

MESTRADO E DOUTORADO EM  
PLANEJAMENTO REGIONAL E  
GESTÃO DA CIDADE

ISSN 1980-6310

# Petróleo, Royalties & Região 2020



10.36598/ROYALTIESDOPETROLEO

---

|   |    |
|---|----|
| <b>EDITORIAL</b>  | 1  |
| <b>O conflito ambiental explicitado durante o licenciamento de um complexo portuário na “Capital Nacional do Petróleo” (Macaé – RJ)</b>   | 3  |
| <b>CIDADE E PORTO NA ECONOMIA DO PETRÓLEO<br/>Análise do novo terminal portuário de Macaé/RJ</b>  | 13 |
| <b>Notas iniciais sobre a compatibilidade entre proteção social e ambiental e o Complexo Portuário do Açú no Norte Fluminense</b>   | 29 |
| <b>O Emprego e as Empresas do Complexo Portuário do Açú: relato de uma pesquisa</b>   | 39 |
| <b>Os limites da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público para os casos de desapropriação no Estado Democrático de Direito: uma análise sobre a implantação do Porto do Açú</b> | 52 |
| <b>Impactos na arrecadação de royalties de petróleo provocados pelo efeito coronavírus no primeiro semestre de 2020</b>   | 61 |
| <b>Mudanças e perspectivas no setor de entrega urbana de produtos em uma cidade média devido à pandemia da COVID-19</b>   | 70 |

## EDITORIAL

## Portos e Região: desafios e perspectivas

Nesta edição do periódico *Petróleo, Royalties e Região* do Programa de Pós-graduação em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes, apresentamos o dossiê “Portos e Região: desafios e perspectivas” visando tratar das transformações e impactos que se colocam frente às dinâmicas portuárias, em um cenário associado aos grandes projetos de investimento e infraestrutura decorrentes das transformações da economia global. Não obstante, tais atividades portuárias têm rebatimentos consideráveis na reconfiguração espacial por meio de novas dinâmicas de estruturação urbano-regionais, considerando, ainda, nesse contexto, uma análise sobre os agentes (políticos, econômicos e sociais) e as práticas de produção do espaço.

No caso do Norte Fluminense, vivenciamos, na última década, as transformações relacionadas ao Porto do Açú e seu impacto em termos políticos, econômicos, socioculturais e ambientais – o que nos impele a possibilidades de articulações analíticas com outras escalas, em que tais dinâmicas portuárias também sejam operantes. Desse modo, este dossiê reúne trabalhos que investigam, em suas perspectivas interseccionais, os debates associados à dinâmica portuária, às políticas públicas, ao desenvolvimento regional e local, aos conflitos socioterritoriais (urbanos e rurais) e ambientais.

É nesse escopo analítico que o artigo “O conflito ambiental explicitado durante o licenciamento de um complexo portuário na “Capital Nacional do Petróleo” (Macaé – RJ)”, de autoria das pesquisadoras Renata de Souza e Giuliana Franco Leal e do pesquisador Rodrigo Martins, analisa as alterações socioespaciais dinamizadas historicamente

pela indústria do petróleo sobre o território do município de Macaé, com foco nos conflitos ambientais que envolvem o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba no processo de Licenciamento Ambiental de instalação e operação do Terminal Portuário de Macaé (TEPOR). Para isso, os autores analisaram os Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA) elaborados pelos empreendedores, as transcrições das Audiências Públicas e alguns pareceres e ofícios emitidos pelos órgãos ambientais envolvidos. Diante dos resultados apresentados pela pesquisa, os autores identificam – seguindo a linha analítica de pesquisadores, movimentos ambientais e de técnicos do ICMBio – que os Estudos de Impactos Ambientais (EIA) e os Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA) subestimaram impactos importantes sobre a Unidade de Conservação.

Na sequência, o artigo “Cidade e porto na economia do petróleo: análise do novo terminal portuário de Macaé/RJ”, dos autores Rodrigo Pyramides Pinheiro e Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, analisa as políticas públicas de planejamento urbano na cidade de Macaé alinhadas ao Terminal Portuário de Macaé (TEPOR) como resposta, segundo os autores, à reestruturação da logística regional alinhadas à indústria do petróleo e gás, assim como a suas novas demandas. Os autores identificam a consolidação e o fortalecimento da competição entre cidades pela atração de investimentos portuários, e, assim, distancia-se a ideia de que cidade, porto e região se potencializem mutuamente.

No terceiro artigo, o foco passa a ser o Complexo Portuário do Açú no Norte Fluminense. As pesquisadoras Rosângela Maria Amorim Benevides-Guimarães e Denise

Cunha Tavares Terra, no artigo “Notas iniciais sobre a compatibilidade entre a proteção social e ambiental e o Complexo Portuário do Açú no Norte Fluminense”, investigam o impacto do empreendimento sobre a população local e questionam sobre o papel das políticas sociais e ambientais no âmbito do licenciamento para compatibilizar proteção e empreendimento em face de fatores que influenciam essas políticas. O artigo sugere, em suas considerações, que as condicionantes do licenciamento do Complexo Logístico Industrial do Porto do Açú (Clipa) funcionam mais para obtenção de legalidade e, em certa medida, de legitimidade, do que para proteção da população residente na área do empreendimento no 5º Distrito do Açú.

No artigo seguinte, os autores Hevilmar Carneiro Rangel, Rosélia Piquet e Richard de Castro, em “Empregos e as empresas do Complexo Portuário do Açú: relato de uma pesquisa”, analisam o perfil das novas empresas que se instalaram no Complexo Industrial e Portuário do Açú, investigando as relações econômicas com a região e com as administrações públicas locais. Os autores identificam que há uma complexidade relacionada às operações desenvolvidas, assim como as relações comerciais com empresas locais são frágeis. Observando os gastos, os autores constatam que a aquisição de equipamentos e de mão de obra especializada não foram realizados localmente, limitando a capacidade indutora desses investimentos sobre a economia local/regional.

Fechando nosso dossiê temático com o artigo “Os limites da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público para os casos de desapropriação no Estado Democrático de Direito: uma análise sobre a implantação do Porto do Açú”, os autores Mateus Gomes Almeida, Frank Pavan de Souza e Marcos Antonio Pedlowski examinam os limites da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público para os casos de desapropriação no Distrito do Açú. Os

autores indicam o papel fundamental da Administração Pública na minimização dos patamares de desigualdade socioeconômica.

Nesta edição, contamos ainda com dois artigos, incluídos na seção de temas livres, que dialogam a respeito dos impactos da COVID-19 na arrecadação dos royalties do petróleo e as mudanças e perspectivas no setor de entrega urbana de produtos. O foco do artigo “Impactos na arrecadação de royalties de petróleo provocados pelo efeito coronavírus no primeiro semestre de 2020”, dos autores João Paulo Lima Santos e Gabriel Marcuzzo do Canto Cavalheiro, assenta-se nos impactos da COVID-19 nos elementos essenciais no cálculo das participações governamentais no Brasil e, de modo especial, na cotação do petróleo tipo Brent, cotação internacional do gás e na queda de demanda, com reflexos diretos na produção. Neste trabalho, são abordados os impactos financeiros decorrentes da perda de receita de royalties e participação especial no primeiro semestre de 2020, avaliando individualmente os efeitos dos parâmetros de cálculo das respectivas participações governamentais. Em seguida, o artigo “Mudanças e perspectiva no setor de entrega urbana de produtos em uma cidade média devido à pandemia da COVID-19”, de autoria de Geísa Pereira Marcilio Nogueira, João José de Assis Rangel, Paulo Rossi Croce e Eduardo Shimoda, demonstra as alterações nos padrões de venda e transporte de produtos na cidade de Campos dos Goytacazes, profundamente impactados pela COVID-19. Além disso, o artigo mostra as primeiras soluções encontradas pelos varejistas para a questão da entrega urbana de produtos e quais dessas medidas têm o potencial de uso pós-pandemia.

Desse modo, esperamos que todos façam bom proveito da leitura dos textos apresentados neste número do periódico *Petróleo, Royalties e Região* e permanecemos aguardando a submissão de artigos para as próximas edições.

**Valdir Júnio dos Santos**

**Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda**

## O conflito ambiental explicitado durante o licenciamento de um complexo portuário na “Capital Nacional do Petróleo” (Macaé – RJ)

The Environmental Conflict Manifested during a Port Complex Licensing in the “National Oil Capital” (Macaé, Rio de Janeiro State, Brazil)

**Resumo:** O município de Macaé vem vivenciando, desde os anos 1970, uma drástica alteração socioespacial de seu território devido ao advento da indústria petrolífera. Junto com a chegada dos empreendimentos, irromperam diversos conflitos relacionados com a indústria do petróleo. No presente trabalho, focamos em um estudo de caso: o conflito entre o Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e um porto que está em vias de solicitação das licenças ambientais de instalação e operação. Para entender o conflito, foram analisados alguns dos documentos publicados, como os sucessivos Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA) elaborados pelos empreendedores, as transcrições das Audiências Públicas e alguns pareceres e ofícios emitidos pelos órgãos ambientais envolvidos. Diante das análises, observou-se que o conflito se desenrola em torno dos Estudos de Impactos Ambientais (EIA) e Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA) apresentados pelo empreendimento, que, para pesquisadores, membros de movimentos ambientais e técnicos do ICMBio subestimaram impactos importantes sobre a Unidade de Conservação.

**Palavras-chave:** Conflito Ambiental. Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Chantagem Locacional.

### Renata de Souza

Formação acadêmica: Graduada em Ciências Biológicas pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Mestre em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ. Doutoranda no curso de Pós-Graduação em Ciências Ambientais e Conservação (PPGCIAC/NUPEM/UFRJ). E-mail: resouza\_1985@yahoo.com.br

### Rodrigo Lemes Martins

Formação acadêmica: Graduado em Ciências Biológicas pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Mestre em Biologia (Ecologia) pelo Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA). Doutor em Ecologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). E-mail: rodr.lemes@gmail.com

### Giuliana Franco Leal

Formação acadêmica: Graduada em Ciências Sociais pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Mestre e Doutora em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). Pós-doutora em Ciências Sociais na Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp). E-mail: giulianafrancoleal@yahoo.com.br

**Abstract:** Since the 1970s, the city of Macaé, Rio de Janeiro State, Brazil, has experienced a drastic socio-spatial alteration in its territory due to the arrival of the oil and gas industry. There were several conflicts related to the oil and gas industry with the arrival of enterprises. In the present work, we focus on a case study: the conflict between the *Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba* and a seaport which is in the process of requesting environmental licenses. In order to understand the conflict, some of the published documents were analysed, such as the successive Environmental Impact Reports (RIMA, abbreviation in Portuguese) prepared by the entrepreneurs, transcripts of the public hearings, and some opinions and letters issued by the environmental agencies involved. From the analyses, it was observed that the conflict occurs around the Environmental Impact Studies (EIA, abbreviation in Portuguese) and Environmental Impact Reports (RIMA), because researchers, members of environmental movements and ICMBio experts report that important impacts on the Conservation Unit were underestimated.

**Keywords:** Environmental Conflict. *Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba*. Local Bribery.

## Introdução

Macaé é um município da Região Norte Fluminense que desponta historicamente por ser um importante entreposto para a saída de produtos da região, principalmente da agroindústria açucareira de Carapebus e Quissamã em paralelo ao escoamento de madeira da região serrana (SOFFIATI, 2011).

É interessante observar que o escoamento de produtos de origem primária ainda é um dos pilares econômicos do município através da atividade de suporte da indústria do petróleo, iniciada na década de 1970 (CRUZ, 2006; NETO, 2006). Macaé foi escolhida para sediar a unidade da Petrobras e, em decorrência disso, uma série de unidades de outras empresas relacionadas direta e indiretamente com a exploração de petróleo e gás desenvolveram-se no município (SERRA; TERRA, 2006).

Conhecida como a “capital nacional do petróleo”, o município apresentou, desde então, toda sua estrutura territorial e socioeconômica alterada, ocorrendo um grande fluxo migratório para Macaé devido à expectativa de criação de empregos (SOFFIATI, 2011; PIQUET, TAVARES; PESSÔA, 2017). Com a explosão populacional, o mercado de trabalho não conseguiu absorver o grande número de trabalhadores, o que gerou um elevado contingente de pessoas em situação de desemprego ou subemprego (SOFFIATI, 2011).

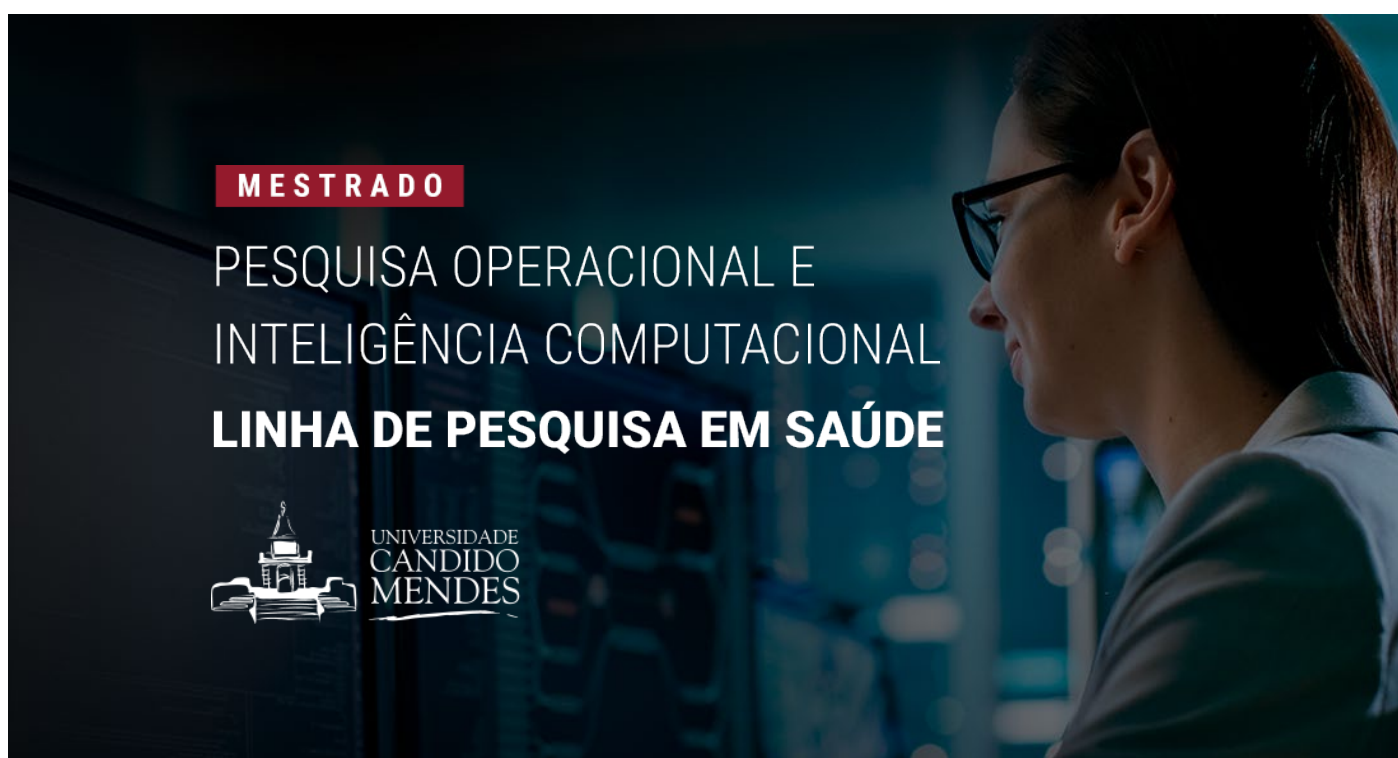
A atividade petrolífera entrou em crise a partir do final de 2014, e seus efeitos atingiram drasticamente toda a Região Norte Fluminense, especialmente Macaé. A queda na cotação do petróleo provocou a diminuição do valor dos

royalties e participações especiais repassados para os municípios que, diante dessa conjuntura, diminuíram os investimentos com gastos públicos, assim como reduziram o quadro de recursos humanos das repartições públicas e suas autarquias. As demissões foram sentidas em diversos setores, embora a própria atividade de extração de petróleo tenha sido a que menos teve corte de pessoal (PIQUET, TAVARES; PESSÔA, 2017).

Nesse contexto, Piquet, Tavares & Pessôa (2017) ressaltam a imprudência dos municípios do Norte Fluminense em não buscarem alternativas para a diversificação das atividades econômicas, visto que o setor petrolífero é bastante instável, dependente de flutuações das cotações e da geopolítica internacional, além de ser um recurso não renovável, que tende a se esgotar com as explorações.

Não obstante todas as evidências relativas à necessidade de diversificação econômica, o poder público de Macaé juntamente com grandes empresas do ramo de petróleo e gás, sustentam que a superação da crise reside na criação de um complexo portuário, o Terminal Portuário de Macaé (TEPOR) (ITI CONSULTORIA AMBIENTAL, 2018).


Apesar de ainda não edificado, o empreendimento suscitou uma série de questionamentos por parte de ambientalistas, pesquisadores e pescadores por conta dos impactos relacionados à criação de áreas de exclusão de pesca impedindo a atividade pesqueira artesanal nos locais tradicionalmente utilizados pelos pescadores; à modificação acentuada da geomorfologia costeira; ao consumo de água do empreendimento contrastando com o quadro de abastecimento precário nos bairros limítrofes a ele; à ameaça de espécies na área do empreendimento



**MESTRADO**

**PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL**

**LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE**

 UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

(a toninha)<sup>1</sup>; e à localização do empreendimento em Área de Preservação Permanente (CONSELHO MUNICIPAL DE MACAÉ E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL, 2013).

Com todos os problemas acima, adiciona-se o fato do empreendimento se localizar a apenas 2,8 km do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba (PNRJ), com impactos diretos e indiretos sobre a Unidade de Conservação (UC). Entre outros problemas suscitados, pode-se listar o risco de maior insulamento do PARNA pela redução das áreas de restinga do entorno e o risco de entrada de espécies exóticas nas lagoas devido aos eventos esporádicos (naturais ou antrópicos) e pela abertura da barra das lagoas. Destaca-se também a alteração da morfologia costeira, provocando a acumulação de sedimentos na entrada da Lagoa de Jurubatiba. Tudo isso afeta diretamente os objetivos definidos para a criação do PARNA, que consiste na conservação das restingas e lagoas costeiras (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE,

2014; INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2014a).

Vale ressaltar que o PARNA constitui-se uma Unidade de Conservação (UC); essas áreas são a forma como a natureza é protegida no Brasil desde 2000, quando foi publicada a Lei n.º 9.985 de 18 de julho de 2000, a qual institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). O Parque, criado em 1998 pelo Decreto de 29 de abril de 1998, resguarda uma área de restinga e 18 lagoas costeiras situadas nos municípios de Macaé, Carapebus e Quissamã, sendo que Macaé contém a menor porção do Parque – cerca de 1% (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2008) (Figura 1).

1 Toninhas são cetáceos presentes na Lista Oficial das Espécies da Fauna Brasileira Ameaçada de Extinção.

**Figura 1: Mapa representativo da área do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, incluindo os limites municipais.**



Fonte: Modificado de INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (2008).

Apesar de Macaé ser o município que resguarda a menor parte do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, pode ser considerado o que exerce maior pressão sobre essa área devido, principalmente, aos impactos gerados pela cadeia produtiva do petróleo (VAINER, 2010).

Diante do quadro de conflitos de interesse com relação ao modelo de ocupação dessa faixa próxima ao Parque, o objetivo do presente trabalho consiste em analisar o conflito ambiental suscitado pela possível implementação do Terminal Portuário de Macaé (TEPOR).

Para tanto, realizou-se uma análise documental, definida por Godoy (1995) como a pesquisa em materiais que não obtiveram um tratamento prévio. Mesmo tendo tido tratamento, torna-se interessante definir um novo olhar para os dados.

Nesse sentido, foram analisados os principais documentos publicados tanto pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) quanto pelo empreendimento e pelo Instituto Estadual do Ambiente (INEA), sendo

estes: os três Relatórios de Impacto Ambiental (RIMA) elaborados pelo empreendimento; as ATAs e transcrições das primeira e segunda Audiências Públicas realizadas pelos empreendedores; o Parecer Técnico nº 07 /2014 – ALA/CR8/ICMBIO/RJ; o Parecer RFF nº 21/2015; a Licença Prévia concedida ao TEPOR (LP nº IN034833); e a Ação Civil Pública nº 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ.

VAGAS LIMITADAS

# DOUTORADO

COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO  
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

 UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES



## Compreendendo o conflito entre o PARNA da Restinga de Jurubatiba e o TEPOR

O Terminal Portuário de Macaé encontra-se em vias processuais de obtenção das licenças ambientais desde 2013. O empreendimento, que está em sua segunda versão, publicou três documentos de Estudos de Impactos Ambientais (EIA) e Relatórios de Impactos Ambientais (RIMA), dois referentes a uma primeira planta de operação (publicados em 2014) e um relacionado a uma segunda versão (divulgada em 2018), assim como foram realizadas, pelos empreendedores, três Audiências Públicas, duas em 2014 e uma em 2018.

De acordo com os sucessivos RIMAs (MASTERPLAN, 2013a; MASTERPLAN, 2013b; ITI CONSULTORIA AMBIENTAL, 2018), o empreendimento visa se estabelecer na Região Norte do município de Macaé em área de vegetação de restinga. Martins, Camargo & Leal (2017) ressaltam que essa região é distinguida da Região Sul por possuir infraestrutura urbana inadequada, alto crescimento populacional, domicílios em assentamentos precários e ser local de moradia de população de baixa renda.

