por outro lado, o petróleo do tipo leve, que é mais encontrado em outros países, é o mais apropriado para as refinarias brasileiras (Fundação Getúlio Vargas, 2009).

Gráfico 02: Volume de petróleo importado e exportado entre 2009 e 2018.



Fonte: Agencia Nacional de Petróleo - ANP, apud Departamento de Pesquisas e Estudos Econômicos - DEPEC Bradesco, 2019.

Nesse sentido, por um lado, a indústria brasileira do petróleo e derivados importa óleo leve para fazer a mistura com o óleo nacional para o refino no país e, por outro, alcançou a condição de exportador líquido de petróleo bruto, especialmente após a descoberta das reservas do Pré-sal. Mellis (2019) relata que o Brasil precisa ampliar terminais portuários, oleodutos, e infraestrutura para a indústria do petróleo e derivados, no sentido de que a alta da exportação de óleo bruto precisa caminhar junto com a ampliação da capacidade de refino no país.

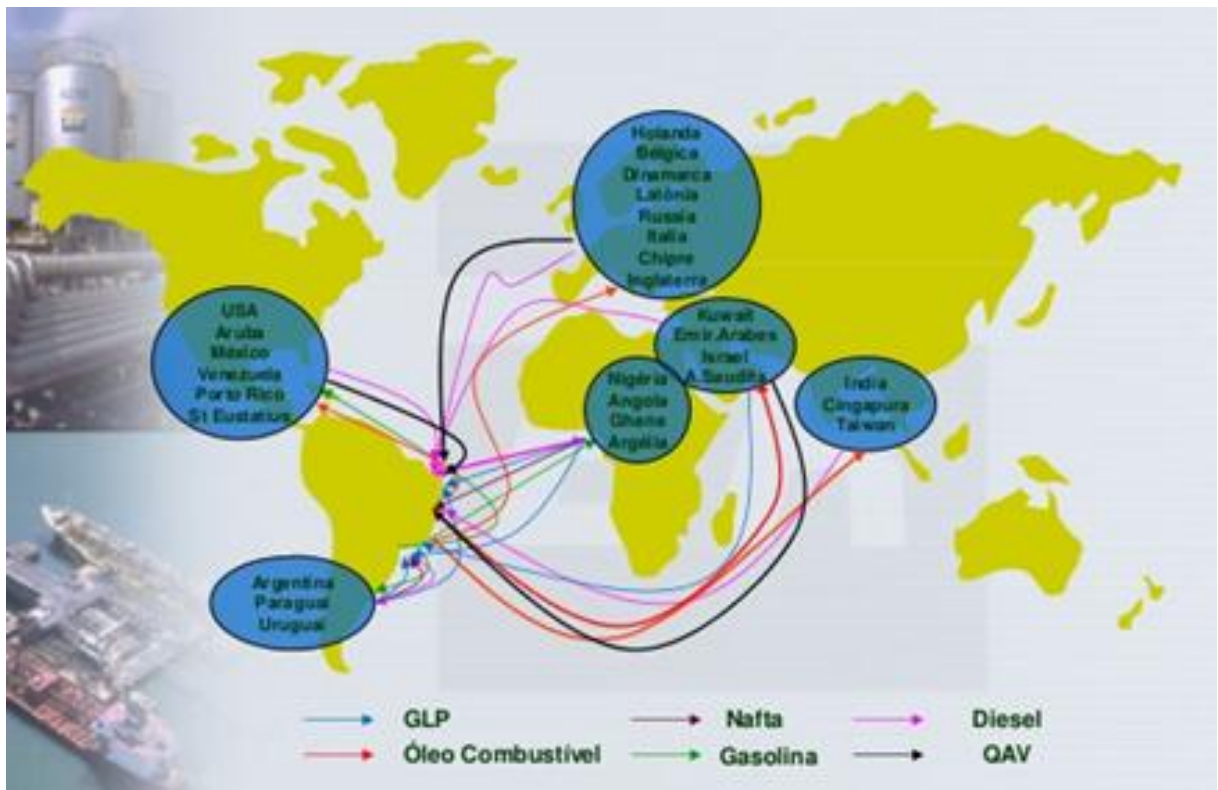
Quanto às relações comerciais internacionais relativas aos derivados de petróleo, discriminadas na tabela 02 e representada na figura 19 e gráfico 03, é perceptível a relação desfavorável do Brasil nesse segmento, uma vez que quanto mais se importam derivados, a preços variando no mercado internacional, e com o câmbio flutuando em função de crises externas e incertezas político-econômicas internas, mais vulnerável a aumentos de preços de combustíveis fica a Petrobras (FGV Energia, 2018).

Tabela 02: Importação e exportação de derivados de petróleo no Brasil em 2017.

Derivados	Importação (mil US\$ FOB)	Exportação (mil US\$ FOB)
Gasolina	1.731.628,84	185.395,30
GLP	708.179,87	770,06
Nafta	3.431.538,85	0
Óleo combustível	25.141,35	2.180.440,26
Óleo diesel	5.622.448,83	314.302,22
Outros	1.449.362,42	314.302,22

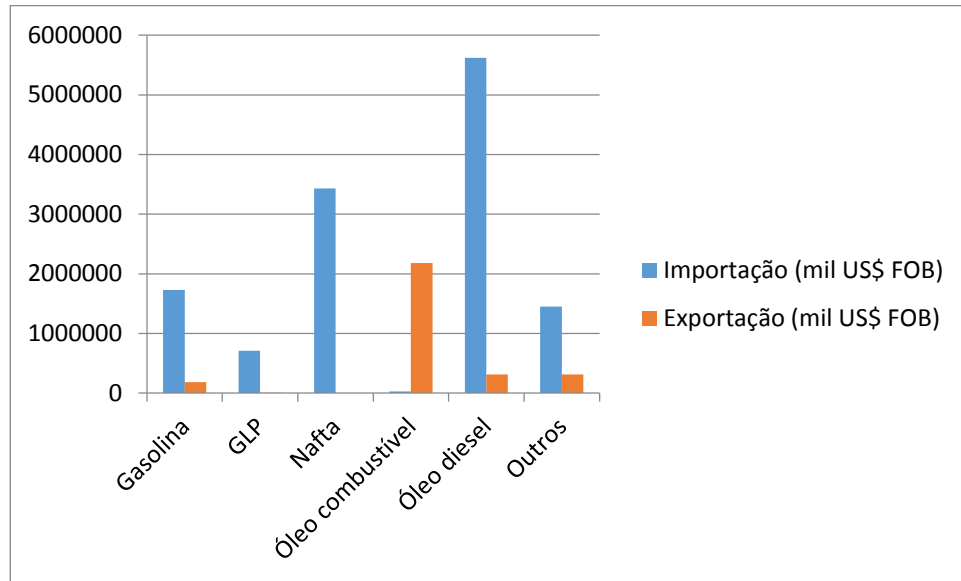
Fonte: Autor 2019, baseado em dados da ANP, 2018.

Figura 19: Importação e exportação de derivados.



Fonte: Petrobras, 2017.

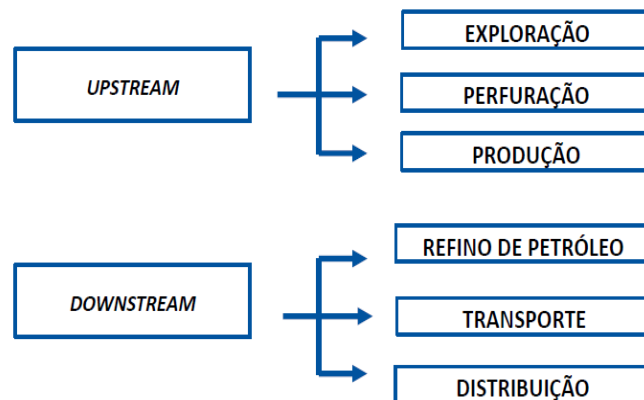
Gráfico 03: Importação e exportação de derivados de petróleo no Brasil em 2017.



Fonte: Autoria própria (2020), baseado em dados da ANP, 2018.

A logística da cadeia produtiva do petróleo, exemplificada na figura 20, contempla desde a exploração para verificar a existência de rochas reservatórias ricas na acumulação de hidrocarbonetos, a perfuração e produção efetiva, onde o petróleo é extraído e, posteriormente, levado para o parque de armazenamento, onde fica estocado para ser encaminhado para o refino.

Figura 20: Logística da cadeia produtiva do petróleo.

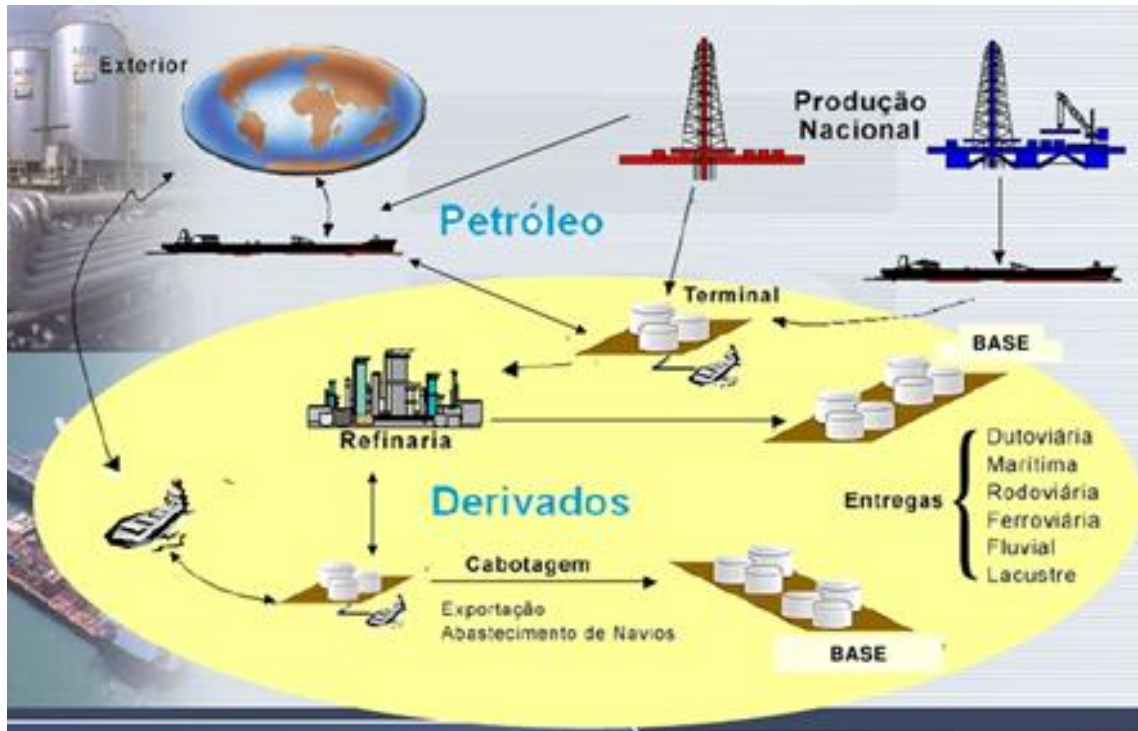


Fonte: IEA, Bradesco, 2019.

A figura 21 ilustra o fluxo operacional da Petrobrás, incluindo a exportação do óleo cru e as importações de óleo leves e derivadas. O processo se inicia na extração do petróleo que é

armazenado na unidade de produção (no mar, em plataformas ou navio-plataformas) onde segue para um terminal, geralmente por dutos. Posteriormente, parte do produto cru é enviada para um navio para exportação. Outra parte, através de dutos, segue para uma refinaria para, posteriormente, ser direcionado as bases onde as entregas podem ser feitas por diversos modais, como: dutoviário, marítimo, rodoviário, ferroviário e etc.

Figura 21: Esquema logístico (fluxo operacional).



Fonte: Petrobras, 2017.

A economia do petróleo, segundo Pessanha (2015), é aquela cuja dinâmica está ligada às instalações e infraestruturas que servem a extração de petróleo, ao seu apoio, como as instalações portuárias, os estaleiros de montagem de sondas, plataformas e embarcações de apoio e movimentação de cargas.

Esse modelo organizacional, segundo Silva e Britto (2009), agrega um conjunto heterogêneo de atores que apresenta formas variadas de articulação entre si. De um lado estão as operadoras, que assumem grande parte da coordenação das atividades de prospecção, exploração, transporte e distribuição. De outro, se encontram os fornecedores de materiais, equipamentos e serviços.

A importância dos terminais portuários nesse contexto, como apresentado no segundo capítulo deste trabalho, é de extrema relevância, pois não se limitam a suas operações, mas

também a sua capacidade de apoio e para desenvolvimento das economias nacionais, regionais e locais.

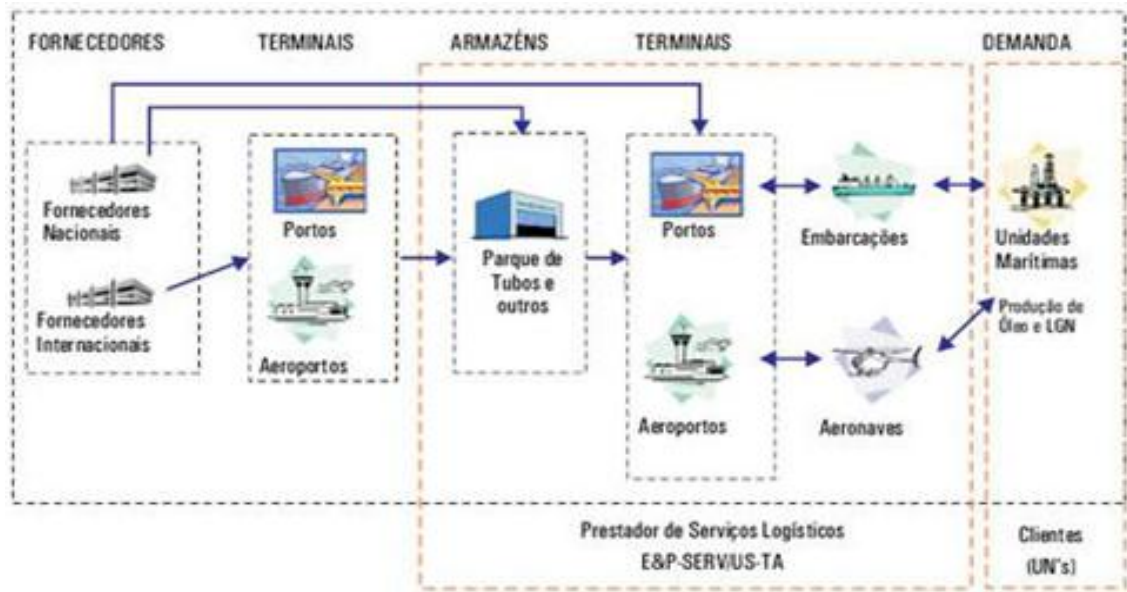
Os portos, de maneira geral, são locais de transferência entre os diversos nodais de transporte. São mercados multifuncionais e áreas industriais, onde as cargas poderão estar em trânsito, serem manipuladas e distribuídas. Pode ser entendido como um conjunto de subsistemas que inclui acessos terrestres, estruturas de retroáreas, estrutura de atracação e de acesso marítimo. Neste sistema interagem diversos agentes que englobam perspectivas nacionais e internacionais (Cartilha Portos para não portuários).

Segundo Monié (2011), a formação de um fluxo logístico global, na qual também se enquadra a economia do petróleo e do qual o Brasil faz parte, foi possível devido à supressão de barreiras ao livre comércio, a adoção de normas e padronizações internacionais, e a difusão das tecnologias de comunicação e informação. Possibilitando a integração dos fluxos de informação entre os atores das redes produtivas e logísticas, são eles: fornecedores, transportadores, distribuidores e clientes.

O autor destaca ainda que a expansão e modernização de atividades marítimas, nesse contexto, são de suma importância para a diminuição de custos e para garantir a integração ao sistema produtivo e logístico mundial. Sintetiza que o Sistema Marítimo Portuário Mundial proporciona uma circulação eficiente e de baixo custo num espaço econômico mundial sujeito as dinâmicas de concentração e difusão dos fatores de produção.

Assim sendo, se ressalta a importância dos portos também para a economia do petróleo. Dentro dessa cadeia produtiva, observada na figura 22, os portos cumprem a função de elo entre os atores da rede, além de suporte para o abastecimento e manutenção das embarcações, envio de alimentos, equipamentos e insumos (tubos, produtos químicos, equipamentos e ferramentas), de pessoas, abastecimento de energia, água, diesel marítimo, coleta de resíduos, dentre outros. Exatamente a função exercida, até os dias atuais, no porto de Imbetiba, em Macaé.

Figura 22: Cadeia Logística Offshore do E&P.



Fonte: Branski, [2017?].

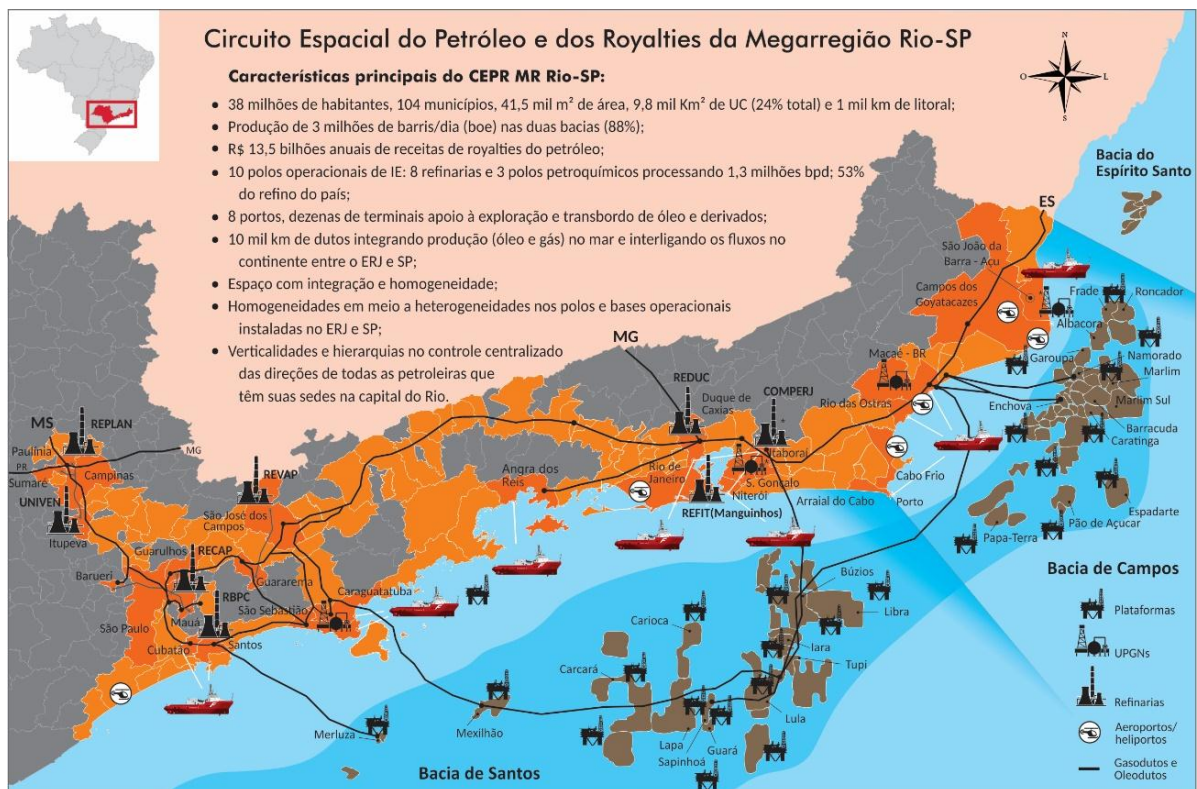
Em determinados portos, há também a associação com terminais e unidades de tratamento da *commodities*, onde é realizado o armazenamento, tratamento e distribuição do petróleo e gás que são extraídos *offshore* e escoados até as refinarias, ou que retornam aos navios para exportação. Essa ampliação da função portuária na cadeia do petróleo e gás se assemelha a prevista na proposta mais atual do TEPOR, enquanto Complexo Portuário.

A importância da infraestrutura portuária para a economia e logística do petróleo na Bacia de Campos foi explicitada anteriormente, na escolha de Macaé como base da empresa no Norte Fluminense. A localização da Petrobrás na cidade é privilegiada pela existência de infraestruturas físicas, uma vez que a sede se encontra junto ao porto, em Imbetiba, e está próxima ao aeroporto de Macaé. Já os aglomerados de empresas de suporte às suas atividades, se situam em torno das principais áreas industriais também ocupadas pela estatal: o Parque de Tubos e no Complexo de Armazenamento e Processamento e Transporte de Gás Natural da Petrobras – Cabiúnas.

Nader (2019) relata que, até 2005, os investimentos de E&P *Offshore* no Brasil se concentravam na Bacia de Campos, com seu tradicional epicentro em Macaé. No entanto, apesar de seu expressivo potencial, seus recursos são finitos. Nesse sentido, com a descoberta das reservas promissoras do pré-sal em bacias adjacentes, como as Bacias de Santos e Espírito Santo, e o novo marco regulatório em vigor, a cadeia produtiva do petróleo nacional muda seu paradigma, redirecionando investimentos.

A expansão da produção proporcionada no pré-sal aumentou, como demonstram Pessanha e Oliveira (2019) a presença de várias corporações no território e produziu novas dinâmicas sobre o espaço, decorrentes de grandes investimentos na indústria do petróleo em vários Estados. Contudo, no Rio de Janeiro, São Paulo e no Espírito Santo, esse processo se revela mais intenso, com a instalação de diferentes infraestruturas, bases industriais e operacionais logísticas (terminais portuários) em articulação entre corporações e órgãos de governos em diferentes escalas e intensidades. Na figura 23, os autores representam as características principais do que denominam Circuito Espacial do Petróleo e dos Royalties da Megarregião Rio de Janeiro - São Paulo.

Figura 23: Circuito Espacial do Petróleo e dos Royalties da Megarregião Rio-SP.



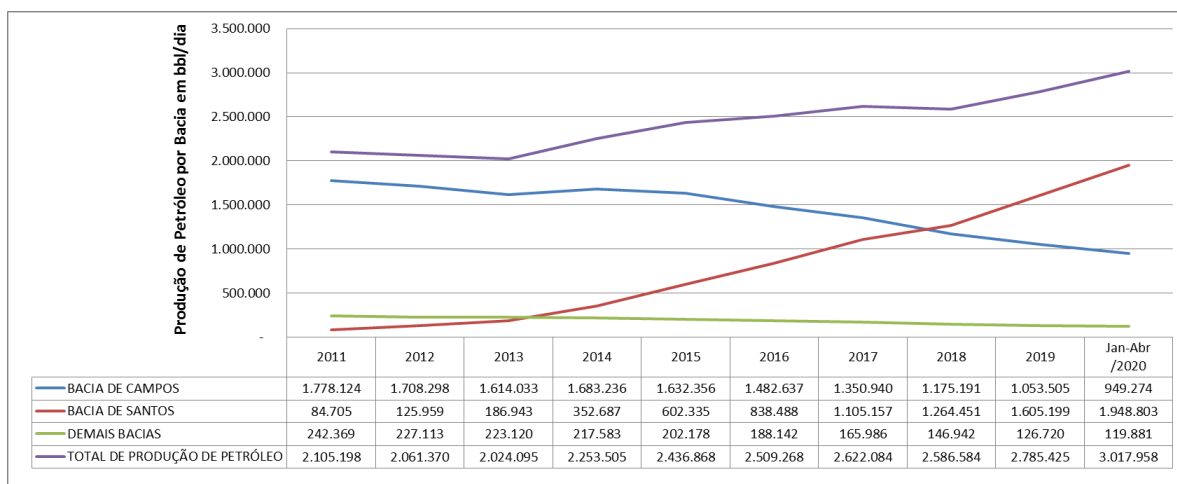
Fonte: Pessanha; Oliveira, 2019.

Os autores destacam para o fato de que os circuitos do RJ e SP se integrem pelo continente e pelo mar, como um só território, compondo assim, a integração das instalações e as bases operacionais do setor petróleo e gás. Demonstram também como a cadeia produtiva do petróleo se amplia e espalha espacialmente com suas bases industriais, seus eixos de circulação e modais de logística (portos) de distribuição e armazenagem.

O direcionamento de investimentos no polígono do pré-sal proporcionou essa ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil, marcando um momento distinto. De um lado, o aumento de produção na Bacia de Santos e por outro, o declínio da produtividade dos chamados campos maduros, que geralmente possuem mais de vinte anos de operação e cujo perfil de produção se encontra no seu declínio final, como os da Bacia de Campos e de campos terrestres.

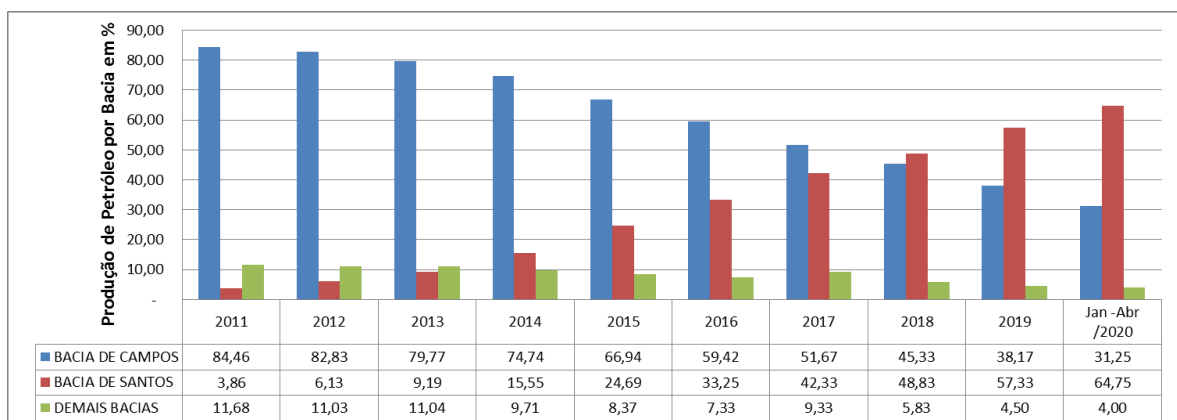
Nos gráficos a seguir, é possível identificar, através da média anual de produção de barris/dia de petróleo e Mm³/dia de gás natural que, de acordo com a Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP), a produção da Bacia de Campos, no período de 2011 a 2020, teve uma redução de 46,6% no petróleo e 33,2% no gás natural. Enquanto o acréscimo de produção total nacional do petróleo aumentou 43,4% e o acréscimo de produção do gás, no mesmo período, foi de 94,7%.

Gráfico 04: Produção de petróleo por Bacia em barris/dia, entre 2011-2020.



Fonte: Autoria própria, 2020, com dados da ANP.

Gráfico 05: Percentual de produção de petróleo por Bacia, entre 2011-2020.