É justamente nessa área que se localiza o PARNA da Restinga de Jurubatiba; em vista disso, tanto a gestão do Parque quanto pesquisadores e pesquisadoras do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFFluminense) e da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) avaliam que a implantação do TEPOR contrasta com os objetivos de conservação da UC,

podendo gerar impactos de grande magnitude no Parque (citados de maneira mais específica na Introdução).

Durante as Audiências Públicas realizadas nos dias 15 de janeiro e 16 de julho de 2014, os técnicos do ICMBio e diversos pesquisadores denunciaram que o EIA/RIMA do empreendimento, produzido em 2014, e sua posterior revisão subestimaram os impactos ambientais que podem incidir sobre a UC, assim como não delimitaram as medidas de compensação e mitigação a serem desenvolvidas (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2014a; 2014b).

Na primeira versão do RIMA, o único impacto descrito é relativo aos ruídos produzidos na fase de instalação do porto:

As atividades portuárias irão emitir ruídos tanto na fase de instalação, com a construção das obras civis, quanto na fase de funcionamento do TEPOR, com a movimentação de navios e equipamentos e as operações decorrentes de carga e descarga. Sobreposto a isso, a área onde pretende se instalar o TEPOR é limítrofe ao bairro Lagomar e ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Eventualmente, estes ruídos poderão trazer desconforto temporário aos funcionários de empresas vizinhas à obra e às comunidades mais próximas (MASTERPLAN, 2013a, p. 61).

**A QUALIDADE DE  
ENSINO QUE VOCÊ  
JÁ CONHECE.**



**INSCREVA-SE  
AGORA!**

- ▣ PRESENCIAL
- ▣ SEMIPRESENCIAL
- ▣ EAD

[www.ucam-campos.br](http://www.ucam-campos.br)  
**22 2726-2400**

É justamente sob essa perspectiva que reside o conflito instaurado entre os analistas ambientais do ICMBio e pesquisadores e o empreendimento: na necessidade de a consultoria ambiental contratada contemplar os possíveis impactos na área do Parque e, no caso de ocorrência de impactos, a descrição das medidas de mitigação e compensação desenvolvidas, como é possível observar no Parecer Técnico n.º 07 /2014 – ALA/CR8/ICMBIO/RJ:

Este parecer concluiu pela necessidade de realização de estudos específicos sobre os impactos no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba e de proposição de medidas mitigadoras e compensatórias (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2014, p. 1).

O parecer relata que o Instituto Estadual do Ambiente (INEA) solicitou a manifestação do ICMBio sobre o licenciamento do TEPOR, que, em resposta, declarou-se contrário à liberação da Licença Prévia sem uma revisão feita pelo EIA/RIMA que contemplasse os impactos ao Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Todavia, com a veiculação da revisão 01 do EIA/RIMA (MASTERPLAN, 2013b), o que se observa é que se modificou a tipologia da área de influência do empreendimento sobre o Parque, que tramitava na primeira revisão como Área de Influência Direta do terminal portuário e na revisão 01 converteu-se em Área de Influência Indireta.

O ICMBio, no Parecer Técnico n.º 07 /2014 – ALA/CR8/ICMBIO/R, listou 12 possíveis impactos de grande magnitude relacionados ao PARNA, de modo direto ou indireto, e questionaram-se alguns pontos relativos ao EIA/RIMA e algumas omissões dos documentos, concluindo que:

Os estudos ambientais apresentados não identificaram quaisquer impactos ambientais incidentes no Parque Nacional de Jurubatiba, o que é inaceitável tendo em vista o porte do empreendimento e suas implicações à Unidade de Conservação explicitadas neste Parecer Técnico. Consideramos que a emissão da Autorização para o Licenciamento Ambiental deste empreendimento só será possível se estes impactos forem considerados e respectivas propostas mitigadoras ou compensatórias forem detalhadas (INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE, 2014, p. 38).

Em maio de 2015, o empreendedor manifestou-se a respeito do Parecer Técnico do ICMBio e alegou que já havia realizado as modificações necessárias solicitadas na revisão 01 do EIA/RIMA. Afirmou também que algumas alterações não foram realizadas, visto que estas seriam necessárias “apenas para a fase de requerimento da licença de instalação”, requisitando, dessa forma, a continuidade do processo de licenciamento (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2015, p. 5).

Diante de tal afirmativa, o ICMBio emitiu o Ofício n.º 234/2015 – CR8 Rio de Janeiro/RJ/ICMBio que solicita o indeferimento de todo o processo de licenciamento (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2015).

Após todos esses tramites, o INEA emitiu o Parecer RFF n.º 21/2015, argumentando novamente – com base na Lei n.º 9.985/2000 e na resolução CONAMA n.º 428/2010 – que o ICMBio deverá se manifestar caso o empreendimento afete efetivamente o PARNA ou mesmo no caso da possibilidade de afetação da UC. O ICMBio

ESCOLHA  
IR ALÉM.

Vestibular  
2021

UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Graduação

Esteja pronto! 😎

15k

15k

The advertisement features a young woman with long brown hair, wearing a striped shirt and a denim jacket, smiling and holding a tablet. The background is a vibrant red with a yellow and black geometric design in the top-left and bottom-right corners. Various social media-style icons are scattered around the woman, including a speech bubble, a heart with '15k', a Wi-Fi symbol, a music note, and a share icon. The text 'ESCOLHA IR ALÉM.' is prominently displayed in white, with 'Vestibular 2021' in yellow below it. The university's name 'UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES' is at the bottom left. Two call-to-action bubbles, 'Graduação' and 'Esteja pronto! 😎', are positioned near the woman. Two '15k' heart icons are also present.

manteve seu posicionamento de críticas com relação ao EIA/RIMA, subsidiado por documentos produzidos pelo próprio ICMBio, por diversos pesquisadores de faculdades da região, pelo movimento ambientalista assim como pelo seu conselho consultivo, e conservou a solicitação de indeferimento do licenciamento.

Apesar da retórica apaziguadora estabelecida pelo INEA no Parecer RFF n.º 21/2015, esse Instituto concedeu, no dia 06 de julho de 2016, a Licença Prévia ao TEPOR (LP n.º IN034833), mesmo diante da manifestação negativa do ICMBio.

Depois de toda a complexidade desse cenário, em 2016, as empresas e os acionistas envolvidos com o empreendimento foram mudados, visto que “o empreendedor, à época, teria concluído pela inviabilidade econômica do TEPOR”. Devido a essa mudança, o projeto foi remodelado e instaurou-se um novo processo de licenciamento (ORGANIZAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL AMA-BRASIL, 2018).

A reestruturação do processo deu origem a um novo EIA/RIMA em setembro de 2018. O projeto teve seu escopo ampliado sob a justificativa de fomentar o crescimento econômico de Macaé frente à crise, tendo sido incluídas novas atividades e terminais, compreendendo a estruturação de uma unidade de regaseificação, dutovia – para o transporte de óleo e gás, através de gasodutos, oleodutos e polidutos –, unidade de processamento de gás natural e adutora para o transporte de água (ITI CONSULTORIA AMBIENTAL, 2018).

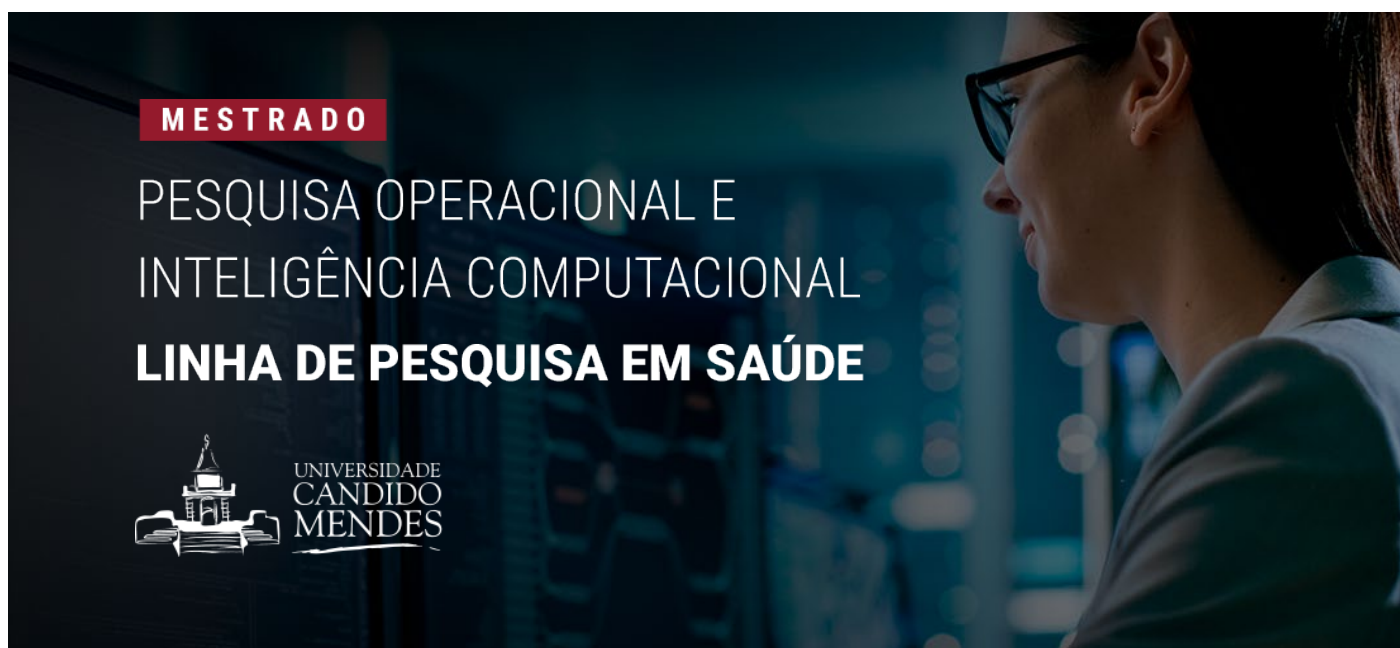
A ampliação do empreendimento, que pode gerar uma maior potencialidade nos impactos ambientais; a não

observância das manifestações do ICMBio; a escassa publicização da Audiência Pública ocorrida no dia 07/11/2018; o aumento da área física do empreendimento e da movimentação de carga prevista impulsionou a Organização de Desenvolvimento Cultural e Preservação Ambiental AMA-BRASIL a ajuizar a Ação Civil Pública n.º 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ contra o INEA, que teve como desdobramento a suspensão do licenciamento do TEPOR pela 1ª Vara Federal de Macaé.

Diante desse cenário, o Movimento “Macaé Porto Já” organizou um abaixo-assinado de repúdio à Ação Civil Pública n.º 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ – constituído por 1868 assinaturas – e o enviou, em janeiro de 2019, ao procurador federal por meio de um ofício no qual questionava-se a decisão estabelecida pela 1ª Vara Federal de Macaé.

A sentença proferida na Ação Civil Pública n.º 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ pela 1ª Vara Federal de Macaé é suspensa a partir de uma decisão do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (TRF2):


Da leitura acima, não é difícil concluir pela presença dos pressupostos necessários ao deferimento da suspensão, a fim de preservar o interesse público, porquanto a manutenção dos efeitos da decisão que se busca suspender impede o prosseguimento de um empreendimento que pode gerar milhares de empregos no Município de Macaé e região, bem como pode incrementar a arrecadação do Estado do Rio de Janeiro em cerca de R\$ 2 bilhões de reais anuais (TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO, 2019, p. 5).



**MESTRADO**

**PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL**

**LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE**

 UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Diante desse cenário, favorável ao empreendimento, o INEA liberou, no dia 5 de novembro de 2019, a Licença Prévia (LP IN050584) ao TEPOR (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2019).

Perante tudo o que foi relatado, podemos estabelecer algumas considerações a respeito do conflito em questão. Fica evidente que a escolha da localidade a ser implantado o empreendimento é, em seu cerne, repleta de intencionalidades. O município de Macaé foi afetado pela crise da indústria petrolífera em 2014, gerando um contingente de desempregados, situação que deixa as pessoas mais vulneráveis diante das retóricas de crescimento econômico e geração de empregos.

Outro ponto refere-se à região do município que foi determinada para a fixação do empreendimento, a Região Norte, marcada por altos indicadores de pobreza material gerada pela divisão desigual do espaço urbano de Macaé, como demonstram Martins, Camargo & Leal (2017). Esse quadro constitui-se na conjuntura ideal para o desenvolvimento daquilo que Acsegrad (2010) denomina como chantagem locacional, definida como estratégias do grande capital de impelir para áreas carentes os riscos ambientais associados às práticas corporativistas por intermédio de uma retórica de geração de emprego e renda.

A defesa do empreendimento relacionada à empregabilidade é observada diretamente tanto nos EIA/RIMA do TEPOR quanto nas audiências públicas. Nestas últimas, ocorre tanto por parte do empreendimento como da sociedade civil e política macaense – principalmente ao analisar a transcrição da segunda audiência pública –, como é possível observar nas seguintes falas:

Primeiro, um grande potencial de geração de empregos e renda. Nós vamos ver em seguida que cada uma dessas atividades geradas de emprego dentro do terminal, nós geramos pelo menos quatro outras oportunidades de emprego indireto dentro dessa atividade, no seu suprimento logístico, na sua cadeia logística (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2014a, p. [6]).

Está um verdadeiro caos. Então vamos aproveitar que hoje a prioridade, a prioridade é o

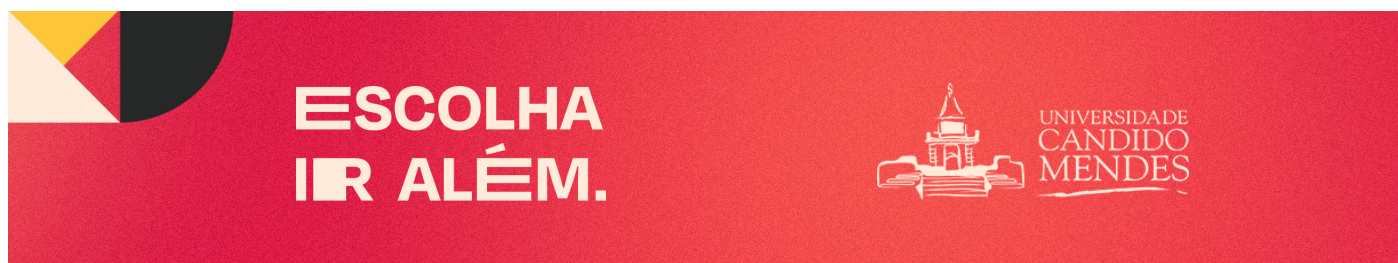
emprego, a manutenção do emprego. Então ambientalistas, briguem para tirar o máximo das empresas. Tirem compensações, mas hoje é mais importante o emprego (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2014b, p. 50).

Na página 6, destaca sobre a região do Lagomar em específico, esse capítulo é só sobre a região do Lagomar, que 41,3% da população do Lagomar não tem emprego formal. O que que significa isso? Significa que não tem acesso a um plano de carreira, não tem direito a férias remuneradas, não tem direito, enfim, a uma série de benefícios da CLT. Significa que quase metade da população do Lagomar tem que se virar. Nesse sentido, esses 7.400 empregos novos na Região Norte do município fazem muita diferença (INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE, 2014b, p. 51).

Outra consideração refere-se à dimensão classicista desse conflito, já que o entendimento de chantagem locacional está intrinsecamente associado ao conceito de injustiça ambiental que preconiza que a submissão aos riscos ambientais é realizada de maneira desigual, expondo as classes mais subalternas de modo mais abrupto (ACSELRAD, MELLO; BEZERRA, 2009).

Para Gramsci, a tendência dos grupos subalternos é, na disputa por hegemonia, reproduzir as ideologias dos grupos dominantes, que asseguram os interesses destes últimos (GRAMSCI, 1999). As transcrições inseridas acima demonstram justamente essa cooptação de parte da população macaense pelo capital financeiro e pelos grupos dominantes e políticos que estão por trás do TEPOR, principalmente ancorados na chantagem locacional.

Contudo, a disputa pela hegemonia não é unidirecional e, através da catarse, é possível transformar a hegemonia existente. Gramsci (1999, p. 314) define a catarse como o que acontece quando: “a estrutura (...) transforma-se em meio de liberdade, em instrumento para criar uma nova forma ético-política, em origem de novas iniciativas”, sendo, desse modo, o momento catártico aquele capaz de irromper os conflitos socioambientais. Para Gramsci (1999) a catarse está estreitamente associada à atuação



dos intelectuais orgânicos, sendo estes os responsáveis por imputar aos grupos uma reflexão crítica da realidade e por determinar as formas de organização e ação.

No nosso caso de estudo, observamos, em ambos os lados, a existência de intelectuais comprometidos com suas causas e trabalhando no sentido de indicar as formas de ação. Pesquisadores de instituições de ensino superior produziram documentos de linguagem fácil para difundir sua ideologia para a população a respeito dos impactos gerados pelo porto, que foram relevantes principalmente na primeira audiência pública, quando os investidores e a sociedade política ainda não haviam se mobilizado em grande escala para difundir suas ideologias e aliciar boa parte da população (MARTINS, CAMARGO; LEAL, 2017).

Ademais, as estratégias de confrontação direta desses pesquisadores e dos analistas ambientais do PARNA também foram observadas durante as duas primeiras audiências públicas, assim como a produção dos pareceres técnicos por parte do ICMBio e a tentativa de vetar o empreendimento no âmbito jurídico. Outra estratégia foi a criação de um movimento ambiental, o *Xô Porto*, que unificou os ambientalistas do município em prol dessa luta. Os membros do conselho consultivo do PARNA e os pescadores também atuaram como intelectuais orgânicos.

A disputa por hegemonia é evidente nos diversos pareceres técnicos e ofícios emitidos tanto pelo ICMBio como pelo INEA e nas notas de manifestação dos empreendedores. Nesse embate, o porto tende a alcançar a hegemonia por ter ao seu lado as classes dominantes do capital financeiro e boa parte da classe política de Macaé. A chantagem locacional confere um profundo desequilíbrio nos modos e meios de difusão de ideologia e criação de consensos assim como uma maior facilidade de acesso aos meios de comunicação de massa por parte dos investidores do TEPOR que contribuem para esse desequilíbrio.

## Considerações finais

O Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, de gestão do ICMBio, encontra-se, desde 2013, envolvido em um conflito de grandes proporções devido à possibilidade da instauração de um porto em suas mediações. Esse conflito é deflagrado antes mesmo da implantação do empreendimento em razão dos EIA/RIMA apresentados pelo empreendimento subestimarem impactos importantes sobre a UC.

Os embates entre os proponentes do investimento e o ICMBio/pesquisadores/alguns segmentos da sociedade

civil são observados durante as audiências públicas relativas ao empreendimento e também nos diversos pareceres, ofícios e manifestações publicadas por ambos os lados. A disputa por hegemonia é, por um lado, intermediada, principalmente, pelo corpo acadêmico e pelos técnicos do ICMBio e por cidadãos e cidadãs relacionados ao movimento ambientalista de Macaé – que fazem as vias dos intelectuais orgânicos. E, por outro lado, é intercedida por alguns membros das classes políticas e pelos empreendedores.

Contudo, o que se observa com a concessão da Licença Prévia ao empreendimento e todos os embates é que a hegemonia é altamente assimétrica neste conflito devido à retórica da chantagem locacional, que alicia parte da população macaense, ao apresentar o porto como uma alternativa à crise vivenciada no município e ao sustentar a criação de empregos pelo empreendimento, mesmo sob a ameaça de degradação ambiental e os riscos sociais atrelados à alteração das condições socioambientais.

## Agradecimentos:

O presente trabalho foi realizado com o apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES Brasil (chamada CNPQ/CAPES/FAPs/BC-Fundo Newton – Pesquisa Ecológica de Longa Duração – PELD n.º 15/216).