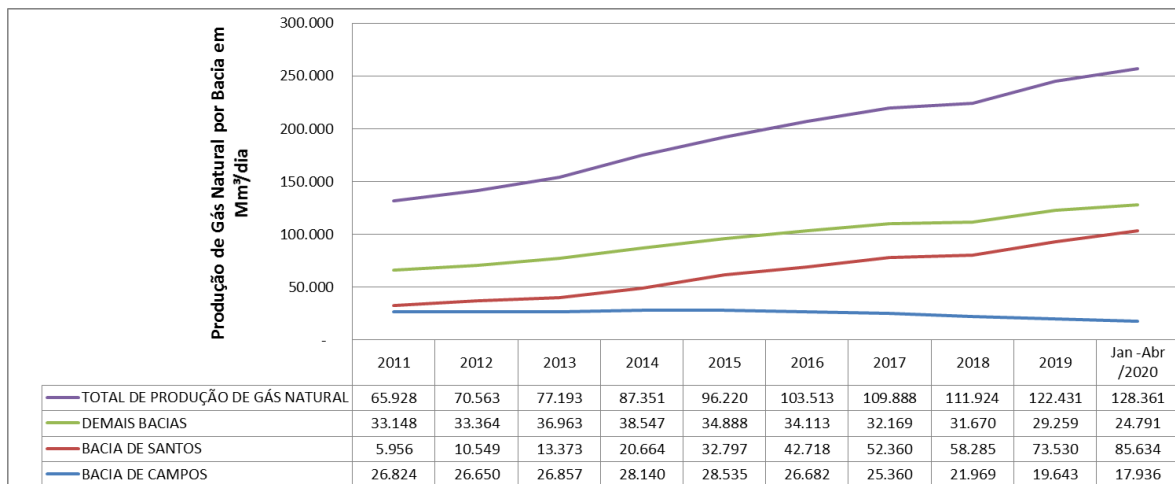


Fonte: Autoria própria, 2020, com dados da ANP.

Nos gráficos anteriores se verifica uma trajetória de queda da produção de petróleo dos “campos maduros” do pós-sal da Bacia de Campos que se estendeu até 2013, quando iniciou a produção do pré-sal. Contudo, diante do contexto de crise do setor de 2014, há novamente queda da produção, ainda mais significativa e constante. Por outro lado, se evidencia o progressivo aumento da produtividade do pré-sal da Bacia de Santos que, em 2018, assume o protagonismo como maior produtora do Brasil.

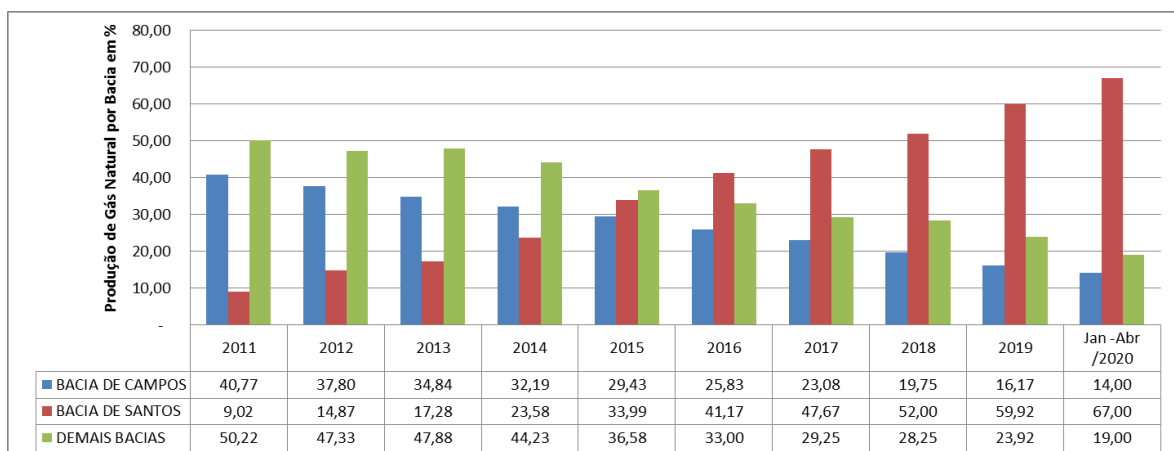
Nos gráficos que se seguem se verifica, ao longo do período analisado, a queda da produção de gás na Bacia de Campos e o crescimento de produção nas Bacias de Santos e demais bacias.

Gráfico 06: Produção de gás natural por Bacia em Mm^3/dia , entre 2011-2020.



Fonte: Autoria própria, 2020, com dados da ANP.

Gráfico 07: Percentual de produção de gás natural por Bacia, entre 2011-2020.



Fonte: Autoria própria, 2020, com dados da ANP.

Em suma, a participação da produção de petróleo da Bacia de Campos em relação a produção total nacional passou de 84,5%, em 2011, para 31,3% em abril de 2020. Já a participação do gás natural, passou de 40,8% para 14%, no mesmo período.

Nesse sentido, Delgado e Chambriard (2019) também reafirmam que a Bacia de Campos está em franco declínio, que só não é maior por conta de descobertas esparsas no pré-sal. Ressaltam que a bacia vem, desde 2016, merecendo atenção da ANP no que diz respeito à extensão dos contratos de concessão vigentes, cuja maioria se encerra em 2025, carecendo assim de novos investimentos.

As autoras apontam que, diante deste cenário, merece destaque a resolução da ANP que permite a redução de royalties para a produção incremental, com objetivo de viabilizar novos investimentos, uma vez que a atual focalização da Petrobrás no desenvolvimento do pré-sal coincide com forte desinvestimento de ativos menos rentáveis e com a consequente venda desses ativos para pequenas e médias empresas interessadas em atuar no país, nos campos maduros.

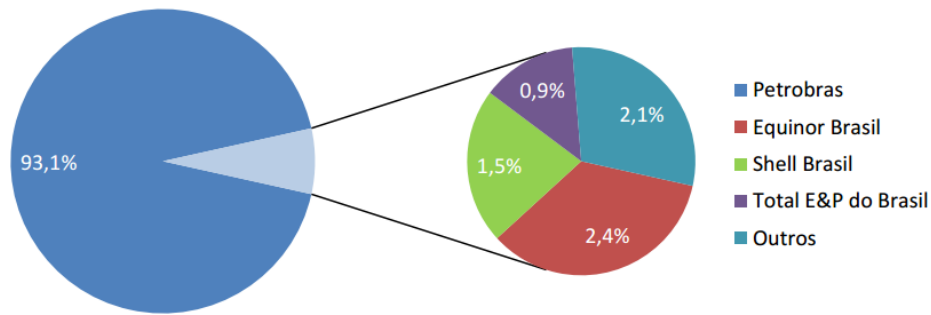
Souza (2019) esclarece que os campos maduros no Brasil ainda possuem potencial de alavancagem do fator de recuperação, estendendo a vida útil para exploração. O autor também destaca a redução da alíquota dos royalties como estratégia de governo e a realização de cessões de direitos de campos já em produção para empresas operadoras dispostas a aplicar recursos para maximizar a recuperação dos volumes existentes.

Essas ações concretizaram, de acordo com o autor, cessões de contrato com empresas que adquiriram campos em operação no país, significando novos investimentos, mais empregos e uma movimentação considerável na cadeia de fornecedores.

Enfim, no cenário da cadeia do petróleo no Brasil atualmente se tem a presença de empresas internacionais, o que possivelmente intensifica a importação de equipamentos e serviços para desenvolver os campos descobertos e maximizar os campos maduros. Porém, a participação da Petrobrás ainda a protagoniza como operadora principal, segundo dados da ANP, observado nos gráficos 08 e 09, a seguir.

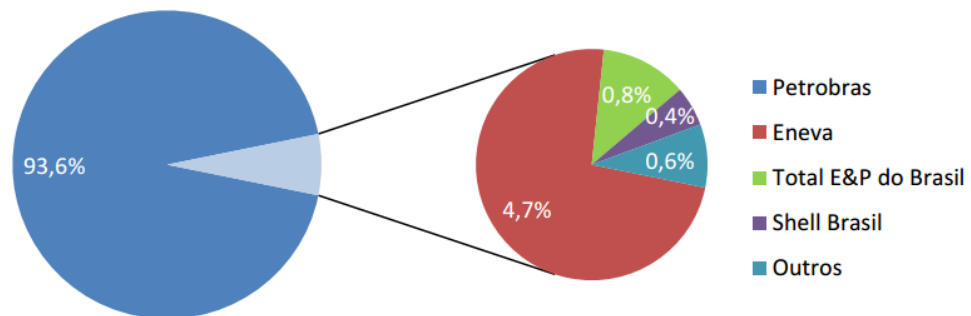
Quanto aos dados da produção, se ressalta que os campos marítimos produziram 96,5% do petróleo e 81,1% do gás natural. E os campos operados pela Petrobrás, em consórcio ou não, produziram 93,2 % do petróleo e gás natural do país.

Gráfico 08: Distribuição da produção de petróleo por operador.



Fonte: Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural - ANP, agosto de 2019, número 108.

Gráfico 09: Distribuição da produção de gás natural por operador.



Fonte: Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural - ANP, agosto de 2019, número 108.

Novas áreas de exploração e novas empresas atuando que precisam de logística e infraestrutura de apoio. Novas construções se sobrepõem as existentes, em um processo de reestruturação que começa a ser esboçado, inclusive de expansão espacial operacional. E assim, novos arranjos locacionais vão se delineando na costa da região sudeste brasileira, inclusive na região Norte Fluminense e Macaé, analisado com maior enfoque no subcapítulo que se segue.

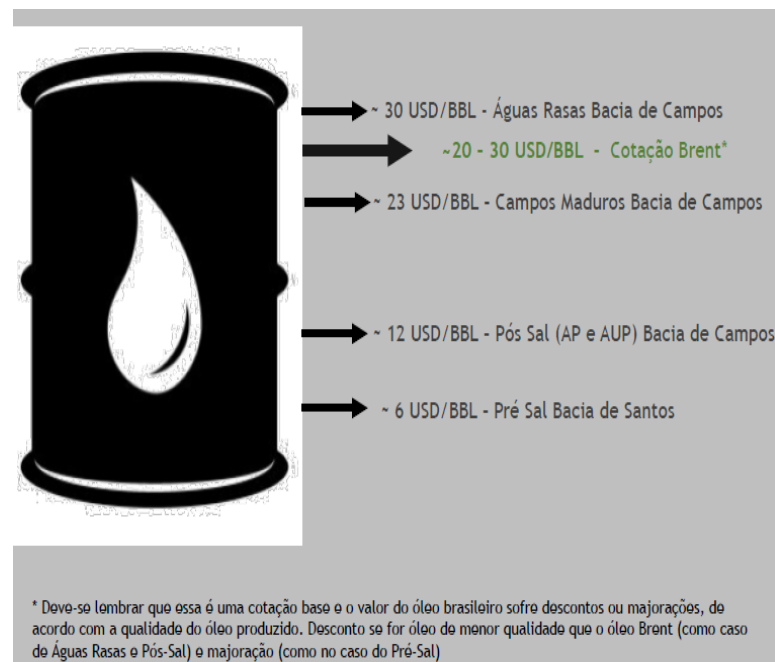
3.3 PETRÓLEO E REESTRUTURAÇÕES LOGÍSTICAS RECENTES EM MACAÉ E REGIÃO

Como apresentado anteriormente, a Bacia de Campos, durante décadas, foi a maior produtora de petróleo do país. Contudo, principalmente em função da descoberta e início de produção de petróleo e gás natural situados na camada do pré-sal, especialmente na Bacia de

Santos, com elevada capacidade produtiva, houve uma mudança no eixo de produção (KEHL e WAGNER, 2019).

O redirecionamento das políticas de investimentos voltados atualmente a exploração e produção na Bacia de Santos se alinha à dinâmica do capitalismo, uma vez que, a atual política da Petrobrás contempla priorizar as operações que geram mais valor com menor custo, ou seja, no pré-sal. A seguir, na figura 24, se observa que: a produção nas águas rasas da Bacia de Campos é cinco vezes mais cara que no pré-sal da Bacia de Santos; a produção nos campos maduros da BC, quase quatro vezes mais cara que o pré-sal na BS; e no pós-sal da BC a produção custa o dobro que no pré-sal da BS.

Figura 24: Conjuntura dos custos de extração – avaliação por localização do campo.



Fonte: Firjan, 2020.

A Petrobrás que está sendo planejada é uma empresa em crescimento, com foco em exploração e produção em águas profundas e ultra profundas, com uma dívida sustentável, com excelência operacional no refino, gás e energia e posicionada para maior criação de valor econômico. Precisamos focar nas atividades e nos ativos que proporcionam maiores retornos e menores riscos. Buscamos esse foco tanto por meio de uma gestão ativa de nosso portfólio quanto por adequações na forma como conduzimos nosso negócio (por exemplo: incessante busca por custos competitivos).

As descobertas no pré-sal estão entre as mais importantes da indústria nas últimas décadas. O pré-sal é caracterizado por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial. É nessa área que temos

reconhecimento internacional por nossa presença, capacidade técnica e tecnologia desenvolvida. Esta realidade nos coloca em uma posição privilegiada frente à demanda de energia mundial. Precisamos aproveitar. Vamos concentrar esforços nesses ativos de E&P que somos donos naturais... Não temos preferência por localização geográfica: vamos onde o petróleo e a criação de valor estiver. As nossas melhores oportunidades estão no mar, em água profundas e ultraprofundas (Petrobras, 2020, *on-line*).

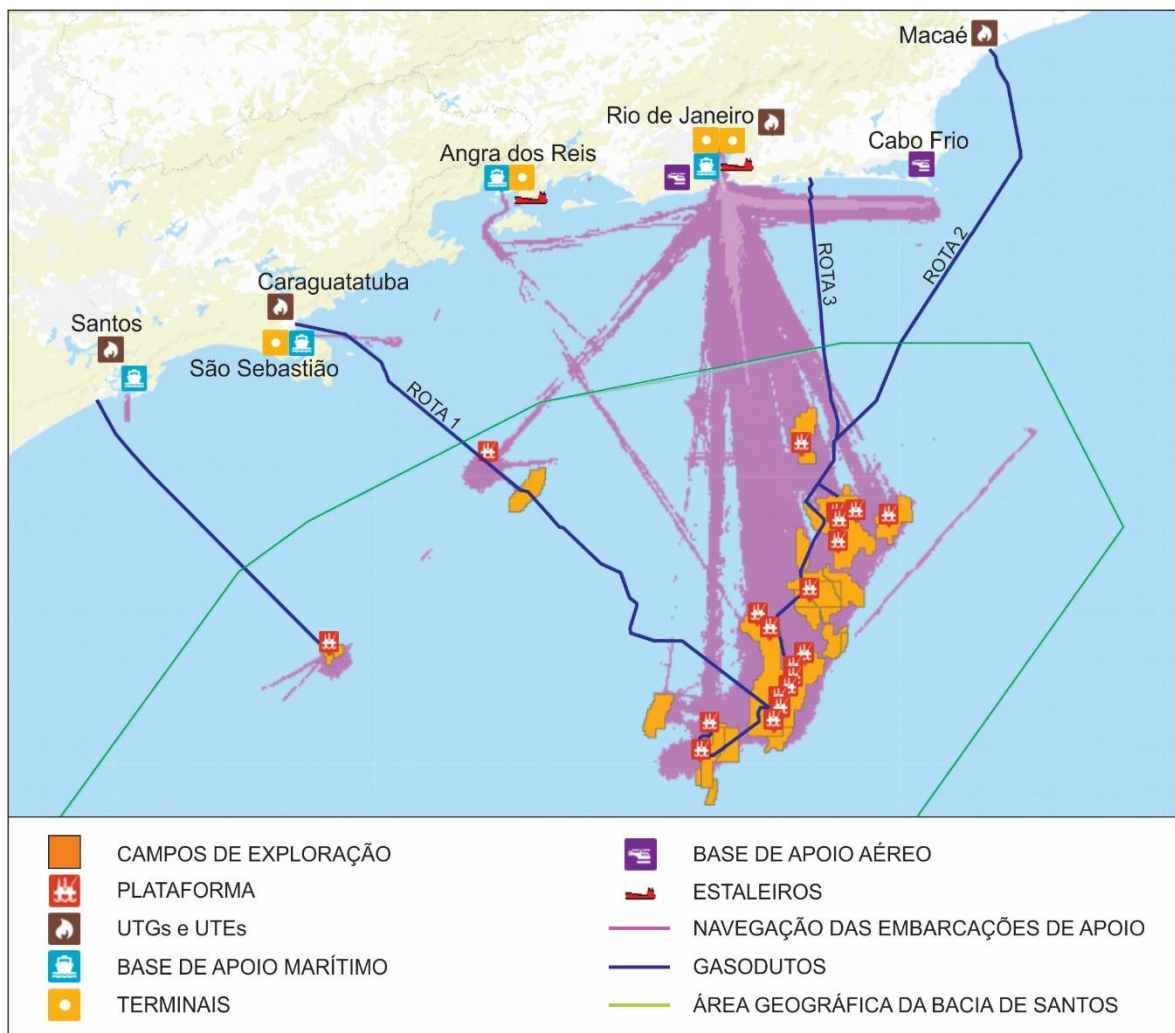
Portanto, diante desse contexto, a Bacia de Campos perde protagonismo na política estratégica da Petrobrás. Bem como Macaé que, até 2014, foi o principal centro de operações e suporte logístico às atividades de exploração e de produção de petróleo.

Atualmente, segundo relatório da Petrobrás (EGLER, 2017), boa parte do suporte à exploração e produção em águas profundas e ultraprofundas passou a ser realizada pelo porto do Rio de Janeiro, que é o principal apoio à operação de cargas para a Bacia de Santos.

Nesse mesmo sentido, Pessanha (2017) relata que durante quase três décadas, a dinâmica econômico-espacial do circuito do petróleo na Bacia de Campos se deu de forma polarizada entre a sede gerencial, na cidade do Rio de Janeiro, e a base operacional localizada em Macaé. Nesse período, a base operacional foi crescendo para dar conta da exploração *offshore* em praticamente todo o litoral brasileiro. De seu terminal portuário, em Imbetiba, se tinha o apoio e o fornecimento de insumos para as bases marítimas, até a descoberta da Bacia de Santos e, depois, das reservas do pré-sal.

Dessa forma, segundo o autor, no final da década de 90, uma nova base portuária se tornou necessária, mais próxima do litoral sul fluminense e norte paulista. Essa base é então montada em um dos terminais junto ao porto da cidade do Rio de Janeiro, que hoje já possui mais movimento que o terminal portuário de Imbetiba. E assim, a polarização operacional em Macaé e gerencial no Rio permanece, porém a capital também assumiu relevante parcela operacional. A figura 25 demonstra que Macaé não é utilizada como base portuária de apoio logístico e operacional marítimo na Bacia de Santos. Porém, participa do pré-sal desta pela instalação do gasoduto de escoamento de gás natural da rota 2.

Figura 25: Mapa com a localização das bases de apoio a exploração e produção de petróleo e gás da Bacia de Santos, com destaque para a centralidade exercida pela infraestrutura portuária da Baía de Guanabara comprovada pela movimentação das embarcações de apoio.



Fonte: Bacia de Santos, adaptado pelo autor, 2020.

Contribuíram ainda para fomentar essa mudança no eixo de produção investimentos em outras atividades da cadeia produtiva do petróleo e gás, instalados na cidade do Rio de Janeiro e suas proximidades, relatado por Pessanha (2017), como: a expansão do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras (CENPES), na Ilha do Fundão; a ampliação da Refinaria de Duque de Caxias (REDUC); a retomada e depois o arrefecimento da indústria naval em Niterói e Angra dos Reis; dentre outros. Há assim, a consolidação da Bacia de Santos como a maior província produtora de petróleo do país.

Essa perda de centralidade de Macaé também foi apontada por Nader (2019), que identificou dois movimentos que contribuíram para esse fato. O primeiro, mais amplo, a partir de investimentos em novas fronteiras exploratórias fora da Bacia de Campos, como esclarecido

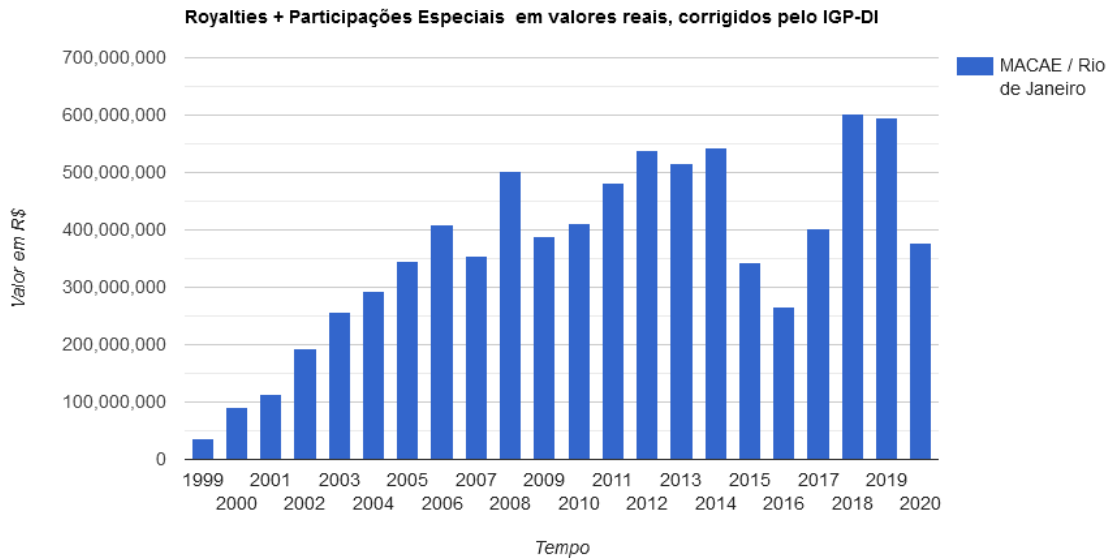
anteriormente com o direcionamento de investimentos com prioridade voltada para a produção no pré-sal da Bacia de Santos. O segundo movimento, apontado pelo autor, tem se configurado no âmbito regional, concretizando um movimento interno na própria bacia, que Nader (2019) denomina de “transbordamento” da dinâmica econômica dessa indústria para além das fronteiras macaenses em direção aos outros municípios, como Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes.

O município de Rio das Ostras, por exemplo, criou a Zona Especial de Negócio (ZEN) na divisa com o município de Macaé, nas proximidades de onde se localiza uma das sedes da Petrobrás, no Parque de Tubos. O objetivo foi, segundo Pessanha (2017), de buscar um encadeamento e um arrasto com a cadeia do petróleo no vizinho município. Outro caso que o autor observa é o do município de São João da Barra, com a construção do Porto do Açu e de uma base empresarial em seu entorno, que já apontam para uma dinâmica ligada à Economia do Petróleo.

Além desse redesenho operacional e logístico que vem ocorrendo na cadeia do petróleo e gás em âmbito regional, também contribuiu para a interrupção do ciclo de prosperidade em Macaé fatores vivenciado pelo setor de petróleo e gás, descritos a seguir: queda do preço internacional do barril de petróleo, que fez com que a indústria mundial do segmento retraísse os investimentos; pelos impactos da Operação Lava Jato, uma vez que a Petrobrás divulgou um bloqueio cautelar para um conjunto de empresas prestadoras de serviços; crise financeira e de credibilidade vivenciada pela Petrobrás, que diminuiu seus investimentos; crise política e econômica do Brasil, que afetaram as perspectivas de investimentos na economia brasileira somada a falta de leilões de novas áreas para exploração de petróleo, gerando forte contração de investimentos no setor; e queda na arrecadação dos royalties provenientes da produção petrolífera (NADER, 2019).

Esse cenário é validado com a apresentação do gráfico 10, a seguir, que demonstra o reflexo dos fatores descritos anteriormente na queda de arrecadação de royalties e participações especiais de Macaé, principalmente nos anos 2015 e 2016.

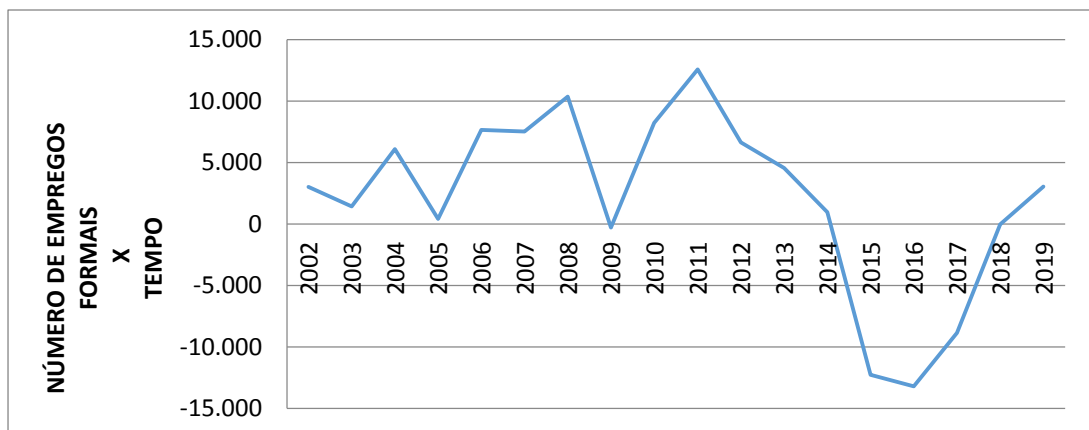
Gráfico 10: Arrecadação de royalties e participações especiais de Macaé 1999-2019.



Fonte: Universidade Cândido Mendes, Inforoyalties, 2020.

Como a principal matriz de desenvolvimento de Macaé está pautada na prestação de serviços para a exploração e produção *offshore*, estando sua economia atrelada e dependente da indústria do petróleo e gás, Nader (2019) esclarece que o rebatimento da crise em Macaé, cujo auge foi em 2014, se evidenciou: pelo fechamento de empresas; forte queda nos salários praticados no mercado; aumento do desemprego - conforme ilustra o gráfico 11, que se segue; queda na qualidade de prestação dos serviços públicos devido a diminuição de arrecadação, uma vez que as receitas petrolíferas vinham crescentes até 2014, sofrendo um forte decréscimo nos anos de 2015 e 2016; dentre outros.

Gráfico 11: Evolução do Emprego Formal em Macaé, 2010-2019



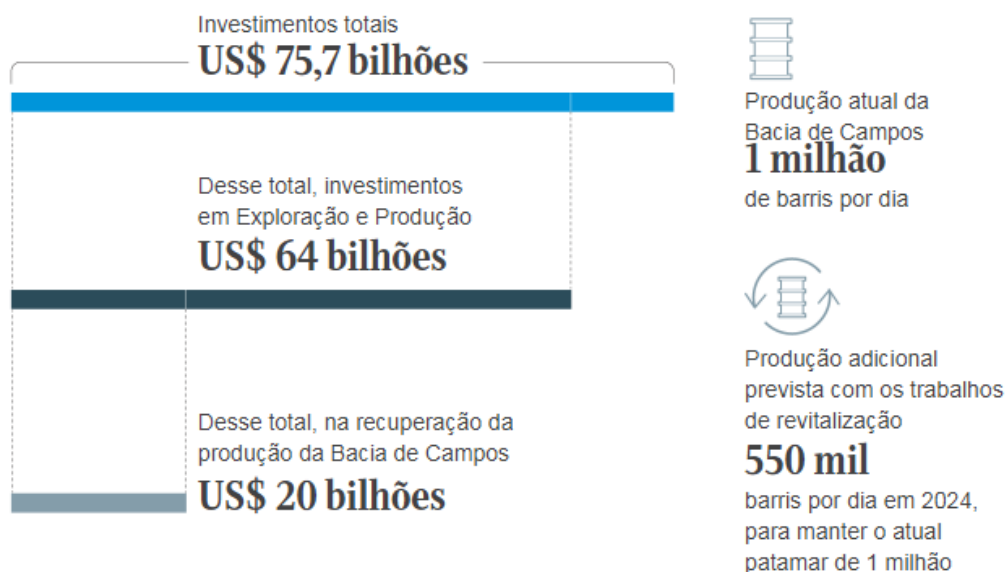
Fonte: Autoria própria (2020), baseado em dados do CAGED – Ministério do Trabalho.

Porém, como a produção em parcela considerável da Bacia de Campos não é mais interessante à atual política de investimentos da Petrobrás, devido principalmente à queda na sua produção de petróleo e gás no pós-sal e aos altos custos de operação dos poços considerados maduros, a ANP decide publicar uma resolução que visa estimular investimentos na revitalização de poços considerados maduros, com a redução de 10% para 5% dos royalties da produção denominada incremental, contribuindo assim para o reaquecimento do setor na bacia.

Nesse sentido, o Plano de Negócios 2020-2024 da Petrobrás prevê investimentos de aproximadamente 20 bilhões de Reais destinados à Bacia de Campos, o que representa aproximadamente um quarto do volume total de investimentos previstos pela empresa, conforme ilustra a figura 26.

Os principais focos do plano para a Bacia de Campos serão a revitalização de campos, com o descomissionamento de estruturas antigas e instalação de novas e projetos para aumentar a eficiência operacional das unidades existentes (ORDOÑEZ, 2020).

Figura 26: Previsão de investimentos da Petrobrás entre 2020-2024.



Fonte: Ordoñez,, 2020.

Para efeitos da resolução ANP, são considerados campos maduros aqueles que possuem 25 anos ou mais de produção e/ou possuem produção igual ou superior a 70% das reservas provadas. Já a produção incremental é considerada aquela que ultrapassar a prevista na curva de referência do campo. Segundo a ANP, esses investimentos em campos maduros seriam de

interesse especialmente para pequenas e médias empresas, no sentido de estimular a extensão da vida econômica dos campos, evitando o abandono prematuro e incentivando o pleno aproveitamento dos recursos (DELGADO *et al.*, 2018).

Neste sentido, um dos pontos importantes da política estratégica da Petrobrás para a Bacia de Campos é de trabalhar com desinvestimento em áreas onde a produção, para a empresa, não apresentam condições econômicas para operar com preços baixos de petróleo. A proposta, então, é de que esses ativos passem por processos de venda.

Ainda segundo a Petrobrás, a empresa tem “aberto caminhos” para um novo ciclo de investimentos no Brasil, mais competitivo, eficiente e desafiador, a fim de estimular a competição e crescimento do setor de óleo e gás no Brasil, por meio da venda de ativos e entrada de novas empresas. O que significa que os empregos e oportunidades também serão disponibilizados pelas novas empresas, interessadas e que tenham capacidade técnica, financeira e operacional para dar continuidade ao negócio (PETROBRAS, 2020).

Assim, em fevereiro de 2020, a Diretoria da ANP aprovou, a primeira redução na alíquota de royalties sobre a produção incremental de um campo maduro, conforme prevê a Resolução ANP nº 749/2018. O incentivo foi concedido ao Campo de Polvo, na Bacia de Campos, operado pela empresa PetroRio, no âmbito da aprovação da revisão do plano de desenvolvimento (PD), onde os investimentos realizados resultaram em um aumento aproximado de 30% na produção de petróleo. Além disso, o término da produção, que estava previsto para dezembro de 2020, foi estendido para 2030, resultando em mais 10 anos de produção. Com a extensão da vida útil do campo estima-se, segundo cálculos da ANP (2020), uma arrecadação total de royalties de aproximadamente R\$ 300 milhões até 2030.

A medida tem como objetivo incentivar investimentos em campos maduros, aumentar a competitividade, simplificação, desburocratização e maximização da vida útil e do fator de recuperação dos campos. Está alinhada ainda à Resolução CNPE nº 17/2017, que define como política pública para o setor a maximização dos recursos *in situ* dos reservatórios, a revisão dos planos de desenvolvimento e a redução da alíquota de royalties sobre a produção incremental quando comprovadas a extensão da vida útil dos campos e o benefício econômico para a União (ANP, 2020).

A figura 27 mostra os estudos elaborados pela ANP sobre os possíveis impactos da injeção dos recursos extras para o estímulo da produção nos campos maduros da Bacia de Campo, se estes fossem aplicados já em 2019.

O primeiro gráfico demonstra a previsão da produção na Bacia de Campos até 2028. Em cor sólida azul claro, a produção base; em hachura listrada branco e azul, a previsão da produção incremental, com recursos de reinvestimentos já em andamento nos campos maduros; em cor sólida amarela, previsão de produção incremental com investimentos em projetos futuros; e em cor sólida azul escuro, o potencial produtivo passível de ser alcançado com investimentos extras para o estímulo da produção.

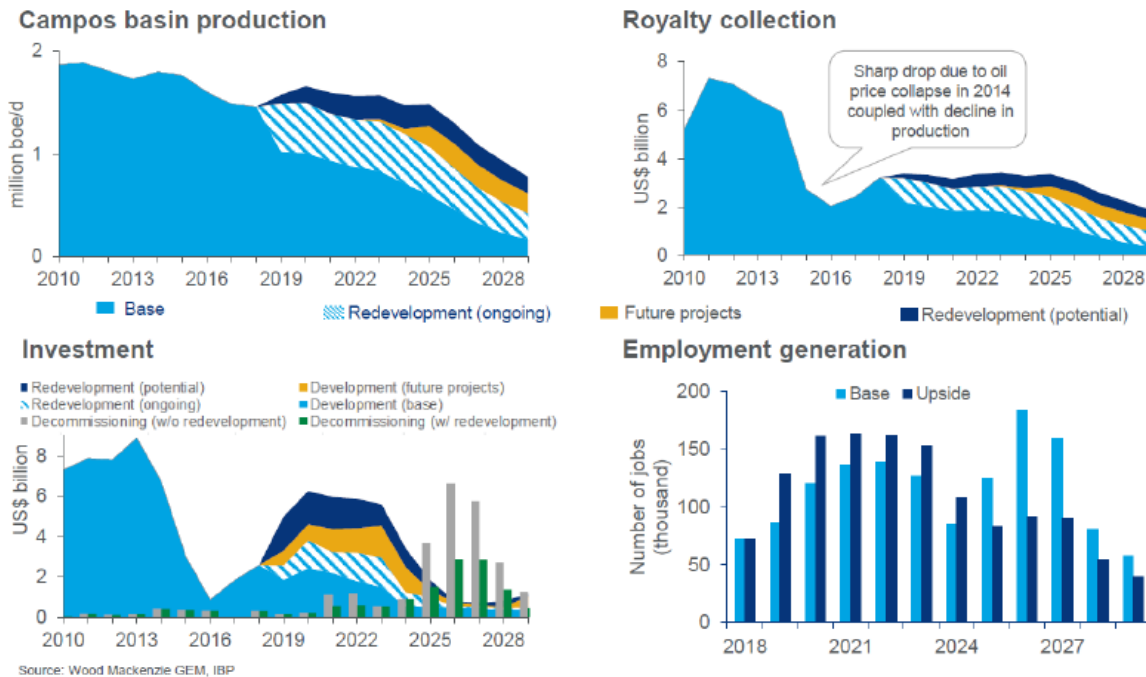
À direita do gráfico anterior, foi apresentado o gráfico de royalties do mesmo período. Em destaque, a queda dos valores referentes aos royalties, iniciada em 2012, porém mais acentuada em 2014, devido à queda do preço do óleo, juntamente com o declínio da produção. Como no gráfico anterior, também foi demonstrada a previsão dos valores referentes aos repasses dos royalties devido aos reinvestimentos em andamento na produção dos campos maduros, os repasses de royalties previstos com os investimentos em projetos futuros e o potencial de repasses passível de ser alcançado com investimentos extras para o estímulo da produção.

O terceiro gráfico apresenta os investimentos realizado e os previstos nos campos maduros da Bacia de Campos, bem como os recursos extras necessários para se atingir o potencial de redensolvimento da bacia com o estímulo da produção. Em destaque a queda acentuada nos investimentos da Bacia de Campos, em meados de 2013, até 2016, quando se observa um retorno nos investimentos. No mesmo gráfico, também se visualiza os investimentos necessários ao descomissionamento dos poços maduros: com redensolvimento, ou seja, com a aplicação de recursos extras para o estímulo da produção, apresentado em cinza; e sem a aplicação de recursos extras, apresentado em verde. Dessa forma, segundo o gráfico apresentado, a previsão é de que, no futuro, os investimentos em descomissionamento dos campos maduros sem o redensolvimento seja significativamente superior aos que receberem os investimentos extras para o estímulo da produção.

No quarto gráfico foi apresentado o número de postos de trabalho com os investimentos previstos e o potencial de ser incrementado a partir dos investimentos extras para o estímulo da produção.

Figura 27: Resultados esperados para a “Revitalização” da Bacia de Campos.

The extra investment in redevelopment could generate 30,000 more jobs through 2025 than the abandonment alternative, while delaying US\$4.8 billion of decommissioning costs



Fonte: Oddone, 2018.

As conclusões alcançadas foram que os investimentos adicionais para a revitalização dos campos maduros na Bacia de Campos se configura em uma estratégia para postergar o abandono imediato das estruturas, o que representa um considerável incremento na produção e consequentemente aumento de repasse de royalties e impactando diretamente na geração de empregos, na ordem de 30.000 postos de trabalho até 2025.

Segundo a ANP, à medida que mais investimentos possam ser feitos nessas áreas, aumenta-se o fator de recuperação dos campos, evitando deixar recursos passíveis de recuperação no subsolo. Ou seja, se torna possível transformar mais recursos em reservas provadas, ampliando o volume de reservas do campo.

Porém, cabe ressaltar que, apesar da revitalização de campos maduros representar uma alternativa de “recuperação” econômica a curto prazo do setor na Bacia de Campos, esta não é uma política de longo prazo, uma vez que, como apresentam os gráficos anteriores (figura 27), a produção e o consequente repasse de royalties e geração de empregos manteriam certa estabilidade até 2025, quando volta a declinar, até atingir o encerramento definitivo da produção e a consequente desmobilização das estruturas e recuperação ambiental da área, denominada de descomissionamento.

O descomissionamento é então definido como um o processo ocorrente ao final da vida útil dos equipamentos na exploração e produção de petróleo e gás. Refere-se ao tratamento dos antigos ativos, desmantelamento e em como se dar a remoção dos equipamentos. Ou seja, um projeto a ser executado da melhor maneira de encerrar a operação de produção no final da vida produtiva do campo. Na figura abaixo ilustra-se o ciclo de vida de um campo até o fim de sua produção, quando se deve realizar o descomissionamento.

Figura 28: Ciclo de vida de um campo de petróleo e gás.



Fonte: Destri Consulting, apud Oliveira, 2020.

Esse processo de desativação de um campo também pode gerar receita e oportunidade para um segmento específico da indústria, especificamente para a análise deste trabalho, onde os complexos portuários se fazem essenciais, uma vez que as instalações devem ser desmontadas e levadas de volta ao continente para receberem a destinação adequada, como reuso e reciclagem.

Porém, se observa que os investimentos em revitalização de campos e descomissionamentos apenas prolongam por mais um curto período os investimentos em parcela relevante de poços maduros, e a finalização da produção nos mesmos parece inevitável.

Nesse sentido, o município de Macaé tem buscado no gás natural uma alternativa estratégica de planejamento a médio prazo. Isso se justifica pela crescente participação do gás natural na matriz energética brasileira, como “combustível de transição” para uma economia de baixo carbono. Assim, atualmente, novas perspectivas vêm se descortinando no setor.

O Ministério de Minas e Energia (2007) já apontava o crescimento da demanda de gás natural no seu Plano Nacional de Energia 2030, principalmente para atender a geração de eletricidade. Ainda esclarece que o mercado de gás natural vem crescendo significativamente

nos últimos anos no Brasil, sendo o segmento industrial o que representa a parcela mais significativa da demanda. Esclarece também que a crise da eletricidade em 2001 acabou por colocar o gás natural para o topo da agenda.

Segundo Delgado *et al.* (2019), o custo da energia é importante para as cadeias produtivas e impacta diretamente na capacidade do país de competir, gerar empregos e fazer investimentos. Também observa que embora haja um sutil declínio da utilização de combustíveis derivados de petróleo, o consumo deste ainda permanece muito expressivo, e que o gás natural deverá responder por mais da metade desse consumo.

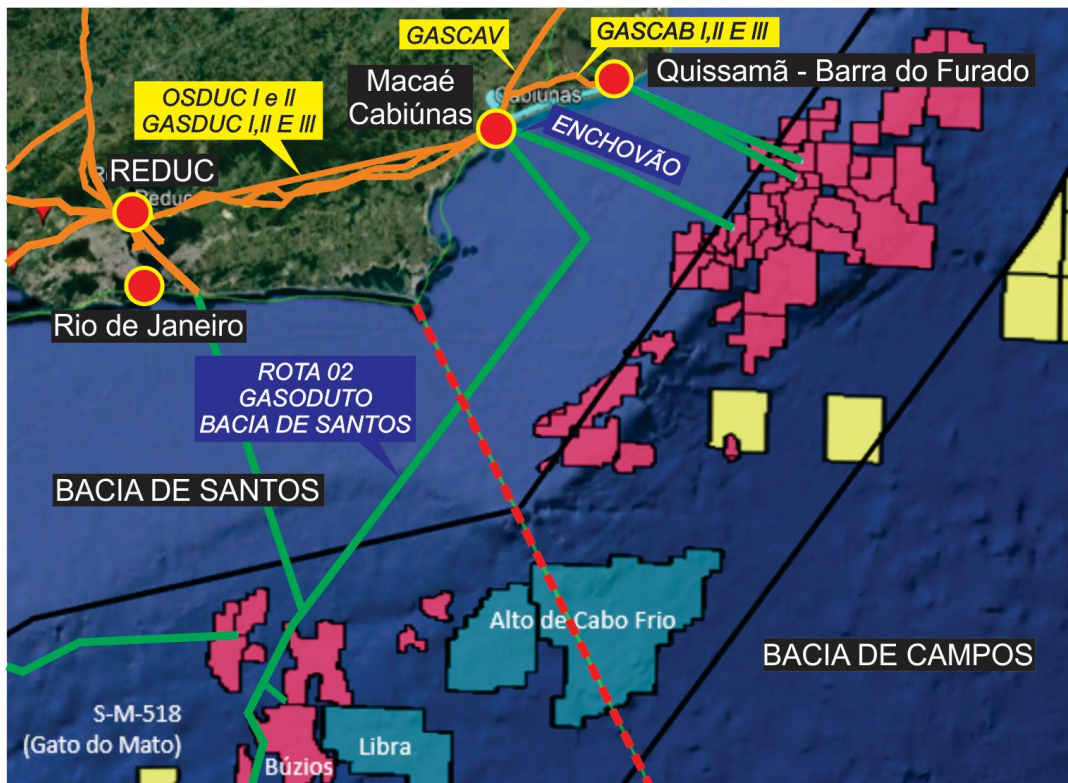
Kehl e Wagner (2019) confirmam essa tendência, apresentando dados do Plano Estratégico da Petrobrás, com análise de cenário até 2040, que indica o crescimento da demanda por energia e aponta que o petróleo perde participação, mas continua como uma fonte relevante. Já no Plano de Negócios e Gestão 2019-2023 da empresa, indica o fortalecimento da atuação em exploração e produção em gás, energia e oportunidades em petroquímica.

Enfim, percebe-se que atualmente o governo municipal tem trabalhado, juntamente com a iniciativa privada, para preparar Macaé para uma mudança na reestruturação da logística de exploração e produção de petróleo e gás, base econômica estruturante local, principalmente direcionado à possibilidade de crescimento gerada pela demanda de gás natural como fonte de energia elétrica.

E assim, aproveitar estrategicamente de décadas de investimentos realizados na área continental que abrange a Bacia de Campos, notadamente Macaé, como a rede de dutos que viabiliza a conexão com as unidades de refino, localizadas próximas aos centros consumidores. O que se caracteriza, de acordo com Egler (2017), do ponto de vista funcional, como principal área supridora de energia primária.

Pessanha (2017) também ressalta as articulações modais, presentes em Macaé, relacionadas à cadeia de exploração de petróleo, que são compostas por uma malha extensa de dutos. De Macaé partem e chegam vários dutos levando óleo para ser processado nas refinarias. Também se envia gás natural recebido dos poços e campos da Bacia de Campos e, mais recentemente, do pré-sal na Bacia de Santos. A seguir, na figura 29, são apresentadas as malhas de dutos e suas conexões.

Figura 29: Mapa dos dutos de óleo e gás de Macaé e Região.



LEGENDA

- Linha divisória entre as Bacias de Santos e Campos.
- Oleodutos e gasodutos terrestres.
- Oleodutos e gasodutos marítimos (Dutos de escoamento de produção).
- Campos exploratórios de óleo e gás.
- Linha demarcando do limite do Pré-sal.

Fonte: Autoria própria, 2020. Adaptação sobre imagem da Energyway, 2020.

O município de Macaé também se transformou no maior pólo de processamento de gás natural do país quando, no início de 2016, a Unidade de Processamento de Gás Natural de Cabiúnas passou a receber gás natural do pré-sal vindo da Bacia de Santos, através do ramal de gasodutos da Rota 2, para ser processado. Assim, segundo Pessanha (2017), a Unidade de Processamento de Gás Natural de Cabiúnas (UPGN - Cabiúnas) se tornou, junto com a malha ramificada de gasodutos, o principal *hub* de distribuição de gás natural do circuito espacial do petróleo do Rio de Janeiro.

Conseqüentemente, Macaé se configura como pólo de processamento de gás natural, o que contribui com aumento das receitas de ICMS da comercialização do gás processado (ou sob a forma GNL), contribuindo para ampliar a receita do município, que, juntamente com o ISS, compensa em parte as perdas de receita provenientes dos royalties do petróleo.

Com o processamento do gás natural na cidade, o setor petróleo tem se ampliado no território de Macaé, a exemplo da construção de usinas termelétricas como a Usina Termelétrica Mario Lago (UTE Mario Lago), da Petrobrás e a Termelétrica EDF Norte Fluminense do grupo Electricité de France. E assim, a cidade vai se orientando em outras atividades ligadas à cadeia do petróleo, que não exclusivamente como base de apoio e gestão da exploração e produção na Bacia de Campos.

Assim, com enfoque nas perspectivas e possibilidades do gás natural, Macaé parece buscar se reestruturar de forma competitiva. O redirecionamento de investimentos no pré-sal da Bacia de Santos já é dado como consolidado, bem como a ciência de que a Bacia de Campos tem um período finito e próximo de sobrevida.

Isto posto, o governo municipal tem investido, principalmente na forma de incentivos fiscais, para garantir a permanência de empresas já instaladas, e também na atração de investimentos privados que ajudem a qualificar Macaé como um local atrativo para novas empresas. O Terminal Portuário de Macaé (TEPOR), nesse contexto, emerge para o poder público local como a possibilidade da retomada do crescimento econômico da cidade.

Neste sentido, para a pesquisa proposta nesta dissertação, o enfoque será agora direcionado para as repercussões vivenciadas pela expansão da dinâmica econômica do setor de petróleo de Macaé em direção ao Norte, por conta do empreendimento também de base portuária e industrial do Açú, no município de São João da Barra, que também está formando um *cluster* com empresas ligadas ao fornecimento de equipamentos e serviços de apoio à exploração *offshore*. Isso se dá pelo fato de que a cadeia produtiva do petróleo depender da estrutura portuária para a realização de algumas de suas operações.

Então, no próximo subcapítulo, serão abordadas as possíveis disputas e complementaridades que podem emergir entre o TEPOR e o porto do Açú devido à relação de proximidade, em atendimento às exigências do setor de petróleo e gás. E enfim, analisar as políticas públicas de planejamento urbano em Macaé, voltadas a viabilização e aprovação do projeto do TEPOR, e como essas se articularam em um contexto mais amplo de capitalismo e de financeirização e competição das cidades.

3.4 PORTOS NA ECONOMIA DO PETRÓLEO E GÁS NA REGIÃO NORTE FLUMINENSE

A cidade de Macaé no contexto da indústria do petróleo e gás, ao longo de décadas, estruturou toda uma cadeia de empresas do setor que se articula para prestar serviços especializados, principalmente à Petrobrás. Portanto, Pessanha (2017) destaca que esse conjunto de empresas instaladas no território macaense se configurou na especialização de um “lugar”, e que esse processo tende a ser decorrente do mercado global, que elege atividades mais competitivas a partir das proximidades, mas também por conexões que a cadeia produtiva vai impondo.

Porém, o autor salienta, baseado em Santos e Silveira (2014, apud PESSANHA, 2017) que um tipo de atividade perde força num lugar para surgir em outro. Determinadas produções e serviços tornam-se mais rentáveis em novos territórios num movimento determinado pela geografia das corporações, mesmo que a tendência seja a agregação de atividades similares ou complementares sobre um mesmo lugar, criando as especializações produtivas.

Diante do exposto, se torna notório que, em função do direcionamento da indústria do petróleo e gás atualmente para a Bacia de Santos, a gestão municipal de Macaé tem buscado alternativas, porém ainda dentro do próprio setor, para tentar minimizar o impacto de uma possível migração em massa de empresas para uma região mais estratégica e competitiva na Bacia de Santos.

O processo de redesenho logístico da estrutura *offshore* e portuária, antes centralizada apenas em Macaé, tem repercutido na sociedade local, que sente os reflexos da crise econômica do país e teme que a cidade perca mais postos de trabalho caso não consiga corresponder com eficiência as necessidades do setor de petróleo e gás.

Assim, a mudança do escopo do projeto do TEPOR, de um porto apenas para apoio operacional e de manutenção *offshore*, para um complexo portuário industrial especializado em petróleo e gás, indica que os investidores do empreendimento buscaram se alinhar as futuras possibilidades previstas pelo setor para a região, bem como as intenções do governo municipal para com a cidade, onde procura redescobrir uma posição competitiva no redesenho em curso do circuito espacial do petróleo e gás na região.

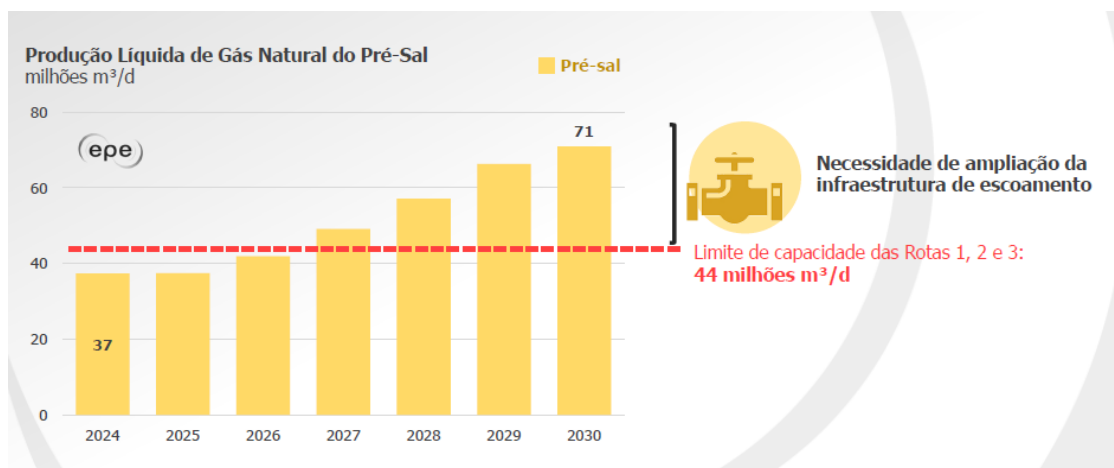
Percebe-se que o projeto do TEPOR, nesse contexto, se reestruturou ao atendimento das demandas portuárias de novas empresas que terão suas operações direcionadas à revitalização e descomissionamento dos campos maduros, com o significativo aumento da profundidade de

calado, que atende aos maiores navios existentes e, ao mesmo tempo, e de forma mais impactante, se tem a ampliação das retroáreas portuárias e uma significativa infraestrutura de dutos, possibilitando o atendimento de todo um ciclo econômico voltado a emergente mercadoria gás natural.

Como se ressaltou anteriormente, Macaé, dentro de uma perspectiva de planejamento de médio prazo, tem buscado no gás natural uma alternativa estratégica de crescimento, principalmente para atender a geração de eletricidade, aumentando assim, a atratividade para a instalação de novas indústrias no município.

Estudos da ANP também consideram a infraestrutura atual de escoamento da produção *offshore* de gás natural limitada para um país de dimensão continental. Nesse sentido, realizou estudos sobre a previsão da produção de gás natural do pré-sal e a capacidade da infraestrutura de escoamento existente, ilustrada na figura 30, que se segue.

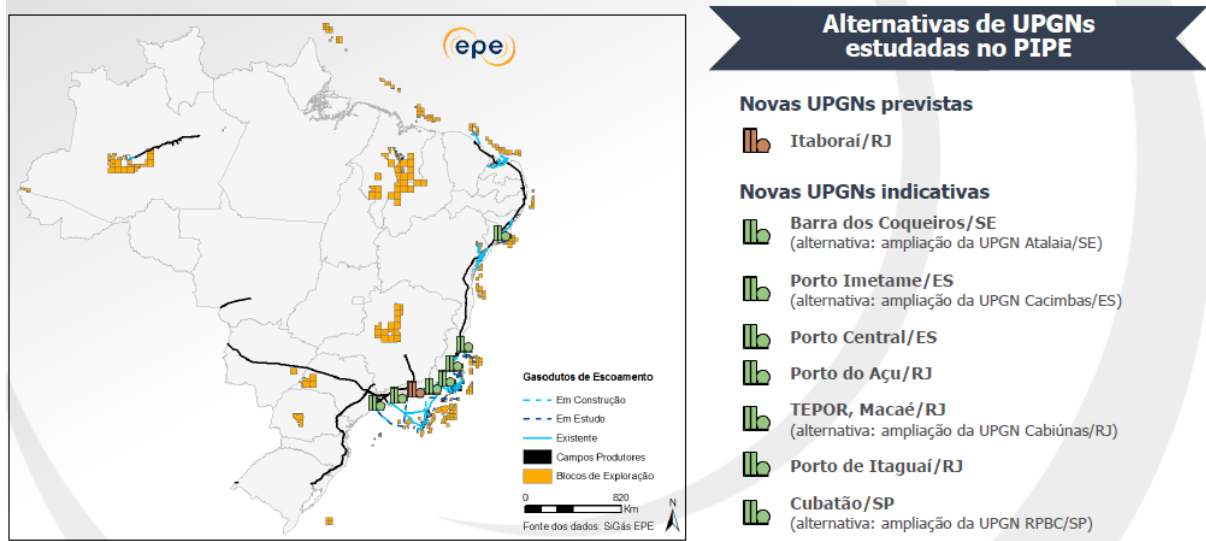
Figura 30: Previsão da produção líquida de gás natural do pré-sal.



Fonte: Coelho, 2019.