# Referências

- ACSELRAD, H.; MELLO, C. C. A.; BEZERRA, G. N. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2009. 160 p.
- ACSELRAD, H. Ambientalização das lutas sociais: o caso do movimento por justiça ambiental. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 24, n. 68, p. 103-119, 2010.
- CONSELHO MUNICIPAL DE MACAÉ E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (Macaé, RJ). Secretaria Municipal de Ambiente. Ata da Reunião Ordinária do dia 18 de dezembro de 2013, 18 dez. 2013. Disponível em: <http://www.macaé.rj.gov.br/midia/conteudo/arquivos/1396015445.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- CRUZ, J. L. V. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte fluminense. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. (orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 33-67.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- GRAMSCI, A. **Cadernos do cárcere**. Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999. v. 1.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Anexo a Portaria ICMBIO nº 54, de 1º de agosto de 2008, que aprova o plano de manejo do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. Brasília, DF: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 1 ago. 2008. Disponível em: [https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna\\_jurutiba.pdf](https://www.icmbio.gov.br/portal/images/stories/imgs-unidades-coservacao/parna_jurutiba.pdf). Acesso em: 4 dez. 2020.
- INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE. Parecer Técnico nº 07 /2014-ALA/CR8/ICMBIO/RJ. Rio de Janeiro: Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade, 11 dez. 2014. Disponível em: [http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/Parecer\\_TC3%A9cnico\\_ICMBIO%2007\\_2014\\_GT\\_TEPOR\\_.pdf](http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/Parecer_TC3%A9cnico_ICMBIO%2007_2014_GT_TEPOR_.pdf). Acesso em: 8 abr. 2019.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Comissão Estadual de Controle Ambiental. Audiência pública do processo de licença prévia do terminal portuário de Macaé, RJ. Macaé, RJ: Instituto Estadual do Ambiente, 15 jan. 2014a. [87] p. Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwww/mde4/~edisp/inea0018128.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Transcrição Audiência Pública do Licenciamento Ambiental do Empreendimento TEPOR. Macaé, RJ: Instituto Estadual do Ambiente, 16 jul. 2014b. 88 p. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwww/mdq3/~edisp/inea0047935.pdf>. Acesso em: 4 dez. 2020.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Parecer RFF nº 21/2015. Rio de Janeiro: Procuradoria do Instituto Estadual do Ambiente, 19 out. 2015. Disponível em: [http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/RFF%2021.15%20-%20E07.002.1325.2013\\_inv.pdf](http://200.20.53.6/meioambiente/arquivos/licenciamento/parecer/249780/RFF%2021.15%20-%20E07.002.1325.2013_inv.pdf). Acesso em 6 jun. 2019.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Licença Prévia (LP) nº IN034833. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 6 jul. 2016. Disponível em: <http://200.20.53.7/ListLicencias/Views/pages/EspelhoLicenca.aspx?id=35063&exibicao=0>. Acesso em 3 fev. 2020.
- INSTITUTO ESTADUAL DO AMBIENTE (Rio de Janeiro). Licença Prévia (LP) nº IN050584. Rio de Janeiro: Instituto Estadual do Ambiente, 5 nov. 2019. Disponível em: <http://200.20.53.7/ListLicencias/Views/pages/EspelhoLicenca.aspx?id=50911&exibicao=0>. Acesso em: 3 fev. 2020.
- ITI CONSULTORIA AMBIENTAL. Projeto Terminal Portuário de Macaé (TEPOR) – Macaé/RJ: Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Rio de Janeiro: Iti Consultoria Ambiental, 2018. [49] p. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/bmvh/mtk5/~edisp/inea199970.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- MARTINS, R. L.; CAMARGO, G. A.; LEAL, G. F. Espaço para a extensão universitária no campo socioambiental: um estudo de caso sobre as audiências públicas do Terminal Portuário de Macaé. In: LEAL, E. M.; ESCUDERO, R. (orgs.). **Problemas globais, enfrentamentos locais e a universidade pública**. Macaé: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2017. p. 355-373.
- MASTERPLAN. **Relatório de Impacto Ambiental do Terminal Portuário de Macaé**: revisão 00. Rio de Janeiro: Masterplan, 2013a. 75 p. Disponível em: <http://www.inea.rj.gov.br/eia-rima-2013>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- MASTERPLAN. **Relatório de Impacto Ambiental do Terminal Portuário de Macaé**: revisão 01. Rio de Janeiro: Masterplan, 2013b. 59 p. Disponível em <http://www.inea.rj.gov.br/cs/groups/public/documents/document/zwww/mdi3/~edisp/inea0027544.pdf>. Acesso em: 6 nov. 2020.
- NETO, R. S. Indústria e desenvolvimento na região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico-espacial no estado do Rio de Janeiro. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. (orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 225-275.
- ORGANIZAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO CULTURAL E PRESERVAÇÃO AMBIENTAL AMA-BRASIL. Ação Civil Pública n.º 5002006-45.2018.4.02.5116/RJ. Macaé, RJ: Juízo Federal da 1ª VF de Macaé, 5 dez. 2018. Disponível em: [https://eproc.jfrij.jus.br/eproc/externo\\_controlador.php?acao=processo\\_seleciona\\_publica&num\\_processo=50020064520184025116&eventos=true&num\\_chave=&num\\_chave\\_documento=&hash=428d35f84dedca3b31056fc16cadc0bd](https://eproc.jfrij.jus.br/eproc/externo_controlador.php?acao=processo_seleciona_publica&num_processo=50020064520184025116&eventos=true&num_chave=&num_chave_documento=&hash=428d35f84dedca3b31056fc16cadc0bd). Acesso em: 19 set. 2019.
- PIQUET, R.; TAVARES, E.; PESSÔA, J. M. Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense. **Cadernos Metrópole**, São Paulo, v. 19, n. 38, p. 201-224, 2017.
- SERRA, R. V.; TERRA, D. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M.; TOTTI, M. E. F. (orgs.). **Formação histórica e econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 275-307.
- SOFFIATI, A. Macaé em quatro tempos. In: OFICINA SOBRE IMPACTOS SOCIAIS, AMBIENTAIS E URBANOS DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS: O CASO DE MACAÉ, 2011, Niterói. **Anais [...]**. Niterói: UFF, 2011. p. 130-148. Disponível em: <http://www.uff.br/macaepacto/OFFICINAMACAE/pdf/21Arthur%20Soffiati.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2016.
- TRIBUNAL REGIONAL FEDERAL DA 2ª REGIÃO. Poder Judiciário. Suspensão de Liminar ou Antecipação de Tutela nº 5007181-08.2019.4.02.0000/RJ. Rio de Janeiro: Tribunal Regional Federal da 2ª Região, 28 ago. 2019. Disponível em: [https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar\\_documento\\_publico&doc=21567021493034206564112950334&evento=21567011447358004564259229060&key=98ac86fda2491bf7fdb12b59bd1bfff8538f907771419a9ac69c822b4c32c1591&hash=d9cae72349bca22a51e7efab6e4b209a](https://eproc.trf2.jus.br/eproc/controlador.php?acao=acessar_documento_publico&doc=21567021493034206564112950334&evento=21567011447358004564259229060&key=98ac86fda2491bf7fdb12b59bd1bfff8538f907771419a9ac69c822b4c32c1591&hash=d9cae72349bca22a51e7efab6e4b209a). Acesso em 5 dez. 2020.
- VAINER, A. G. Ordenamento territorial e conflitos no Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba. In: ENCONTRO NACIONAL DA ANPPAS, 5., 2010, Florianópolis. **Anais [...]**. Florianópolis: UFSC, 2010. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro5/cd/artigos/GT16-421-349-20100903000806.pdf>. Acesso em: 9 nov. 2020.

## CIDADE E PORTO NA ECONOMIA DO PETRÓLEO

### Análise do novo terminal portuário de Macaé/RJ

CITY AND PORT IN THE OIL ECONOMY  
Analysis of the New Port Terminal of Macaé / RJ

**Resumo:** O artigo apresenta uma análise das políticas públicas de planejamento urbano, na cidade de Macaé, relacionadas ao empreendimento portuário TEPOR, em um contexto de reestruturação logística regional das atividades ligadas à indústria do petróleo e gás. Novas demandas foram criadas nesse setor, e a cidade sente as repercussões das mudanças. Uma delas é a necessidade de ampliação das atividades portuárias como justificativa para a manutenção do sistema de desenvolvimento econômico local principal. 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 transcrições de audiências públicas relativas ao empreendimento portuário em análise. Enfim, diante de um contexto de descentralização das políticas públicas e da falta de um planejamento e de uma articulação política regional, verifica-se a consolidação de um cenário competitivo entre cidades pela atração de investimentos portuários, e assim, distancia-se a ideia de que cidade, porto e região se potencializem mutuamente.

**Abstract:** The article presents an analysis of public policies for urban planning in the city of Macaé, Rio de Janeiro State, Brazil, related to the port enterprise TEPOR, in a context of regional logistics of activities related to the oil and gas industry. New demands were created in this sector and the city experiences the effects of the changes. One of them is the necessity of expanding port activities to support the main local economic development system. The research methodology was based on literature review, documentary survey, systematization of the main municipal laws dealing with urban planning and video files and transcriptions of public hearings related to the port enterprise under analysis. Finally, in a context of decentralization of public policies and lack of planning and regional political articulation, there is the consolidation of a competitive scenario between cities by attracting port investments, and thus the idea that the city, port and region are mutually enhanced.

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

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

#### Rodrigo Pyramides Pinheiro

Mestrando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade - UCAM. Professor do Instituto Federal Fluminense – Campus Macaé. pyramidesarquitetura@gmail.com. (22) 98131-3950

#### Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda

Doutora em Sociologia Política pela UENF. Professora da Universidade Candido Mendes - Campos. serpanogueira@gmail.com. (22) 99842-0194

# INTRODUÇÃO

O objetivo do artigo é apresentar uma análise das políticas públicas de planejamento urbano em Macaé (RJ), voltadas para a viabilização e aprovação do empreendimento portuário TEPOR, em um cenário de reestruturação logística regional das atividades ligadas à indústria do petróleo e gás bem como sua articulação em um contexto mais amplo, de capitalismo e de financeirização e competição entre cidades.

A discussão de uma proposta para a implantação de um novo terminal marítimo em Macaé tornou-se pública em meados de 2011, quando a prefeitura do município anunciou que o TEPOR seria construído, por meio de uma parceria público-privada, no bairro de São José do Barreto, área urbana localizada no litoral da Região Norte da cidade.

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 à cidade pela BR-101 (RIMA TEPOR, 2014). De forma geral, a região onde se propõe a construção do TEPOR possui uma ocupação heterogênea, com adensamento consideravelmente recente e majoritariamente ocupada por uso residencial para população de baixo poder aquisitivo.

**Figura 1 – Localização do TEPOR no bairro São José do Barreto.**



Fonte: Autoria própria (2020), sobre aerofotogrametria de Macaé

**ESCOLHA  
IR ALÉM.**





Inicialmente, a construção do novo porto foi justificada pela limitação da capacidade de operação do porto de Imbetiba. Porém, posteriormente, uma nova proposta do projeto foi apresentada, segundo o grupo empreendedor, devido às novas demandas e logísticas da recente política econômica do petróleo.

Assim, houve uma significativa reformulação e ampliação das atividades apresentadas anteriormente, o que nos convida a refletir e a buscar compreender quais fatores foram determinantes para que esta reestruturação ocorresse e, ainda, como as políticas públicas de planejamento urbano local têm interagido e participado deste processo, uma vez que o empreendimento portuário apresentado potencializa uma significativa transformação na dinâmica urbana de Macaé e região.

Contudo, primeiramente, tornou-se necessário compreender o contexto mais amplo em que essas transformações estão inseridas, ou seja, como o equipamento portuário e a indústria do petróleo têm se moldado ao 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.

O percurso metodológico adotado na pesquisa, em um primeiro momento, baseou-se 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 apresentadas do contexto global para o local e dos temas de abrangência generalista para especialista.

Neste sentido, o estudo baseou-se no entendimento de que o planejamento e a gestão das cidades na sociedade contemporânea são pautados pela lógica e racionalidade do atual estágio de acumulação capitalista, articulados em uma escala global, como apresentado por Castells (1983). O autor esclarece que o processo de urbanização torna-se, 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.

Os desafios das cidades portuárias frente a esta realidade são imensos considerando que a economia mundial atual está atrelada à abertura e liberação do comércio e da produção globalizada, facilitada pelos avanços tecnológicos. Isso requer delas 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.

Assim, frente aos novos padrões de desenvolvimento e determinismos tecnológicos, Monié e Vasconcelos (2012) classificam as cidades portuárias da atualidade em duas tipologias: a primeira, como territórios de circulação; a segunda, e/ou territórios produtivos. Ou seja, no contexto urbano, o porto é entendido e estruturado como um simples ponto de transbordo e nó de trânsito 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 entre o porto e a cidade (MONIÉ e VIDAL, 2006), agregando a fixação local de valor dos fluxos de cargas globais.

Porém, como ressaltam Monié e Vidal (2006), no Brasil, a ausência de uma política portuária nacional conferiu às iniciativas federal 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, promove-se uma fraca interação entre o porto e a cidade na lógica atual, onde cresceu o distanciamento do porto em relação ao entorno no qual se insere.

Nesse sentido, torna-se importante analisar como está sendo planejada a relação do equipamento portuário e a cidade macaense, uma vez que este será construído em uma área urbana do município, onde a extensão de litoral já possui ocupação urbana, salvo trechos de fragmentos remanescentes de vegetação de restinga.

## Planejamento urbano, petróleo e cidades portuárias: do global para o local

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 por meio do mecanismo da mídia e das tecnologias de comunicação, da transnacionalização dos capitais e da mundialização dos mercados. Tende-se, por conseguinte, a um enfraquecimento progressivo dos estados nacionais e à derrocada das políticas desenvolvimentistas protecionistas. Portanto, há uma redefinição do papel do Estado, no sentido de diminuir seu protagonismo e sua 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. 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, tornando-se um empreendedor econômico.

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.

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 tornam-se incapazes de regular a vida coletiva.

Na perspectiva do espaço urbano, identificam-se 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 socioespaciais. 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. Assim, a cidade passou a assumir o protagonismo econômico-político, ou seja, a formular estratégias econômico-político-territoriais para o futuro da cidade.

Nessa perspectiva, nota-se que o governo municipal macaense 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.

No caso específico do empreendimento portuário, a cidade consolidou-se ao longo de décadas como base de apoio territorial à exploração e extração de óleo e gás da Bacia de Campos, principalmente devido à presença do porto de Imbetiba. Inúmeros investimentos direcionados ao setor foram feitos no município. Assim, atualmente, grande parte da receita municipal é proveniente de royalties, participações especiais, e Impostos sobre Serviços (ISS) das empresas vinculadas à indústria petrolífera.

Porém, em 2014, a Bacia de Campos perdeu protagonismo na política estratégica da Petrobras bem como Macaé. Nader (2019) descreve dois movimentos que contribuíram: o primeiro, mais amplo, a partir de investimentos em novas fronteiras exploratórias fora da Bacia de Campos, com o direcionamento de investimentos com prioridade voltada para a produção no pré-sal da Bacia de Santos; o segundo movimento, tem se configurado no âmbito regional, concretizando um movimento interno na própria bacia, denominado pelo autor como "transbordamento" da dinâmica econômica dessa indústria para além das fronteiras macaenses em direção aos outros municípios, como Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes.

Além desse redesenho operacional e logístico que vem ocorrendo na cadeia do petróleo e gás em âmbito regional, também contribuíram 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; impactos da Operação Lava Jato, uma vez que a Petrobras divulgou um bloqueio cautelar para um conjunto de empresas prestadoras de serviços; crise financeira e de credibilidade vivenciada pela Petrobras, que diminuiu seus investimentos; crises política e econômica do Brasil, que afetaram as perspectivas de investimentos na economia brasileira somadas à 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).

Nesse sentido, a política estratégica da Petrobras prevista para a Bacia de Campos é trabalhar com o desinvestimento em áreas onde a empresa considera que a produção não apresenta condições econômicas para operar. A proposta, então, é a de trabalhar com descomissionamento de alguns campos e de venda de alguns ativos, para empresas que tenham interesse na revitalização de campos maduros.

Esse processo de desativação de um campo pode gerar receita e oportunidade para um segmento particular da indústria, especificamente para a análise deste trabalho, em que 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, observa-se que esses investimentos em revitalização de campos e descomissionamentos apenas acontecerão por mais um curto período, já que a finalização da produção nos mesmos parece inevitável.

Nesse sentido, o município de Macaé tem buscado no gás natural uma alternativa estratégica de planejamento em 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 e, assim, aproveitar estrategicamente décadas de investimentos realizados na área continental que abrange a Bacia de Campos, como a rede de dutos que viabiliza a conexão com as unidades de refino localizadas próximas aos centros consumidores.

O município de Macaé também se transformou no maior polo de processamento de gás natural do País quando, no início de 2016, a Unidade de Processamento de Gás Natural de Cabiúnas (UPGN - 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 UPGN - Cabiúnas tornou-se, junto com a malha ramificada de gasodutos, o principal *hub* de distribuição de gás natural do circuito espacial do petróleo do Rio de Janeiro.

Com o processamento do gás natural na cidade, o setor de 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 Petrobras e a Termelétrica

EDF Norte Fluminense, do grupo Electricité de France. Dessa forma, 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.

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

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 às futuras possibilidades previstas pelo setor para a região bem como às intenções do governo municipal para a cidade, onde procura redescobrir uma posição competitiva no redesenho em curso do circuito espacial do petróleo e gás na região.

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

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

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 às perspectivas neoliberais, acabam por ofertar serviços e instalações de maior qualidade com custos mais vantajosos. De outro lado, diante desse possível cenário competitivo, os governos municipais tendem a assumir uma postura ativa para a atração destes investimentos, cedendo áreas, alterando legislações e oferecendo, também, incentivos fiscais. Com isso, a lógica do capital se reproduz no território, e a mercantilização das cidades se efetiva, reflexo de uma política de planejamento urbano de cunho localista e desintegrada da perspectiva regional.

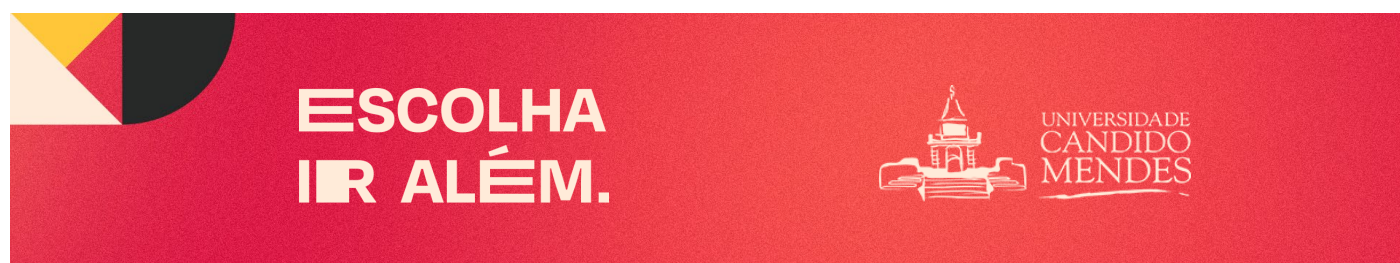
## Um novo porto para Macaé

A área inicialmente definida para o empreendimento possuía 60 mil m<sup>2</sup> e havia sido doada pela prefeitura, pelo Projeto de Lei nº 027/2011 (BARBOZA e BRUST, 2011, in [www.macaerj.gov.br](http://www.macaerj.gov.br)). Inicialmente, foi firmada uma parceria entre a prefeitura e o Grupo Queiroz Galvão. Posteriormente, esse grupo adquiriu os

direitos do empreendimento e se associou a mais dois grupos, Meira Lins e AlbarLogistics. O novo grupo de empreendedores adquiriu novos terrenos, ampliando a área terrestre do porto para 400.000 m<sup>2</sup>.

Assim, o terminal portuário passou a ser de uso privado, com licença prévia – processo n.º 007/002.1325/2013 – solicitada junto ao órgão licenciador Instituto Estadual do Ambiente (INEA) e obtida em junho de 2016 (disponível em <http://rj.rap.gov.br/>) após a realização de duas audiências públicas. A primeira delas ocorreu 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).

Esta primeira proposta do TEPOR se tratava de um terminal logístico com o objetivo de atender exclusivamente às 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 um crescimento do tráfego e da quantidade de embarcações de apoio logístico às plataformas *offshore* (fora da costa). Isso baseado na justificativa de que o porto de Imbetiba que, no período, prestava este serviço, encontrava-se saturado (RIMA TEPOR, 2014).



**Figura 2 – Mapa com a implantação da primeira proposta para o novo porto de Macaé**



Fonte: RIMA TEPOR, 2014. Grifos do autor, 2020.

Em 2016, o empreendimento TEPOR passou a ser conduzido exclusivamente pelo Grupo EBTE Engenharia, dado que este adquiriu, da Queiroz Galvão, os direitos sobre as obras e a operação do porto (clickmacae.com.br, 2018). Apesar da obtenção da licença prévia relativa a essa primeira proposta junto aos órgãos ambientais, 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 do 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 redução 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, frente às novas demandas e logísticas da recente política econômica do petróleo, a nova proposta de projeto do TEPOR, 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 da incorporação de todo um sistema dutoviário não contemplado no projeto original.

De acordo com o Relatório de Impacto Ambiental do empreendimento (RIMA, 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* será composta de dois terminais e a área terrestre, onshore, composta por três retroáreas. A Figura 3 apresenta a implantação geral da proposta desse projeto.

Figura 3 – Mapa com a implantação da atual proposta para o novo porto de Macaé.



Fonte: RIMA TEPOR, 2018. Grifos do autor, 2020.

**ESCOLHA  
IR ALÉM.**

Vestibular  
**2021**

UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

A Tabela 1 elucida, de forma sintética, algumas das principais alterações nas propostas do empreendimento TEPOR.

**Tabela 1: 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;<br>Movimentação (importação e exportação) de grânéis líquidos e gasosos e cargas gerais;<br>Atracação de plataformas ou sondas para manutenção ou descomissionamentos;<br>Terminal de regaseificação, para a conversão de gás natural liquefeito em gás natural;<br>Sistema de resfriamento, que realizará a conversão, em estado líquido, de gases provenientes da Unidade de Processamento de Gás Natural;<br>Unidade de óleos combustíveis para recebimento de diesel marítimo e óleo combustível;<br>Terminal de descarregamento e carregamento de petróleo mar-terra;<br>Processamento de gás natural em produtos derivados;<br>Terminal de tancagem de combustíveis;<br>Área de expansão industrial. |
| Área <i>onshore</i>                 | 400.000,00m <sup>2</sup>                               | 6.042.682,83m <sup>2</sup>  |
| Área <i>offshore</i>                | 1 terminal = 92.400,00m <sup>2</sup>                   | 2 terminais = 586.162,00m <sup>2</sup>  |
| 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  | 7   |
| Dutos de ligação <i>off-onshore</i> | 0  | 14 linhas   |

Fonte: Autor, 2020, baseado no RIMA TEPOR 2014 E RIMA TEPOR 2018.