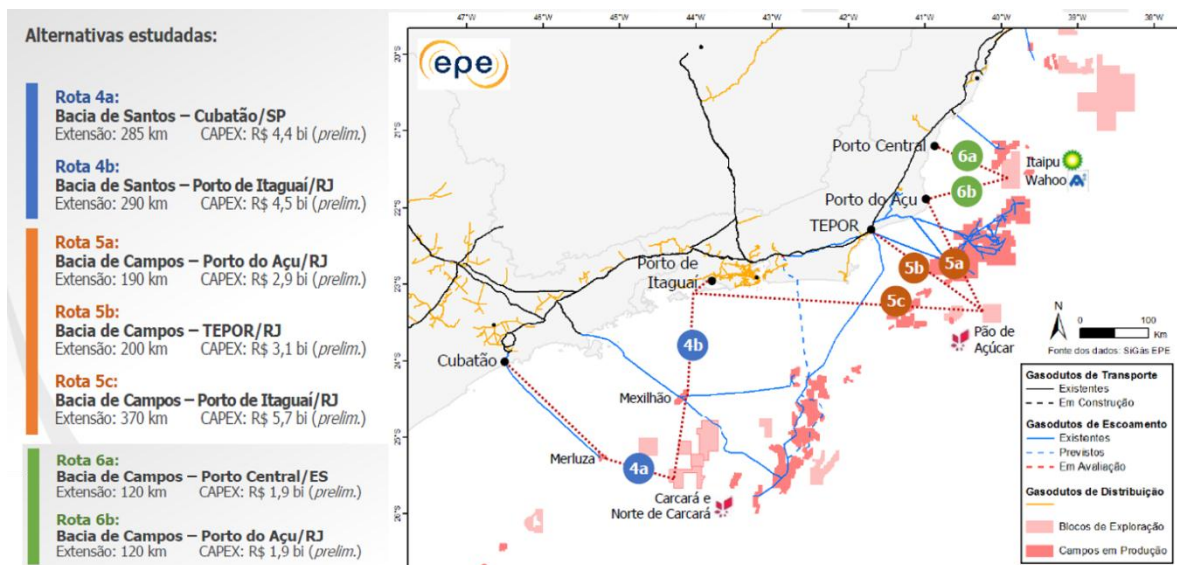
De acordo com a figura anterior, a capacidade das três rotas de escoamento do pré-sal da Bacia de Santos, já terá atingido, em 2027, sua capacidade máxima de escoamento, exigindo assim, a necessidade de ampliação da infraestrutura de escoamento. Então, apresenta, no mesmo estudo, alternativas de Unidades de Processamento de Gás Natural no litoral brasileiro, ilustradas na figura 31. Dentre as unidades avaliadas estão o Porto do Açú e o TEPOR. Já na figura 32, estão elencadas as possibilidades de construção de gasodutos para viabilizar o acréscimo da demanda de escoamento. Destaque para as rotas “5 a” e “6 b”, ligadas ao Complexo do Açú e “5 b” ligada ao TEPOR.

Figura 31: Plano indicativo de processamento e escoamento de gás natural (PIPE).



Fonte: Coelho, 2019.

Figura 32: Gasodutos estudados nas Bacias de Santos e Campos (pré-sal).



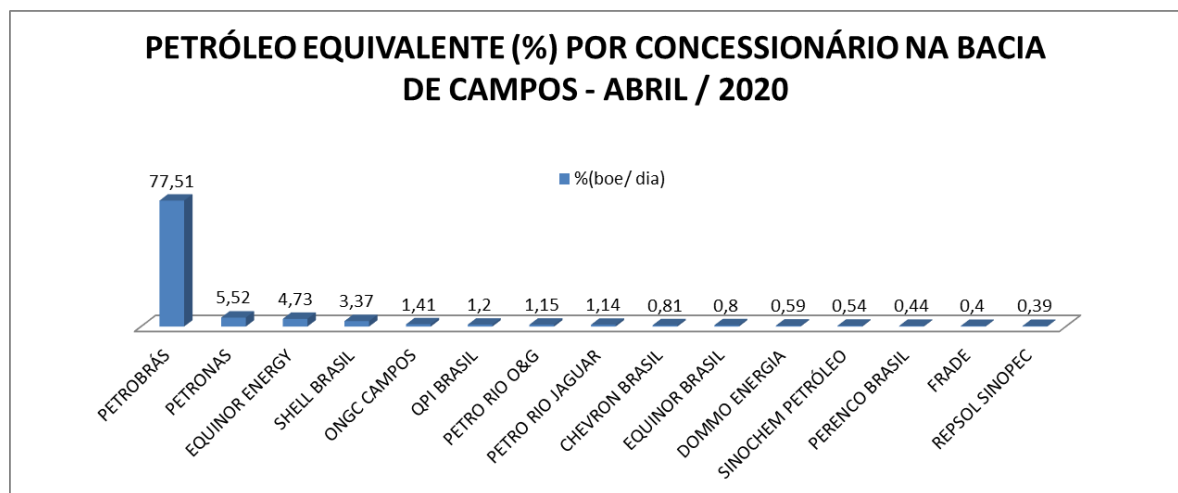
Fonte: Coelho, 2019.

Porém, enquanto o novo porto de Macaé ainda está em projeto e processo de licenciamento ambiental, o Complexo Portuário do Açúcar, localizado a aproximadamente 100 Km da cidade, já é uma realidade. E ainda, o Porto do Açúcar apresenta vantagens operacionais quanto ao fato de estar junto à Bacia de Campos e relativamente equidistante das importantes bacias do Espírito Santo e Santos.

Dentre as empresas que operam como concessionário atualmente na Bacia de Campos, elencadas no gráfico 12 a seguir, já possuem base instalada no Açu a Petrobrás, Shell, Chevron, Equinor e Repsol. Além de outras empresas que atuam em outros tipos de operação.

Assim, a efetivação do “transbordamento” da dinâmica econômica da indústria do petróleo e gás para além das fronteiras macaenses em direção ao Açu, conforme relatado por Nader (2019) se efetivou.

Gráfico 12: Produção de petróleo equivalente por concessionária na Bacia de Campos, abril 2020.



Fonte: Autoria própria, 2020, a partir de dados da ANP.

Dessa forma, se observa, segundo Pessanha (2017), que o Porto do Açu, como MIDAs (ou porto-indústria) foi ampliando sua atuação e sua especialização vinculada à cadeia produtiva do petróleo. O Complexo Logístico-Portuário se aproveitou da fase de expansão da economia instalando o básico para começar a operar. Os negócios ligados à relação petróleo-porto-indústria naval, instalados no Açu, permitem interpretar que ali está sendo implantado um "novo hub de produtos e serviços da indústria petrolífera" no Estado do Rio de Janeiro. Algumas vantagens do Porto do Açu, de acordo com o autor, para a cadeia produtiva do petróleo estão relacionadas à existência de grande extensão de píeres (ainda em construção); dois terminais portuários licenciados; e uma grande retroárea litorânea. Dentre os projetos atuais a serem implantados no Açu está o desenvolvimento do maior parque termoeletrico da América Latina, com a construção de duas usinas térmicas e a construção de uma refinaria (PORTO DO AÇU, 2017).

O caso da consolidação de Macaé na atividade industrial voltada ao petróleo e gás e o espraiamento da instalação das atividades do setor pela região demonstra, de acordo com Pessanha (2017), que há uma convergência para agregação de atividades similares ou complementares sobre um mesmo lugar, constituindo as especializações produtivas em um efeito de vizinhança, onde se cria um efeito de massa, uma nova economia de escala que acaba por reduzir os custos globais e individuais.

Sendo assim, essa proximidade entre os dois portos para a indústria do petróleo pode se tornar confortável, uma vez que as duas estruturas, objetivando atrair os investimentos, em um efeito de concorrência, alinhada as perspectivas neoliberais, podem ofertar serviços e instalações de maior qualidade com custos mais vantajosos. De outro lado, os governos municipais, diante deste possível contexto competitivo, tendem a assumir uma postura ativa para a atração destes investimentos, cedendo áreas, alterando legislações e também oferecendo incentivos fiscais. E assim, a lógica do capital se reproduz no território, e a mercantilização das cidades se efetiva, reflexos de uma política de planejamento urbano de cunho localista e desintegrada da perspectiva regional.

Porém, esse movimento de ampliação espacial da base de apoio *offshore* na região, na direção Macaé - São João da Barra, onde se localiza o Porto do Açu, configurando, como esclarece Pessanha (2017) uma extensão do corredor de fluxos materiais e de apoio às atividades de exploração *offshore*, antes quase que totalmente concentrada no município de Macaé, se planejado em conjunto com as cidades vizinhas, poderia auxiliar em uma distribuição mais equitativa dos impactos positivos e negativos deste processo. Caso contrário, como ressalta Nader (2019) pode fomentar um posicionamento ainda mais agressivo e competitivo dos municípios circunvizinhos de Macaé na busca por investimentos e pela atração de empresas.

Enfim, de uma forma ou de outra, enquanto ainda for interessante ao capital investir na região, a relação de proximidade entre o TEPOR e o AÇU, independente das articulações políticas de planejamento regional, acaba por favorecer ainda mais a consolidação da região como especializada no setor de óleo e gás.

CAPÍTULO 4 PROCESSO DE LICENCIAMENTO E APROVAÇÃO DO PROJETO DO TERMINAL PORTUÁRIO DE MACAÉ – TEPOR

Após a contextualização e embasamento teórico metodológico apresentado nos capítulos anteriores, se buscou, nesse capítulo, analisar as políticas públicas de planejamento urbano em Macaé, direcionadas a viabilização e aprovação do empreendimento portuário TEPOR, ciente do contexto de articulações entre global e local presentes e atuantes no território. Também se discutiu como as políticas de planejamento urbano implementadas, relacionadas ao projeto, se articulam com o planejamento do espaço urbano municipal em sua totalidade, e em que medida ou parâmetros a concepção da proposta do novo empreendimento propõe a construção de uma aproximação do porto e da cidade.

Macaé, cidade historicamente relacionada à atividade portuária, e que há aproximadamente 40 anos é base de apoio logístico da indústria de petróleo e gás da Bacia de Campos - o que propiciou um ciclo de “prosperidade” - em meados de 2014, se deparou com uma nova realidade de queda de arrecadação dos royalties e a redução das atividades e investimentos da Petrobras na Bacia de Campos. O cenário de crise que se abateu neste período evidenciou sobre o território, através principalmente de políticas públicas de planejamento urbano, o reflexo da volatilidade da economia do petróleo no contexto do capitalismo neoliberal.

Como apresentado nos capítulos anteriores, cenários de crises, incluindo as do setor petrolífero mundial, e as consequentes perspectivas de recessão, principalmente em países periféricos, acabaram por fomentar que as propostas políticas neoliberais ganhassem ainda mais espaço nas administrações públicas, inclusive nas municipais, repercutindo também nas políticas públicas de planejamento urbano. E assim, os gestores passaram de agentes reguladores para promotores do desenvolvimento local.

A análise do processo de aprovação do TEPOR em Macaé contribui para demonstrar o alinhamento do poder público municipal ao modelo de gestão empreendedora. O discurso de crise como justificativa da ação do Estado reproduzindo a lógica do capital ainda não foi superado. Além de benefícios e incentivos fiscais para a atração ou permanência de empresas no município, o processo de viabilização e aprovação do empreendimento incorpora questões relativas a mudanças nas legislações urbanas e ambientais, bem como buscou envolver a população para a aceitação e defesa da proposta justificada como indispensável para o reaquecimento do setor e para a geração de empregos.

A conjuntura econômica de Macaé na atualidade se deve, principalmente, ao redirecionamento de investimentos da Petrobras, devido à natural queda de produtividade dos campos maduros da Bacia de Campos e a possibilidade de alta rentabilidade do pré-sal na Bacia de Santos, impactando diretamente na redução de postos de trabalho no município.

O discurso da empresa evidencia nitidamente como trabalha o viés empresarial no contexto neoliberal. “... Não temos preferência por localização geográfica: vamos onde o petróleo e a criação de valor estiver. As nossas melhores oportunidades estão no mar, em águas profundas e ultraprofundas” (Petrobras, 2020).

Nesse sentido se ressalta a fluidez do capital em busca de lugares onde as empresas possam elevar a lucratividade e o rendimento financeiro, e que a responsabilidade de reciprocidade em resultar maior crescimento econômico para os locais onde se inserem é relativizada. Entretanto, os governos municipais, diante de contextos de crise, passam a assumir a responsabilidade de dinamização econômica do território, e procuram oferecer as melhores condições para a atração de empresas e fixação de capital.

Alinhado a esta lógica, apesar do discurso de necessidade de se diversificar a base da economia macaense, o governo municipal continua a pautar suas ações para o contínuo fomento da cadeia do petróleo e gás. O avanço do pré-sal e o grande volume de gás associado estão sendo vislumbrado como uma oportunidade de incrementar a base industrial de Macaé, que possui uma das maiores unidades de processamento de gás natural do país. “Queremos nos tornar a capital da energia”, diz Francisco Navega, presidente da Associação Comercial e Industrial de Macaé, referindo-se à perspectiva de expansão da oferta de energia tendo o gás natural como principal fonte. Os novos leilões realizados pela ANP na Bacia de Campos também indicam a perspectiva de novas petroleiras se instalarem na cidade, se tornando, portanto, uma possibilidade de manter atividades de apoio ao setor, e conseqüentemente, mais recursos no município.

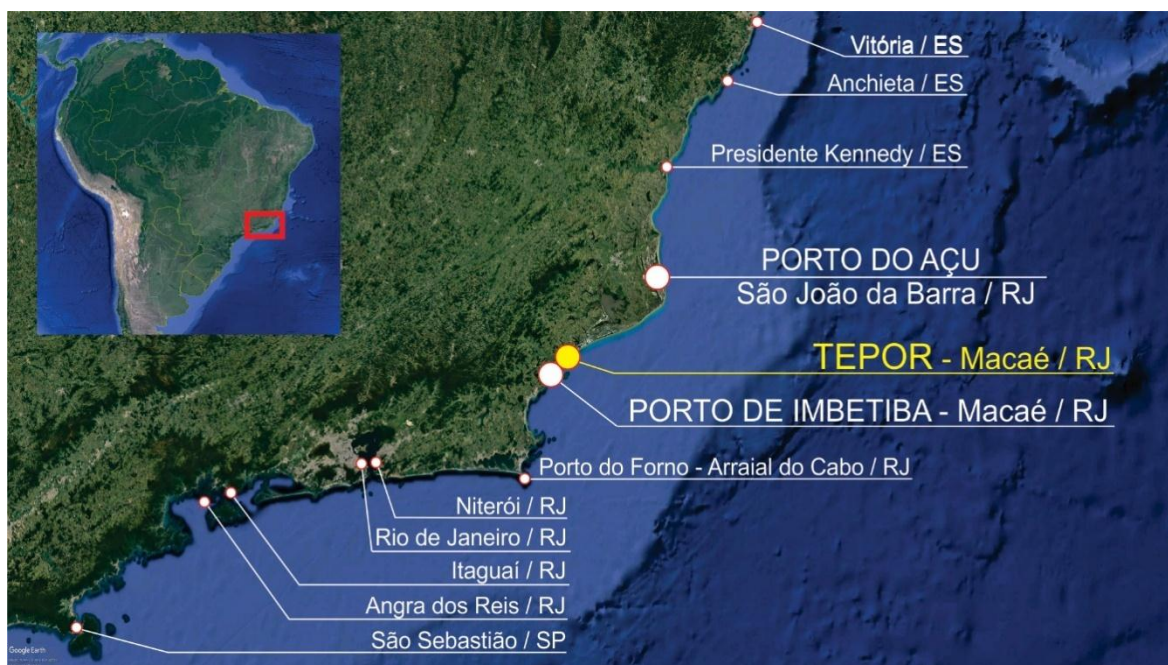
A mudança da legislação do petróleo, permitindo a inserção de novos atores, como as grandes empresas globais do setor de óleo e gás, coloca a participação da cidade de forma ainda mais efetiva em um mercado mundial altamente competitivo. E, como apresentado anteriormente, para acessar o mercado global se torna necessário prover a cidade de equipamentos e infraestrutura que acompanhem as tendências e exigências globais.

E assim, o empreendimento TEPOR ganha destaque nesse contexto, como alternativa para as novas empresas atuarem na Bacia de Campos, uma vez que o porto já existente em Imbetiba é de uso exclusivo da Petrobrás. Além desta questão, o projeto, em sua proposta mais recente, incorpora toda uma infraestrutura de dutos de escoamento que podem se interligar com

facilidade à rede já existente na cidade, bem como realizar conexões às futuras instalações de termelétricas e novas unidades de processamento de gás, vislumbradas para serem instaladas nas retroáreas do complexo portuário.

Porém, ainda durante o processo de licenciamento ambiental do TEPOR, iniciado em 2013, reestruturações logísticas portuárias foram realizadas pela Petrobras, uma vez que o porto de Imbetiba já havia atingido sua plena atividade. E assim, com a inauguração do Porto do Açu, algumas empresas atuantes em Macaé migraram para o novo porto, localizado no município de São João da Barra, apresentados na figura 33, a seguir.

Figura 33: Mapa com a localização dos portos de Imbetiba, TEPOR e Açu.



Fonte: Autoria própria (2020), sobre imagem de satélite.

E foi diante desse contexto de crise econômica e concorrência, principalmente com o porto do Açu, que o projeto do TEPOR angariou apoio popular, sendo justificado como importante empreendimento que contribuiria para que “... o município se consolide no cenário nacional, relacionado às atividades de navegação e logística, como um pólo de atração de investimentos e evitando que essa demanda se direcione para outros municípios e regiões do país...” (MASTERPLAN 2014, p. 47).

“É fundamental ter um porto hoje em Macaé. É como ter um shopping sem estacionamento”, defende Doutor Aluizio, Prefeito de Macaé (Martins, 2014). Segundo Martins (2014), o prefeito alegou que, em média, 30 embarcações atuantes na Baía de Campos estariam

indo para Vitória (ES) porque não tinham como parar no porto de Imbetiba, em Macaé, já que este estaria estagnado, representando um custo alto para as empresas do setor *offshore*.

Também para evitar que mais empresas do setor migrassem para outras localidades, principalmente no período de auge da crise iniciada em 2014, a Prefeitura Municipal de Macaé lançou um projeto de redução de custos para as grandes companhias, naturalmente grandes empregadoras. Através da Lei Complementar Municipal 247/2015, reduziu as alíquotas de contribuição de Imposto Sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), com contrapartida de que ao menos 60% de empregados da sua folha de pagamento deveriam ser residentes da cidade. A premissa, de acordo com o prefeito, era de evitar o desemprego (PETRONOTÍCIAS, 2015). Desta forma, segundo o gestor, a manutenção de empregos na área do petróleo auxiliaria também na manutenção das outras atividades econômicas do município, como o comércio e serviços.

Ainda em 2018, mesmo diante de um quadro mais promissor com o aumento do valor do barril do petróleo e a retomada de leilões e investimentos na Bacia de Campos, o município implementou um pacote de benefícios fiscais a fim de garantir maior competitividade a Macaé na atração de empresas de petróleo e gás.

Ao mesmo tempo em que a ANP aprovou a redução das alíquotas de royalties, que passariam de 10% para 5% sobre o volume de petróleo adicional produzido nos campos maduros, em Macaé, a prefeitura lançou a campanha “Menos royalties, mais empregos”, a favor da revitalização da Bacia de Campos. Segundo cálculos de Macaé, tal iniciativa poderia gerar cerca de 20 mil empregos na região em curto prazo (ABESPETRO, 2018).

Porém, independente de incentivos fiscais, o fato é que as novas petroleiras precisam, para explorar os campos, realizar transbordo e escoar a produção, além de serviços de manutenção das embarcações. Nesse sentido, a necessidade de um porto se torna essencial. Assim, enquanto o TEPOR não se torna realidade, as empresas que vem adquirindo poços na Bacia de Campos têm utilizado o Porto do Açú, inclusive a Petrobras.

Pessanha (2017) relata que esse processo de expansão das atividades de apoio portuário e de base operacional de apoio à exploração *offshore* de Macaé para o Açú não ocorreu sem disputas. O autor, baseado em (SANTOS, 2008) faz referência a “guerra dos lugares” exemplificando um episódio que envolveu os municípios e a Petrobras, em um jogo de poder político e interesses corporativos sobre o uso do território, quando a Prefeitura de Macaé acionou judicialmente a empresa, questionando seu critério de licitação para a contratação de base de apoio portuário para as suas movimentações de carga. A prefeitura alegava que o critério da

distância entre as unidades de exploração e produção (sondas e plataformas) e o terminal portuário prejudicava o município, que assim passava a ser “descartado” depois de amplamente usado. A Prefeitura de Macaé, segundo Pessanha (2017), alegava ter participação e interesse num consórcio que estava viabilizando outro terminal portuário em seu município, para atender à demanda da Petrobras.

Porém, com o advento das novas oportunidades no mercado do gás natural e a presença da UPGN de Cabiúnas em Macaé, conectada a uma rede de dutos importante para o país, o projeto do TEPOR se modifica e assume um protagonismo ainda maior na cidade, como investimento promissor ao fortalecimento da economia local. E assim, o governo municipal se empenha ainda mais em defender e viabilizar o empreendimento, uma vez que este também contempla e incentiva a construção outras indústrias como termelétricas e empresas petroquímicas em suas retroáreas.

A seguir, foram apresentadas as discussões relacionadas ao processo de licenciamento e aprovação do empreendimento TEPOR, principalmente nas audiências públicas relacionadas ao projeto, com enfoque na postura assumida pelos gestores municipais.

4.1 AUDIÊNCIAS PÚBLICAS DO TEPOR E A PARTICIPAÇÃO DO PODER PÚBLICO LOCAL

A audiência e/ou consulta pública é um dos instrumentos de democratização da gestão urbana.

... as audiências públicas têm caráter consultivo e não deliberativo (Soares, 2002; Vasconcelos, 2000) ... Assim, um dos objetivos da AP é gerar transparência sobre os atos governamentais, mas também identificar a opinião da população com relação a este ato. A população tem a oportunidade de se expressar e propor soluções para o aperfeiçoamento das ações, mas cabe à administração acatar ou não a contribuição popular... (IPEA, 2012, p.14).

O Estatuto da Cidade, Lei nº 10.257/2001, prevê como obrigatória a realização de audiências públicas, no âmbito municipal, para empreendimentos ou atividades com efeitos potencialmente negativos para o meio ambiente, o conforto ou a segurança da população; para a elaboração e fiscalização da implementação do Plano Diretor; e na gestão orçamentária (IPEA, 2012).

Durante o processo de licenciamento ambiental do empreendimento aconteceram três audiências públicas (15/01/14; 16/07/14; 07/11/18). Assim, para a realização da análise da participação do governo municipal no processo, foram utilizadas, como fonte de pesquisa, principalmente os registros escritos das transcrições completas das falas dos participantes nas audiências, disponibilizadas no site do Instituto Estadual do Ambiente (INEA).

Também foram analisadas as audiências públicas relativas à modificação de áreas industriais do zoneamento urbano macaense, nomeada como “Lei do Porto”. Dentre as fontes de pesquisa utilizadas estão as gravações de vídeo das audiências ocorridas na Câmara Municipal de Macaé, as publicações oficiais das leis e mapas disponibilizados pelo GeoMacaé.

4.1.1 Primeira proposta do TEPOR

As duas primeiras audiências públicas foram relativas à primeira proposta do projeto, cuja intenção principal era de proporcionar uma alternativa ao porto de Imbetiba, que atuava no seu limite operacional. Na primeira audiência, realizada em janeiro de 2014, estiveram presentes e participaram do debate os representantes da empresa promotora do empreendimento, responsáveis pelas pesquisas apresentadas no EIA/RIMA, secretários municipais, vice-prefeito, alguns vereadores, representante do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, representantes da colônia de pescadores, pesquisadores, representante da FIRJAN, membros da sociedade macaense, dentre outros.

Apesar do considerável o número de representantes da gestão municipal presentes, o único que fez uso da palavra foi o então secretário de meio ambiente que, como membro da mesa de condução da audiência, manteve uma postura relativamente imparcial na condução do processo.

O que se notou durante toda a audiência foi o clima de insatisfação com o EIA/RIMA do empreendimento, bem como predomínio da mobilização ambientalista em torno da pauta. O público da mesma foi menor, em relação ao público registrado na audiência posterior. Via-se, ainda, talvez pelo curto período de mobilização, que poucas pessoas se manifestaram favoravelmente, predominando questionamentos em tom mais crítico (ESPÍRITO SANTO, 2017, p. 76).

Assim, devido principalmente aos questionamentos técnicos levantados por pesquisadores de instituições de ensino, pesquisa e extensão de Macaé e região, foi exposta a

necessidade de revisão e complementação dos estudos, e que estes deveriam ser novamente apresentados em uma segunda audiência.

Na segunda audiência, realizada em julho de 2014, a participação contou, além dos representantes das entidades presentes na primeira audiência, com representantes da OAB Macaé, REDEPETRO-BC, CEDAE, Fundação Getúlio Vargas, SINE e maior representatividade de outras Secretarias Municipais.

Além de funcionários do INEA, também compuseram a mesa os secretários de obras e meio ambiente, além de vereador integrante da comissão de meio ambiente. Após a apresentação da atualização dos estudos, o Secretário de Obras se pronunciou favorável ao empreendimento.

... É importante que esse porto chegue a Macaé dentro de toda legalidade possível, de todos os programas estabelecidos pra mitigar, pra resolver ...
A prefeitura ela não quer um porto a todo custo: a gente quer um porto que funcione, que traga melhorias, que mitigue os riscos e dentro disso traga uma solução boa para população,...(INEA, 2014, p. 19-20).

Em seguida, o vereador que também compunha a mesa da audiência, e que preside a Comissão Permanente de Meio Ambiente e Saneamento na Câmara Municipal de Macaé também demonstrou apoio ao empreendimento.

... a Comissão Permanente da Câmara de Macaé apóia o empreendimento, contudo, ela será fiel na fiscalização das contrapartidas, especialmente das condicionantes ambientais que serão definidas pelo órgão licenciador ... vejo a perda de vários seguimentos da área *offshore* por falta de um apoio de logística; e isto já está acontecendo. Nós não falamos de possibilidades, já estamos perdendo, e o município perde com isso a sua sustentabilidade econômica. Mas não é só por isso que nós vamos acompanhar o empreendimento, porque Macaé precisa de sustentabilidade econômica, precisa de sustentabilidade ambiental e precisa também gerar trabalho e renda para o nosso povo... (INEA, 2014, p. 20-21).

Posteriormente foi aberto espaço para resposta às perguntas elaboradas por escrito e à participação oral da platéia. Devido ao grande número de indagações, e a semelhança ou correlação dos temas abordados, os esclarecimentos foram proferidos pelo agrupamento das questões de mesmo assunto como: à relação mão de obra/mercado de trabalho; interação do empreendimento com o entorno, o Parque Jurubatiba e Macaé; dragagem; desapropriação; impactos sobre a pesca; transporte e mobilidade urbana; abastecimento de água; mitigação de impactos ambientais; dentre outros.

Nota-se, nessa segunda audiência, um aumento expressivo do número de participantes, bem como de intervenções. Além disso, as divergências de opiniões foram expostas de forma explícita e os debates foram acalorados. Havia muitas faixas, apoiando, principalmente a quantidade de empregos que o empreendimento visa trazer para o município, bem como o desenvolvimento. As falas de ambientalistas, pescadores e acadêmicos em tom crítico ao TEPOR foram sonoramente vaiadas em sua maioria. Havia muitas pessoas com adesivo escrito —Sô Porto!, em oposição à campanha —Xô Porto!, dos movimentos ambientalistas (ESPÍRITO SANTO, 2017, p. 78).

Houve também 47 inscrições para fazer uso da palavra. E assim, questionamentos técnico-científicos foram feitos por pesquisadores e representantes de bairros da cidade se pronunciaram e demonstraram seus posicionamentos.

Nesta segunda audiência se percebe o aumento da participação de atores favoráveis ao empreendimento, se comparada à primeira. Algumas associações, que estavam com representantes presentes, também fizeram uso da palavra em apoio ao novo porto como a RedePetro, ABESPETRO, Associação Comercial e Industrial de Macaé, a Câmara dos Diretores Lojistas - representando o comércio local -, Sindicato dos Trabalhadores Portuários, dentre outros. Também se percebe uma participação política mais ativa, através das falas dos representantes do executivo e legislativo, descritas anteriormente.

Dentre as justificativas dos discursos de apoio ao porto, a questão de destaque foi a da manutenção do emprego, uma vez que já estava em curso na cidade um processo de fechamento de empresas e o considerável aumento dos índices de desemprego.