A análise das alterações da proposta do empreendimento reflete a sua adequação frente à reestruturação logística regional das atividades ligadas à indústria do petróleo e gás. Nesse sentido, nos convida a refletir sobre as políticas públicas de planejamento urbano local para a viabilização e aprovação do TEPOR, uma vez que o empreendimento portuário apresentado assumirá papel preponderante de transformação na dinâmica urbana de Macaé e região.

## Processo de licenciamento e aprovação do projeto TEPOR

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. Assim, os gestores passaram de agentes reguladores a promotores do desenvolvimento local.

A análise do processo de aprovação do TEPOR em Macaé contribui para demonstrar o alinhamento do poder público municipal a esse modelo de gestão. 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, através da Lei Complementar Municipal 247/2015, que reduziu as alíquotas de contribuição de Imposto sobre Serviços (ISS) e Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU) para as grandes companhias, o processo de viabilização e

aprovação do empreendimento incorpora questões relativas às mudanças nas legislações urbanas e ambientais, buscando também envolver a população para a aceitação e defesa da proposta, justificada como indispensável para o reaquecimento do setor e para a geração de empregos.

Alinhado a essa 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 vêm sendo vislumbrados como uma oportunidade de incrementar a base industrial de Macaé, que possui uma das maiores unidades de processamento de gás natural do País.

A mudança no marco regulatório de regime de concessão e no contrato de partilha de produção no pré-sal, com o fim da regra da obrigatoriedade de a Petrobras possuir participação mínima de 30% em todos os campos, permitindo a inserção de 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. Para acessar o mercado global torna-se necessário prover a cidade de equipamentos e infraestrutura que acompanhem as tendências e exigências globais.

Foi diante de um 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,



**MESTRADO**

**PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL**

**LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE**

 **UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES**



relacionado às atividades de navegação e logística, como um polo de atração de investimentos e evitando que essa demanda se direcione para outros municípios e regiões do país...” (RIMA TEPOR, 2014:47).

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 modifica-se e assume um protagonismo ainda maior na cidade como investimento promissor ao fortalecimento da economia local. Dessa forma, o governo municipal se empenha ainda mais em defender e viabilizar o empreendimento, uma vez que este também contempla e incentiva a construção de outras indústrias como as termelétricas e empresas petroquímicas em suas retroáreas.

Serão apresentadas, de forma sucinta, 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.

Durante o processo de apresentação das três audiências públicas do empreendimento, tem-se a percepção de que a participação de pesquisadores de instituições regionais, como da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Universidade Federal Fluminense, Instituto Federal Fluminense e representantes locais de órgãos ambientais, questionadores de aspectos técnicos da proposta, arrefeceu mesmo com a ampliação significativa da área do projeto e dos possíveis impactos ambientais.

A ativa participação de pesquisadores nas duas primeiras audiências não se efetivou na terceira, possivelmente, por terem sido hostilizados, principalmente durante a segunda audiência. Assim, na audiência relativa à modificação do projeto, não houve manifestação oral de pesquisadores, evitando, dessa maneira, debates diretos, como havia ocorrido nas anteriores. Entretanto, pesquisadores manifestaram-se, encaminhando ao INEA um relatório técnico com apontamentos e recomendações quanto aos riscos associados ao empreendimento.

Durante o processo de licenciamento do empreendimento, foram criados movimentos populares em apoio ao projeto, atuantes na segunda e terceira audiências, paralelamente ao movimento contrário, denominado “Xô, Porto!”, que esteve presente desde a primeira audiência pública. Estes grupos promoveram inúmeras ações de divulgação do TEPOR e cobraram agilidade nos processos de licenciamento e de mudanças de leis como a do zoneamento urbano, entre outros, contribuindo para a construção e consolidação do apoio popular ao empreendimento,

cuja licença prévia foi emitida em novembro de 2019.

Também contribuiu para facilitar o processo de licenciamento, a publicação da declaração do TEPOR como de “Interesse Público”, que acabou por institucionalizar a flexibilização de leis. Nesse sentido, a faixa litorânea do terreno para a sua futura instalação – que possui um remanescente de área de restinga, sendo classificado como área de preservação permanente (APP) segundo o Código Florestal (art. 2º) – que não seria passível de ocupação, passou a ser possível, desde que se faça compensação ambiental.

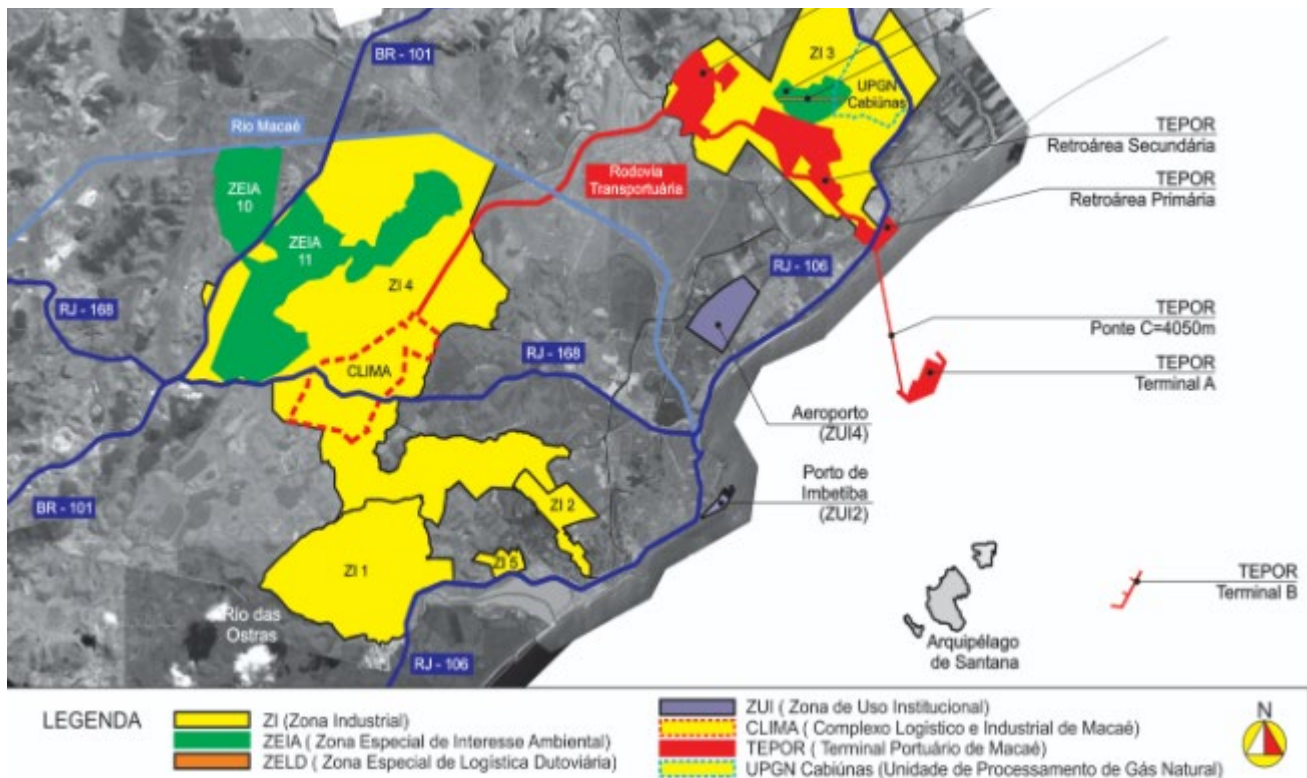
Outra modificação importante foi a alteração da APA do Arquipélago de Santana. A Prefeitura Municipal de Macaé, por meio da Lei Ordinária n.º 4.349 de 2017, reduziu o raio de dezesseis quilômetros da área de proteção ambiental do Arquipélago para quatro quilômetros. Assim, mais uma vez, enfatiza-se a modificação da legislação para a viabilização do empreendimento, fundamentado na necessidade de gerar empregos.

Uma significativa modificação também ocorreu no zoneamento industrial do município de Macaé 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 em vários aspectos e demonstraram a clara relação da mudança do zoneamento para atender à nova visão logística da reestruturação do empreendimento TEPOR, acarretando, inclusive, que o projeto de lei complementar ficasse conhecido como “Lei do Porto”.

Juntamente com modificações nas zonas onde o porto e suas retroáreas se enquadravam, houve modificações em outras regiões da cidade e com uma área bastante superior à do projeto, como apresentado na Figura 4.

**Figura 4 – Demarcação das zonas industriais de Macaé, conforme proposta na PL n.º 013/2017, regulamentada pela LC n.º 280/2018.**



Fonte: Autoria própria, baseado no Código de Urbanismo de 2010 e LC 280/2018.

Uma das críticas das alterações da legislação foi que foi aprovada sem a apresentação do seu embasamento em análises e estudos técnicos, mesmo após inúmeras audiências públicas, sob o discurso de viabilizar a “logística do porto”. Tal fato foi respaldado pela necessidade de atração de investimentos privados como solução no contexto de crise e desemprego.

Essa ampliação das áreas industriais de Macaé foi vislumbrada como uma alternativa de atuação como possível retroárea complementar ao porto. Assim, a Prefeitura de Macaé está construindo um anel viário, composto pelas rodovias Transportuária e Santa Tereza, que conecta as áreas industriais e o TEPOR.

Assim, verifica-se que a “flexibilização” do planejamento urbano torna-se instrumento 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 à 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 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 destaca-se, 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, observa-se 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.

Portanto, 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, em que se predomina o planejamento pontual sobre o da visão total da cidade, favorecendo que interesses privados passem a conduzir a política pública de planejamento urbano, sobrepondo-se aos interesses coletivos. Isso 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.

Nesse sentido, recorre-se a Jenks (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 caracterizam-se 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). Nesse contexto, Macaé tem, na presença histórica de seu porto, fator determinante para a consolidação dos seus ciclos principais de desenvolvimento econômico.

Assim, atualmente, a junção das indústrias de petróleo e gás, energia e portos consolidam Macaé no cenário global, e 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 às necessidades de seus futuros possíveis clientes, principalmente petroleiras e prestadores de serviços estrangeiros, que, possibilitados pela abertura comercial que segue em curso também no País, buscam novos espaços para expandir seus mercados no cenário comercial globalizado.

Entre as dinâmicas das mudanças da mundialização, destaca-se, no contexto desta pesquisa, a atuação competitiva das instituições econômicas, devido, principalmente, à propagação da adoção de práticas neoliberais, como o livre comércio, e à 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, tornou-se necessário o rompimento de um sistema considerado moroso, burocrático e ineficiente. Nesse sentido, prega-se a assimilação de novas formas de gestão, mais flexíveis e adaptáveis, para criar ambiente favorável e atrativo aos investidores externos, operando, dessa maneira, uma



**DOUTORADO**  
COM LINHA DE PESQUISA EM INSTRUMENTOS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

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.

Dessa forma, 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 consequente redirecionamento de investimentos para a Bacia de Santos – procura, mediante uma aproximação com a iniciativa privada, 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 Açú 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.

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 com aproximadamente 40 anos de atividade no setor, espraiada 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 e VIDAL, 2006), defendido pelo poder público municipal como “logística do porto”.

Nesse sentido, ao tratar sobre a possibilidade de fixação de valor agregado quando a tradicional função de transporte portuário é superada, Monié (2011) destaca que a cidade portuária considerável 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 finalmente, 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 do porto, da cidade e da sua mais ampla hinterlândia, é uma alternativa para o desenvolvimento sustentável da cidade portuária.

Dessa maneira, enquanto cidade portuária, Macaé manteria, nas atividades de seu porto, um dos elementos básicos do 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, 1999:210).

Enfim, baseado em Monié (2011), o presente estudo conclui 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 vêm sendo pontualmente conduzidas, aparentemente desconsiderando análises técnicas que embasem o “projeto político” de cidade, hora proposto pelo executivo, a relação entre o porto e a cidade pode tornar-se progressivamente mais conflituosa. Esse fato pode se dar, principalmente, pela expansão industrial prevista como logística portuária, especialmente por estar relacionada a empreendimentos potencialmente poluidores e de risco que, com a aprovação da “Lei do Porto”, permite-se que sejam implantados nas áreas industriais dispersas pela cidade, potencializando, assim, o possível afastamento da cidade ao complexo portuário.

Desse modo, o poder público municipal precisa primeiramente considerar, nas suas políticas públicas de planejamento urbano, o tipo de relação que a cidade pretende estabelecer com o complexo portuário. Nessa perspectiva, o trabalho apresenta como alternativa a chamada “cidade portuária”, que orienta a cidade a se relacionar de maneira mais integrada com o porto, oferecendo serviços complementares a este e aproveitando as atividades ligadas à atividade portuária como promotoras do desenvolvimento local (MEYER, 1999, in 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.

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.

Dessa forma, em Macaé, o estado tem se mostrado, também, agente reprodutor da lógica mercadológica do capital e modelador privilegiado do território através das políticas públicas urbanas. 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 idéia 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 a uma gestão de longo prazo comprometidos com a melhoria da qualidade de vida e com o 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

- ARANTES, O., VAINER, C., MARICATO, E. **A cidade do pensamento único**. Desmanchando Consensos. Rio de Janeiro: Vozes, 2000.
- BARBOZA, L; BRUST, C. **Novo Porto: Câmara aprova doação de área para o projeto**. 2011. Disponível em: [www.macaee.rj.gov.br](http://www.macaee.rj.gov.br). Acesso em: 04 de março de 2020.
- CASTELLS, M. **A questão urbana**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1983.
- CASTELLS, M; BORJA, J. As Cidades como Atores Políticos. **Novos Estudos**, CEBRAP, n. 45, jul. 1996, p. 152-166.
- 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.
- LEFEBVRE, Henri. **O Direito à Cidade**. São Paulo: Centauro Editora, 2001.
- LLOVERA, J. A. Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária. In COCCO, Giuseppe; SILVA, Gerardo (Orgs). **Cidades e portos: os espaços da globalização**. Rio de Janeiro: DP&A, 1999.
- 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.
- MONIÉ, F. Análise Geopolítica dos Conflitos Territoriais na área de influência do Complexo Portuário e Industrial do Açu – 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**, n. 15, 2012.
- 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=S0034-761220060006000003&script=sci\\_abstract&lng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-761220060006000003&script=sci_abstract&lng=pt). Acesso em: 02 dez. 2019.
- 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.
- PESSANHA, R. M. **A relação transescalar e multidimensional “Petróleo-Porto” como produtora de novas territorialidades**. Tese, UERJ, Rio de Janeiro, 2017.
- PINTO JUNIOR, H. Q. *et al.* **Economia da energia: fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2016.
- RIAL, M. F. P. **Cidade-porto: dinâmicas espaciais e planejamento intra-urbano**. Dissertação (Mestrado), FAUUSP, São Paulo, 2008.
- ROLNIK, R. Planejamento Urbano nos anos 90: novas perspectivas para velhos temas. In: RIBEIRO, L. C. de O.; SANTOS JUNIOR, O. A. dos (org.). **Globalização, fragmentação e Reforma Urbana – o futuro das cidades brasileiras na crise**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.
- SANTOS, M. **Por uma outra Globalização: do pensamento único a consciência universal**. 3 ed. Ed. Record, 2000.
- SOUZA, M. L. de. Cidades, globalização e determinismo econômico. **Revista Cidades**, [s.l.], v.3, n. 5, p. 123-142, 2006.

## NOTAS INICIAIS SOBRE A COMPATIBILIDADE ENTRE PROTEÇÃO SOCIAL E AMBIENTAL E O COMPLEXO PORTUÁRIO DO AÇU NO NORTE FLUMINENSE

INITIAL REMARKS ON THE COMPATIBILITY BETWEEN SOCIAL AND ENVIRONMENTAL PROTECTION AND THE AÇU PORT COMPLEX IN THE NORTHERN OF RIO DE JANEIRO STATE

**Resumo:** O Complexo Logístico Industrial e Portuário do Açú (CLIPA) está localizado no 5º Distrito de São João da Barra, um território habitado por comunidades agrícola e pesqueira afetadas pelos impactos do CLIPA e alvos das condicionantes socioambientais e de ações empresariais. Questiona-se o papel das políticas sociais e ambientais no âmbito do licenciamento para compatibilizar proteção e empreendimento, em face de fatores que influenciam essas políticas. Para tanto, foi realizada pesquisa bibliográfica e documental. Resultados iniciais sugerem que as condicionantes do licenciamento do CLIPA funcionam mais para obtenção de legalidade e, em certa medida, de legitimidade, do que para proteção no 5º Distrito.

**Palavras-chave:** Políticas sociais e ambientais. Grandes empreendimentos portuários. Licenciamento ambiental. Acumulação por espoliação.

**Abstract:** The Açú Industrial and Port Logistics Complex (CLIPA, abbreviation in Portuguese) is located in the 5th District of São João da Barra, Rio de Janeiro State, Brazil, a territory inhabited by agricultural and fishing communities affected by the impacts of the CLIPA and targets of socio-environmental conditions and business actions. The role of social and environmental policies in the context of licensing is questioned, in order to make protection and entrepreneurship compatible, given the factors that influence these policies. To this end, bibliographic and documentary research was carried out. Initial results suggest that the licensing constraints of the CLIPA work more to obtain legality and, to a certain extent, legitimacy than the socio-territorial protection of the 5th District.

**Keywords:** Social and environmental policies. Large port developments. Environmental licensing. Accumulation by plundering.

### Rosângela Maria Amorim Benevides-Guimarães

Bacharel em Serviço Social (Universidade Federal Fluminense), mestre em Políticas Sociais e doutoranda em Políticas Sociais no Programa de Pós-graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (PPGPS/UENF). E-mail: rosangbenevides@yahoo.com.br

### Denise Cunha Tavares Terra

Doutora em Geografia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), mestre em Ciências Políticas pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro (IUPERJ), graduada em Ciências Econômicas pela Universidade Cândido Mendes (UCAM), professora e pesquisadora do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS) da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: deniseterra@gmail.com

## Introdução

O objetivo deste artigo é problematizar a compatibilidade entre a proteção social e ambiental e o CLIPA. Para tal, além das proposições que fundamentam teoricamente este estudo, realizamos uma pesquisa documental recuperando informações acerca de leis e decretos, impactos, condicionantes e ações de Responsabilidade Social Corporativa (RSC). Recorremos aos Estudos de Impacto Ambiental (EIA/RIMA) e aos estudos técnicos de pesquisadores. Acessamos informações no blog do professor doutor Marcos Pedlowski, do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico, da Universidade Estadual do Norte Fluminense (LEEA/UENF) e no blog do professor doutor Roberto Moraes, professor aposentado do Instituto Federal Fluminense (IFF). Ainda buscamos informações nas páginas virtuais do Porto do Açu, da Prefeitura de São João da Barra (SJB) e do Instituto Estadual do Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (INEA).

Em face dos megaportos voltados para o escoamento das commodities no Brasil e em outros países da América Latina (AL) nos anos 2000, sobretudo no Norte do estado do Rio de Janeiro (ERJ), e a reconfiguração nos territórios, faz-se necessário refletir sobre proteção social e ambiental que rebate no que denominamos de “proteção das existências sociais” nos territórios portuários. Este termo refere-se à proteção das expressões materiais e imateriais, compatíveis com modos de vida relativos aos distintos valores culturais e com a dignidade humano-social.

Por este ângulo, a proteção aqui compreendida abarca as condições objetivas e subjetivas da existência social que compõem modos de vida que devem ser protegidas dos impactos socioterritoriais dos megaportos.

### **Licenciamento do CLIPA e uso das políticas de proteção na tentativa de “adequar interesses”**

O CLIPA possui, entre suas principais estruturas, o Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB), um condomínio industrial localizado na retaguarda do Porto do Açu e voltado para a atração de empresas, e o Porto do Açu.

O Porto do Açu se inscreve na retomada dos portos como infraestruturas necessárias para o mercado externo no ERJ que, ao se inserir na internacionalização da economia, ampliou, modernizou e construiu

megaportos, conforme Monié e Vidal (2006). Possui papel relevante por fazer parte de uma rede global portuária que conecta territórios de extração e produção aos territórios do consumo, como a extração de minério de ferro em Minas Gerais e sua exportação para a China e a extração e produção de petróleo no NF e sua exportação também para a China.

De tipo porto-indústria, o Porto do Açu, pela sua escala, é intensivo em terra e água e no controle do território marítimo, por isso instalando-se em SJB, uma área com abundância desses recursos. É um empreendimento que, com base em Vainer (2007), mobiliza intensivamente o território, fragmentando-o. Fragmentação territorial, segundo Vainer (2007), é produto de três vetores que são o regionalismo, o localismo e os grandes projetos de investimentos (GPI). Sobre os GPIs, o autor observa que:

Os GPIs são uma forma de organização territorial que a tudo se sobrepõe, fragmentando o território e instaurando circunscrições e distritos, que, no limite configuram verdadeiros enclaves [...] hoje, seu papel estruturador reafirma as privatização de nossos recursos e reforça tendências ao enclave e a fragmentação (VAINER, 2007, p. 12).

Desta maneira, seus impactos estão relacionados com a escala, com o consumo intensivo de recursos naturais e com a fragmentação territorial. Entre eles, destacam-se: 1) a expropriação estatal de terras dos agricultores familiares; 2) a restrição da pesca; 3) a salinização de água e solo; e 4) o agravamento da erosão costeira.

Em face desses impactos, no âmbito do licenciamento, foram adotadas condicionantes socioambientais como explicitadas nos EIA/RIMAs dos empreendimentos portuários. As condicionantes possuem base nas políticas ambientais, sociais e culturais. No entanto, observamos que elas indicam serem mais uma tentativa de “adequação de interesses” do que de proteção no 5º Distrito.

Ao abordar a gestão ambiental, Quintas (2006) diz que a Política Ambiental funciona como um instrumento de busca do consenso na tentativa de criar as condições de “equilíbrio” entre desenvolvimento econômico e preservação socioambiental. Mendonça (2015) também entende, ao tratar do “licenciamento de adequação”, que o papel das condicionantes é o de obtenção do consenso.



Linha semelhante seguem Martini e Lana (2003) ao analisarem a compensação. Ela é orientada pelo princípio do poluidor-pagador, possuindo alcance restrito e enfoque econômico e utilitarista. Também possui uso político na tentativa de criar equivalência entre degradação e conservação. Sobre a mitigação, é voltada para prevenir, reduzir, atenuar e adequar os efeitos sociais e ambientais dos impactos, que são inevitáveis do ponto de vista da obra ou do empreendimento.

Sobre as políticas culturais, entendemos que também estão voltadas para a adequação ao buscarem compatibilizar racionalidades e valores distintos, geralmente opostos entre si.

Sobre as políticas sociais, com base em Pereira (2013) e Pastorini (2006), funcionam para compensar danos e, ao mesmo tempo, como garantidoras de direitos de cidadania, assegurando a reprodução do modelo de desenvolvimento capitalista. Revelam que a proteção social perpassa a satisfação das necessidades humanas, porém dentro dos limites impostos pelo capital financeirizado, no caso do CLIPA, como mecanismos de adequação.

Acresce-se a esse cenário das políticas protetivas o desmonte institucional iniciado por governos federais na década de 1990, acentuado a partir de 2016 e, sobretudo, em 2019, ilustrado pela expressão do ministro do Meio Ambiente sobre passar a “boiada”<sup>1</sup>.

Além do uso instrumental e do desmonte das políticas protetivas, fatores mais específicos associados ao CLIPA também interferem na “proteção das existências sociais” no 5º Distrito. São as condicionantes do licenciamento, as ações de RSC e as relações público-privadas.

Quanto ao termo “proteção das existências sociais”, este refere-se à proteção das expressões materiais e

imateriais, compatíveis com modos de vida relativos aos distintos valores culturais, como de pescadores artesanais e de agricultores familiares afetados pelos impactos do CLIPA, no 5º Distrito, e com a dignidade humano-social, abrangendo as condições objetivas e subjetivas da existência social que compõem modos de vida.

## **Impactos, condicionantes e as ações de RSC versus proteção socioterritorial**

Postulamos que, no plano legal e político-institucional, o licenciamento é adotado para fins de controle dos impactos visando à proteção socioambiental, enquanto, para os empreendedores, é um instrumento de legalização e de credibilidade do empreendimento junto a credores (como instituições financeiras), fornecedores e clientes e sociedade, como pode ser observado no portfólio do Porto do Açu que informa ser um empreendimento licenciado, i.e., legalizado.

No licenciamento do CLIPA, pesquisas, como a de Latini (2016), analisam e apontam para a fragmentação das estruturas operacionais do CLIPA, a falta de informação e a ausência de transparência do licenciamento, entre outras. Quanto às condicionantes, são instrumentalizadas pelo empreendimento e, juntamente com as ações de RSC – algumas delas confundindo-se com as condicionantes – sugerem ser usadas para fins de marketing empresarial, como é o caso do reassentamento e do Programa de Fortalecimento Familiar (conf. informação veiculada pelo Porto do Açu on-line), direcionados para os agricultores familiares desapropriados, conforme Quadro 1:

<sup>1</sup> Expressão utilizada pelo ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, em reunião ministerial no dia 22 de abril de 2020, em período de pandemia da Covid-19, referindo-se à oportunidade de mudar as regras ambientais e simplificar normas, no sentido de afrouxar as medidas protetivas ambientais do governo federal.

### Quadro 1: Desapropriação de terras, condicionantes e RSC

| Efeitos relacionados   | Condicionantes   | RSC   |
|--|--|---|
| Rompimento de relações de vizinhança e comunitária;<br>Desestruturação das relações simbólicas com o lugar;<br>Desestabilização da estrutura agrária local pela mudança dos padrões de apropriação da terra;<br>Interrupção de práticas locais de produção e de subsistência;<br>Interferências no desenvolvimento agrícola local. | Programa de Comunicação Social e Divulgação;<br>Programa de Desapropriação e relocação da população ocupante das terras;<br>Assentamento Vila da Terra;<br>Indenização;<br>Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar;<br>Programa de Mobilização, Captação e Desmobilização da mão de obra. | Programa de Fortalecimento da Agricultura Familiar;<br>Doação de instrumentos de trabalho para associação de produtores rurais;<br>Doação de 1 ônibus e 1 caminhão para a Secretaria de Agricultura de São João da Barra;<br>Projeto Feira do Porto de comercialização de produtos agrícolas. |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do RIMA/DISJB e Porto do Açu (on-line)

Entre as condicionantes, o reassentamento Vila da Terra, dividido em lotes de 2 ha e com casas padronizadas, visou a atender moradores que tinham até 10 ha de terras. Entre as queixas dos reassentados, a principal, conforme pesquisa de Alvarenga (2013), era quanto ao não recebimento do título de propriedade dos lotes devido à Fazenda Palacete, onde foi construído o reassentamento, estar em litígio. Outra questão destacada por Alvarenga (2013, p. 82) foi o receio dos reassentados de perderem o benefício social Auxílio Produção, concedido pela empresa LLX caso esta soubesse das críticas e queixas, que, para o pesquisador, “representa perda de autonomia e uma forma de intimidação”.

A indenização foi direcionada para as famílias com terrenos maiores de 10 ha, com aproximadamente 80% das famílias ainda aguardando o recebimento. Elas contestam legitimamente em juízo o valor calculado pelos peritos da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (CODIN), que ficou abaixo dos valores estimados pelos peritos indicados pela justiça de SJB. Destaca-se também que 90% dos processos de desapropriação distribuídos no final de 2010 na Comarca de São João da Barra – que têm como autora a CODIN – afetaram pessoas idosas, e alguns proprietários faleceram sem terem recebido a compensação, passados dez anos das primeiras desapropriações. Além disso, a terra expropriada está sem cumprir sua função social, com aproximadamente 90% sem uso.

Necessário assinalar que as desapropriações ocorreram por meio de violência, violação de direitos, assédio moral, intimidações e que essas duas condicionantes estão longe de compensar a violência sofrida pelos agricultores expropriados. Eles tiveram, utilizando a expressão de Bermann (2007, p. 142), “violentadas as suas bases materiais e culturais de existência”, e as condicionantes não dão respostas a essa violência. O reassentamento não assegura as condições de vida anteriores, e as indenizações – judicialmente contestadas – revelam que a terra foi expropriada para fins de especulação. Dessa maneira, essas condicionantes não protegem as existências sociais dos expropriados do Açu, antes indicando seu uso para fins de marketing e legalidade do CLIPA.

Sobre as ações de RSC, entendemos que a tomada da terra e da moradia e a perda dos instrumentos de trabalho mostraram-se passíveis de compensação pelo empreendimento, mesmo não sendo realizadas na perspectiva de “proteger as existências sociais” dos agricultores. Por sua vez, o rompimento de vínculos e a desorganização familiar e comunitária e as perdas simbólicas são listados como efeitos relacionados com a desapropriação e remoção, porém não são apreendidos como objetos de mitigação ou de compensação e nem de RSC, indicando que, no licenciamento, só é mitigado e compensado o que é precificado pelo mercado.

No caso do controle dos impactos sobre a pesca, este também é feito com medidas que incluem condicionantes e ações de RSC, conforme Quadro 2:

### Quadro 2: Impactos na pesca, condicionantes e RSC

| Efeitos relacionados   | Condicionantes  | RSC   |
|--|---|---|
| Perda ou restrição de área da pesca;<br>Risco de acidentes com embarcações;<br>Perda de materiais e instrumentos de trabalho | Programa de Comunicação Social e Divulgação;<br>Programa de Educação Ambiental;<br>Programa de Educação dos Trabalhadores | Reforma e doação de equipamentos odontológicos;<br>Reforma e doação de equipamentos e treinamento de monitores de informática;<br>Legalização de embarcações;<br>Reforma da sede do Núcleo de Pesca do Açú;<br>Doação de kits de navegação;<br>Doação de lancha e computador;<br>Implantação de Centro de Formação de Pescadores;<br>Aquisição de imóvel para Colônia de pescadores;<br>Cursos, oficinas e treinamentos |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do RIMA/DISJB e Porto do Açú (on-line)

O Quadro 2 mostra que a Educação Ambiental (EA) juntamente com as doações para as Colônias (Z-01, Z-02, Z-19) são as principais medidas de controle dos impactos na pesca. Esse dado é relevante não só pelas concepções que orientam a EA como pelo seu papel no licenciamento quanto à “proteção das existências sociais”.

Em uma perspectiva conservadora, a EA é um instrumento disciplinador do público-alvo, que, no caso do CLIPA, são os pescadores a serem orientados para a nova realidade da pesca, agora restrita, e os trabalhadores da segurança, geralmente terceirizados, para lidarem com os pescadores que resistem à interdição, evitando acidentes e perda de material de trabalho.

A concepção crítica da EA, por sua vez, vincula-se às lutas contra a injustiça ambiental e à superação das relações sociais destrutivas da natureza. Ela busca, por meio de um processo argumentativo contínuo, ressignificar ideologicamente a questão ambiental ao articular EA crítica, justiça ambiental e ecologia política (LOUREIRO e LAYRARGUES, 2013).

Nessa concepção se vincula o Projeto Pescarte, um projeto de mitigação socioambiental da Petrobras desenvolvido em parceria com a UENF em SJB e em outros municípios do Norte Fluminense e Baixadas Litorâneas.

Contudo, a despeito da importância da EA como condicionante, ela não é uma panaceia e não possui capacidade para responder às questões objetivas e subjetivas que envolvem o controle da pesca pelo Porto do Açú, que afeta, além da renda e o trabalho, a autonomia e a liberdade, “expressões da existência social do pescador”.

Mostra-se curioso a EA ser uma condicionante adotada na maioria dos licenciamentos que envolvem grandes empreendimentos como o CLIPA, e ainda a forma como é adotada. O empreendimento impacta, e os impactados tornam-se os alvos da EA; o gerenciamento da EA fica a cargo dos empreendimentos – assim como ocorre com as demais condicionantes – que possuem a obrigação de comunicar, via relatórios ao órgão licenciador, o desenvolvimento da condicionante.

Sobre as ações de RSC, elas ocorrem em forma de doações de equipamentos, instrumentos de trabalho, reforma de infraestrutura e outras para as colônias. Elas sugerem que o Porto do Açú busca compensar o impacto na pesca com as mesmas atividades que a

restringem. Também podem funcionar como apaziguamento de conflitos e silenciamento de protestos, não se voltando para a proteção dessa atividade tradicional. As doações também podem criar conflitos entre os pescadores cooptados e os que se negam a se comprometer com o empreendimento.

Quanto ao impacto da salinização de água e solo, este ocorreu a partir de 2012 e afetou a agricultura, a irrigação, dessedentação de animais e consumo humano. No entanto, mesmo comprovado por estudos científicos realizados pela UENF<sup>2</sup>, e com sua previsão no RIMA/DISJB, a empresa LLX negou sua ocorrência (LATINI, 2016). Diante dessa posição da LLX, agricultores e o Ministério Público Federal ajuizaram ação, e a LLX foi multada, obrigada a apoiar financeiramente a implantação do Parque Estadual do Açú e a reparar os pontos dos canais do 5º Distrito que estavam assoreados.

O agravamento da erosão costeira ocorreu a partir de 2012 devido à construção do quebra-mar do Porto do Açú. Em 2014, a erosão provocou a interdição de casas e de pequenos comércios pela Defesa Civil de SJB, e houve comprometimento da infraestrutura local, no entanto, com base em um estudo encomendado pela Prumo, atual controladora do CLIPA – que concluiu que o efeito erosivo não tinha relação com as estruturas portuárias – a empresa não reconheceu o impacto como relacionado com o Porto do Açú, apesar de constar a sua previsão no RIMA da Unidade de Construção Naval (UCN) e sua respectiva condicionante, o Programa de Monitoramento da Dinâmica Sedimentológica Marinha e de Erosões Costeiras (PEDLOWSKI, 2014).

## **Relações público-privadas: influência na “proteção das existências sociais” no Açú**

No âmbito das relações entre o empresário Eike Batista – do grupo EBX e primeiro proprietário do CLIPA – e empresas do Porto com governos municipais, estaduais e federal, e com políticos, estão legislações, apoios a candidaturas, corrupção, parcerias em obras e doações.

<sup>2</sup> Em 2012, foi realizada coleta de água em vários pontos do 5º Distrito por pesquisadores do Laboratório de Ciências Sociais da UENF. Entre os meses de abril e agosto de 2015, para sua pesquisa de mestrado, Latini coletou 110 amostras de água.

Pelo município de SJB, destacam-se a Lei n.º 50/2006, que aprovou o novo Plano Diretor definindo as zonas industriais de SJB, e a Lei n.º 105/2008, que disciplina tratamento fiscal de imóveis e serviços vinculados à construção da Zona Industrial do Porto do Açú.

Pelo ERJ, estão os decretos que desapropriaram 7.200 ha de terras no âmbito da parceria entre a empresa LLX/EBX e a CODIN para a construção do DISJB. Essa parceria, que resultou na venda das terras pela CODIN para a LLX sem licitação, é questionada judicialmente<sup>3</sup>.

Em SJB, a reeleição da prefeita Carla Machado<sup>4</sup> e, em Campos dos Goytacazes, a eleição de Rosinha Garotinho<sup>5</sup> à prefeitura – municípios de influência direta do CLIPA – contaram com o apoio de Eike Batista, que, em 2011, recebeu a medalha de Barão de São João da Barra, maior honraria do município.

O CLIPA também teve apoio do Legislativo de SJB. Recebeu apoio de presidentes da República, como de Dilma Rousseff, em visita em 2012, e de Michel Temer, em 2017, que, na ocasião, assinou o decreto de criação da Zona de Processamento de Exportação (ZPE), e o apoio da grande mídia e de organizações empresariais. À luz dos novos regionalismos e localismos (VAINER, 2007), essas relações são reveladoras das imbricações entre forças políticas locais e regionais e forças externas que se entrecruzam para garantir os interesses de grandes corporações e empreendimentos, como do grupo EBX e do CLIPA, por meio de vantagens fiscais e ambientais.

Sob a ótica da “acumulação por espoliação” (HARVEY, 2010)<sup>6</sup>, essas relações público-privadas revelam a subserviência e captura de governos e políticos que se curvam ao mercado e às grandes corporações, que possuem interesses alheios às expectativas locais/regionais. É nítido que o que está ocorrendo no 5º Distrito também expressa a omissão de governantes municipais e estaduais em face dos danos à “proteção das existências sociais”.

---

3 Ação Civil Pública n.º 0331355-25.2015.8.19.0001, do Tribunal de Justiça do ERJ.

4 Prefeita no período de 2005 a 2008 e de 2017 a 2020.

5 Governadora do estado do Rio de Janeiro no período de 2003 a 2007 e prefeita de Campos dos Goytacazes entre 2009 e 2012 e de 2013 a 2016.

6 Em Harvey a espoliação atual remete às origens da apropriação na fase da acumulação primitiva de capital, realizada com métodos de pilhagem, saque, escravização, violência e espoliação, para fins de valorização do capital superacumulado, que através dos métodos espoliativos libera recursos (trabalho, terra, água, minerais e outros) a preço baixo.

Essas relações também mostram os vínculos que grandes empreendimentos com perfil espoliador têm com a corrupção. É o caso do ex-governador do ERJ Sérgio Cabral – preso desde 2016 pela Operação Lava Jato do Ministério Público Federal – que, em 2019, confessou ter recebido 16 milhões de dólares para sancionar, em 2009, decretos de desapropriação para o DISJB, favorecendo o Grupo EBX, conforme reportagem de Mesquita (2019) para o Jornal Brasil de Fato.

Com base em Gudynas (2017), ao alimentar partidos políticos e práticas eleitorais, a corrupção facilita a ocultação de impactos sociais e ambientais, a violência e criminalização das comunidades locais e a obtenção de concessões e de vantagens tributárias, e muito provavelmente, sem ela, projetos com características de alto impacto dificilmente seriam aprovados.

Além das condicionantes do CLIPA, o estado se faz presente em SJB com as rendas petrolíferas (royalties e participações especiais) e com o Programa Bolsa Família (PBF) que, em maio de 2018, tinha 3.274 famílias beneficiárias (MDS, 2018), quase 10% da população do município, que é de, aproximadamente, 35 mil habitantes. O 5º Distrito é alvo do projeto PEA Pescarte, citado anteriormente, e conta com instituições de assistência social (Centro de Referência da Assistência Social), saúde (Unidade Básica de Saúde) e unidades escolares. Essas informações sociais são importantes para pensar o papel das instituições protetivas no 5º Distrito.

O 5º Distrito e outras localidades de SJB também recebem apoio das empresas portuárias, conforme Quadro 3:

**Quadro 3: Obras, apoios e doações do Porto do Açú em SJB**

| Infraestrutura  | Administração pública                            | Saúde                               | Segurança pública                                   | Cultura - Apoio   |
|---|--|-------------------------------------|---|---|
| Construção de linha de transmissão de energia elétrica    | Apoio técnico para a elaboração do Plano Diretor | Reforma do Posto de urgência do Açú | Doação de 2 ônibus e equipamentos                   | Agremiações carnavalescas   |
| Obras asfálticas  | Construção das fundações do novo prédio do Fórum |                                     | Doação de 5 viaturas para a Polícia Militar e Civil | Festa de pescadores   |
| Dragagem de canal   |  |                                     |   | Projeto teatral   |
| Pavimentação de estradas                                  |  |                                     |   | Projeto de capoeira   |
| Instalação de poços artesianos e sistemas de distribuição |  |                                     |   | Certificação do Patrimônio Cultural e Centro de Desenvolvimento Territorial |
|   |  |                                     |   | Concurso de marchinhas  |

Fonte: Elaboração própria a partir de informações do RIMA/DISJB e Porto do Açú (on-line)

As informações do Quadro 3 referem-se a obras, apoios e doações feitas para áreas públicas, como de infraestrutura, planejamento territorial, judiciário, saúde, segurança pública e cultura. São áreas estratégicas no quesito capilaridade e controle territorial corporativo e mais ainda para a proteção social e ambiental no território.

Essas informações também são reveladoras da redução do estado na oferta de serviços públicos no território e da abrangência da RSC. Por requisitarem responsabilidades além das tradicionais (fornecedoras de bens e serviços), Schroeder e Schroeder (2004, p. 6) dizem que as empresas estão “afirmando-se como propagadora e garantidora do bem-comum”. No caso de SJB e do seu 5º Distrito, as informações do Quadro 3 sugerem que as empresas portuárias estão, se não atribuindo para si esse papel de “garantidoras do bem-comum”, buscam capilaridade e controle territorial.

Misoczky e Böhm (2013), ao pesquisarem sobre a RSC em território minerário na Argentina, identificaram que seus projetos e ações são focados no risco social, junto com os riscos tradicionais do negócio. São destinados a aumentar o capital humano, social e cultural por meio de parcerias com prefeituras e de doações que são acompanhadas obrigatoriamente pelo reconhecimento público em favor da empresa, que é o que

essas informações sugerem que esteja ocorrendo no 5º Distrito, se estendendo para todo o município.

Misoczky e Böhm (2013, p. 328 e 330) também observaram que as empresas buscam “estabelecer vínculos institucionais com as universidades públicas e privadas por meio de contratos e subsídios”, e que a RSC é “um instrumento de desmobilização das resistências, de silenciamento de contestações históricas, ao invés de lidar com questões (sociais, econômicas e ambientais) decorrentes das atividades da empresa”.

O cenário indica que o controle dos riscos aos negócios do CLIPA não contempla os riscos à “proteção das existências sociais” em SJB, seja por parte das empresas, seja pelo governo municipal. Assim, diante do exposto, cabe também considerar o papel das universidades locais/regionais na proteção socioterritorial do 5º Distrito.

## Conclusão

Este estudo tratou da compatibilidade entre a “proteção das existências sociais” e o CLIPA, identificando a falta de correspondência entre proteção e o megaporto, devido aos seguintes fatores que reverberam nas respostas das políticas protetivas: 1) a instrumentalização do licenciamento pelo CLIPA; 2) as ações de RSC voltadas ao controle do risco; e 3) as relações público-privadas.

Isto se coloca tendo em vista que, mesmo com as condicionantes implementadas, os grupos sociais afetados, como os agricultores familiares expropriados de suas terras, ainda aguardam serem compensados da forma que consideram justa, e os pescadores artesanais continuam aguardando respostas à exclusão dos “campos de pesca”.

Além do mais, há efeitos dos impactos que não foram objeto de mitigação ou compensação. São aqueles relativos aos valores culturais e simbólicos de grupos sociais tradicionais como o dos pescadores artesanais e de grupos sociais como o dos agricultores familiares, que, de forma semelhante aos pescadores, possuem modos autossustentáveis de vida e trabalho, e de reprodução social, mediados pelos recursos naturais e pela organização social em torno dos vínculos familiares e comunitários e que têm no território o seu lugar de pertencimento.