Nesse sentido, se destaca o discurso de um funcionário da Firjan, em demonstração de apoio ao projeto do TEPOR, que contribui para consolidar a construção de um consenso de que o empreendimento é uma possibilidade importante para ajudar a cidade a superar o período de crise:

... Se a Petrobras parar de produzir, de operar aqui em Macaé, vai acontecer o que mundialmente é conhecido como a maldição do petróleo: viraremos uma cidade fantasma onde todas as empresas prestadoras de serviço vão fechar a porta, vão embora. E aí vai faltar não só o porto, vai faltar emprego, vai faltar ISS, vai faltar tudo que pode trazer consigo esse porto e devemos mais, devemos agradecer esses empreendedores que tiveram a iniciativa de estar aqui botando as suas empresas em favor do nosso crescimento... (INEA, 2014 p.49).

Os posicionamentos, pró e contra o porto, ultrapassaram os limites do espaço físico das audiências públicas e passaram a ser debatidos nas redes sociais e na mídia regional, sendo determinante para a reprodução do discurso sobre impactos ambientais versus desenvolvimento econômico.

Finalmente, depois de colhidas as manifestações e considerações das audiências públicas e das análises realizadas pelo órgão licenciador, a Licença Prévia do empreendimento foi emitida em 21 de junho de 2016.

Entretanto, anteriormente à emissão da LP, houve uma solicitação, em março de 2016, por parte do empreendedor do TEPOR, solicitando a revisão do projeto para a inclusão de unidade flutuante de regaseificação, unidade de processamento de gás natural, unidade fabril de solventes e hidrocarbonetos e dutovias.

Porém, o INEA, em resposta à solicitação, sinalizou que a modificação do projeto acarretaria a necessidade de se iniciar um novo processo de licenciamento ambiental, com a apresentação de novo estudo de impacto ambiental e respectivo relatório, segundo instrução técnica nº 17/2016. Assim, em outubro de 2016, o empreendedor, mesmo com a licença prévia do primeiro projeto emitida, dá entrada em novo processo de licenciamento ambiental, sob o nº E-07/002.11633/2016. Entretanto, devido à realização dos novos estudos solicitados, o EIA/RIMA da nova proposta só foi entregue em setembro de 2018.

4.1.2 De porto a Complexo Portuário

A mudança do projeto foi justificada, segundo o empreendedor - representante do grupo EBTE Engenharia que adquiriu em 2016 a empresa TEPOR, em apresentação do projeto na prefeitura municipal, em face às novas demandas do mercado do petróleo e gás e de possíveis futuros clientes, incluindo as empresas petroleiras internacionais, ganhadoras de contratos de partilha de produção com a Petrobrás no mesmo ano, de 2017. Também ressaltou a grande disponibilidade de gás do pré-sal, que é matéria prima e combustível para muitas indústrias, e que com a abertura do mercado, Macaé se torna estratégica devido à grande disponibilidade de gás processada na UPGN Cabiúnas e sua rede de dutos, que se conecta com várias regiões do país, o que acaba por viabilizar e atrair indústrias de transformação para a cidade.

Ainda segundo o empreendedor, estudos e simulações foram feitos e o projeto reelaborado até que apresentassem resultados favoráveis para minimizar os impactos do empreendimento, uma vez que o porto se insere dentro da malha urbana da cidade, estando próximo à população e ao Parque Nacional de Jurubatiba. Com os estudos ambientais adiantados, se verificou, posteriormente, a viabilidade econômica do mesmo. Assim, segundo o empreendedor, foi solicitado o cancelamento da primeira LP (Licença Prévia).

Na audiência pública da proposta atualizada do empreendimento, realizada em novembro de 2018, estiveram presentes, além dos funcionários do órgão licenciador, o empreendedor, a equipe técnica que elaborou os estudos ambientais, o prefeito, autoridades como: deputados; vereadores; e ex-prefeitos, e um público estimado em torno de 3000 pessoas, moradoras de Macaé, Rio das Ostras, Conceição de Macabu, Casimiro de Abreu, Carapebus, Santa Maria Madalena e Quissamã (INEA, 2018, np).

O prefeito de Macaé iniciou a apresentação dizendo que poucas coisas uniram tanto a cidade e região como o porto, e acrescentou que todos sabiam da importância do empreendimento, fazendo referência ao desemprego que, segundo ele, atingiu de 20 a 30% da população municipal. E ainda completou que esse é o grande desafio que a sociedade e o poder público precisam reverter. Esclareceu ainda que a indústria do petróleo, a tecnologia e as embarcações mudaram. Assim, o porto também precisaria mudar. “... Nada é mais importante para a cidade agora do que esse porto se tornar realidade...” (INEA, 2018, np).

A modificação do projeto se alinha às perspectivas municipais que apontam o gás natural como a fonte principal de uma nova fase de “prosperidade” para Macaé, pautada na diversificação de atividades como a industrial.

Muitos questionamentos, encaminhados por escrito, foram levantados. Dentre estes, inúmeras manifestações de apoio ao empreendimento. Um dos questionamentos da plateia foi a não representatividade de órgãos como o ICMBio e o IBAMA na audiência pública e no licenciamento, já que o empreendimento se localiza próximo ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Em resposta, o consultor jurídico da equipe que elaborou o EIA/RIMA alegou, baseado na Resolução Conama nº 428/2010, reeditada em 2015, cuja validade se estende até 2020, regulamentada pela Lei Federal nº 9985/00, que criou o Sistema Nacional de Unidades de Conservação, que quando o empreendimento de significativo impacto ambiental se localizar próximo a uma Unidade de Conservação deverá haver a autorização do órgão gestor da unidade, sendo este o caso específico do TEPOR próximo ao Parque Nacional de Jurubatiba, onde o gestor é o ICMBio. Porém, o decreto também estabelece exceções, como é o caso, em que a Unidade de Conservação não possui zona de amortecimento demarcada e quando estiver em área urbana consolidada.

Ainda no início da audiência, um dos representantes do órgão responsável pela análise de estudo de impacto ambiental também se manifestou sobre o assunto.

Importante é a gente deixar registrado aqui com relação à competência do licenciamento ambiental. Porque há uma certa dúvida pertinente com relação à competência do licenciamento se é o IBAMA ou se é o INEA em virtude da capacidade de movimentação de graneis líquidos de petróleo, só que o IBAMA ele já deu o seu parecer afirmando que não incide na hipótese de competência federal para condução em virtude do processo estar em processo de licenciamento desde 2013 junto ao INEA (INEA, 2018, n.p.).

A questão da competência do licenciamento ambiental do TEPOR esteve presente nas três audiências. Em resposta a outro questionamento da terceira audiência, o empreendedor relatou a ida dele, juntamente com o prefeito, duas vezes à Brasília para apresentar o projeto ao ministro do meio ambiente. Também relatou ter apresentado à presidente do IBAMA e ao diretor-técnico do ICMBio.

A apresentação do projeto para representantes nacionais de órgãos responsáveis por licenciamento ambiental conota certa articulação política em favor do licenciamento ambiental do empreendimento, legitimado principalmente pela presença do prefeito.

Nesse sentido, durante o processo de apresentação das três audiências, se tem a percepção de que a participação de pesquisadores e representantes locais de órgãos ambientais, questionadores de aspectos técnicos da proposta, arrefeceu, mesmo com a ampliação significativa de área do projeto e dos possíveis impactos ambientais. Assim, nessa terceira audiência do projeto, não houve manifestação oral de pesquisadores, evitando dessa maneira debates diretos, como havia ocorrido nas anteriores.

Entretanto, pesquisadores se manifestaram através de encaminhamento ao INEA de um relatório técnico com apontamentos e recomendações quanto aos riscos associados ao empreendimento.

Na segunda audiência do TEPOR, os questionamentos técnicos apresentados por pesquisadores foram hostilizados por alguns participantes, o que fez, por exemplo, que o Núcleo de Pesquisa de Macaé (NUPEM) emitisse uma nota sobre a participação de seus pesquisadores.

... - O NUPEM/UFRJ e seus pesquisadores não estão ligados a nenhum movimento social, seja ele a favor ou contra a instalação do Porto, também não estando ligados a nenhum setor político da região ou entidade ambientalista (desta maneira, pesquisadores do NUPEM/UFRJ não são ambientalistas).

- O NUPEM/UFRJ, como instituição pública federal, e seus pesquisadores, reiteram seu compromisso com a sociedade macaense, em defesa de uma sociedade mais justa e ambientalmente sustentável por meio da difusão dos conhecimentos científicos, fornecendo recursos para um debate aberto entre os diferentes setores que possuem opiniões conflitantes em relação à instalação do Terminal Portuário.

- Reforçamos que a população macaense, em especial os habitantes dos bairros mais diretamente afetados pelo TEPOR, tem o direito de compreender todos

os detalhes técnicos do Relatório de Impacto Ambiental apresentado na Audiência. É nesse espírito que o NUPEM/UFRJ e seus pesquisadores participam do processo. Conhecendo a fundo esse relatório, os cidadãos macaenses poderão ser mais bem amparados pelas leis que regem o processo de Licitação do empreendimento, tendo, ao fim do processo, a garantia de que o melhor resultado em favor da população foi atingido, dentro dos limites da Lei.

- O NUPEM/UFRJ e seus pesquisadores apóiam veementemente a criação de postos de trabalho e o desenvolvimento sustentável de Macaé, atuando na formação profissional de milhares de cidadãos e colaborando, através de seu corpo técnico, nas várias instâncias que lidam com questões ambientais na região...

- O NUPEM/UFRJ é uma casa aberta a todos os setores da sociedade, não se eximindo, em nenhuma circunstância, de cumprir seu papel informativo em prol da defesa do desenvolvimento sustentável da sociedade da região.

- Por fim, o NUPEM/UFRJ defende a liberdade de expressão de opiniões, e espera que o debate seja aberto e mantido em níveis que permitam que todos os elementos técnicos possam ser apreciados adequadamente pela população. Os pesquisadores do NUPEM/UFRJ estão participando da discussão sobre a instalação do Terminal Portuário, sem assumir, de antemão, nenhuma posição "pró" ou "contra" a instalação desse empreendimento. Ressaltamos também que a decisão técnica de autorizar a Instalação do empreendimento cabe à Comissão Estadual de Controle Ambiental (CECA), através do INEA (NUPEM, [2014?], *on-line*).

A participação popular nas audiências públicas e da mídia é de extrema importância. Entretanto, no caso do TEPOR, se criou uma narrativa de que questionamentos relativos aos aspectos do projeto estavam atravancando o desenvolvimento da cidade, e não contribuindo para o seu aprimoramento e para a minimização dos possíveis impactos.

Paralelamente ao movimento contrário ao empreendimento, denominado “Xô Porto!”, que esteve presente na primeira audiência pública, foram criados movimentos populares em apoio ao projeto, atuantes na segunda e terceira audiências. Estes grupos promoveram inúmeras ações de divulgação do TEPOR e também cobraram agilidade nos processos de licenciamento e de mudanças de leis como a do zoneamento urbano, dentre outros, contribuindo para a construção e consolidação do apoio popular ao empreendimento, cuja licença prévia foi emitida em novembro de 2019, apresentados a seguir.

4.2 A CONSTRUÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO APOIO POPULAR AO EMPREENDIMENTO

Membros da classe política da cidade, dentre eles o prefeito - através de meios diversos de comunicação, defenderam abertamente o projeto do novo porto como fundamental para retomada do crescimento econômico da cidade e geração de emprego e recurso financeiro direto.

Mesmo com o apoio político declarado, durante o processo de licenciamento ambiental do empreendimento surgiram movimentos sociais pró porto, que contribuíram para a legitimação do processo, dentre eles: “Porto eu apoio”; “Macaé porto já”; “Somos porto”, apresentados a seguir.

Os representantes do movimento “Macaé Porto Já”, em seu manifesto de apresentação, explicam que o movimento surgiu com o propósito de sensibilizar o poder público da “necessidade de garantir a Macaé a criação de um novo ciclo de prosperidade, acreditando no potencial da cidade em se manter estratégica para o mercado nacional do petróleo...”. O grupo é composto pela sociedade civil organizada, grupos de profissionais sindicalizados e agentes públicos “...com disposição e garra para lutar pelo projeto verdadeiramente capaz de salvar o município do colapso econômico iminente ... surge a mobilização que conclama a população para se posicionar de forma favorável ao novo porto, que ainda enfrenta os entraves da burocracia” (GARABINI, 2017).

O movimento, liderado por um vereador do município, usou as mídias sociais para convocar a população favorável ao empreendimento a participar da terceira audiência pública, e demonstrar assim um forte apelo popular para a consolidação do porto.

Teremos uma audiência pública que vai mudar a história de Macaé. Por isso, todo mundo que deseja ver a cidade se desenvolver, desde o desempregado ao empresário, precisa dar voz a um projeto que vai contribuir para esta nova fase da economia da cidade. Por isso precisamos permanecer unidos nesta corrente, Macaé Porto Já (O DEBATE, 2018, *on-line*).

Outro movimento atuante foi o “Somos porto”, “...integrado por empresários e representantes de instituições e associações, foi criado com o objetivo de reforçar o apoio a construção do porto e levar a audiência pública o maior número de pessoas a favor do empreendimento” (RC24h, 2018, *on-line*).

Além de organizar o apoio nas audiências públicas, esses movimentos também realizaram atos, como em 2017, com a realização de uma mobilização pública na Praça

Verissimo de Mello, no centro da cidade, em apoio a construção do porto. O movimento também utilizou as redes sociais para colher assinaturas, em uma petição digital, “...com objetivo de reforçar o posicionamento da sociedade macaense em defesa da consolidação do projeto” (O DEBATE, 2017, *on-line*).

A partir da análise dos objetivos dos movimentos se percebe, na narrativa, a produção de um consenso popular de que o TEPOR, como um grande projeto de investimento, será capaz de propiciar a retomada de crescimento e geração de empregos em Macaé.

A construção de um discurso homogêneo apresenta similaridades à estratégia de “*citymarketing*”, instrumento difundido no modelo de “gestão empresarial da cidade”, onde, de maneira geral, determinados fatos sociais são apresentados como inquestionáveis (SANCHEZ, 2001).

A aprovação por grande parcela da população não é condicionante a concessão da licença. Porém, a manifestação favorável da comunidade é considerada pelo órgão ambiental na avaliação do empreendimento. Por outro lado, também pode contribuir por coibir a participação e indagação de pessoas. Assim como ocorreu em Macaé, questionadores do projeto do TEPOR passaram a ser “tachados” de ambientalistas, e apontados como contrários ao desenvolvimento da cidade.

Durante o processo de análises realizadas pelo INEA, uma associação ambiental acionou a justiça, através de uma ação civil pública, questionando que a competência para processar o licenciamento ambiental do empreendimento TEPOR deveria ser do IBAMA. Diante do exposto, solicitou a consequente declaração de nulidade do processo de licenciamento ambiental, nº E-07/002.11633/2016, iniciado em 30/03/2016. Assim, o processo de licenciamento ambiental foi temporariamente suspenso, até que, em agosto de 2019, a empresa empreendedora divulgou nota sobre a decisão favorável ao TEPOR.

O TEPOR vem comunicar que foi proferida decisão que garante a implantação do Terminal Portuário de Macaé. A ordem foi proferida hoje no Pedido de Suspensão de Execução dos Efeitos da Sentença feito pelo Estado do Rio de Janeiro perante o Tribunal Regional Federal da 2ª Região. Para o deferimento da medida, o Presidente do TRF-2, o Desembargador Reis Friede, levou em conta questões jurídicas, técnicas e econômicas, tendo reconhecido a potencialidade lesiva à ordem pública que decorre da paralisação do licenciamento ambiental do TEPOR. A decisão destaca, assim, o interesse coletivo no empreendimento, em razão de todos os benefícios que repercutirão na sociedade, no Estado e no país como um todo. Dessa forma, tanto o licenciamento ambiental quanto à implantação do TEPOR estão devidamente asseguradas pela medida judicial (CLIKMACAÉ, 2019, *on-line*).

Se evidencia, na sentença acima, o destaque para o “interesse coletivo no empreendimento, em razão de todos os benefícios que repercutirão na sociedade...”. E assim, se evidencia como a busca por apoio social ao projeto se torna instrumento que o legitima.

Nesse sentido, se recorre a Vainer (2000) ao abordar a “cidade pátria”, onde governantes locais se utilizam da construção de um consenso popular de que para se superar o período de crise, desemprego e competição entre cidades é preciso que o poder público municipal fomente e viabilize a implantação de grandes empreendimentos em seu território.

O respaldo popular a um empreendimento privado também ajuda a consolidá-lo como de utilidade pública. A prerrogativa de declarar o empreendimento como de “interesse público” acaba por institucionalizar a flexibilização de leis, como ocorreu no caso do projeto do novo porto de Macaé, como apresentado a seguir.

4.3 DECLARAÇÃO DE “INTERESSE PÚBLICO”, FLEXIBILIZAÇÃO DA LEGISLAÇÃO E OS CASOS DE EXCEÇÃO

O interesse público corresponde ao interesse geral da sociedade e expressa, sob a ótica jurídica, o bem comum de uma coletividade (PAZZAGLINI FILHO, 2000, apud FROTA, 2005). Esse princípio consolida a supremacia do interesse público sobre o privado.

A Declaração de Utilidade Pública (DUP) é o ato administrativo, motivado pelo reconhecimento de determinada atividade como útil e relevante para o interesse público, que permite que os meios/bens para o alcance pleno da atividade possam ser exigidos pelo Estado. Tal ato administrativo é utilizado em determinadas situações em que a utilização de uma propriedade para determinada finalidade é considerada vantajosa ao interesse público, mesmo se tratando de um imperativo removível. São atos administrativos expedidos tipicamente nos casos de transmissão de energia, atividades de socorro público, atividades de segurança nacional, dentre outros. Uma vez declarada a utilidade pública é possível vislumbrar isenções tributárias, indenizações, dentre outros benefícios como a possibilidade de se desapropriar os bens necessários ao exercício da atividade (COSTA, V. *et al.*, 2014, *on-line*).

Dentre os documentos necessários à emissão do licenciamento prévio, segundo a instrução técnica para os ajustes inseridos no projeto do TEPOR, nº 17/2016, item 4.5.1, se deve apresentar “Certidão de Zoneamento”, demonstrando a consonância do empreendimento com a legislação municipal.

Porém, de acordo com o zoneamento de Macaé em vigor no período da solicitação de revisão do projeto pelo empreendedor junto ao INEA (Lei nº 141/2010 – Código de Urbanismo,

Lei complementar nº 226/2013), a nova proposta do porto e suas retroáreas não eram compatíveis com os usos permitidos nas zonas em que o empreendimento se insere. Se observa também que, nem mesmo a primeira proposta do TEPOR, com LP já emitida, era compatível, uma vez que parte do projeto do porto se inseria na Zona Residencial 7 (ZR 7) e parte na Zona de Uso Diversificado 4 (ZUD 4), conforme demonstra a figura 34 a seguir, onde o uso industrial e portuário não eram atividades passíveis de serem implantadas.

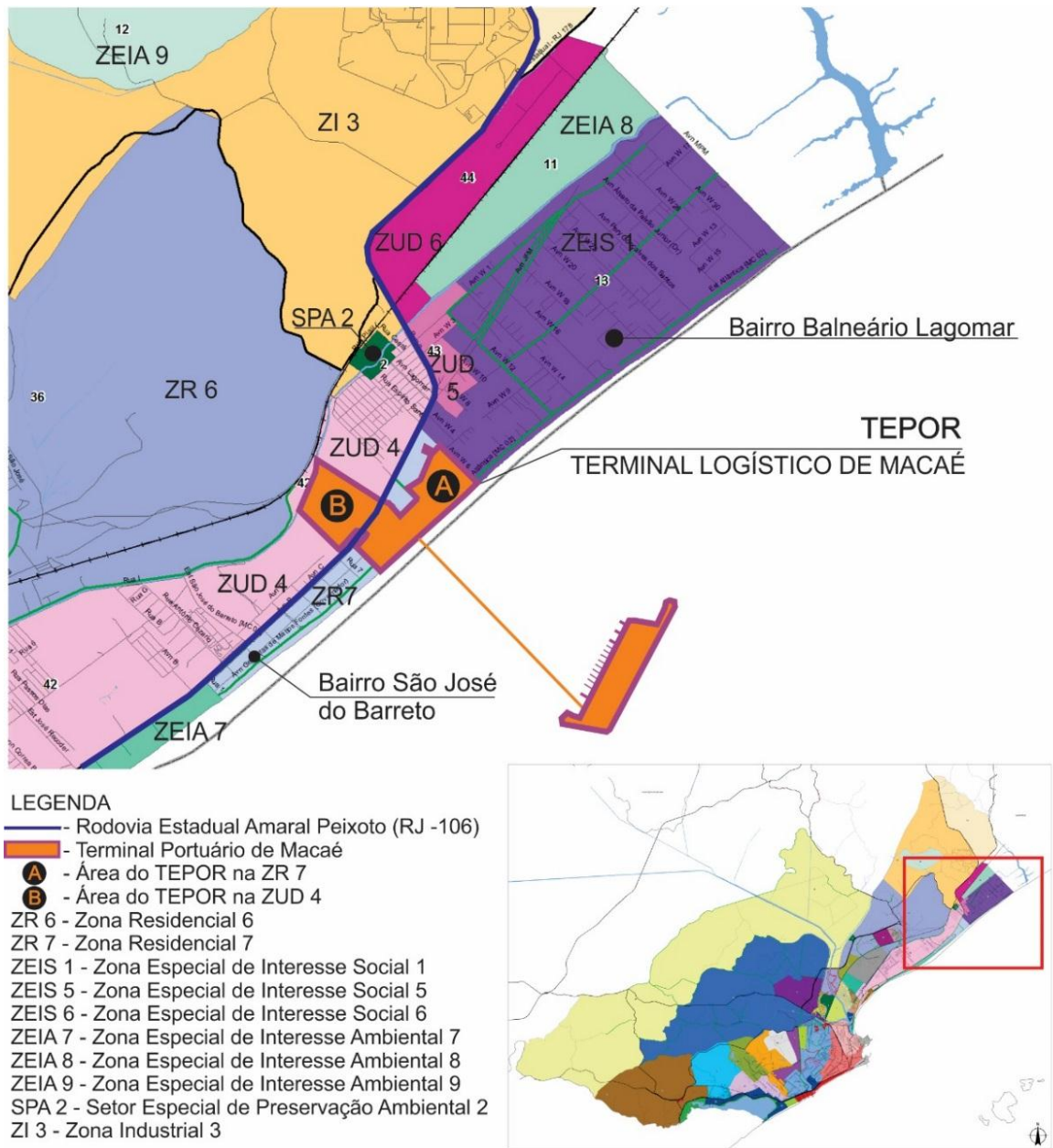
Nas zonas residenciais é permitida prioritariamente a atividade residencial, sendo possível a instalação de atividades gerais de comércio e serviços em setores viários como especificado no Código de Urbanismo, 2010.

Já as Zonas de Uso Diversificado são:

... áreas onde a diversificação do uso do solo deverá ser garantida, buscando a integração das atividades comerciais e de prestação de serviços ao uso residencial, de forma a otimizar a utilização dos equipamentos e da infraestrutura instalados e promover a ocupação de vazios urbanos, mantida a qualidade do desempenho das funções urbanas. (Art. 88. Código de Urbanismo de Macaé – Lei nº 141 de 2010).

Na Zona de Uso Diversificado 4 (ZUD 4), são permitidas atividades de pequeno, médio e grande porte como: comércio de abastecimento de âmbito local; comércio diversificado; serviços técnicos de confecção ou manutenção; serviços institucionais e financeiros; serviços da administração e serviços de utilidade pública; dentre outros. Porém, atividades industriais, consideradas pelo Código de Urbanismo como compatíveis a cada zona, de médio e grande porte não são permitidas.

Figura 34 – Implantação da primeira proposta do TEPOR, sobre o mapa de zoneamento conforme Lei do Código de Urbanismo nº 141 de 2010.



Fonte: Autoria própria (2020)⁶.

Tão pouco se enquadrava nas atividades previstas para os setores viários de serviços que compõem alinhamentos da área do empreendimento, conforme ilustrado na figura 35.

⁶ Montagem sobre imagem do Anexo 1 (mapa de zonas e setores) do Código de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Macaé - Lei 141/2010.

Os Setores Viários compreendem áreas ao longo de eixos de circulação, cuja ocupação e utilização dos lotes lindeiros, excluindo as faixas de domínio não edificáveis, deve estar integrada à hierarquia viária estabelecida (Art. 103, Código de Urbanismo de Macaé, 2010).

Como as Zonas Residenciais são áreas com predominância do uso residencial, as vias de circulação estão destinadas ao tráfego leve e local, em que os níveis de ruído são compatíveis ao uso residencial. Assim, de acordo com o Código de Urbanismo de Macaé (2010), nestes setores, as atividades comerciais e de serviços, preferencialmente de pequeno porte, somente podem estar instaladas em setores viários.

No caso específico do TEPOR, o Setor Viário de Serviço 4 (SVS 4) permite apenas a instalação de atividades de pequeno e médio portes.

Figura 35 – Implantação da primeira proposta do TEPOR, sobre no mapa de eixos viários conforme Lei do Código de Urbanismo nº 141 de 2010.



Entretanto, a Prefeitura Municipal de Macaé, através da Secretaria Municipal de Fazenda, emitiu, em maio de 2014, uma “Certidão de Consulta Prévia”, conforme Anexo 01, que, em nota, se afirma equivalência à “Certidão de Zoneamento Municipal”, em que “a Comissão Especial para a análise de Projetos e Requerimentos para Uso e Ocupação do Solo

⁷ Montagem sobre imagem do Anexo 1 (mapa de setores viários estruturais e de serviço) do Código de Urbanismo da Prefeitura Municipal de Macaé - Lei 141/2010.

decidiu pelo deferimento da atividade, após concluir tratar-se de um projeto de interesse público” (PMMacaé, 2014).

O documento expedido faz referência de que a atividade proposta se enquadra no §2º do artigo 117 (Lei nº 141/2010 – Código de Urbanismo), que dispõe sobre o enquadramento da categoria de uso da construção em grupos de atividades, considerando o porte e o incômodo gerado no meio urbano e na hierarquia viária. E assim, se justificou a criação de uma comissão especial para a análise prévia do empreendimento TEPOR.

A Comissão Especial deferiu a possibilidade de instalar o empreendimento em zonas em não conformidade de uso alegando a conclusão de se tratar de um projeto de interesse público, apesar de não fazer referência a nenhum decreto.

Entretanto, para a emissão da LP do empreendimento junto ao INEA, em maio de 2016, foi publicado o decreto estadual nº 45663/16, declarando como de utilidade pública a área destinada ao porto. Com a alteração da proposta de projeto, houve também a necessidade de atualização do decreto, publicada então, em maio de 2017.

De acordo com este decreto (nº 46.008/2017), apresentado na íntegra no Anexo 02, a área destinada à construção do TEPOR, e todos os empreendimentos e estruturas nele localizados, foi declarada como de utilidade pública para fins de intervenção e supressão de vegetação integrante do bioma Mata Atlântica e de Área de Preservação Permanente (APP). O decreto justifica a importância do empreendimento como “de alta relevância ao Estado do Rio de Janeiro...” e “de interesse nacional destinada aos serviços públicos de transporte e de energia”. Também justifica “... a geração de empregos diretos e indiretos e de renda que o empreendimento irá gerar. Além da atração de outros investimentos, ...” (Rio de Janeiro, Decreto nº 46.008/2017).

Como relatado anteriormente, respaldado no Relatório Técnico elaborado por pesquisadores do IFF, encaminhado ao INEA, o decreto também faz o enquadramento das retroáreas como de utilidade pública, fato questionado pelos pesquisadores uma vez que estas não atendem aos requisitos da lei que regulamenta o assunto.