Outros impactos, como a salinização de água e solo e o agravamento da erosão costeira, tiveram sua relação com o empreendimento negada pelo empreendedor, o que inviabilizou qualquer forma de compensação e mitigação, a não ser pela via da judicialização, como ocorreu com a salinização. Por fim, as relações público-privadas são óbices à garantia de proteção dos afetados, ao mesmo tempo em que viabilizaram o empreendimento, enquanto as ações de RSC se voltam para o controle do risco no território. Desta maneira, o licenciamento e suas condicionantes indicam não serem suficientes para dar respostas aos efeitos dos impactos e garantir a “proteção das existências sociais” no 5º Distrito, mas garantir a legalidade e funcionarem como ferramentas de marketing do empreendimento junto às instituições financeiras, fornecedores e clientes.



**DOUTORADO**  
COM LINHA DE PESQUISA EM INSTRUMENTOS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

 UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

# Referências

- ALVARENGA, Felipe M. **Os deserdados do desenvolvimento**: o caso da implantação do complexo portuário e industrial do Açú e seus impactos socioterritoriais. 2013. Dissertação. (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2013.
- BERMANN, Célio. Impasses e controvérsias da eletricidade. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 21, n. 59, 2007.
- GUDYNAS, Eduardo. Corrupción y Extractivismo: mutuamente asociados. **Revista IUH on-line**, São Leopoldo, 10 fev. 2017. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/161-noticias/noticias-espanol/564622-corrupcion-y-extractivismo-mutuamente-asociados> http://www.ihu.unisinos.br/161-noticias/noticias-espanol/564622-corrupcion-y-extractivismo-mutuamente-asociados. Acesso em: 10 nov. 2019.
- HARVEY, David. **O Novo Imperialismo**. São Paulo: Edições Loyola, 2010.
- LATINI, Juliana R. **A Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) enquanto instrumento participativo e preventivo no contexto do neodesenvolvimentismo**: o caso do Complexo Logístico Industrial do Porto do Açú (CLIPA). 2016. Dissertação. (Mestrado em Ecologia e Recursos Naturais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2016.
- LOUREIRO, Carlo F. B; LAYRARGUES, Philippe P. Ecologia Política, Justiça e Educação Ambiental Crítica: perspectivas de aliança contra-hegemônica. **Trab. Educ. Saúde**, Rio de Janeiro, v. 11, n. 1, p. 53-71, jan./abr., 2013.
- MARTINI, Luiz C. P.; LANNA, Antônio E. Medidas compensatórias aplicáveis à questão da poluição hídrica de origem agrícola. **RBRH - Revista Brasileira de Recursos Hídricos** [online], v. 8, n. 1, p. 11-136, jan./mar., 2003. Disponível em: [https://abr.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/37/9b7720ca39629f937d3d08f9ce0fa04f\\_b146d63112b441abd81848eefdedee87.pdf](https://abr.s3.sa-east-1.amazonaws.com/Sumarios/37/9b7720ca39629f937d3d08f9ce0fa04f_b146d63112b441abd81848eefdedee87.pdf). Acesso em: 20 out. 2019.
- MDS - Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome. **Relatório de Informações Sociais do BF/Cadastro Único**. Maio 2018. Disponível em: <http://mds.gov.br/sistemas/sistemas-1/>. Acesso em: 13 jul. 2018.
- MENDONÇA, Gilberto M. de. **O Brasil licenciando e andando**: as relações da política pública ambiental brasileira com a produção e a expansão capitalista do território. 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.
- MESQUITA, Clívia. Cabral confessa propina de Eike para desapropriar terras e construir o Porto do Açú. **Brasil de Fato**, Rio de Janeiro, 28 fev. 2019. Disponível em <https://www.brasildefatorj.com.br/2019/02/28/sergio-cabral-confessa-propina-de-eike-batista-para-construir-porto-do-acu-rj> https://www.brasildefatorj.com.br/2019/02/28/sergio-cabral-confessa-propina-de-eike-batista-para-construir-porto-do-acu-rj. Acesso em: 16 jun. 2020.
- MISOCZKY, Maria C.; BÖHM, Steffen. Resistindo ao desenvolvimento neocolonial: a luta do povo de Andalgá contra projetos megamineiros. **Cad. EBAPE.BR** [online], v. 11, n. 2, p. 311–339, jun. 2013. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/9222/8320>. Acesso em: 20 nov. 2019.
- MONIÉ, Frédéric; VIDAL, Soraia M. do S. C. Cidades, portos e cidades portuárias na era da integração produtiva. **RAP** [online], v. 40, n. 6, p. 975-995, nov./dez., 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rap/v40n6/03.pdf>. Acesso em: 10 out. 2019.
- PASTORINI, Alejandra. As políticas sociais e o serviço social: instrumento de reversão ou manutenção das desigualdades? In: MONTAÑO, Carlos. **A natureza do serviço social**: um ensaio sobre sua gênese, a especificidade e sua reprodução. São Paulo: Cortez, 2006.
- PEDLOWSKI, Marcos A. **Relatório Técnico sobre a análise da variação da linha de costa na Praia do Açú**. Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA). Centro de Ciências do Homem (CCH). Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF). Campos dos Goytacazes, set., 2014. Disponível em: <http://www.robortomoraes.com.br/2014/09/analises-sobre-alteracoes-na-linha-da.html> Acesso em: 04 jul. 2020.
- PEREIRA, Potyara A. P. Proteção Social contemporânea: cui prodest? **Serv. Soc. Soc.**, São Paulo, n. 116, p. 636-651, out./dez., 2013.
- PORTO DO AÇÚ. Disponível em: <https://portodoacu.com.br/sustentabilidade/gestao-social/>. Acesso em: 13 out. 2020.
- QUINTAS, José S. **Introdução à gestão ambiental pública**. 2 ed. revista. Brasília: IBAMA, 2006.
- SCHROEDER, Jocimari T.; SCHROEDER, Ivanir. Responsabilidade Social Corporativa: limites e possibilidades. **RAE** [online], v. 3, n. 1, p. 1-10, jan./jun., 2004. Disponível em: <http://www.rae.com.br/eletronica/index.cfm?FuseAction=Artigo&ID=1573&Secao=COMPTO&Volume=3&Numero=1&Ano=2004>. Acesso em: 20 set. 2019.
- VAINER, Carlos. Planejamento territorial e projeto nacional: os desafios da fragmentação. R. B. Estudos Urbanos e Regionais [online], v. 9, n. 1, p. 9-23, 2007. Disponível em: <https://rbeur.anpur.org.br/rbeur/article/view/167/151>. Acesso em: 10 out. 2019.



## O Emprego e as Empresas do Complexo Portuário do Açú: relato de uma pesquisa

Employment and Companies of the Açú Port Complex: A Research Report

**Resumo:** O texto tem como objetivo analisar o perfil das novas empresas que se instalaram no Complexo Industrial e Portuário do Açú, no município de São João da Barra (RJ), suas relações econômicas com a região e seu relacionamento com as administrações públicas locais. A elaboração do texto baseou-se em dados de pesquisa de campo, além de pesquisa bibliográfica e documental, que teve como objetivo o levantamento de dados até então inéditos. Seus resultados indicam que, dada a complexidade das operações por elas desenvolvidas, as relações comerciais com empresas locais são frágeis. Em particular, os gastos com a aquisição de equipamentos e mão de obra especializada não foram nem serão tão cedo realizados localmente, o que limita a capacidade indutora desses investimentos sobre a economia local/regional.

**Palavras-chave:** Porto do Açú. Emprego. São João da Barra.

**Abstract:** The purpose of the article is to examine the profile of the new companies that have settled in the Industrial and Port Complex of Açú, in the municipality of São João da Barra, Rio de Janeiro State, Brazil, their economic relations with the region and their relationship with local public agencies. The paper was based on field research data, as well as bibliographic and documentary research, which had as its goal the survey of data unpublished so far. Its results show that, given the complexity of the operations developed by them, the commercial relations with local companies are fragile. Particularly, spending on the purchase of equipment and skilled workforce has not been and will not be carried out locally any time soon, which limits the ability to drive these investments into the local/regional economy.

**Keywords:** Açú Port. Employment. São João da Barra.

### Hevilmar Carneiro Rangel

Doutor em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes (UCAM-Campos). Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela UCAM-Campos. E-mail: hcrangel@gmail.com

### Rosélia Piquet

Doutora em Teoria Econômica pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pesquisadora 1 A do CNPq. Professora e coordenadora dos Programas de Mestrado e Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes (UCAM-Campos). E-mail: ropiquet@terra.com.br

### Richard de Castro

Mestre em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela Universidade Candido Mendes (UCAM-Campos). Pós-Graduação Lato Sensu – MBA em Gestão Empresarial pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). E-mail: richard.f.castro@hotmail.com

## Introdução

O texto tem como objetivo analisar o papel do Complexo Portuário e Industrial do Açu em seus aspectos econômicos no município de São João da Barra (RJ), sede do Complexo. Tendo em vista que empreendimentos de grande porte como os do Porto do Açu provocam impactos profundos nos locais de sua implantação, causando uma verdadeira ruptura com o contexto econômico, social e ambiental anteriores à sua chegada, o texto procura analisar as relações estabelecidas entre o empreendimento, o município e a região em que se localiza.

A forte demanda internacional de *commodities* agrícolas e minerais, aliada ao desaparecimento dos portos públicos brasileiros, levou a modificações na legislação portuária, permitindo que a iniciativa privada construísse e operasse terminais privados no País.

Em dezembro de 2006, o Complexo veio a ser o primeiro terminal privado do País, implantado pelo Grupo EBX, de propriedade do empresário Eike Batista.

Nos anos entre o início das obras até 2013, ocorreram profundas modificações no Grupo EBX, que entra em rápido declínio, e, em dezembro desse mesmo ano, o grupo norte-americano EIG Global Holding tornou-se o principal acionista, assumindo o controle do empreendimento. Embora com atrasos, as obras portuárias foram retomadas.

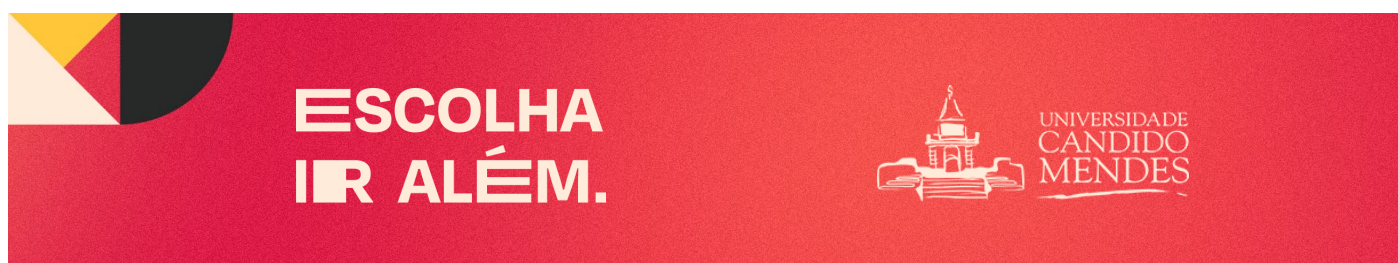
O Complexo Portuário do Açu tornou-se, então, de propriedade da empresa Prumo Logística Global, controlada pelo EIG Global Energy Partners, fundo americano que opera nos setores de energia e infraestrutura e que passa a deter 91,7% do capital da empresa.

O texto tem como objetivo apresentar e analisar o estágio atual em que se encontra a implantação das empresas que se localizam na retroárea portuária e as relações comerciais estabelecidas com a região, em especial, com o município. A elaboração do texto

baseou-se em dados de pesquisa de campo, além de levantamento bibliográfico e documental, que teve como objetivo identificar o perfil das novas empresas e seu relacionamento com as administrações locais. A pesquisa de campo foi desenvolvida por meio de entrevistas semiestruturadas com altos administradores das empresas e com lideranças municipais, o que permitiu o conhecimento de dados inéditos sobre o Complexo Portuário.

## O porto e as empresas nele localizadas

Como o Porto do Açu está estrategicamente localizado ao norte do estado do Rio de Janeiro, próximo às Bacias de Campos, de Santos e do Espírito Santo, seu posicionamento lhe confere condições de acesso marítimo e apoio logístico às empresas petrolíferas que atuam nas principais áreas de exploração e produção de petróleo e gás *offshore*, o que pode ser visualizado no mapa apresentado na Figura 1.



**Figura 1: Mapa de acesso ao Porto do Açu**



Fonte: Porto do Açu, 2019

Devido à sobrecarga que já vinha ocorrendo na base de apoio *offshore*, localizada em Macaé, e à estratégia da Prumo no sentido de fortalecer o papel do Porto do Açu como alternativa logística ao segmento de petróleo e gás, a localização de novas empresas em sua retroárea tornou-se intensa. É nessa área do Porto que já se encontram localizadas 16 empresas entre prestadoras de serviços e fornecedoras de produtos e equipamentos, entre as quais as 12 empresas pesquisadas.

No presente, o Porto dispõe de nove terminais, destacando-se o Terminal 1, dedicado à movimentação de minério de ferro e ao transbordo de petróleo. No Terminal 2, são operadas as cargas gerais de outros minerais, como carvão e bauxita, e as chamadas “cargas de projetos”, tais como tubulações destinadas aos serviços de prospecção e exploração em alto mar, assim como as operações de abastecimento de 64 plataformas, sendo 60 em operação na Bacia de Campos e quatro na Bacia do Espírito Santo.

Efetou-se o levantamento das empresas que se encontram instaladas no Porto, tendo sido identificado que, atualmente, 16 empresas encontram-se efetivamente instaladas no Complexo. Entre estas, 12 foram analisadas por meio de pesquisa qualitativa com roteiro semiestruturado.

O roteiro das entrevistas foi organizado em três blocos: inicialmente, constam perguntas gerais com o objetivo traçar o perfil das empresas pesquisadas; o segundo

visa identificar as relações comerciais estabelecidas entre a empresa entrevistada e as demais empresas do Porto e da região; o terceiro objetiva identificar como as empresas se relacionam com as autoridades locais.

Dado que houve o compromisso da não divulgação da identidade tanto das empresas quanto dos entrevistados, será apresentada a Tabela 1 contendo apenas o perfil desse conjunto segundo o país de origem; o início da operação no Porto; a atividade principal que desenvolve no Brasil; e o número de empregados.

**Tabela 1 - Relação de empresas pesquisadas no Porto do Açu**

| <b>Empres<br/>a</b> | <b>Joint<br/>ventur<br/>e</b> | <b>País de<br/>origem</b> | <b>Início de<br/>operaçã<br/>o</b> | <b>Nº de<br/>empregado<br/>s</b> | <b>Atividade principal</b>                               |
|---------------------|-------------------------------|---------------------------|------------------------------------|----------------------------------|--|
| 1                   | Sim                           | França/EUA                | 2014                               | 400                              | Produção de tubos flexíveis                              |
| 2                   | Não                           | Brasil                    | 2017                               | 46                               | Logística de abastecimento das plataformas de petróleo   |
| 3                   | Não                           | Inglaterra                | 2014                               | 140                              | Recebimento, tratamento e exportação de minério de ferro |
| 4                   | Não                           | Brasil                    | 2018                               | 3.200                            | Construção civil   |
| 5                   | Sim                           | EUA/Alemanha              | 2018                               | 12                               | Geração de energia elétrica                              |
| 6                   | Não                           | EUA                       | 2013                               | 25                               | Administração portuária                                  |
| 7                   | Não                           | EUA                       | 2013                               | 500                              | Produção de tubos flexíveis                              |
| 8                   | Não                           | Brasil                    | 2016                               | 200                              | Construção civil   |
| 9                   | Sim                           | EUA/Inglaterra            | 2015                               | 40                               | Transbordo de petróleo                                   |
| 10                  | Não                           | Brasil                    | 2015                               | 20                               | Aluguel de armazéns e terminal marítimo                  |
| 11                  | Sim                           | EUA/Holanda               | 2017                               | 50                               | Serviços diversos para embarcações navais                |
| 12                  | Não                           | EUA                       | 2016                               | 250                              | Operação e logística <i>offshore</i>                     |

Fonte: Dados da pesquisa de campo realizada em julho de 2019

Pelos dados da Tabela, veem-se que predominam grandes empresas que atuam em âmbito multinacional, muitas delas líderes mundiais em produtos ou serviços dos setores nos quais atuam. No conjunto das empresas pesquisadas, predominam as que prestam serviços especializados voltados à produção e ao abastecimento de plataformas e ao transbordo de petróleo.

Sete dessas empresas são de nacionalidade norte-americana, sendo três exclusivamente americanas e quatro em joint venture com empresas de países europeus (França, Alemanha, Inglaterra e Holanda). Entre estas, duas são grandes produtoras de tubos flexíveis aplicados na produção offshore de águas profundas e ultraprofundas dos campos petrolíferos.

Entre as quatro empresas brasileiras, uma delas é a encarregada da construção das duas termelétricas previstas para o Porto, e a outra é responsável pela construção do centro de convivência (hotel, lojas e restaurantes). São, portanto, de atuação temporária. Quanto às demais, uma é grande empresa nacional do setor petrolífero, e outra trabalha com aluguel de armazéns e terminal marítimo.

Cabe destacar o papel da empresa Anglo American, multinacional inglesa de porte internacional, responsável, na área do Porto, pelo recebimento e tratamento de secagem do minério de ferro

procedente de Minas Gerais para os navios de transporte internacional. Embora não empregando grande contingente de funcionários, desempenhou papel histórico, visto que, inicialmente, o objetivo da implantação do Porto foi o de ser um grande terminal marítimo de exportação de minério de ferro.

Uma vez que o Porto entrou em fase operacional a partir de 2014, a implantação das empresas ocorreu a partir dessa data, à exceção de uma, portanto, a partir do período de gestão da Prumo Logística. No total, as empresas instaladas já investiram valores superiores a R\$ 10 bilhões, segundo dados da Prumo de 2018 (apud Rangel, 2018, p. 74).

Passando ao segundo bloco de perguntas – que visam identificar as relações comerciais com empresas da região –, quando os entrevistados foram instados a informar se adquiriam produtos ou serviços localmente, cinco afirmaram que sim, enquanto sete não adquiriam nada. Essa pequena diferença poderia, à primeira vista, parecer animadora em relação aos efeitos positivos que as empresas estariam exercendo sobre as empresas regionais. Contudo, quando se perguntava que tipo de produto ou serviço era demandado, as respostas, invariavelmente, eram: pequenas compras de material de escritório e produtos alimentícios em pequenas quantidades; quanto à contratação de serviços, apenas os

de limpeza e a manutenção de equipamentos de escritório, tais como ar-condicionado, reparos elétricos e hidráulicos. Todos afirmaram que as atividades propriamente industriais, assim como as de transporte e transbordo de óleo, devido à sua complexidade, eram atendidas por outras empresas localizadas no próprio Porto ou por empresas de fora da região.

Os que responderam não comprar “nada” na região procuravam justificar argumentando que, dado o seu porte ou a complexidade das operações que desenvolviam, nenhuma empresa regional apresentava condições de atender à demanda por elas exercida. Cabe destacar que os entrevistados não demonstraram estabelecer diferenciação entre os recursos (empresariais ou de mão de obra qualificada) disponíveis em São João da Barra ou em Campos dos Goytacazes, cidade que atualmente possui cerca de 500 mil habitantes e é polo regional no Norte Fluminense. A maior parte declarou adquirir os produtos no Rio de Janeiro ou diretamente de fábricas localizadas em outros estados. Apenas uma das multinacionais explicou que todos os insumos industriais eram provenientes da Dinamarca, pois nem sequer o Brasil dispunha deles. As relações com as demais empresas do Porto praticamente ocorrem apenas com a Prumo Logística por ser a administradora do Porto.

As respostas surpreendem quando são específicas quanto às relações da empresa com o setor público dos municípios: dez entre as 12 empresas entrevistadas afirmaram não manter relacionamento com o setor público, a não ser os estritamente formais, exercidos por funcionários encarregados do pagamento de taxas e impostos, licenças e outras tarefas burocráticas. Apenas duas empresas afirmaram ter bom relacionamento com secretários da Prefeitura de São João da Barra.

O número de postos de trabalho das empresas entrevistadas atinge 4.880 postos. Destes, 1.680, em atividades permanentes e 3.200, em atividades temporárias, na construção das termelétricas e no centro de convivência. Observando-se os dados da Tabela – síntese anterior –, verifica-se que existe grande diferenciação entre elas quanto aos empregos gerados, indo de 3.200 empregados até o extremo oposto, de apenas 12, dado que as áreas de atuação são diferenciadas.

Um ponto valorizado no levantamento de campo foi o de avaliar não só o quanto as empresas ofereciam em termos de postos de trabalho, mas principalmente se existiria algum esforço de aproveitamento da mão de obra local como também se realizavam treinamento de pessoal.

No que respeita ao treinamento, a quase totalidade dos entrevistados afirmou que as contratações, de modo geral, são feitas com pessoal já qualificado para as funções que irá assumir, sendo orientado durante uma ou duas semanas quanto à estrutura organizacional da empresa e aos processos específicos de trabalho. Foram citados os seguintes tipos de treinamento específico: trabalho em ambiente confinado,

segurança em altura; trabalho com máquinas rotativas, pontes rolantes, operações de ancoragem; segurança nas tarefas em plataformas, procedimentos nas operações de transbordo. As normas desse item foram indicadas como as mais rigorosas, dada a elevada probabilidade de vazamentos perigosos quanto ao meio ambiente. Todos os entrevistados afirmaram serem as normas de segurança e a prevenção de acidentes rigorosamente exigidos de seus funcionários por todas as empresas localizadas no Porto.