Enfim, a prerrogativa de declarar o empreendimento como de “interesse público” acaba por institucionalizar a flexibilização de leis. Também no caso do projeto do porto, a faixa litorânea do terreno para a sua futura instalação possui um remanescente de área de restinga, sendo classificado como área de preservação permanente (APP), segundo o Código Florestal (art. 2º), ou seja, não seria passível de ocupação. Entretanto, por se tratar de projeto de “interesse

público” a supressão dessa vegetação se torna possível, desde que se faça compensação ambiental.

4.4 ALTERAÇÃO DA APA DO ARQUIPÉLAGO DE SANTANA

O Arquipélago de Sant'Anna se localiza a oito quilômetros da costa de Macaé. Considerado um santuário ecológico, abriga gaivotas e algumas espécies de aves que migram da América do Norte no período do inverno. É formado pelas ilhas do Francês, Sant'Anna e Ilhote Sul.

O arquipélago possui vestígio de civilização pré-histórica brasileira em ilha, e se estimativa que tenha aproximadamente 1.200 anos. Assim, em 1989, através da Lei Municipal nº 1216, e regulamentada pelo decreto nº 018 de 2011, foi criado o Parque Municipal do Arquipélago de Santana que tem por finalidade proteger os ecossistemas nele existente, a flora, a fauna e os sítios arqueológicos.

Nesse sentido, em seu Art. 5º, a referida lei instituiu também a Área de Proteção Ambiental (APA) Municipal do Arquipélago do Santana, que fica compreendida em torno do Parque Municipal do Arquipélago de Santana, configurando um arco de 16 km de raio, conforme ilustra a figura 36, a seguir.

Figura 36 – Unidade de Conservação do Arquipélago de Santana



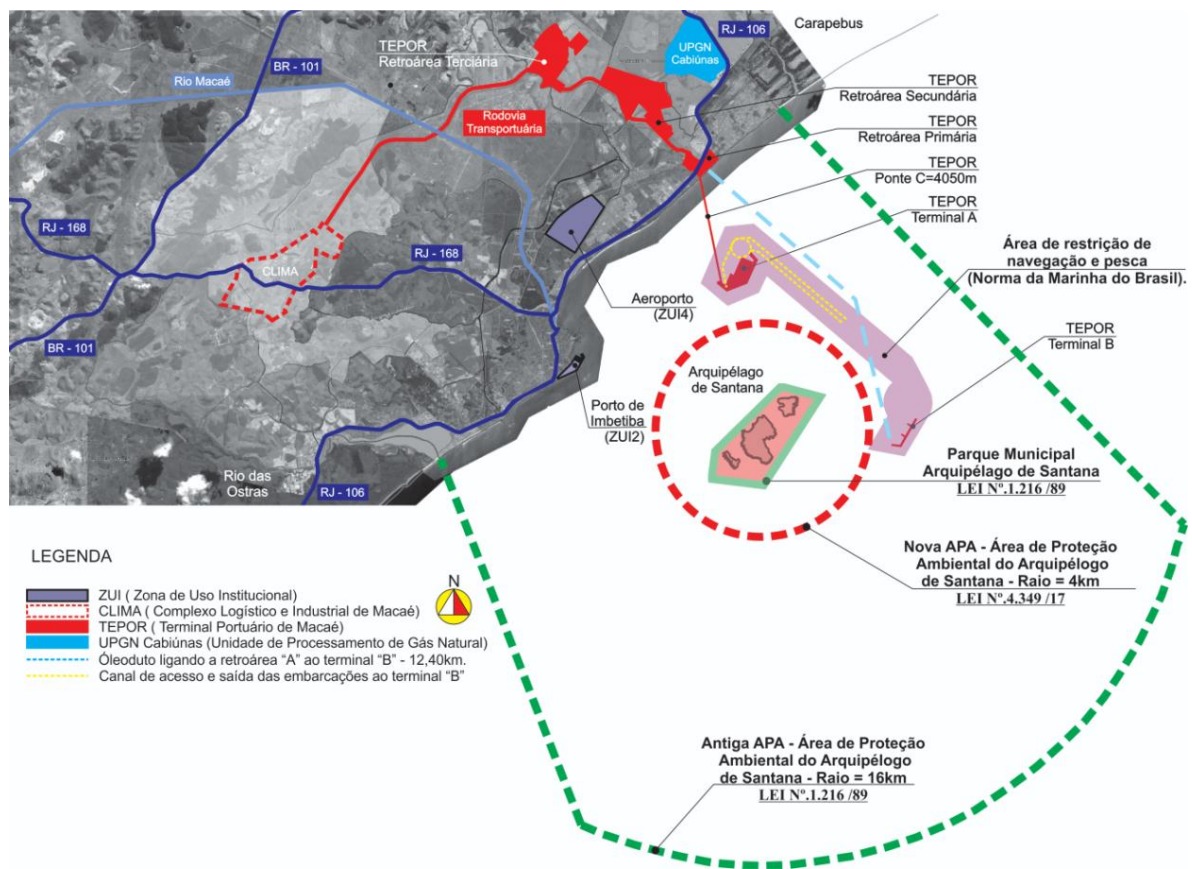
Fonte: P. M. Macaé, Decreto 018 de 2011.

Em seu Art. 6º, esclarece que a Área de Proteção Ambiental Municipal do Arquipélago de Santana tem por finalidade precípua resguardar o Parque Municipal do Arquipélago de Santana dos impactos potenciais e efetivos oriundos das atividades humanas praticadas em suas adjacências, bem como compatibilizar tais atividades com a proteção do meio ambiente.

E em seu Art. 11, proíbe o fundeio de embarcações equipamentos de grande porte, plataformas ligadas diretamente às atividades prospecção e extração de petróleo na Área de Proteção Ambiental.

Contudo, a Prefeitura Municipal de Macaé, através da Lei Ordinária nº 4.349 de 2017 reduziu o raio de dezesseis quilômetros da APA para quatro quilômetros, assegurando “... a liberdade de navegação e fundeio das embarcações. Com isso, a implantação do Terminal Portuário de Macaé (Tepor), no bairro São José do Barreto, está sem impeditivos” (GAMA, 2017, *on-line*).

Figura 37 - Implantação do TEPOR, demarcação do Parque Municipal do Arquipélago de Santana, e a demarcação da APA conforme as leis nº 1216/89 e nº 4349/17.



Fonte: Autoria própria, baseado nas Leis nº 1.216/89 e nº 4349/2017.

O prefeito de Macaé, também presidente da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo (Ompetro), destacou a importância da modificação da lei do Arquipélago de Santana para contribuir para o retorno dos empregos.

A cidade, que nos últimos 40 anos foi o palco do trabalho, voltará a ter sua economia aquecida em 2017. Novas empresas terão interesse em investir na região, com o retorno da exploração. Além disso, L. É preciso que a gente volte a viver um momento de tranquilidade para o trabalhador macaense (GAMA, 2017, *on-line*).

E assim, o discurso enfatiza a modificação da legislação para a viabilização do empreendimento, fundamentado, mais uma vez, na necessidade de gerar empregos.

4.5 “LEI DO PORTO” - AS MUDANÇAS NO ZONEAMENTO MUNICIPAL

Uma significativa modificação do zoneamento industrial do município de Macaé ocorreu paralelamente ao período de desenvolvimento dos estudos para a elaboração do EIA/RIMA da nova proposta do TEPOR. As discussões em torno dessa mudança causaram polêmicas e divergências de vários aspectos.

A clara relação da mudança do zoneamento para atender a nova visão logística da reestruturação do empreendimento TEPOR, acarretou que o projeto de lei complementar ficasse conhecido como “Lei do Porto”. Contudo, juntamente com modificações nas zonas onde o porto e suas retroáreas se enquadram, houve também modificações em outras regiões e com uma área bastante superior à do projeto.

Quando o executivo enviou ao legislativo a proposta de modificação e ampliação de áreas industriais da lei de zoneamento municipal, no final de 2016, o primeiro projeto do novo porto já havia sido licenciado. Entretanto, o empreendedor, que assumiu o TEPOR no mesmo ano, havia sinalizado a intenção de reformular a proposta, que estava em nova fase de elaboração dos estudos ambientais e de verificação de sua viabilidade econômica.

O projeto de Lei Complementar nº 019/2016 passou pela análise de uma comissão interna da Câmara Municipal, que convocou e realizou uma audiência pública e, posteriormente, foi ao plenário para votação. Esse processo, entre a entrada do projeto de lei complementar na Câmara até sua votação e aprovação durou menos de um mês. Assim, em 28 de dezembro de 2016, em sessão extraordinária - uma vez que, no dia, os vereadores votariam exclusivamente o orçamento do executivo - a proposta de alteração do zoneamento urbano foi aprovada.

Apesar da rapidez na aprovação, o prefeito não vetou nem sancionou a lei, e ainda encaminhou ofício à Câmara solicitando a anulação da votação. Apesar de alguns vereadores considerarem o ato ilegal, o presidente da casa levou a pauta para votação, que em 27 de maio de 2017 foi aprovada.

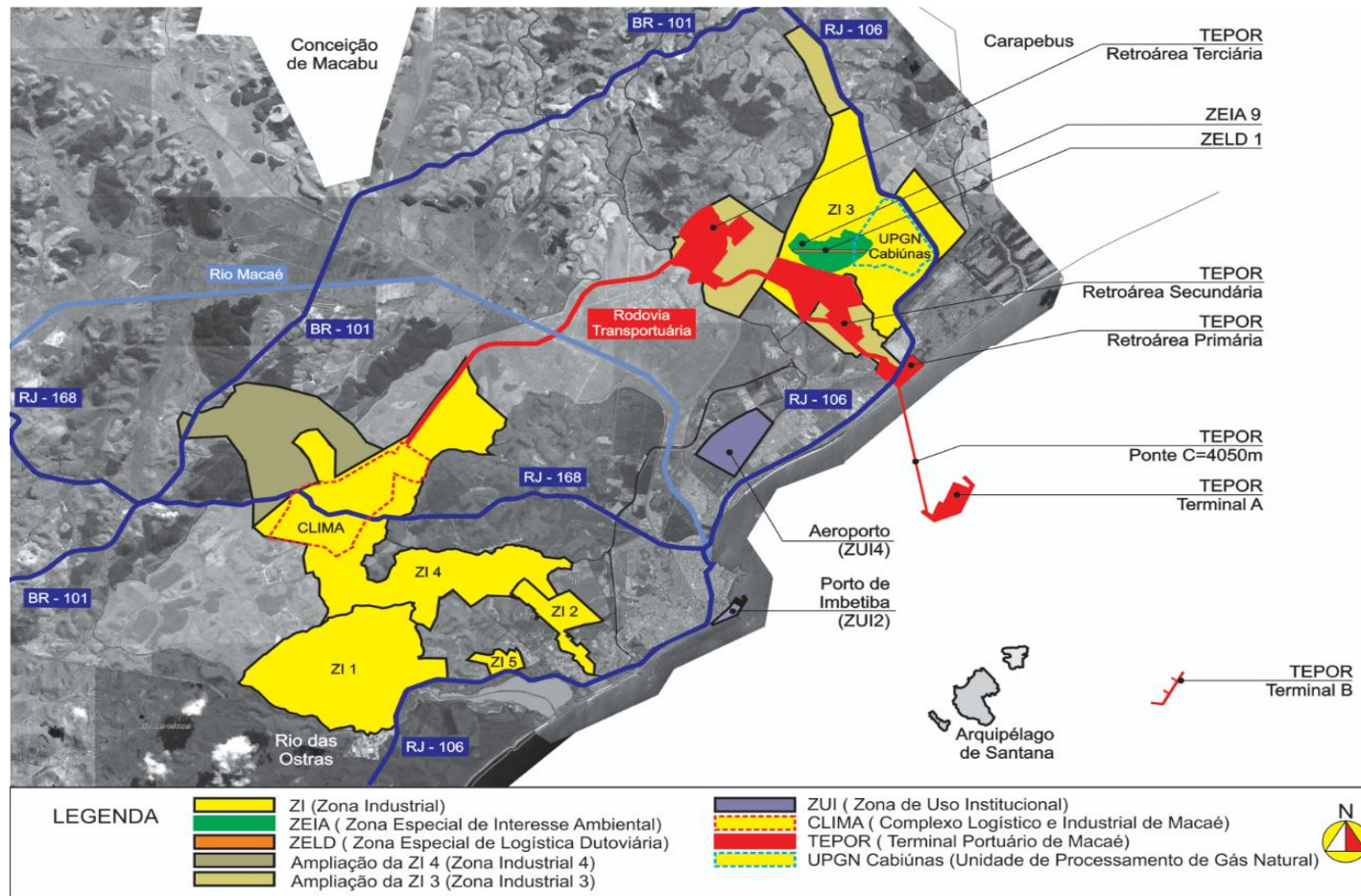
Assim, posteriormente, o mesmo projeto de lei complementar voltou a tramitar no legislativo. Em 05 de junho de 2017, o prefeito, fazendo uso da palavra na abertura da segunda audiência pública da PL nº 019/2016, também realizada na Câmara Municipal, esclareceu que foi necessário realizar a referida audiência por se tratar de uma premissa legal da Lei Orgânica do município, que estabelece que esta deva ser realizada pelo poder executivo, por se tratar da aprovação de projeto de grande impacto ambiental.

Posteriormente, contextualizou o PL nº 019/2016 “... essa discussão é para além do porto. Essa discussão visa literalmente aquecer de novo uma economia, que tem perdido vários empregos nos últimos anos...”. Em seguida, relatou que a aprovação da lei complementar “...é fundamental para que as coisas voltem a acontecer”. Justificou a alteração do zoneamento urbano de Macaé como ação necessária ao planejamento para um novo ciclo de crescimento, que permita que se tenha um porto e um grande complexo logístico.

Na sequência, o prefeito apresentou: a nova demarcação das áreas industriais propostas, conforme figura 38, apresentada na página a seguir; as atividades que poderiam ser implantadas após a aprovação da lei como terminal de combustível, atividades portuárias, zonas alfandegadas, unidades petroquímicas, unidades de processamento de gás natural, dentre outros; e os empreendimentos que já eram previstos em cada uma delas como: o porto, uma unidade de processamento de gás natural, uma unidade de processamento de resíduos sólidos e uma termelétrica. Entretanto, não foi demonstrada a demarcação da área que a nova proposta do porto e suas retroáreas ocupariam.

Muitos questionamentos foram feitos por vereadores durante a audiência pública. O primeiro deles relativo ao processo de elaboração dos desenhos delimitando as coordenadas das áreas industriais ampliadas, uma vez que a proposta estava sendo apresentada como necessária para viabilizar a logística do porto, porém também incluía a ampliação da Zona Industrial 4 (ZI 4), situada na extremidade sul do município, ou seja oposta à localização do empreendimento.

Figura 38 – Demarcação das Zonas Industriais de Macaé, conforme proposta na PL nº19/2016, regulamentada pela LC nº 274/2017.



Fonte: Autoria própria, 2020.⁸

⁸ Montagem baseada no Código de Urbanismo de Macaé (2010) e LC 274/2017.

Outras questões que os vereadores apontaram a necessidade de serem rediscutidas foram: o risco relacionado à permissão de armazenamento e manuseio de produtos radioativos e a exclusividade de atividades específicas em distintas zonas industriais. Também foi levantada a necessidade de se apresentar análises e estudos ambientais que embasassem a proposta.

Quanto às perguntas da platéia, a maioria foi direcionada ao projeto específico do porto e não do zoneamento urbano. Os únicos questionamentos que se relacionaram às modificações das zonas industriais foram: se os Conselhos de Meio Ambiente e das Cidades haviam sido consultados; qual o estudo e motivos da delimitação das áreas ampliadas e quais seriam os conflitos com as atividades já existentes; por que não se expôs os critérios técnicos utilizados para a delimitação do zoneamento, e o motivo do formato dos polígonos da ampliação ser tão irregular, e por que não tramitou nas secretarias de obras e meio ambiente.

Resumidamente, em resposta ao primeiro, o prefeito respondeu que a audiência pública era o momento para que todos pudessem participar, e que os conselhos que não opinaram estariam convidados, a partir daquele momento. Quanto ao segundo questionamento, relatou que as zonas já existiam e foram ampliadas dentro da visão de logística e de desenvolvimento, para que se tenha uma área diferenciada no que tange a atividade portuária, e que o projeto tenta preparar Macaé para o desafio de uma cidade nova, para além do porto. Na terceira questão, o prefeito disse que a Câmara é soberana, tem suas comissões de análise e, inclusive, poderia rejeitar a lei. Relatou que poderia também convocar outra audiência para trazer os técnicos e fazer os esclarecimentos. Concluiu que, o que não se poderia, é inviabilizar um projeto desta magnitude.

As questões relativas à demarcação das áreas se deve a especulações de que um único proprietário se beneficiaria com a mudança do zoneamento, uma vez que suas terras seriam valorizadas, passando de uso rural para industrial. Assim, o presidente da câmara, no final da audiência, sugeriu que, em virtude dessas suspeitas, a câmara buscasse suporte técnico para analisar a possibilidade de se ampliar ainda mais as áreas industriais, para que abrangesse outros proprietários, uma vez que a concorrência poderia inclusive facilitar a implantação de novos empreendimentos e baratear a terra.

A audiência foi finalizada. Porém, os debates se estenderam em outras plenárias, uma vez que parte dos vereadores recém eleitos não haviam participado das discussões quando da primeira tramitação na câmara. Em 13 de junho de 2017, um técnico do GeoMacaé, setor de georeferenciamento da Secretaria Adjunta de Planejamento, esteve na câmara para tentar

esclarecer como foi realizada a questionada delimitação da ampliação das áreas industriais propostas no PL. Entretanto, o mesmo relatou que as coordenadas foram repassadas a ele apenas para elaborar os desenhos, em atendimento à uma demanda da Secretaria Adjunta de Obras, e que não participou de nenhuma discussão sobre o assunto. Então a questão de como e quais foram os critérios e análises técnicas para a definição da ampliação das áreas industriais não foram respondidas.

Assim, uma terceira audiência pública foi realizada em 02 de agosto de 2017, com muitas manifestações orais de apoio e contrárias a aprovação do PLC. Entretanto, novamente o debate do zoneamento se desvirtuou para análises e questionamentos pontuais sobre o porto, e ainda, permaneceram as dúvidas relativas as alterações da lei, uma vez que representantes do executivo não estavam presentes para apresentar as análises e estudos técnicos referentes a proposta de lei complementar. Nesta audiência, também foi questionado que alguns empreendimentos de enquadramento industrial, mesmo com a ampliação proposta, permaneceriam de fora das áreas industriais como: a pedreira; o aterro sanitário; e as termelétricas.

Após um polêmico processo, a votação do Projeto de Lei Complementar nº 019 de 2016 aconteceu em 09 de agosto de 2017, demonstrando a convergência política local quanto ao entendimento de que a ampliação do zoneamento industrial urbano era necessária a viabilização do complexo logístico relacionado ao TEPOR.

Os vereadores favoráveis a aprovação da LP, ao proferir seus votos, fizeram menção de estar votando no futuro, no desenvolvimento, na geração de emprego. Alguns contextualizaram o momento de dificuldade e crise, e inclusive, apontando a possível concorrência com as cidades de Rio das Ostras, Maricá e Carapebus, que, segundo um vereador, também estão desenvolvendo projetos portuários.

Um dos vereadores que votaram contra o PLC argumentou que Macaé continua pensando equivocadamente o seu desenvolvimento, baseado apenas no viés do petróleo e gás, e que, devido à falta de clareza da proposta apresentada, não foi possível aprofundar o debate, mesmo com tantas audiências públicas. Relatou também a existência de insinuações de corrupção, lobby e beneficiamento de empresários e donos de terras.

Assim, com 15 votos a favor e 2 contrários, o projeto foi aprovado com as emendas relatadas a seguir: suprimir a permissão de estocagem e manuseio de produtos radioativos nas zonas industriais; estendera permissão de atividades como terminal de combustíveis e derivados de petróleo em geral, central de distribuição de combustíveis, unidades industriais

petroquímicas, unidades de processamento de gás natural, atividades em zonas alfandegadas e atividades portuárias às demais zonas industriais do município, com exceção da ZI5; modificar o artigo que vedava, na ZI3, a construção de loteamentos residenciais; dentre outras.

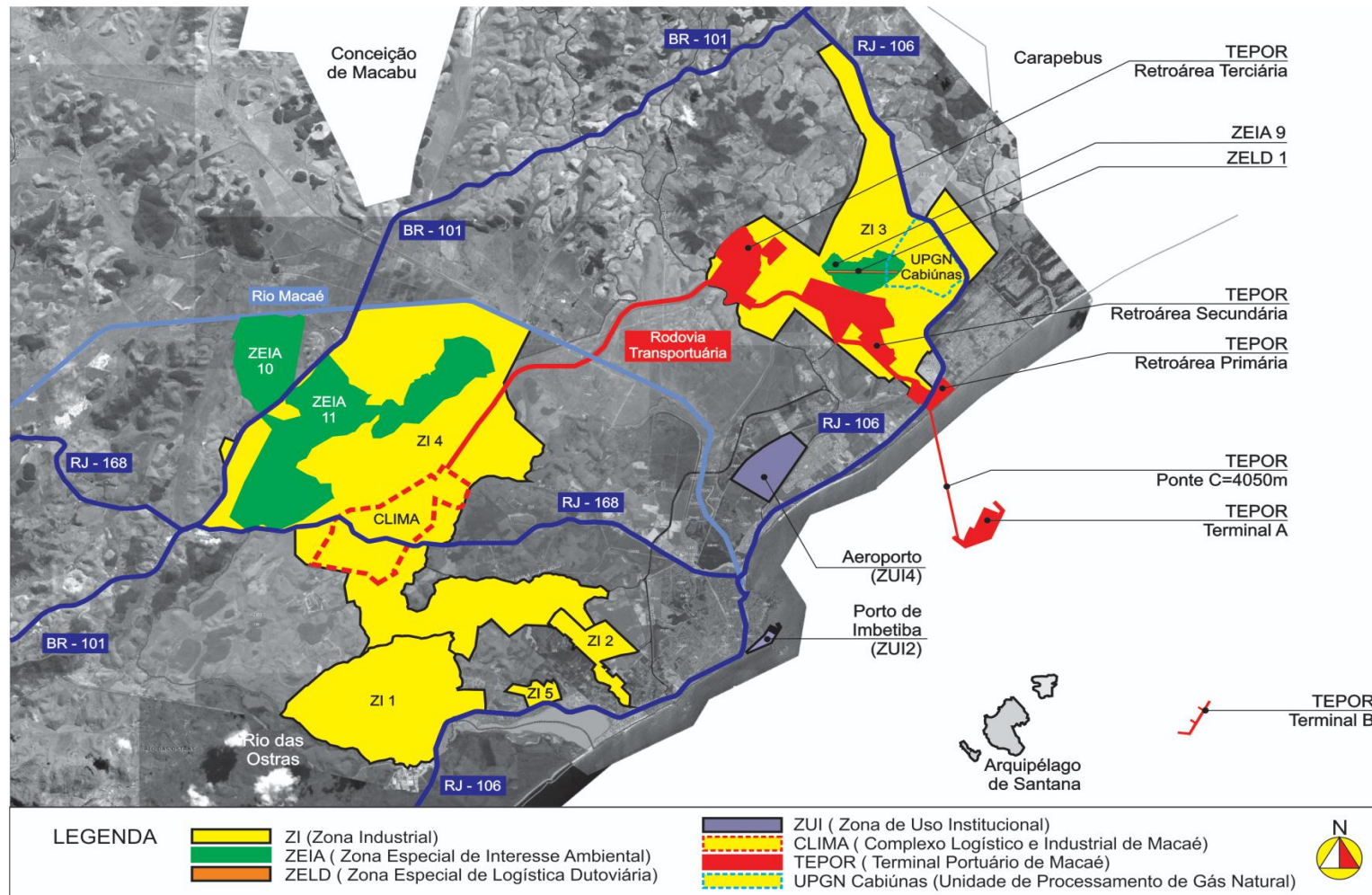
Algumas destas emendas, conforme esclarecido na audiência de votação da câmara municipal foram elaboradas objetivando contornar a polêmica de privilegiar uma única região da cidade, ou um único proprietário de terras, e assim, amplia os novos usos propostos para todas as áreas industriais de Macaé. Entretanto, como salientou um dos vereadores, a não apresentação dos estudos técnicos que justificassem a permissão desses usos especificamente para as determinadas zonas originalmente propostas pelo executivo, comprometeria também uma decisão coerente e embasada pelos vereadores de sua ampliação para as demais zonas industriais. Nesse mesmo sentido, uma das propostas apresentadas foi retirada da pauta de votação, a emenda que propunha uma ampliação ainda maior dos limites da ZI 4.

Após aprovação na câmara, o PLC nº 019/2016 emendado voltou para o executivo, que publicou, em 29 de agosto de 2017, a Lei Complementar nº 274/2017, alterando parâmetros da Lei Complementar nº 141/2010 (Código de Urbanismo), instituindo a ZELD 1, modificando os limites das ZI3 e ZI4, e dando outras providencias, conforme Anexo 04.

Entretanto, o executivo enviou outro PLC nº 13/2017 para discutir novamente a alteração dos contornos e área da ZI4 do zoneamento urbano municipal. A nova delimitação é margeada pela BR101 e por um trecho retificado do leito do Rio Macaé, e assim, a nova proposta passou a incluir as termelétricas UTE Mário Lago e UTE Norte Fluminense, como apresentado na figura 38, na página seguinte.

Em 26 de outubro de 2017, uma quarta audiência pública foi realizada. Mais uma vez, não houve comparecimento de representante do quadro político nem técnico do poder executivo para apresentar as análises técnicas que justificassem a alteração. Apenas o representante do GeoMacaé para apresentar os novos limites propostos. A participação popular também foi incipiente. Por fim, houve encaminhamento, solicitado por um vereador, que o PLC voltasse ao executivo para que fossem demarcadas e incluídas no projeto áreas de interesse ambiental, englobando fragmentos existentes de floresta.

Figura 39 – Demarcação das Zonas Industriais de Macaé, conforme proposta na PL nº 013/2017, regulamentada pela LC nº 280/2018.



Fonte: Autoria própria, 2020.⁹

⁹ Montagem baseada no Código de Urbanismo de Macaé (2010) e LC 280/2018

Em 07 de março de 2018 o PLC foi votado e aprovado, em sessão ordinária da Câmara Municipal, ampliando a área da ZI 4 e a demarcação das áreas de interesse ambiental. Assim, como relata um dos vereadores, os futuros empreendimentos, como novas termelétricas, poderão obter as adequadas licenças para instalação e operação. Esta LC foi sancionada pelo prefeito em 14 de março de 2018, Lei Complementar nº 280/2018.

Enfim, se percebe o objetivo comum dos poderes executivo e legislativo em viabilizar, juntamente com o TEPOR, a instalação de outros empreendimentos na cidade, possibilitada através da alteração da legislação do zoneamento urbano municipal, que acabou sendo denominada de “lei do porto”. A modificação da legislação foi aprovada mesmo sem a apresentação do seu embasamento em análises e estudos técnicos, sob o discurso de viabilizar a “logística do porto”, respaldado pela necessidade de atração de investimentos privados como solução no contexto de crise e desemprego.

A ampliação das áreas industriais de Macaé foi vislumbrada como uma alternativa de atuação como retroáreas complementares ao porto. Assim, a prefeitura de Macaé está construindo um anel viário que conecta as áreas industriais e o TEPOR.

Assim, a estrada de Santa Tereza, em construção, irá conectar as ZI 1, ZI 2 e ZI 4 à RJ168. Já a rodovia Transportuária, liga a RJ168, nas proximidades do Complexo Logístico Industrial de Macaé (CLIMA) ao TEPOR, que se situa na ZI 3. Assim, todas as áreas industriais estarão conectadas à BR101 e ao porto, passando fora da área urbana consolidada, proporcionando a diminuição do impacto gerado pelo trânsito de cargas na mobilidade urbana da área adensada do município.