Com a entrada de empresas tão distintas das até então existentes no município, torna-se evidente a ruptura que ocorreria na composição do emprego local, o que será analisado no item 2.

## Uma avaliação do cenário econômico no município

A economia do município cresceu e se tornou importante desde a colonização da Região Norte Fluminense graças à construção de um porto fluvial, próximo à foz do rio Paraíba do Sul, que permitia a saída da produção da região, como açúcar, aguardente, café, couros, carnes e aves para distribuição no mercado nacional. Este porto atingiu seu auge no final do século XVIII até meados do século XIX, trazendo prosperidade para o município.

Com a chegada da ferrovia, o porto entrou em decadência, assim como a economia do município que, durante muitos anos, passou a depender de uma fraca atividade rural e da produção de três empresas: a Companhia Açucareira Usina Barcelos, que fabricava açúcar e álcool; o Grupo Thoquino, fabricante do conhecido Conhaque de Alcatrão São João da Barra; e a Tecex Fiação e Tecelagem, fabricante de fios e tecidos. (UENF, 2016, p.15, apud Castro, 2019). Dessas empresas, apenas o Grupo Thoquino permanece em atividade; a primeira delas foi desativada em 2009, e a segunda, em 2008.

A economia do município só não entrou em colapso total graças às receitas oriundas dos royalties do petróleo, que crescem a partir de 2008, causando forte aumento na receita municipal até 2014, conforme apresentado na Tabela 2. Entretanto, uma forte crise afetou a indústria do petróleo a partir de 2015, atingindo seu auge em 2016. Este fato provocou uma queda na arrecadação de royalties, que afetou fortemente os municípios dependentes dessa receita. Entre 2012 e 2016, a diminuição das receitas de royalties em São João da Barra foi de 71%; em Macaé, de 63%; e, em Campos dos Goytacazes, de 81%.

**Tabela 2 – Arrecadação de royalties nos municípios de São João da Barra, Macaé e Campos dos Goytacazes (MR\$)**

| <b>ano</b> | <b>São João da Barra</b> | <b>Macaé</b> | <b>Campos dos Goytacazes</b> |
|------------|--------------------------|--------------|------------------------------|
| 2006       | 112.023                  | 833.452      | 1.735.697                    |
| 2007       | 89.925                   | 692.406      | 1.520.183                    |
| 2008       | 293.786                  | 920.878      | 2.134.980                    |
| 2009       | 292.837                  | 675.374      | 1.724.859                    |
| 2010       | 335.699                  | 683.889      | 1.682.407                    |
| 2011       | 390.192                  | 752.778      | 1.916.640                    |
| 2012       | 343.419                  | 798.631      | 1.993.676                    |
| 2013       | 316.393                  | 719.863      | 1.806.139                    |
| 2014       | 309.228                  | 713.526      | 1.579.796                    |
| 2015       | 190.246                  | 413.003      | 741.370                      |
| 2016       | 98.600                   | 291.985      | 387.087                      |
| 2017       | 122.953                  | 429.840      | 502.761                      |
| 2018       | 168.885                  | 624.863      | 698.804                      |

Fonte: Info Royalties, 2019 – Elaboração dos autores

No entanto, como o Porto do Açu já se encontrava em operação em 2016, a queda na arrecadação de royalties afetou São João da Barra com um impacto menor do que nos demais municípios, pois houve um crescimento de outros tipos de receita provenientes, principalmente, de atividades industriais, de construção civil e de serviços.

Os dados da Tabela 3, contudo, indicam o forte papel que o início da construção do Porto, em 2006/2007, teve no crescimento de impostos em São João da Barra. Fica evidente que esse aumento pode ser atribuído ao complexo portuário, pois o crescimento deste imposto supera, de forma surpreendente, outros do Norte Fluminense. Do mesmo modo, destaca-se a arrecadação de Imposto sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS), afetado principalmente

a atividades na construção civil, que em São João da Barra cresce mesmo após a crise de 2016 enquanto, em Macaé e Campos dos Goytacazes, continua a declinar nos anos seguintes.

**Tabela 3 – Arrecadação de Imposto Sobre Serviço de Qualquer Natureza (ISS) (MR\$)**

|                              | 2006    | 2008   | 2010   | 2012   | 2014    | 2016   | 2018   | Evolução<br>2018/2006<br>% |
|------------------------------|---------|--------|--------|--------|---------|--------|--------|----------------------------|
| <b>São João da Barra</b>     | 920     | 7.264  | 9.005  | 33.029 | 63.743  | 43.094 | 50.401 | 5.378                      |
| <b>Macaé</b>                 | 110.954 | 207.54 | 301.86 | 473.74 | 611.696 | 597.25 | 494.61 | 346                        |
| <b>Campos dos Goytacazes</b> | 26.117  | 42.445 | 70.684 | 94.270 | 105.83  | 89.335 | 81.208 | 211                        |

Fonte: TCE-RJ, 2019. Elaboração dos autores

O Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) é um imposto estadual sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, do qual, 25% são destinados ao município que participa desta arrecadação.

Trata-se de uma importante fonte de arrecadação dos três municípios pesquisados, no entanto, em São João da Barra, isso se dá de forma muito mais significativa que nos demais. Em especial, observa-se, no período de 2016 e 2018, um aumento de 141% desse imposto em São João da Barra. No mesmo período, esse crescimento foi de 25%, em Macaé, e de 23%, em Campos dos Goytacazes. A arrecadação de ICMS, demonstrada na Tabela 4, em 2016, caiu em Macaé e Campos dos Goytacazes, não afetando São João da Barra.

**Tabela 4 – Arrecadação de Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) (MR\$)**

|                              | 2006          | 2008   | 2010   | 2012   | 2014   | 2016   | 2018          | Evolução<br>2018/2006<br>6 % |
|------------------------------|---------------|--------|--------|--------|--------|--------|---------------|------------------------------|
| <b>São João da Barra</b>     | <b>12.317</b> | 15.849 | 21.222 | 26.619 | 31.248 | 36.395 | <b>87.607</b> | <b>611</b>                   |
| <b>Macaé</b>                 | <b>98.552</b> | 9      | 6      | 7      | 3      | 9      | <b>3</b>      | <b>314</b>                   |
| <b>Campos dos Goytacazes</b> | <b>103.60</b> | 138.76 | 188.85 | 234.58 | 262.22 | 214.59 | <b>264.16</b> | <b>155</b>                   |

Fonte: TCE-RJ, 2019. Elaboração dos autores

**DOUTORADO**  
COM LINHA DE PESQUISA EM INSTRUMENTOS  
DE POLÍTICAS PÚBLICAS

UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES



## Mudanças do mercado de trabalho

Para a análise do comportamento do emprego formal em São João da Barra, foram utilizados dados da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) e do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED) entre 2006, ano que antecede o início da implantação do Porto, e 2018.

Os dados contidos na Tabela 5 indicam movimentos distintos: em primeiro lugar, a crise econômica que afeta o País torna-se dramaticamente evidenciada quando se observa que, entre 2014 e 2018, foram fechados três

milhões e duzentos mil postos de trabalho no Brasil, equivalendo a uma queda de 6% no estoque de empregos, como resultado da crise econômica que se instalou no País. No estado do Rio de Janeiro, essa perda foi de 12,6% e, na Região Norte Fluminense, de 18,2%.

**Tabela 5 – Estoque de empregados formais em municípios selecionados – NF, ERJ e Brasil**


|                                  | 2006         | 2008   | 2010    | 2012    | 2014    | 2016    | 2018*          | Variação<br>2018/2006<br>6 | Evolução<br>2018/2006<br>% |
|----------------------------------|--------------|--------|---------|---------|---------|---------|----------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>São João da Barra</b>         | <b>3.994</b> | 5.312  | 7.397   | 8.873   | 10.415  | 8.362   | <b>10.679</b>  | <b>6.685</b>               | <b>167</b>                 |
|                                  | <b>85.29</b> | 103.15 |         |         |         |         |                |                            |                            |
| <b>Macaé</b>                     | <b>7</b>     | 9      | 115.775 | 141.734 | 147.840 | 126.871 | <b>113.970</b> | <b>28.673</b>              | <b>34</b>                  |
|                                  | <b>84.22</b> |        |         |         |         |         |                |                            |                            |
| <b>Campos dos Goytacazes</b>     | <b>4</b>     | 88.230 | 87.380  | 93.541  | 103.218 | 90.282  | <b>85.405</b>  | <b>1.181</b>               | <b>1,4</b>                 |
| <b>Norte Fluminense (x1.000)</b> | <b>188</b>   | 211    | 227     | 260     | 281     | 243     | <b>230</b>     | <b>42</b>                  | <b>22</b>                  |
| <b>Est. do RJ (x1.000)</b>       | <b>3.374</b> | 3.712  | 4.080   | 4.462   | 4.641   | 4.159   | <b>4.054</b>   | <b>680</b>                 | <b>20</b>                  |
|                                  | <b>35.15</b> |        |         |         |         |         |                |                            |                            |
| <b>Brasil (x1.000)</b>           | <b>5</b>     | 39.442 | 44.068  | 47.459  | 49.572  | 46.060  | <b>46.403</b>  | <b>11.248</b>              | <b>32</b>                  |

Fonte: Dados do Ministério do Trabalho (RAIS/CAGED). Elaboração dos autores em 14/08/2019  
\*Dados do CAGED

**MESTRADO**

PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

**LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE**

 UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

No cenário econômico de São João da Barra entre 2014 e 2016, a redução do emprego formal foi de 19,7%; porém esta redução ocorreu em virtude da forte desaceleração das obras de empresas que estavam em fase de implantação no Porto, o que resultou na diminuição de 57,8% do número de trabalhadores na construção civil no município.

Mesmo em um cenário de redução de postos de trabalho formais como o apresentado, São João da Barra mostra uma evolução diferenciada dos demais municípios da região quando se observa o ocorrido entre 2016 e 2018. Enquanto o município recupera a oferta de postos de trabalho, esta permanece em queda em Macaé e em Campos dos Goytacazes, assim como no estado do Rio de Janeiro. No caso de Macaé, a acentuada perda de postos de trabalho pode ser explicada pelo fato de que, além de ter sofrido dos mesmos problemas que afetaram a economia brasileira e o setor petrolífero, as operações de abastecimento das plataformas de petróleo da Petrobras na Bacia de Campos foram transferidas do Porto de Imbetiba, em Macaé, para o Porto do Açú. Pode-se concluir, portanto, que a recuperação de São João da Barra de 167% na oferta de emprego, marcadamente superior aos demais municípios selecionados, ao estado e ao Brasil, indica a existência de uma força local impulsionando essa tendência, diferentemente daquela que acontece no mercado de trabalho nacional e estadual.

Campos dos Goytacazes, mesmo sendo limítrofe a São João da Barra e município polo da região, apresenta um crescimento de apenas 1,4% entre 2006 e 2018, o que sugere que, até o momento, a influência proveniente da instalação do Complexo Portuário do Açú ainda é pouco aparente, o que fica confirmado quando se recorda que, na pesquisa de campo, foram indicadas pelos representantes das empresas as frágeis relações comerciais das empresas do Porto com esse município.

A Tabela 6 é reveladora das mudanças na estrutura do emprego em São João da Barra: enquanto, em 2006, a Administração Pública e o Comércio Varejista representavam 62% do emprego formal, em 2018, essa participação reduziu-se a 36%. Contrariamente, atividades de baixa representatividade em 2006, tais como a de Indústria Química, de Extrativa Mineral, de Transporte e Comunicações e de Administração Técnica Profissional, que perfaziam apenas 1,8% dos empregos no município, passaram, em 2018, a representar 35% do total da oferta, enquanto a Administração Pública reduziu sua participação a 29%.

**Tabela 6 - Estoque de empregados formais por subsetor econômico em São João da Barra**

|  | 2006         | 2008         | 2010         | 2012     | 2014     | 2016     | 2018*        | Particip. em SJB 2006 (%) | Particip. em SJB 2018 (%) | Evolução 2018/2006 % |
|--|--------------|--------------|--------------|----------|----------|----------|--------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|
| <b>Indústria química</b>                     | 5            | 4            | 4            | 88       | 848      | 805      | 1.077        | 0,1                       | 10,1                      | 21.440               |
| <b>Extrativa mineral</b>                     | 2            | 1            | 0            | 1        | 8        | 170      | 264          | 0,1                       | 2,5                       | 13.100               |
| <b>Transporte e comunicações</b>             | 18           | 61           | 114          | 162      | 201      | 941      | 1.145        | 0,5                       | 10,7                      | 6.261                |
| <b>Adm. técnica profission.</b>              | 44           | 63           | 143          | 312      | 256      | 376      | 1.264        | 1,1                       | 11,8                      | 2.773                |
| <b>Aloj. Comunicação</b>                     | 190          | 277          | 358          | 538      | 580      | 470      | 403          | 4,8                       | 3,8                       | 112                  |
| <b>Comércio varej. Administração pública</b> | 444          | 517          | 600          | 664      | 787      | 727      | 733          | 11,1                      | 6,9                       | 65                   |
|  | 1.997        | 2.211        | 3.583        | 2.636    | 3.970    | 2.782    | 3.080        | 50,0                      | 28,8                      | 54                   |
| <b>Construção civil</b>                      | 281          | 1.292        | 1.747        | 3.133    | 2.676    | 1.129    | 1.619        | 7,0                       | 15,2                      | 476                  |
|  |              |              |              | 7.534    | 9.326    | 7.400    |              |                           |                           |                      |
| <b>Subtotal</b>                              | <b>2.981</b> | <b>4.426</b> | <b>6.549</b> | <b>4</b> | <b>6</b> | <b>0</b> | <b>9.585</b> | <b>74,6</b>               | <b>89,8</b>               | <b>222</b>           |

Fonte: Dados do Ministério do Trabalho (RAIS/CAGED). Elaboração dos autores em 14/08/2019

\*Dados do CAGED

Talvez o maior destaque a ser feito sobre o comportamento do emprego em São João da Barra seja quanto à sua participação na formação do estoque total de empregos: enquanto, em 2006, participou com 2,1% dos empregos totais da região, em 2018, dobrou essa participação, atingindo 4%, superando todos os demais municípios da Região Norte Fluminense com exceção de Macaé e Campos, que detiveram, respectivamente, 50% e 38% dos vínculos empregatícios em 2018 (Castro, 2019, p.37).

Na Tabela 7, constam os dados das mudanças ocorridas nos empregos formais por grau de escolaridade em São João da Barra: enquanto, em 2006, os três primeiros níveis de mais baixa qualificação perfaziam um total de 59% de sua população, em 2018, essa participação reduziu para

29,3%. A maior participação dos níveis mais elevados de qualificação ressalta o novo perfil exigido pelas atividades do Porto. Enquanto, antes da implantação do Porto, não havia nenhum profissional com curso de mestrado ou doutorado no município, a partir de 2010, surgem os primeiros registros, atingindo o maior contingente em 2014.

**Tabela 7 - Estoque de empregados formais por grau de escolaridade em São João da Barra**

|                           | 2006        | 2008        | 2010        | 2012        | 2014         | 2016        | 2018*        | Particip. em SJB 2006 (%) | Particip. em SJB 2018 (%) | Evolução 2018/2006 % |
|---------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|--------------|-------------|--------------|---------------------------|---------------------------|----------------------|
| <b>Analfabetos</b>        | <b>72</b>   | 41          | 32          | 16          | 11           | 10          | <b>30</b>    | <b>1,8</b>                | <b>0,3</b>                | <b>-58</b>           |
| <b>Fundam. incompleto</b> | <b>1.39</b> | 1.65        | 2.04        | 1.68        |              | 1.17        |              |                           |                           |                      |
|                           | <b>1</b>    | 9           | 7           | 2           | 1.629        | 2           | <b>1.407</b> | <b>34,8</b>               | <b>13,8</b>               | <b>1,2</b>           |
| <b>Fundam. completo</b>   | <b>893</b>  | 2           | 8           | 7           | 1.891        | 7           | <b>1.559</b> | <b>22,4</b>               | <b>15,2</b>               | <b>75</b>            |
|                           | <b>1.29</b> | 1.75        | 2.48        | 4.23        |              | 3.70        |              |                           |                           |                      |
| <b>Médio completo</b>     | <b>4</b>    | 9           | 6           | 2           | 4.505        | 4           | <b>4.929</b> | <b>32,4</b>               | <b>48,2</b>               | <b>281</b>           |
|                           |             |             |             | 1.33        |              | 1.92        |              |                           |                           |                      |
| <b>Superior completo</b>  | <b>344</b>  | 451         | 822         | 4           | 2.273        | 9           | <b>2.302</b> | <b>8,6</b>                | <b>22,5</b>               | <b>569</b>           |
| <b>Mestrado/doutorado</b> | <b>0</b>    | 0           | 2           | 22          | 106          | 90          | <b>**</b>    | <b>-</b>                  | <b>-</b>                  | <b>-</b>             |
| <b>Subtotal</b>           | <b>3.99</b> | <b>5.31</b> | <b>7.39</b> | <b>8.87</b> | <b>10.41</b> | <b>8.36</b> | <b>10.22</b> | <b>100</b>                | <b>100</b>                | <b>156</b>           |

Fonte: Dados do Ministério do Trabalho (RAIS/CAGED). Elaboração dos autores em 14/08/2019

\*Dados do CAGED

\*\*Não informado

É possível afirmar que essa melhoria na escolaridade do trabalhador formal decorre da presença das novas empresas que se instalaram no Complexo Portuário do Açú, uma vez que operam em segmentos como exploração e produção de petróleo e gás, indústria de transformação de alta tecnologia, operação portuária, transporte marítimo de cargas e serviços de engenharia altamente exigentes quanto à qualificação profissional.

## Conclusões

O início das operações do Porto do Açú em 2014 e sua crescente consolidação como base de apoio do complexo petrolífero da Bacia de Campos indicam que a Região ao Norte do estado do Rio encontra-se marcada por grandes investimentos articulados à economia mundial e à inserção brasileira na divisão internacional do trabalho como exportador de *commodities*. As evidências empíricas aqui trazidas apontam para o fato de que a Região Norte Fluminense e particularmente o município de São João da Barra, encontram-se submetidos a um conjunto de mudanças que dará lugar a um intenso processo de requalificação desse espaço, seja qual for o seu resultado em termos de desenvolvimento ou não. Também ficou evidente que esse processo não é resultante de políticas públicas concebidas com tal propósito. Ao contrário, resulta de processos decisórios liderados por grandes empresas nacionais e internacionais.

Reza a literatura que trata das relações porto-cidade que o porto-indústria caracteriza-se por ter pouca relação com seu entorno, suas áreas de influência são longínquas; realizam uma ocupação e um uso intensivo de espaço não urbano, ocupando extensas áreas com as atividades desenvolvidas em sua retroárea, sendo este o quadro encontrado no município pesquisado.

As entrevistas indicam que parte substancial dos investimentos na implantação das empresas – especialmente os gastos com aquisições de máquinas, equipamentos, projetos de engenharia e mão de obra especializada – não foram, nem serão tão cedo, contratadas no entorno do Porto, no estado e, em alguns casos, nem mesmo no País, o que limita, e muito, a capacidade indutora desses investimentos sobre a economia local/regional.

Com o redirecionamento do projeto do Porto, quando da passagem do controle do Grupo EBX – cujo projeto

de sua retroárea era baseado em empresas de setores industriais diversos, com estratégias diferenciadas – para a multinacional Prumo Logística, a zona industrial perdeu sua feição multifuncional anteriormente prevista e passou a centrar suas atividades no processamento e na exportação do minério de ferro e, sobretudo, no apoio logístico às plataformas *offshore* das Bacias de Campos e do Espírito Santo. Como afirma Monié (2016), “em consequência disso, a zona industrial portuária participará de um espaço de fluxos de menor complexidade: exportação de *commodities* e logística de curto alcance destinada às unidades de extração de óleo”.

É ponto de acordo na literatura que trata dos impactos de grandes empreendimentos, que estes – os agentes mais poderosos na reestruturação do espaço – têm sido os das grandes corporações, cujas ações podem acentuar – em lugar de mitigar – as desigualdades regionais. Nesta mesma linha de argumentação, Bercker (2006) chama atenção para o fato de que, apesar do fortalecimento da sociedade civil organizada, as redes atuais, grosso modo, reproduzem o padrão histórico de conexão das áreas produtoras aos portos, criando, assim, extensos *territórios logísticos de escoamento*, os quais têm sido mais funcionais em relação à lógica dos negócios dessas empresas do que em relação ao desenvolvimento local-regional.

Embora com todas as limitações indicadas pela literatura que versa sobre o tema, é oportuno reconhecer que as atividades do Complexo Portuário do Açú proporcionaram benefícios econômicos ao município sob a forma de aumento da oferta de empregos formais e elevação de impostos, assim como novo destaque no cenário regional. Se esses benefícios de curto prazo serão ou não ampliados e sustentados, resultantes do embate e da colaboração entre agentes públicos, produtivos e sociais da região, só o tempo irá responder.