A Rodovia Transportuária terá aproximadamente 19 quilômetros, e contará, em sua faixa de servidão, com dutovias e adutoras de água e efluentes líquidos, sendo de uso exclusivo ao TEPOR durante a obra e seu funcionamento. A rodovia foi uma exigência do órgão licenciador do TEPOR, o Instituto Estadual de Ambiente (INEA). Porém, esta obra de infraestrutura será realizada pela prefeitura que, decretou a área por onde a rodovia irá passar como de utilidade pública, através do decreto municipal nº 057/2018, desapropriando a área (BRUST, 2018).

O licenciamento ambiental da Transportuária foi realizado pelo próprio município. Já a obra, será feita pela empresa responsável pelo empreendimento do porto, possibilitada pela aprovação do Projeto de Lei Complementar nº 03/2018, denominado Avança Macaé, programa que prevê a execução de obras de infraestrutura e outros serviços públicos pela iniciativa privada, que poderá ter os investimentos deduzidos de taxas, impostos e outros tributos municipais (CORRÊA, 2018).

4.6 EMPREENDEDORISMO URBANO E O PROCESSO DE VIABILIZAÇÃO DO TEPOR

Enfim, neste capítulo, se buscou analisar a atuação das distintas agendas no atual planejamento urbano de Macaé para a viabilização do TEPOR. Enquanto, de um lado, os planos diretores definem como premissas básicas para o planejamento urbano a função social da propriedade e os processos participativos, de outro, se tem uma forte pressão para que os municípios atraiam investimentos, culminando na assimilação de um modelo de empreendedorismo urbano em suas políticas públicas.

Assim, a “flexibilização” do planejamento urbano se torna instrumento, principalmente em gestões de cunho empreendedor, capaz de oferecer as condições necessárias para a atração e fixação do capital no território. O contexto competitivo entre cidades pela atração de investimentos acaba por contribuir para que esse tipo de situação aconteça, uma vez que o capital é fluido e seleciona lugares mais convenientes para investir.

Nesse sentido, com a crescente demanda por novos sistemas portuários no Estado do Rio de Janeiro para atender a economia do petróleo, algumas cidades fluminenses têm vislumbrado, como oportunidade de alavancagem econômica, a instalação de “portos-indústria”, fomentando assim a disputa entre cidades e portos para a atração de investimentos. Entretanto, o contexto de descentralização das políticas públicas e de falta de um planejamento e articulação política regional favorece o capital, que se beneficia com os incentivos fiscais, privilégios e facilitação para aprovação de empreendimentos que cada município oferece.

Também se destaca, no atual contexto, a democratização dos processos decisórios no campo das políticas públicas de planejamento urbano como um significativo avanço proporcionado pelo Estatuto das Cidades, institucionalizando a participação da sociedade. Porém, se observa que, a exemplo do caso do TEPOR em Macaé, cenários de crise, recessão e desemprego condicionam o convencimento da população em favor de empreendimentos privados que ganham status de “utilidade pública” legitimando assim a flexibilização do cumprimento de leis ambientais ou mesmo a modificação de leis.

Assim, a reestruturação da legislação urbanística de zoneamento de Macaé, ampliando significativamente as zonas industriais, sob o discurso de viabilizar a logística portuária, sinaliza a necessidade de se refletir sobre a aprovação de leis complementares de caráter específico e segmentado, onde se predomina o planejamento pontual sobre o de visão total da cidade, favorecendo que interesses privados passem a conduzir a política pública de planejamento urbano, se sobrepondo aos interesses coletivos.

A legislação urbanística tem papel fundamental na determinação do acesso à terra pela população e nas dinâmicas de mercados imobiliários e valores dos terrenos. Portanto, quando se aumenta significativamente a oferta por terrenos industriais, acaba contribuindo para a queda dos valores das terras em zonas com essa tipologia de uso. O que se torna mais atrativo para as empresas que pretendem atuar na região.

Porém, enquanto o governo municipal projeta uma expansão de tamanha envergadura das áreas industriais, que possibilite a instalação de um grande complexo logístico e industrial, justificado nas demandas para a configuração de um “novo ciclo de crescimento”, se pressupõe também que este será acompanhado de um significativo crescimento populacional, a exemplo do que já aconteceu na própria cidade com a instalação da Petrobras. Entretanto, não se evidenciou nenhuma discussão mais ampla que acompanhasse essa perspectiva de mudança quanto a ampliação de áreas para os demais usos, como exemplo o residencial que, ao contrário, teve sua área reduzida.

Assim, se verifica que a lei alterou pontualmente o planejamento da expansão urbana industrial da cidade, onde acabou por focar aspectos voltados à propriedade da terra e à possibilidade de “democratizar” o acesso aos possíveis investidores, ampliando ainda mais a ZI 4, favorecendo o fomento à instalação de novos empreendimentos. E assim, sob o discurso da retomada do crescimento, as alterações foram aprovadas sem uma análise criteriosa de seus possíveis desdobramentos e impactos para a cidade como um todo, mesmo em um contexto propício ao debate, uma vez que estava em curso a revisão do Plano Diretor Municipal.

Quanto às alterações da lei de uso e ocupação do solo realizadas, a fim de viabilizar o empreendimento, em áreas com ocupação já consolidadas no município, principalmente a Zonas Residencial 7 (ZR 7) e a Zona de Uso Diversificado 4 (ZUD 4), acaba por expor a população dessas áreas, e demais do entorno próximo - que inclusive são consideradas de interesse social e ambiental, a possíveis riscos ambientais, como os apresentados no Relatório Técnico elaborado por pesquisadores do PPEAIIFF (2018), dentre eles: poluição atmosférica; contaminação hídrica; exposição aumentada a enchentes e inundações, e acidentes envolvendo combustíveis.

O que se leva a concluir que o planejamento urbano municipal foi se moldando aos interesses econômicos, fomentado pelo empreendimento TEPOR, e que esse viés de “projeto de cidade” se não for revisto e amplamente debatido, irá contribuir ainda mais para perpetuar a fragmentação, a exclusão e o desrespeito às questões ambientais já vivenciados na cidade.

As significativas transformações territoriais impulsionadas pela implantação de um grande empreendimento, como o TEPOR e a sua logística portuária, já são conhecidas pelos

macaenses, vivenciadas com a instalação da Petrobras no final da década de 1970: o aumento significativo populacional; a desigualdade na distribuição das riquezas; conflitos ambientais; crescimento desordenado e com forte segregação sócio-espacial; dentre outros.

Nesse sentido, se recorre a Jenks (apud HARVEY, 2006), ao relatar o risco da transição de mecanismos planejados para mecanismos imediatistas e de mercado, levando ao esvaziamento das políticas públicas de planejamento de longo prazo, legitimadas pela formação do consenso de retomada da economia que, como salientou Arantes (2000), nos mostra como a exploração do “cenário de crise” é propícia à ideologia da “geração de empregos” como motor de projetos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

As cidades portuárias se caracterizam por abrigar um equipamento urbano que é simultaneamente infraestrutura local e parte integrante de redes de distribuição/circulação da produção em diferentes escalas, regional, nacional ou internacional (RIAL, 2008). E Macaé, nesse contexto, tem na presença histórica de seu porto, fator determinante para a consolidação dos seus ciclos de desenvolvimento econômico principais.

Assim, atualmente, a junção das indústrias de petróleo e gás, energia e portos consolidam Macaé no cenário global. O TEPOR, e sua concepção como complexo portuário e logístico, de acordo com o empreendedor “... vai conectar Macaé com os principais países do mundo... é um porto que tem muita capacidade exportação e também para importação de vários tipos de produtos e insumos...” (INEA, 2018, np).

Contudo, a cidade vai se adequando ainda mais à conjuntura do modo de produção capitalista, pautada na internacionalização do capital, uma vez que os portos são fundamentais no processo de organização do espaço econômico mundial, identificado como o aumento nas esferas de circulação e trocas compreendendo o aumento dos fluxos de mercadorias, pessoas, capital e informações (MONIÉ, 2003).

Nesse sentido, o empreendimento foi reestruturado para atender as necessidades de seus futuros possíveis clientes, principalmente petroleiras e prestadores de serviços estrangeiras, que possibilitadas pela abertura comercial que segue em curso também no país, buscam novos espaços para expandir seus mercados no cenário comercial globalizado.

Dentre as dinâmicas das mudanças da mundialização se destaca, no contexto desta pesquisa, a atuação competitiva das instituições econômicas, devido principalmente à propagação da adoção de práticas neoliberais, como o livre comércio, e a difusão, para outras organizações, inclusive no setor público, das práticas, técnicas e instrumentos de gestão empresarial.

Assim, impulsionados por contextos de crise econômica, ideias e ferramentas gerenciais, advindas do setor privado, passaram a ser assimilados pelo setor público sob o discurso de que para “vencer” a recessão, se tornou necessário o rompimento de um sistema considerado moroso, burocrático e ineficiente. Nesse sentido, se prega a assimilação de novas formas de gestão, mais flexíveis e adaptáveis, para criar ambiente favorável e atrativo aos investidores externos, operando, dessa maneira, uma nova lógica na produção de espaços para acumulação do capital, fomentado e articulado pela iniciativa pública.

Neste sentido, perde centralidade o papel regulador historicamente exercido pelo Estado, e recebe destaque o que Harvey (2006) define como processo de empreendedorismo urbano.

E assim, o poder público de Macaé, enquanto cidade portuária na economia do petróleo, num contexto de significativa queda da produção da commodity na Bacia de Campos, e o consequente redirecionamento de investimentos para a Bacia de Santos, procura, através de uma aproximação com a iniciativa privada, de viabilizar a construção de um grande projeto portuário, logístico e industrial, o TEPOR, a fim de alavancar a atratividade de empresas, principalmente dos setores de energia e petroquímica para seu território.

Porém, a proximidade com o empreendimento portuário do Açu e a limitação de oferta deste serviço em Macaé, gerando a migração de empresas, contribuiu para acirrar ainda mais a disputa pela atração de investimentos deste ramo por cidades na região. Essa competição influencia: os empreendimentos portuários, que são “pressionados” a oferecer infraestrutura e tecnologia de qualidade a custos competitivos; e as cidades, que procuram oportunizar infraestrutura, incentivos fiscais, flexibilização de leis urbanísticas e ambientais.

A abundância de recursos provenientes da economia do petróleo é finita, e o maior desafio deveria ser buscar a diversificação econômica. Entretanto, o poder público de Macaé objetiva transformar a cidade de “Capital Nacional do Petróleo” para “Polo Nacional de Produção de Energia”. Sendo assim, o novo porto tem sido vislumbrado como um grande projeto de investimento privado capaz de induzir o crescimento econômico com a atração de demais indústrias ainda diretamente ligadas a essa *commodity*.

Entretanto, como um contraponto a ser debatido e melhor analisado em estudos futuros, a proposta de integração do TEPOR às demais áreas industriais da cidade pode, dependendo das conjunturas futuras, conferir ao empreendimento e à cidade, uma possibilidade de potencializar a atividade petrolífera, atuante há aproximadamente 40 anos de atividade no setor, espalhada no território municipal em locais historicamente já consolidados. Nesse sentido, essa interação levaria o empreendimento a assumir a cidade como uma grande retroárea industrial e de serviço já consolidada.

Esse planejamento das conexões das zonas industriais ao porto, se planejada com seriedade, poderia potencializar Macaé como uma cidade portuária, uma vez que demonstra a intenção de transformar o empreendimento portuário em “...um instrumento a serviço de um projeto de desenvolvimento” (MONIÉ; VIDAL, 2006), defendido pelo poder público municipal como “logística do porto”.

Nesse sentido, Monié (2011), ao tratar sobre a possibilidade de fixação de valor agregado quando a tradicional função de transporte portuário é superada, destaca que a cidade considerável portuária é aquela que se distingue pela existência de um projeto incorporando o porto ao desenvolvimento urbano, pela mobilização dos atores locais voltada para a definição de políticas públicas integradas, por ações em prol do crescimento da atividade portuária, pela disponibilização de parte da área portuária para o consumo da população e dos turistas e, afinal, por uma participação expressiva do porto na geração de riqueza, emprego e trabalho.

Llovera (1999) também ressalta que a melhoria das relações porto-cidade, através de uma gestão compartilhada e que aproveite as condições favoráveis de ambos, potencializando os fatores de crescimento endógeno do porto, da cidade e da sua mais ampla hinterlândia, é uma alternativa para o desenvolvimento sustentável da cidade portuária.

E assim, Macaé, enquanto cidade portuária manteria, nas atividades de seu porto, um dos elementos básicos do seu desenvolvimento econômico.

Assim tem sido historicamente, e assim pode continuar a ser no futuro, se a cidade e seu porto souberem assumir as novas funções e as novas dinâmicas que a globalização econômica, a nova localização da produção, a integração econômica no nível continental, a organização dos transportes e a logística apresentam na atualidade (LLOVERA, 1999, p.210).

Enfim, o presente estudo conclui baseado em Monié (2011), que é possível a consolidação de um novo “paradigma portuário” para Macaé, ao se repensar a relação cidade, petróleo e gás e logística portuária de forma inovadora, transformando a plataforma portuária em ferramenta a serviço do desenvolvimento do território e da população local.

Entretanto, tendo em vista como as ações de políticas públicas de planejamento urbano vem sendo pontualmente conduzidas, aparentemente desconsiderando análises técnicas que embasem o “projeto político” de cidade, hora proposto pelo executivo, que segue alinhado a uma gestão que se aproxima do que Harvey (1996) denomina de empresariamento urbano, a relação entre o porto e a cidade pode se tornar progressivamente mais conflituosa, principalmente devido à expansão industrial prevista como logística portuária, especialmente por estar relacionada à empreendimentos potencialmente poluidores e de risco que, com a aprovação da “Lei do Porto”, são permitidos de serem implantados nas áreas industriais dispersas pela cidade, potencializando assim o possível afastamento da cidade ao complexo portuário.

Enfim, o poder público municipal precisa primeiramente considerar, nas suas políticas públicas de planejamento urbano, que tipo de relação a cidade pretende estabelecer com o complexo portuário. E nesse sentido, o trabalho apresenta como alternativa a chamada “cidade

portuária”, que orienta a cidade a se relacionar de maneira mais integrada ao porto, oferecendo serviços complementares a este, e aproveitando as atividades ligadas à atividade portuária como promotoras do desenvolvimento local (MEYER, 1999, apud RIAL, 2008).

Contudo, a pesquisa identificou que o discurso da industrialização como motor das transformações da sociedade, que caracterizou o início da sociedade moderna, se faz presente até os dias atuais, na emblemática sociedade contemporânea, embora com profundas transformações pautadas em um processo globalizante de financeirização do capital que atua sobre os territórios.

E ainda, diante do contexto de descentralização das políticas públicas e da falta de um planejamento e articulação política regional, inclusive no setor portuário, onde se consolida a competição entre cidades para a atração de investimentos, os desdobramentos do processo de urbanização pautados em modelos de planejamento urbano de cunho empresarial, seguem reproduzindo a lógica do capital, agora globalizado, justificado, na maioria das vezes, pela possibilidade de superar o contexto de crise.

E, dessa forma, em Macaé, o Estado, através das políticas públicas urbanas, também tem se demonstrado agente reprodutor da lógica mercadológica do capital e modelador privilegiado do território. Semelhanças perceptíveis ao planejamento que Souza (2006) caracteriza como de facilitação, que atua estimulando a iniciativa privada, oferecendo-lhe vantagens e abolição de restrições legais.

Nesse sentido, parece distante a ideia de que o poder público local elabore e execute um planejamento urbano em que cidade, porto e região busquem se potencializar mutuamente, pautado no objetivo de um desenvolvimento sustentável. Assim, infelizmente, nesse processo, não ficam evidenciadas possíveis externalidades positivas do projeto em relação a um planejamento e gestão de longo prazo comprometidos com a melhoria da qualidade de vida e aumento da justiça social do entorno imediato ao TEPOR, nem da cidade em sua totalidade, nem por parte do empreendedor, nem do governo municipal.

REFERÊNCIAS

ABESPETRO - Associação Brasileira das Empresas de Petróleo. ANP vai reduzir royalties para estimular investimentos. **ABESPETRO Notícias**, Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <http://abespetro.org.br/noticia/351/empresas-associadas>. Acesso em: 05 jul. 2020.

ALMEIDA, P. G. A. **Investigando a injustiça ambiental no Brasil: Conflitos ambientais e riscos à saúde nos bairros de Nova Holanda e Nova Esperança no município de Macaé - RJ**. 2010. 87 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) - Programa de Pós-graduação em Engenharia Ambiental, Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia, Macaé, 2010. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/pesquisa-e-inovacao/pos-graduacao-stricto-sensu/mestrado-em-engenharia-ambiental/dissertacoes-de-mestrado/2010/investigando-a-injustica-ambiental-no-brasil-conflitos-ambientais-e-riscos-a-saude-nos-bairros-nova-holanda-e-nova-esperanca-no-municipio-de-macaee-rj>. Acesso em: 10 dez. 2019.

ANP - Agencia Nacional de Petróleo e Gás. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **ANP**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/anuario-estatistico/2018/anuario_2018.pdf. Acesso em: 03 jun. 2020.

ANP - Agencia Nacional de Petróleo e Gás. Boletim da produção de petróleo e gás natural. **ANP**, Rio de Janeiro, n. 108, 2019. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/arquivos/publicacoes/boletins-anp/producao/2019-08-boletim.pdf>. Acesso em: 12 jan. 2020.

ANP - Agencia Nacional de Petróleo e Gás. ANP aprova primeira redução na alíquota de royalties sobre a produção incremental em campo maduro. **ANP**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/anp/pt-br/canais_atendimento/imprensa/noticias-comunicados/anp-aprova-primeira-reducao-na-aliquota-de-royalties-sobre-a-producao-incremental-em-campo-maduro. Acesso em: 28 jun. 2020.

ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único: Desmanchando Consensos**. Petrópolis: Vozes, 2000. 192 p.

AVRITZER, L. Sociedade civil e Estado no Brasil: da autonomia à interdependência política. **Opin. Pública**, Campinas, v. 18, n. 2, p. 383-398, nov. 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/op/v18n2/a06v18n2.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

BACIA DE SANTOS. Programa de Comunicação Social Regional da Bacia de Santos. **Petrobras**, Santos, [201-?]. Mapa interativo da Bacia de Santos. Disponível em: <https://www.comunicabaciadesantos.com.br/conteudo/mapa>. Acesso em: ago. 2020.

BARBOZA, L; BRUST, C. Novo Porto: Câmara aprova doação de área para o projeto. **Prefeitura Municipal de Macaé**, Macaé, 2011. Disponível em: www.macaee-rj.gov.br. Acesso em: mar. 2020.

BORJA, J.; CASTELLS, M. **Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información**. Madrid: Taurus, 1998. 418 p.

BRAINLY. **Pontos estratégicos e principais rotas marítimas (mapa)**. [2018?]. Disponível em: <https://brainly.com.br/tarefa/16025496>. Acesso em: fevereiro, 2020.

BRANSKI, R. M. **Cadeia de Suprimentos e Logística do Petróleo**. São Paulo: USP, Material didático, [2017?]. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4157013/mod_resource/content/1/Cadeia%20de%20suprimentos%20e%20log%20C3%ADstica%20do%20petr%20C3%B3leo.pdf. Acesso em: abr. 2019.

BRASIL, Ministério de Minas e Energia. **Plano Nacional de Energia 2030**. Brasília, DF: Ministério de Minas e Energia; colaboração Empresa de Pesquisa Energética, 2007. 372 p. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/PublicacoesArquivos/publicacao-165/topico-173/PNE%202030%20-%20Proje%20C3%A7%20C3%B5es.pdf>. Acesso em: fev. 2019.

BRITO, A. L. *et al.* Baixada Fluminense: dinâmicas fluviais e sociais na constituição de um território. **Rev. Bras. Hist.**, v. 39, n. 81. São Paulo, 2019.

BRUST, C. **ANP realiza Audiência Pública que discute mudança no cálculo dos royalties**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2016. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/anp-realiza-audiencia-publica-que-discute-mudanca-no-calculo-dos-royalties>. Acesso em: mai. 2020.

BRUST, C. **Projeto da Rodovia Transportuária Avança**. Prefeitura Municipal de Macaé, Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2018. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/projeto-da-rodovia-transportuaria-avanca>. Acesso em: jun. 2020.

CARVALHO, S. Estatuto da Cidade aspectos políticos e técnicos do plano diretor. **São Paulo Perspec.**, São Paulo, v. 15, n. 4, p. 130-135, out./dez. 2001. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/spp/v15n4/10379.pdf>. Acesso em: jun. 2019.

CARVALHO, R. de. A Globalização e seus impactos na elaboração e implementação de Políticas Públicas Urbanas: o processo sustentável de reconstrução da cidade democrática. **Revista Eletrônica Direito e Política**, Itajaí, v. 9, n. 3, set./dez. 2014. Disponível em: www.univali.br/direitopolitica - ISSN 1980-7791. Acesso em: dez. 2019.

CASTELLS, M. **A questão urbana**. 4. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983. 590 p.

CASTELLS, M. **A era da informação: economia, sociedade e cultura**. São Paulo: Paz e Terra, 1999. 700 p. v. 1.

CASTELLS, M.; BORJA, J. As Cidades como Atores Políticos. Tradução: Omar R. Thomaz. **Novos Estudos**, São Paulo, CEBRAP, n. 45, p. 152-166, jul. 1996.

CLICKMACAE. Construção de Termelétricas de Macaé recebe assinatura de alvará da Prefeitura. **Clickmacae**, Macaé, 2018. Disponível em: <https://clickmacae.com.br/noticias/15149/construcao-de-termeletricas-de-macaee-recebe-assinatura-de-alvara-da-prefeitura>. Acesso em: ago. 2020.

CLICKMACAE. Justiça garante a construção do terminal portuário de Macaé. **Clickmacae**, Macaé, 2019. Disponível em: <https://clickmacae.com.br/noticias/16322/justica-garante-construcao-do-terminal-portuario-de-macae>. Acesso em: jul. 2020.

COCCO, G.; SILVA, G. (org.). **Cidades e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. 280p.

COELHO, J. M. **Plano indicativo de processamento e escoamento de gás natural – PIPE**. Empresa de Pesquisa Energética. 2019. Disponível em: <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/plano-indicativo-de-processamento-e-escoamento-de-gas-natural-pipe>. Acesso em: ago. 2020.

COLLIN, M. A evolução do estatuto dos portos na Europa. *In*: COCCO, G.; SILVA, G. (org.). **Cidades e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. cap. 3, p. 39-62.

CORRÊA, A. **Projeto Avança Macaé é aprovado pela Câmara de Vereadores**. Macaé: Câmara Municipal de Macaé, 2018. Disponível em: <https://www.cmmacae.rj.gov.br/projeto-avanca-macae-e-aprovado-pela-camara-de-veredores/>. Acesso em: jul. 2020.

CORRÊA, R. L. **O Espaço Urbano**. 2. ed. São Paulo: Ática, 1993. 49 p.

CORRÊA, R. L. “Sobre Agentes Sociais, Escala e Produção do Espaço: um texto para discussão”. *In*: CARLOS, A. F.; SOUZA, M.; SPOSITO, M. E (org.). **A Produção do Espaço Urbano: agentes e processos, escalas e desafios**. São Paulo: Contexto, 2011. p. 41-51.

COSTA, J. Macaé, RJ, completa 200 anos de história e hospitalidade. **O Globo**, Região dos Lagos, jul. 2013. Disponível em: <http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2013/07/macae-rj-completa-200-anos-de-historia-e-hospitalidade.html>. Acesso em: abr. 2019.

COSTA, V. *et al.* A competência para a declaração de utilidade pública em terrenos necessários à implementação de infraestrutura de energia. **Revista Âmbito Jurídico**, São Paulo, 2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/a-competencia-para-a-declaracao-de-utilidade-publica-em-terrenos-necessarios-a-implementacao-de-infraestrutura-de-energia/>. Acesso em: ago. 2020.

CRUZ, J. L. V.; TERRA, D. C. T. “Impactos territoriais da indústria petrolífera na bacia de Campos, RJ”. *In*: PIQUET, R.; PINTO JUNIOR, H. Q. (org.). **Transformação e curso na indústria petrolífera brasileira**. Rio de Janeiro: E-Papers, 2018. p. 127-160.

O DEBATE. Mobilização para a construção do porto acontece hoje. **Jornal O Debate**, Macaé, 2017. Disponível em: <https://www.odebateon.com.br/site/noticia/detalhe/38722/mobilizacao-para-construcao-do-porto-acontece-hoje>. Acesso em: jun. 2020.

O DEBATE. Audiência Pública do Porto cria expectativa na população. **Jornal O Debate**, Macaé, 2018. Disponível em: <https://www.odebateon.com.br/audiencia-publica-do-porto-cria-expectativa-na-populacao/>. Acesso em: jul. 2020.

DELGADO, F.; CHAMBRIARD, C. Oportunidades no setor petróleo brasileiro vão muito além do pré-sal. **Revista Petróleo Hoje**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://petroleohoje.editorabrasilenergia.com.br/desafios-na-direcao-de-um-mercado-competitivo/>. Acesso em: jun. 2020.

DELGADO *et al.* O Shale gás à espreita no Brasil: desmistificando a exploração de recursos de baixa permeabilidade. **Caderno FGV Energia**, Rio de Janeiro, fev. 2019, ano 6. Disponível em <https://fgvenergia.fgv.br/publicacao/caderno-fgv-energia-o-shale-gas-espreitano-brasil-desmistificando-exploracao-dos>. Acesso em: abr. 2020.

DELGADO, F. *et al.* Royalties e EOR em campos maduros no brasil: discussões sobre alíquotas e arrecadações. **Cadernos FGV Energia**, Rio de Janeiro, jun. 2018. Disponível em: https://fgvenergia.fgv.br/sites/fgvenergia.fgv.br/files/site_coluna_opinioao_93_-_royalties_rev1.pdf. Acesso em: abr. 2020.

DIAS, R. F. L. **Urbanização e petróleo**: um estudo de caso sobre Macaé no limiar do século XXI. 2006. 136 p. Dissertação (Mestrado em Arquitetura e Urbanismo), Faculdade de Arquitetura e Urbanismo - Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2006.

DOWBOR, L. **Da globalização ao poder local**: a nova hierarquia dos espaços. São Paulo, Pesquisa e Debate, PUC-SP, 1995, v. 7, n.1. Disponível em: <https://dowbor.org/1995/01/da-globalizacao-ao-poder-local.html/>. Acesso em: out. 2019.

EGLER, C. A. G. **Projeto de monitoramento socioeconômico – PMS**: Revisão e consolidação do Projeto Piloto de Sistemas de Indicadores Socioambientais. B- relatório de caracterização da indústria do petróleo. Santos, 2017. Disponível em: https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/Produto_B_-_Caracterizacao_da_Industria_de_Petroleo_V07_FINAL.pdf. Acesso em: abr. 2020.

ENERGYWAY. **Brazil Fullstream - From Up to Downstream**. 2020. Disponível em: <https://brazilfullstream.files.wordpress.com/2017/11/sc3a9pia.png>. Acesso em: ago. 2020.

ESPIRITO SANTO. **Porto do Barreto**: uma análise da participação social no processo de licenciamento. 2017. 114f. Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Instituto de Ciências da Sociedade de Macaé, Universidade Federal Fluminense, Macaé, 2017.

FIRJAN - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro. **Impactos operacionais no mercado de óleo e gás fluminense**. Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: file:///C:/Users/Rosane%20Dias/Downloads/2020%2004%2028%20Nota%20Impactos%20operacionais%20da%20crise%20covid-19%20_PDF.pdfFIRJAN. Acesso em: jul. 2020.

FGV - FUNDAÇÃO GETÚLIO VAGRAS. **Projetos**. Rio de Janeiro, 2009. Disponível em: bibliotecadigital.fgv.br. Acesso em: jul. 2020.

FROTA, H. A. O princípio da supremacia do Interesse Público sobre o privado no Direito Positivo Comparado: Expressão do Interesse Geral da Sociedade e da Soberania Popular. **Revista Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, n. 239, p. 45-65, 2005.

GAMA, T. **Leilões e novo porto recolocarão Macaé na rota do crescimento**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2017. Disponível em:

<http://www.macaee.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/leiloes-e-novo-porto-recolocarao-macaee-na-rota-do-crescimento>. Acesso em: jul. 2020.

GARABINI, T. **Macaé – do que resta da movimentação portuária na cidade, 80% vai embora até o fim do ano**. Portal Marítimo. *Enova Business Solutions*. 2017. Disponível em: <https://enova.com.br/2017/04/24/macaee-do-que-resta-da-movimentacao-portuaria-na-cidade-80-vai-embora-ate-o-fim-do-ano-portal-maritimo/>. Acesso em: jul. 2020.

GONÇALVES, R. G.; PAIVA, R. V. C., BARBOSA, F. V. Planejamento Estratégico: Quando o discurso da guerra e da empresa invade a administração pública. **Revista Reuna**, Belo Horizonte, v. 14, n. 1, p. 29-43, 2009.

GOULART, J. O.; TERCI, E. T.; OTERO, E. V. Planos Diretores e participação política: políticas públicas de planejamento entre o empresariamento e o estatuto da cidade. **Rev. Administração Pública**, Rio de Janeiro, 2016.

GRISOSTOLO, M. R. **Gestão ambiental portuária no terminal de Imbetiba**: a interface com a colônia de pesca z3 – Macaé-RJ. 2012. 76 p. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental) – Instituto Federal Fluminense, Macaé, 2012.

HARVEY, D. **A condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 3 ed. São Paulo: Loyola, 1989, 352 p.

HARVEY, D. **Do gerenciamento ao empresariamento**: a transformação da administração urbana no capitalismo tardio. São Paulo, Espaço e Debates, n. 39, p. 48-64, 1996.

HARVEY, D. **O novo imperialismo**. São Paulo: Loyola, 2004. 208p.

HARVEY, D. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. 15. ed. Tradução de Adail Ubirajara Sobral e Maria Stela Gonçalves. Rio de Janeiro: Edições Loyola, 2006, 352p.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. Transcrição Audiência Pública TEPOR. **INEA**, Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdq3/~edisp/inea0047935.pdf>. Acesso em: ago. 2020.

INEA - Instituto Estadual do Ambiente. Transcrição Audiência Pública TEPOR. **INEA**, Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/wp-content/uploads/2019/09/Transcri%C3%A7%C3%A3o-Completa-Audi%C3%Aancia-P%C3%BAblica-TEPOR.pdf>. Acesso em: ago. 2020.

IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Audiências públicas no âmbito do Governo Federal**: análise preliminar e bases para avaliação. Rio de Janeiro: IPEA, 2012. Relatório de pesquisa. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatorio_audiencias_publicas.pdf. Acesso em: ago. 2020.

ITI Consultoria Ambiental. **Relatório de Impacto Ambiental**: Projeto Terminal Portuário de Macaé – TEPOR. Rio de Janeiro: [s.n.], 2018. 64 p.

KHEL, L. R. S.; WAGNER, G. P. A Evolução da Arrecadação de Royalties e Participações Especiais e seus Impactos Orçamentários no Município de Macaé no Período de 2013 a 2018. *In: SILVA, S.; CARVALHO, M. (Org.). Macaé do Caos ao Conhecimento*. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019, p. 250-263. v. 1.

LAPA, T., BORGES, J. **Cidade Portuária**: integrando espaços, estruturas e interesses numa perspectiva de desenvolvimento urbano sustentável. Olinda: CECI, 2007. Textos para discussão – Série Gestão da Conservação Urbana. Disponível em: <http://www.ct.ceci-br.org/ceci/br/informacao/acervo-para-download/category/2-cursos.html?download=37%3Atexto-discusso-04>. Acesso em dez. 2019.

LAZZARINI, S. G. **Capitalismo de laços**: Os donos do Brasil e suas conexões. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011. 296 p.

LEFEBVRE, H. **A produção do Espaço**. Tradução Doralice Barros Pereira e Sérgio Martins. [S.l.: s.n.], 2006. 265 p. (Título original: *La production de l'espace*. 4 ed. Paris: *Éditions Anthropos*, 2000).

LEFEBVRE, H. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro, 2001. 146p.

LEME, M. C. A formação do pensamento urbanístico no Brasil: 1895-1965. *In: LEME, M.C., FERNANDES, A., GOMES, M.A. (org). Urbanismo no Brasil 1895-1965*. São Paulo: Studio Nobel/FAU USP/FUPAM, 1999. 588p.

LENCIONI, S. Metrópole e sua lógica capitalista atual face ao regime de acumulação patrimonial. **Revista Mercator**, Fortaleza, v. 14, n. 4, p. 149-158, 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/mercator/v14nspe/1984-2201-mercator-14-04-spe-0149.pdf>. Acesso em: fev. 2020.

LLOVERA, J. A. Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária. *In COCCO, G.; SILVA, G. (org.). Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A, 1999. p. 209-216.

MACAÉ. *In: WIKIPÉDIA: a enciclopédia livre*. [São Francisco, CA: Fundação Wikimedia], 2017. Disponível em: <https://pt.wikipedia.org/wiki/Maca%C3%A9>. Acesso em: 23 fev. 2020.

MALLAS, D. **Os portos brasileiros na globalização**: uma nova geografia portuária? 2009. Disponível em <http://observatoriogeograficoamericalatina.org.mx/egal12/Geografiasocioeconomica/Geografiadeltransporte/17.pdf>. Acesso em: nov. 2019.

MARICATO, E. As ideias fora do lugar e o lugar fora das ideias. *In: ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. A cidade do pensamento único: Desmanchando Consensos*. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. p. 121-192.

MARTIN, H. P.; SCHUMANN, H. **A armadilha da globalização**: o assalto a democracia e ao bem-estar social. São Paulo: Globo, 1999. 352 p.

MASTERPLAN, 2014. **Relatório de Impacto Ambiental do Terminal Portuário de Macaé**. Rio de Janeiro: [s. n.], 2014. 64 p. Disponível em:

<http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwew/mdi3/~edisp/inea0027544.pdf>. Acesso em 27/04/2019. Acesso em: jun. 2020.

MARTINS, F. Porto pode criar 7.400 empregos em Macaé. **O Dia**. Rio de Janeiro, 2014. Disponível em: <https://odia.ig.com.br/odiaestado/2014-07-18/porto-pode-criar-7400-empregos-em-macae.html>. Acesso em: jul. 2020.

MELLIS, F. Exportações brasileiras de petróleo batem recorde em 2018 - 2019. **R7 Notícias**, [S.l.], 2019. Disponível em: <https://noticias.r7.com/economia/exportacoes-brasileiras-de-petroleo-batem-recorde-em-2018-22012019>. Acesso em: jul. 2020.

MONIÉ, F. Globalização, modernização do sistema portuário e relações cidade; porto no Brasil. In: SILVEIRA, M. R. (org). **Geografia dos transportes, circulação e logística no Brasil**. São Paulo: Outras expressões, 2011. p. 299-330. (Col. “geografia em movimento).

MONIÉ, F. Análise Geopolítica dos Conflitos Territoriais na área de influência do Complexo Portuário e Industrial do Açú – São João da Barra, RJ. **Revista Cadernos de Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 9, p. 69-83, 2016.

MONIE, F.; VASCONCELOS, F. Evolução das relações entre cidades e portos: entre logicas homogeneizantes e dinâmicas de diferenciação. **Revista franco-brasileira de geografia**, Confins, n. 15, p. 1-18, 2012. Disponível em <https://journals.openedition.org/confins/7685>. Acesso em: dez. 2019.

MONIE, F.; VIDAL, S. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **Revista de Administração pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 6, p. 975-995, 2006. Disponível em: https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-6122006000600003&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em: dez. 2019.

MUNIZ, B. Petrobras reafirma que o Porto de Imbetiba em Macaé é fundamental para a indústria do petróleo. **Revista Clique Diário**, Macaé, 2016. Disponível em: <https://cliquediario.com.br/economia/petrobras-reafirma-que-o-porto-de-imbetiba-em-macae-e-fundamental-para-a-industria-do-petroleo>. Acesso em: jul. 2020.

NADER, G. Os impactos da recente crise do setor de petróleo em Macaé. In: SILVA, S.; CARVALHO, M. (org.). **Macaé do Caos ao Conhecimento**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019, v. 1, p. 234-248.

NUNES, R.; MARÇAL, M. Avaliação da condição geomorfológica da bacia do Rio Macaé – RJ a partir da metodologia de classificação dos estilos fluviais. **Revista Brasileira de Geomorfologia**, Curitiba, v. 14, n. 2, p. 171-179, 2013.

NUPEM. Nota sobre a participação de Pesquisadores do NUPEM/UFRJ na Audiência Pública realizada em 16 de julho de 2014. **NUPEM/UFRJ**, [2014?]. Disponível em: <http://www.macaueufrj.br/nupem/index.php/novidades/277-nota-sobre-a-participacao-do-nupem-ufrj-na-audiencia-publica-realizada-em-16-de-julho-de-2014>. Acesso em: ago. 2020.

ODDONE, D. A Indústria de Petróleo e Gás no Brasil. **ANP - Agencia Nacional do Petróleo**, Brasília/DF, 2018. Disponível em:

http://www.anp.gov.br/images/Palestras/Decio_Oddone_Goldman%20Sachs_Outubro_2018.pdf. Acesso em: jul. 2020.

OLIVEIRA, P. P. Descomissionamento no Brasil: desafios e oportunidades. **Revista FGV Energia**, Rio de Janeiro, 2019. Disponível em: <https://ecoinstituto.com.br/descomissionamento-no-brasil-desafios-e-oportunidades/>. Acesso em: jun. 2020.

ORDONEZ, R. Petrobras investirá US\$ 20 bi nos próximos 4 anos para recuperar produção na Bacia de Campos. **O Globo**, Rio de Janeiro, 2020. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/economia/petrobras-investira-us-20-bi-nos-proximos-4-anos-para-recuperar-producao-na-bacia-de-campos-24167686>. Acesso em: jun. 2020.

OSÓRIO, V. **Macaé década de 70 a Princesinha do Atlântico**. Slideplayer, [S.l.]: [2014?]. Disponível em: <https://slideplayer.com.br/slide/1260399/>. Acesso em: abr. 2019.

PENHA, A. L. N. Tortuosos caminhos: obras públicas provinciais e o difícil escoamento das mercadorias de Cantagalo, Campos dos Goytacazes e Macaé para o Rio de Janeiro (século XIX). In: ENCONTRO REGIONAL DE HISTÓRIA DA ANPUH-RIO, 15., 2012, São Gonçalo, RJ. **Anais [...]**. São Gonçalo, RJ: FFP/UERJ, 2012.

PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. 2017. 560 p. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Programa de Políticas Públicas e Formação Humana (PPFH), Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), Rio de Janeiro, 2017.

PESSANHA, R. M. A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos *royalties* no Estado do Rio de Janeiro. **Revista brasileira de geografia econômica - Espaço e Economia**, [s.l.], ano 3, n.6, 2015. Disponível em <https://journals.openedition.org/espacoeconomia/1511>. Acesso em: 22 mar. 2019.

PESSANHA, R. M.; OLIVEIRA, F. J. G. de. Os circuitos espaciais de produção do petróleo no Rio de Janeiro e em São Paulo: formação e integração da megaregião Rio-SP. **Revista GEOgraphia**, [s.l.], v. 21, n. 46, mai./ago. 2019.

PETROBRAS. Cinco Pontos para Entender Nossa Estratégia. **Petrobras Blog Fatos e Dados**. Rio de Janeiro, 08 mai. 2020. Disponível em: <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/5-pontos-para-entender-nossa-estrategia.htm>. Acesso em: jun. 2020.

PETROBRAS. Novos Caminhos. **Petrobras**, Rio de Janeiro, [2020?]. Disponível em: <https://novoscaminhos.petrobras.com.br>. Acesso em: jun. 2020.

PETRONOTÍCIAS. Prefeito de Macaé assina Lei para incentivar empresas do setor de petróleo. **PETRONOTÍCIAS**, Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <https://petronoticias.com.br/prefeito-de-macaee-assina-lei-para-incentivar-empresas-do-setor-de-petroleo/>. Acesso em: jul. 2020.

PINTO JUNIOR, H. Q. *et al.* **Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2016. 416 p.

PIQUET, R. Mudança econômica e novo recorte regional no norte fluminense. *In:* ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR, 10., 2003, Belo Horizonte. **Anais [...].** Belo Horizonte: ANPUR, 2003. Disponível em: https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/novo_recorte_regional_do_norte_fluminense.pdf. Acesso em: mar. 2020.

PIQUET, R. **Indústria e território no Brasil contemporâneo.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 172 p.

PIQUET, R.; LUMBRERAS, M. J. “Política de conteúdo local do setor petrolífero brasileiro: uma análise dos interesses em jogo”. *In:* PIQUET, R.; PINTO JUNIOR, H. Q. (org.). **Transformação e curso na indústria petrolífera brasileira.** Rio de Janeiro: E-Papers, 2018. p. 83-126. v.1,

PIQUET, R., RIBEIRO A. C. Tempos, ideias e lugares. O ensino do planejamento urbano e regional no Brasil. **Revista brasileira de estudos urbanos e regionais**, Rio de Janeiro, v. 10, n.1, p. 49-59, mai. 2008.

PORTAS, N. Da estratégia ao projeto. **Revista Urbanística**, Roma, n. 110, p. 51-67, 1998.

PORTO DO AÇU. Sobre o porto. São João da Barra, 2017. Disponível em: <https://portodoacu.com.br>. Acesso em: jun. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. **Macaé História e Memória.** Macaé: [s.n.], 2001. 140 p.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. Revisão do Plano Diretor: Diagnóstico Geral do Município de Macaé. 2010. Disponível em: <http://www.macaee.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1429918917.pdf>. Acesso em: mar. 2020.

PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ. **Certidão de Consulta Prévia nº 541.** 2014.

RAMALHO, A. Equinor vai perfurar cinco poços no Brasil até 2022. **Revista Valor Econômico.** Rio de Janeiro, 09 fev. 2020. Disponível em: <https://www.portosenavios.com.br/noticias/offshore/equinor-vai-perfurar-cinco-pocos-no-brasil-ate-2022>. Acesso em: fev. 2020.

RC24H. Empresários lançam movimento em prol do porto em Macaé. **Portal RC24H**, Cabo Frio, 23 out. 2018. Disponível em: <https://rc24h.com.br/noticia/ver/33001/empresarios-lancam-movimento-em-prol-do-porto-em-macaee>. Acesso em: jun. 2020.

RIAL, M. F. P. **Cidade-porto: dinâmicas espaciais e planejamento intra-urbano.** 2008. 295 p. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano e Regional) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2008.

ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. *In*: RIBEIRO, L.; ORLANDO JÚNIOR (org.). **Globalização, fragmentação e Reforma Urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994. 351-360 p.

SÁNCHEZ GARCIA, F. E. A reinvenção das cidades na virada do século: agentes, estratégias e escalas de ação política. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, n. 16, p. 31-49, jun. 2001.

SANTOS, A. M. S. P. Planejamento urbano: para quê e para quem? **Revista de Direito da Cidade**, Rio de Janeiro, v. 4, n. 1, p. 91-119, 2006. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/9699>. Acesso em: mar. 2019.

SANTOS, M. **Por uma outra Globalização: do pensamento único a consciência universal**. 3 ed. Rio de Janeiro: Record, 2000. 176 p.

SASKIA, S. **Expulsões: brutalidade e complexidade na economia global**. 3. São Paulo: Paz e Terra, 2016. 336p.

SCHEID, C. M. O impacto da globalização na elaboração de políticas públicas urbanas: uma possibilidade de aproximar a cidade à cidadania. *In*: XVI CONGRESSO DO CONSELHO NACIONAL DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO, 16., 2007, Belo Horizonte. **Anais [...]**. [s.l.]:CONPEDI, 2007. p. 1390-1407. Disponível em: http://www.publicadireito.com.br/conpedi/manaus/arquivos/anais/bh/cintia_maria_scheid.pdf. Acesso em: 22 ago. 2019.

SILVA, C. E. L. Macaé: Novos modelos de negócios para a diversificação da economia. *In*: SILVA, S.; CARVALHO, M. (org.). **Macaé do Caos ao Conhecimento**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019. p. 514-521. v. 1.

SILVA, R. C. R. S.; BRITO, J. O Aglomerado de Empresas Atuantes no Segmento *Offshore* de Macaé: impactos da política de subcontratação da Petrobras na bacia de Campos. **Revista Brasileira de Inovação**, Campinas, v. 8, n. 1, p. 121-166, 2009. Disponível em <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/rbi/article/view/8648977>. Acesso em: 22 mar. 2019.

SOUZA, A. Vida longa aos campos maduros. **Gazeta do Povo**, Curitiba, 2019. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/petroleo-vida-longa-aos-campos-maduros/>. Acesso em: jun. 2020.

SOUZA, M. L. de. Cidades, globalização e determinismo econômico. **Revista Cidades**, São Paulo, v. 3, n. 5, 2006, p. 123-142. Disponível em: <http://revista.fct.unesp.br/index.php/revistacidades/article/download/507/540>. Acesso em: fev. 2020.

TCE/RJ - Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Estudos Socioeconômicos dos municípios do Estado do Rio de Janeiro - Macaé**. 2016.

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. **Inforoyalties**. Campos dos Goytacazes, 2020. Disponível em: <https://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em: jun. 2020.

VAINER, C. B. Pátria, empresa e mercadoria. Notas sobre a estratégia discursiva do planejamento estratégico urbano. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando Consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. 192 p.

VAINER, C. B. Os liberais também fazem planejamento urbano? Glosas ao Plano Estratégico da cidade do Rio de Janeiro. *In*: ARANTES, O.; VAINER, C.; MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**: Desmanchando Consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000. 192 p.

VAINER, C. B. **As escalas do poder e o poder das escalas**: o que pode o poder local?, CADERNOS IPPUR/UFRJ, Rio de Janeiro, ano 15, n. 2, ago./dez. 2001; ano 16, n. 1, p.13-32, jan./jul. 2002.

VICENSIO, J. P. **A categoria Estado na obra de Milton Santos**. 2011. 88 p. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2011.

VIEIRA, L. **Cidadania Global e Estado Nacional**. Rio de Janeiro, 1999, v. 42, n. 3, p. 395-419. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52581999000300001&lng=en&nrm=iso. Acesso em: jan. 2020.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (org). **O processo de urbanização no Brasil**. São Paulo: EdUSP, 1999. p. 169-243.

VILLAÇA, F. Uma contribuição para a história do planejamento urbano no Brasil. *In*: DEÁK, C.; SCHIFFER, S. (org.). **O processo de urbanização no Brasil**. 2 ed. São Paulo: EdUSP, 2015, p. 169-243.

WAGNER, G. P. A Vocação Portuária de Macaé. *In*: SILVA, S.; CARVALHO, M. (org.). **Macaé do Caos ao Conhecimento**. Macaé: Prefeitura Municipal de Macaé, 2019. p. 82-93. v. 1.

ANEXOS

ANEXO 01 – Certidão de Consulta Prévia, P. M. Macaé, 541/2014.



ESTADO DO RIO DE JANEIRO
PREFEITURA MUNICIPAL DE MACAÉ
SECRETARIA MUNICIPAL DE FAZENDA

CERTIDÃO DE CONSULTA PRÉVIA

Nº 541/2014

Em cumprimento ao despacho exarado no requerimento protocolado sob o nº 12198/2014, de 03 de abril de 2014, cujo objeto foi a Consulta Prévia solicitada por, **TEPOR - TERMINAL PORTUÁRIO DE MACAÉ LTDA**, na forma dos artigos 484, 485, 486 e 487, e seu parágrafo único, da Lei Complementar 063/2005, CERTIFICO que:

Endereço fornecido pelo consultante:

Av. Profª Arlete Ribeiro José, s/nº - Lagomar - Macaé/RJ. (Cadastro Imobiliário: 02.1.040.0681.001)

Localização de acordo com a Lei 141/2010:

Endereço localizado na ZR-7 (Zona Residencial 7) e na ZUD-4 (Zona de Uso Diversificado 4) e atividade enquadrada no § 2º do art. 117, requerendo para sua aprovação a análise de comissão especial instituída pelo Executivo Municipal.

Atividade requerida:

Implantação do Terminal Logístico de Macaé (TERLOM)

A Comissão Especial para Análise de Projetos e Requerimentos para Uso e Ocupação do Solo decidiu pelo DEFERIMENTO da atividade, após concluir tratar-se de um projeto de interesse público.

Reservas:

- 1) Que sejam cumpridas todas as etapas de licenciamento urbano estabelecidas pelo Município;
- 2) Que sejam previstas medidas mitigadoras dos impactos negativos decorrentes da implantação e operação da atividade, especialmente aquelas relacionadas à questão hídrica e ao ambiente natural;
- 3) Que a Secretaria Municipal de Ambiente, por meio de seus analistas ambientais, participe da elaboração da Instrução Técnica do EIA/RIMA;
- 4) Que os projetos e programas ambientais, a título de compensação ambiental, sejam, obrigatoriamente, desenvolvidos e aplicados na região de entorno do local do empreendimento para criação de novas UC de Proteção Integral no município de Macaé e nas UC de Proteção Integral do entorno;
- 5) Que sejam adequados os instrumentos de planejamento urbano e ambiental às novas diretrizes de uso e ocupação do solo.

E, por ser verdade eu, **JUSSARA B. DE CARVALHO - Matrícula 4382**, Fiscal do Tributos, extraí a presente Certidão, que depois de lida e conferida, vai assinada por mim e pelo Chefe da Divisão de Consulta Prévia, **MARCUS VINICIUS ASSIS DE SCHUELER VIEIRA - Matrícula 8589**.

Nota: Esta Certidão equivale a Certidão de Zonamento Municipal por conter as informações fornecidas por aquele, a saber, a Zona na qual está inscrito o imóvel consultado. É válida pelo prazo de 120 (cento e vinte) dias, a contar de sua expedição, de acordo com o artigo 465, inciso VII, da Lei Complementar 063/2005.

Macaé/RJ, 05 de maio de 2014.


Fiscal do Tributos
Macaé, RJ
CPF: 028.143.414-00
Macaé, RJ


Chefe da Divisão de Consulta Prévia
Macaé, RJ
CPF: 028.143.414-00
Macaé, RJ

ANEXO 02 – Decreto 46.008/2017, Estado do Rio de Janeiro, declara como utilidade pública a área destinada ao TEPOR.

DECRETO Nº 46.008 DE 30 DE MAIO 2017

DECLARA DE UTILIDADE PÚBLICA, PARA FINS DE INTERVENÇÃO E SUPRESSÃO DE VEGETAÇÃO INTEGRANTE DO BIOMA MATA ATLÂNTICA E DE ÁREA DE PRESERVAÇÃO PERMANENTE, AS ATIVIDADES DESTINADAS À CONSTRUÇÃO DO TERMINAL PORTUÁRIO DE MACAÉ - TEPOR, E DÁ OUTRAS PROVIDÊNCIAS.

O GOVERNADOR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, à vista do que consta no Procedimento Administrativo nº E-11/001/316/2016,

CONSIDERANDO:

a alta relevância ao Estado do Rio de Janeiro da implantação no Município de Macaé de um empreendimento que possibilite a movimentação e o processamento de cargas diversas, acarretando a redução da dependência do Estado e do Município em relação à cadeia de petróleo e gás;

- que o Terminal Portuário de Macaé (Tepor) contempla uma área offshore de terminais múltiplos, contendo um Terminal de Apoio Offshore, um Terminal Multiuso e um Terminal de Granéis Líquidos, bem como uma área onshore onde se prevê a implantação de uma Unidade de Processamento de Gás Natural, uma Unidade Fabril de Solventes e Hidrocarbonetos, gasodutos (tanto para gás natural, quanto para GLP), oleodutos, poliduto, etanoduto, tancagens e outras estruturas relacionadas às atividades de transporte e energia;

- as obras e atividades de infraestrutura do Tepor propiciarão o surgimento de uma rede de serviços que viabilizará a plena gestão da cadeia de suprimentos indispensáveis às operações offshore da Bacia de Campos e da Bacia de Santos; a utilidade pública dos empreendimentos de transporte (logísticos) e de energia (petróleo e gás natural), uma vez que asseguram condições ao desenvolvimento socioeconômico sustentável da região, de forma a compatibilizar a atividade com a preservação da qualidade do meio ambiente para as presentes e futuras gerações;

- que o Tepor será utilizado para a movimentação de mercadorias destinadas ou provenientes de transporte aquaviário, enquadrando-se no conceito de instalação portuária, nos termos da Lei nº 12.815/2013;

a inexistência de alternativas tecnológicas e locais viáveis ao empreendimento;

- que o Tepor, contemplando todos os empreendimentos e estruturas nele localizados, ainda que privado, consiste em uma obra essencial de

infraestrutura de interesse nacional destinada aos serviços públicos de transporte e de energia, considerada de utilidade pública pelo art. 3º, VIII, e, do Novo Código Florestal e pelo art. 3º, VII, b, da Lei nº 11.428/2006, tratando-se de atividade estruturante da economia pátria e essencial ao desenvolvimento da exploração, produção e distribuição de óleo e gás no país, assim como de cargas diversas;

a vocação do Município de Macaé para receber empreendimentos ligados à atividade portuária e à indústria do petróleo e gás natural, assim como a importância de que ocorra uma diversificação dessas atividades;

a geração de empregos diretos e indiretos e renda para a população local, o desenvolvimento regional e nacional e a atração de investimentos decorrentes da efetiva criação dos terminais portuários e suas retroáreas, bem como o significativo recolhimento de tributos aos cofres públicos;

o que dispõem as Leis nº 11.428/2006 (Lei da Mata Atlântica) e nº 12.651/2012 (Novo Código Florestal); e

o que dispõe a Lei Orgânica do Município de Macaé, consolidada até a Emenda nº 068/2011, cujo art. 157, inciso II, considera toda a vegetação de restinga local como Área de Preservação Permanente; **DECRETA:**

Art. 1º - Ficam declaradas de utilidade pública, para fins de intervenção e supressão de vegetação integrante do Bioma Mata Atlântica e de Área de Preservação Permanente, as atividades destinadas à construção do Terminal Portuário de Macaé - Tepor, contemplando todos os empreendimentos e estruturas nele localizados, situadas no Município de Macaé/RJ, indicadas no anexo único do presente Decreto, nos termos do art. 3º, VII, alínea b, da Lei Federal nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006, e art. 3º, VIII, alínea e, c/c o art. 8º, ambos da Lei Federal nº 12.651, de 25 de maio de 2012.

Art. 2º - A presente declaração restringe-se ao reconhecimento da utilidade pública do empreendimento e, portanto, não dispensa nem condiciona o procedimento próprio a ser conduzido na forma da legislação ambiental.

Art. 3º - Este Decreto entrará em vigor na data de sua publicação, revogadas as disposições em contrário, em especial o Decreto nº 45.663, de 20 de maio de 2016.

Rio de Janeiro, 30 de maio de 2017

LUIZ FERNANDO DE SOUZA

Id: 2034863