# Referências

- ANGELIS, ngelo. Guerra Fiscal dos Portos e Desenvolvimento Regional no Brasil. **Revista de Desenvolvimento Regional**, Santa Cruz do Sul v. 18, n.1, p., 185 -212, jan./abril 2013.
- BRANDÃO, C. A. Mudanças produtivas e econômicas e reconfiguração territorial no Brasil no início do século XXI. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, São Paulo, v. 21, n. 2, p. 258-279, maio/ago. 2019.
- BECKER, Berta (coord.). Logística e Ordenamento Territorial. Relatório preparado como subsídio à elaboração da Política Nacional de Ordenamento Territorial – PNOTT, 2006.
- BRASIL. Ministério da Economia. Secretaria de Trabalho. Bases Estatísticas RAIS e CAGED. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/inicial.php>. Acesso em: 14 ago. 2019.
- CASTRO, Richard. **O novo perfil do emprego em São João da Barra**: um estudo sobre a influência da implantação de um grande empreendimento, o Complexo Portuário do Açú. 2019. 111 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade) Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, RJ, 2019.
- GUSMÃO, Paulo. Apropriação e Ordenamento Territorial na Zona Costeira do Estado do Rio de Janeiro. **Estudo Urbanos e Regionais**, v.12, n. 2, nov. 2010.
- MONIÉ, Frédéric. Análise geopolítica dos conflitos na área de influência do complexo portuário e industrial do Açú – São João de Barra, RJ. **Cadernos do Desenvolvimento Fluminense**, Rio de Janeiro, n. 9, , p. 169-83, jan./jun. 2016.
- MONIÉ, Frédéric . Dinâmicas Produtivas, Logística e Desenvolvimento Territorial. In: Videira, S. L.; Costa, P. A. e Fajardo, S.( orgs.) **Geografia Econômica: (re)leituras contemporâneas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2011.
- PORTO DO AÇU. **Mapa de acesso ao Porto do Açú**. Disponível em:<https://portodoacu.com.br/fotos/>. Acesso em: 25 abr. 2011.

## Os limites da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público para os casos de desapropriação no Estado Democrático de Direito: uma análise sobre a implantação do Porto do Açu

The Limits of Applicability of the Principle of Supremacy of Public Interest to Cases of Expropriation in the Democratic Rule of Law: an Analysis of the Implementation of the Açu Port

**Resumo:** O princípio da supremacia do interesse público consiste no interesse da coletividade se sobrepor ao interesse do particular, sendo, dessa forma, o princípio que fundamenta o procedimento da desapropriação. Há casos de desapropriação em que os desapropriados não recebem os benefícios sociais e econômicos devidos, além de estarem sujeitos a realocação residencial para áreas distantes. Neste sentido, o objetivo da pesquisa foi realizar uma análise dos limites da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público para os casos de desapropriação no Estado Democrático de Direito, tendo como pano de fundo a instalação e operação do Porto do Açu. Utilizaram-se como referências doutrinadores atuantes na área e o ordenamento jurídico brasileiro com aplicação de um estudo de caso, com base em dados secundários disponibilizados pelas Instituições de Regulação e Fiscalização. Ao final, concluiu-se que Administração Pública possui um papel fundamental na formação de uma sociedade menos desigual.

**Palavras-chave:** Administração Pública. Estado Democrático de Direito. Porto do Açu.

### Mateus Gomes Almeida

Graduando em Direito pela Universidade Candido Mendes (UCAM) – Campos. Pesquisador colaborador no Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico do Centro de Ciências do Homem da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: mateus\_g\_almeida@hotmail.com.

### Frank Pavan de Souza

PhD, advogado. Engenheiro ambiental e de segurança do trabalho. Professor da Universidade Candido Mendes (UCAM) Campos. E-mail: frank@acionaconsultoria.com.br

### Marcos Antonio Pedlowski

PhD Environmental Design and Planning Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico, Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF). E-mail: pedlowma@gmail.com

**Abstract:** The Principle of Supremacy of Public Interest consists in the interest of the collectivity over and above the interest of the individual, and is thus the principle that underlies the expropriation procedure. We present a case of land expropriation conducted by a state government in which the expropriated landowners did not receive the social and economic benefits owed to them for losing their land, in addition to being subject to forced residential relocation to distant areas. In this sense, the purpose of the research was to analyze the limits of the applicability of the principle of supremacy of public interest to cases of expropriation in the Democratic Rule of Law, against the backdrop of the establishment and operation of the Açu Port. We used the works of legal experts with wide knowledge of the Brazilian legal system as references to conduct a case study, based on secondary data provided by the regulatory agencies. It was concluded, then, that Public Administration has a major role in the creation of a less unequal society.

**Keywords:** Public Administration. Democratic Rule of Law. Açu Port.

# INTRODUÇÃO

No ano de 2007, com o início da construção do Porto do Açu, o município de São João da Barra (RJ) começou a sofrer alterações em suas estruturas demográfica, social e econômica. A população que tradicionalmente habitava o 5º Distrito de São João da Barra – formado, basicamente, por agricultores familiares e pescadores artesanais – foi diretamente impactada pelas desapropriações promovidas pelo governo do estado do Rio de Janeiro, manifestadamente para viabilizar a implantação do Porto do Açu e do Distrito Industrial de São João da Barra (DISJB). Este processo de desapropriação acarretou centenas de processos judiciais que permaneceram majoritariamente sem solução até o presente momento. Segundo Pedlowski (2012), o processo de remoção forçada das populações tradicionais que utilizavam a terra como meio de produção e reprodução social representou um golpe duro para a agricultura familiar e a pesca artesanal em São João da Barra, o que explica a oposição local ao Porto do Açu bem como os conflitos sociais que se alternam em formas abertas e latentes de confronto.

Os tipos de e intensidade dos impactos (i.e., sociais, econômicos e ambientais) que marcam a implantação de um dado projeto econômico são influenciados diretamente pelo papel que a administração pública exerce em uma sociedade, seja desempenhando sua função de fomento público, seja de intervenção na ordem social vigente. Nesse sentido, o presente artigo tem como objetivo analisar os limites da aplicabilidade do princípio da supremacia do interesse público para os casos de desapropriação no Estado Democrático de Direito, tendo como pano de fundo a instalação e o funcionamento do Porto do Açu. Segundo Di Pietro (2010), o princípio da supremacia do interesse público está na origem do instituto da desapropriação, encontrando limites em diversos princípios constitucionais e administrativos, os quais visam garantir a legalidade dos atos administrativos e cuja finalidade é atender ao interesse público. Para avaliar se este princípio e seus limites foram observados no caso do Porto do Açu, utilizamos como referências trabalhos de doutrinadores atuantes na área e o ordenamento jurídico brasileiro, para conduzir um estudo de caso apoiado em dados secundários disponibilizados pelas instituições de regulação e fiscalização.

Este artigo está dividido em cinco partes. Na primeira, é apresentada uma abordagem sobre o direito administrativo no Estado Democrático de Direito concomitantemente às funções dos princípios administrativos. Na segunda parte, é elaborada uma análise sobre o princípio da

supremacia do interesse público e desapropriação. A terceira apresenta os resultados de uma análise do processo de desapropriação de terra realizada pelo governo estadual do Rio de Janeiro para viabilizar a implantação do Porto do Açu e do Distrito Industrial do Rio de São João da Barra. Na quarta, é apresentada uma discussão sobre o processo de desapropriação de terras bem como o papel do princípio da supremacia do interesse público. Finalmente, na quinta parte, são apresentadas as principais considerações e conclusões acerca do caso representado pelo processo de desapropriação de terras promovido no 5º Distrito de São João da Barra.

## O DIREITO ADMINISTRATIVO NO ESTADO DEMOCRÁTICO DE DIREITO

O Direito Administrativo, concomitante ao Direito Constitucional, estabeleceu-se como um avanço fundamental nas garantias de direitos e liberdades individuais na sociedade capitalista. Segundo Gabardo (2010), onde antes prevaleciam interesses personalistas, na figura do soberano absoluto das monarquias absolutistas, a partir da Revolução Francesa, começou a prevalecer a noção de vontade geral, dando início às evoluções na sociedade moderna. Nesse sentido, Di Pietro (2019, p. 54) postula que:

[...] a formação do Direito Administrativo, como ramo autônomo, teve início juntamente com o direito constitucional e outros ramos do direito público, a partir do momento em que começou a desenvolver-se – já na fase do Estado Moderno – o conceito de Estado de Direito, estruturado sobre o princípio da legalidade [...]

Assim sendo, desde o final do século XVII até os dias de hoje, o Direito Administrativo passou por diversas transformações, sendo caracterizado pelo binômio autoridade-liberdade. Segundo Di Pietro (2010), o Direito Administrativo possui prerrogativas que garantem a sua autoridade para cumprir sua função primordial de interesse da coletividade e do bem-estar social bem como o dever de garantir os direitos fundamentais dos cidadãos contra os abusos de poder. Isto faria com que fosse cumprida a função pública no Estado Democrático de Direito. Por sua vez, Mello (2010) afirma que o Direito Administrativo se erige sobre o binômio prerrogativas da Administração e direitos dos administrados. É o entrosamento destes dois termos que lhe delineia a fisionomia.

No Estado Democrático de Direito, o Direito Administrativo é aquele que observa uma série de princípios que visam a dar sentido à administração pensando na ideia de bem coletivo e não em um interesse pessoal, seja da figura do administrador público, seja de terceiro que possa lhe interessar. De acordo com Nohara (2010), uma significativa diferença do Estado democrático em relação ao Estado autoritário é que, enquanto o primeiro visa a tomar medidas legitimadas num consenso social, o último toma decisões pautadas em interesses individuais ou de pequenos grupos.

Ao definir o Direito Administrativo como sendo um instituto que assegura uma série de direitos aos indivíduos, é preciso trazer à baila alguns dos seus princípios que conferem uma série de deveres e poderes à Administração Pública. Essa combinação entre deveres e direitos configura os chamados “Princípios Expressos”, que estão explícitos no caput do art. 37 da Constituição Federal de 1988 – “Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Nesse contexto, existem ainda os chamados princípios implícitos, que não estão previstos na Constituição Federal. Estes princípios implícitos incluem: o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado; o princípio da continuidade do serviço público; o princípio da indisponibilidade do interesse público; o princípio da autotutela; e o princípio da proporcionalidade.

O princípio da legalidade no Direito Administrativo está relacionado com o dever do administrador público de observar todo o bloco da juridicidade, ou seja, observar o direito como um todo, incluindo todos os mandamentos legais que vigoram dentro do território nacional, como tratados internacionais, leis constitucionais e infraconstitucionais, decretos, medidas provisórias etc. Desta forma, Mazza (2019, p. 110) afirma que:

Inerente ao Estado de Direito, o princípio da legalidade representa a subordinação da Administração Pública à vontade popular. O exercício da função administrativa não pode ser pautado pela vontade da Administração ou dos agentes públicos, mas deve obrigatoriamente respeitar a vontade da lei.

Já no que se refere ao princípio da impessoalidade, o administrador não pode agir com o intuito de favorecer ou prejudicar alguém, ele deve agir em nome do interesse público e do coletivo. Assim sendo, a impessoalidade é a ausência de rosto em relação à administração e de sobrenome em relação aos administrados. Mazza (2019)

afirma que o princípio da impessoalidade estabelece um dever de imparcialidade na defesa do interesse público, impedindo discriminações (perseguições) e privilégios (favoritismo) indevidamente dispensados a particulares no exercício da função administrativa.

O princípio da moralidade é aquele em que a conduta do administrador público está baseada na boa-fé, na honestidade e na lealdade. Se ficar constatado o contrário, o administrador público estará violando esse princípio, e a violação deste princípio implicará a violação do próprio Direito (MELLO, 2010).

Finalmente, o princípio da supremacia do interesse público é aquele que se aplica toda vez que houver uma colisão entre o interesse da coletividade e o interesse privado, sendo a administração obrigada a fazer valer o interesse público. Desta forma, a supremacia do interesse público significa que os interesses da coletividade são mais importantes que os interesses individuais, razão pela qual a Administração, como defensora dos interesses públicos, recebe da lei poderes especiais não extensivos aos particulares (MAZZA, 2019, p. 101).

## **O PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO E DESAPROPRIAÇÃO**

A Administração Pública, na figura do poder executivo, tem o dever de desempenhar quatro atividades fundamentais: prestação de serviço público; fomento público; exercício do poder de polícia; e intervenção na ordem econômica e social. Para Di Pietro (2010), o princípio da supremacia do interesse público é que fundamenta a maioria das quatro atividades supracitadas. Assim é a partir da necessidade de uma sociedade mais justa, em que o Estado pode assegurar e ofertar uma série de direitos aos cidadãos, nos quais o princípio da supremacia do interesse público se baseia. Nesse sentido, Di Pietro (2010, p. 92) afirma que:

[...] com o Estado Social, o interesse público a ser alcançado pelo direito administrativo humaniza-se na medida em que passa a ocupar-se não só com os bens materiais que a liberdade de iniciativa almeja, mas com valores considerados essenciais à existência digna; quer-se liberdade com dignidade, o que exige maior intervenção do Estado para diminuir as desigualdades sociais e levar a toda a coletividade o bem-estar-social [...]



A ideia de interesse público é a base do Direito Administrativo. Entretanto, para que todos esses poderes atribuídos à Administração Pública sejam exercidos de maneira idônea, os princípios administrativos devem ser respeitados. Sendo assim, Di Pietro (2010) argumenta que “a defesa do interesse público corresponde ao próprio fim do Estado e que o Estado tem que defender os interesses da coletividade”. Além disso, o Estado tem que fazer prevalecer o interesse público em detrimento do individual nas hipóteses previstas pelo ordenamento jurídico. De forma similar, Gabardo (2017, p. 114) afirma que “o reconhecimento de privilégios para a Administração Pública na sua atuação encontra limites insuperáveis na legalidade bem como faz da aplicação do princípio da supremacia do interesse público não só um poder, mas também um dever do Estado”.

Em uma instância particular – como no caso da realização de processos de desapropriação (ou expropriação) – tendo como fundamento o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado, o Estado poderá intervir na propriedade privada desde que respaldado na lei. A Constituição Federal, em seu artigo 5º, XXIV, prevê o procedimento da desapropriação com base em certos fundamentos. Assim, no art. 5º, XXIV, a Constituição Federal determina que “a lei estabelecerá o procedimento para desapropriação por necessidade ou utilidade pública, ou por interesse social, mediante justa e prévia indenização em dinheiro, ressalvados os casos previstos nesta Constituição”. Segundo Mazza (2019, p. 920),

Desapropriação ou expropriação é o procedimento administrativo pelo qual o Estado transforma compulsoriamente bem de terceiro em propriedade pública, pagando indenização prévia, justa e em dinheiro. Trata-se da modalidade mais agressiva de intervenção do Estado na propriedade privada, na medida em que suprime o domínio do bem expropriado, razão pela qual é o único instrumento de intervenção que garante prévia indenização. (art. 5º, XXIV, da CF).

Na legislação infraconstitucional, o Decreto-lei n.º 3365/41 é utilizado quando a desapropriação for por utilidade ou necessidade pública. Já o Decreto-lei n.º 4132/62 é utilizado quando a desapropriação for por interesse social. É importante notar que, na necessidade pública, a desapropriação é a única medida ou a única forma para se alcançar o interesse público e coletivo. Já na utilidade pública, a desapropriação é aquela que se mostra como sendo a mais conveniente, a mais oportuna para se alcançar o interesse público.

O procedimento da desapropriação pode ser classificado de formas diferentes quanto à sua legalidade, dependen-

do se o ato foi lícito ou ilícito. A desapropriação direta é aquela feita de maneira lícita, respeitando o devido processo legal e atendendo às regras impostas pela legislação infraconstitucional. Já a desapropriação indireta é considerada ilícita, porque se trata de uma invasão do Estado na propriedade alheia. Em outras palavras, a desapropriação indireta é a aquisição da propriedade privada sem a observância dos requisitos constitucionais e legais. Nesse sentido, a desapropriação indireta se trata de um ato ilícito e violador da ordem jurídica, e do devido processo legal. De acordo com Benzo (2016, p.50): “a desapropriação indireta, além de configurar um esbulho possessório, vulnera frontalmente a Constituição Federal, que condiciona a desapropriação ao pagamento de prévia e justa indenização”.

## **UMA ANÁLISE DO PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO PARA A IMPLANTAÇÃO DO COMPLEXO PORTUÁRIO DO AÇU**

O 5º Distrito do Açú, que está localizado no município de São João da Barra, norte do estado, passou por alterações em suas estruturas geográfica, social e econômica nos últimos quinze anos. Em 2007, com o início da construção do Porto do Açú, a região passou a ser promessa de desenvolvimento econômico e social.

Em sua versão inicial, a construção do Porto do Açú previa, também, a implantação de um complexo industrial. Idealizado pelo empresário Eike Batista, o Complexo Logístico Industrial do Porto do Açú (Clipa) foi projetado para ser construído na área contígua ao Porto do Açú. O Clipa tinha como objetivo permitir a instalação de um complexo siderúrgico, uma usina termelétrica, um polo metalomecânico, uma unidade de pelotização de minério de ferro, áreas para armazenamento de granéis líquidos e processamento de petróleo, além de uma unidade de construção naval no local (Pacheco, 2017). Segundo a seção fluminense da Associação dos Geógrafos do Brasil (AGB), o Clipa seria implementado com base em uma parceria público-privada entre a Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin) e a LLX Açú Operações Portuárias S.A., empresa-membro da holding formada pelo Grupo EBX.

Em 2008, o Governo do estado do Rio de Janeiro publicou uma série de decretos que declaravam uma área de 7521 hectares de utilidade pública, a qual deveria ser desapropriada. Essa área, de acordo com a AGB (2011), era ocupada basicamente por agricultores familiares, que,

por força dos decretos, deveriam retirar-se de suas terras para dar lugar ao projeto de construção do Clipa.

No que tange às leis utilizadas para a implantação do projeto de construção do Clipa, a Prefeitura Municipal de São João da Barra publicou duas leis municipais fundamentais para dar respaldo jurídico ao início do processo de desapropriação. O Plano Diretor Municipal, disposto na Lei Municipal nº 50/2006, e a Lei de Macrozoneamento, Lei Municipal n. 115/2008 (alteradas posteriormente pela Lei nº 357/2015) converteram uma área predominantemente rural em área de macrozona de desenvolvimento econômico.

O Estudo de Impacto Ambiental ( ECOLOGUS, 2011) desenvolvido pela LLX apresenta todas as leis estaduais e municipais que foram utilizadas para a implantação do projeto de construção do Clipa. O documento comprova que foi por meio das leis municipais (Plano Diretor Municipal e Lei de Macrozoneamento) que o Governo do estado do Rio de Janeiro obteve suporte legal para promulgar os decretos expropriatórios. O EIA aponta que “de acordo com a lei de Zoneamento e Uso do Solo, editada pelo Município de São João da Barra, a área de implantação do empreendimento está integralmente inserida em Zona de Expansão Industrial, conforme previsto na lei de Zoneamento Municipal”.

Por sua vez, os Decretos Estaduais n.º 41.584 e n.º 41.585, de 5 de dezembro de 2008; n.º 41.915 e n.º 41.916, de 19 de junho de 2009; e n.º 41.998, de agosto de 2009, foram publicados com fundamento na utilidade pública (Lei n.º 3365/1941) e em favor da Codin. Além disso, o Decreto n.º 42.422/10 delegou à Codin a competência para praticar os atos, de natureza administrativa ou judicial, necessários à implantação do DISJB.

Logo após a promulgação dos decretos, a Codin assinou com a LLX Logística, um documento de promessa de compra e venda relativa à parte dos imóveis do DISJB. Com base nessa promessa, a LLX adquiriu direitos relativos à propriedade de aproximadamente 4.100 hectares localizados dentro do Clipa, sendo que, com essa aquisição, a LLX passou a ser proprietária de 7.000 hectares de um total de 9.000 hectares destinados à instalação de áreas industriais e comerciais. Esse contrato indicava que o estado (por intermédio da Codin, enquanto ente que desapropriou, transferia para a LLX a titularidade das terras desapropriadas.

Com os decretos, baixados pelo governador Sérgio Cabral Filho, foram desapropriados 90% das terras do Açú, atingindo diretamente mais de 1.500 famílias que tradicionalmente habitavam a região (Costa, 2017). O processo de desapropriação alterou de maneira drástica a dinâmica territorial da região, resultando em conflitos e processos judiciais que duram até os dias de hoje.

A Associação dos Proprietários Rurais e Imóveis de São João da Barra (ASPRIM), que representou os moradores locais atingidos, relata uma série de violações de direitos decorrentes do processo de desapropriação feito pelo governo estadual. Estas violações incluíram desde ameaças e intimidações até a invasão de suas terras sem mandado judicial. Em relação ao processo de desapropriação, a AGB (2011, p. 45) apontou que:

No caso das terras que estão sendo desapropriadas pela CODIN, os problemas envolvem a forma de notificação, erros de vistoria, subavaliação e assédio moral. A ASPRIM relata que as famílias têm sido intimidadas por agentes de segurança privada, contratados pela LLX, pela polícia militar do 8º Batalhão de Campos e por ações criminosas, como o caso dos agricultores que tiveram suas terras e lavouras invadidas e destruídas em pleno final de semana e no período noturno.

Passada cerca de uma década do auge do processo de desapropriação de terras do 5º Distrito de São João da Barra, ainda não há notícias de que o DISJB será construído nas áreas desapropriadas. Em fevereiro de 2017, o Ministério Público Federal (MPF) denunciou, à 7ª Vara Federal, o empresário Eike Batista, o ex-governador Sérgio Cabral e outras sete pessoas por corrupção e lavagem de dinheiro (MPF, 2017). De acordo com a denúncia apresentada pelo MPF, o governador utilizava seu cargo público para favorecer interesses privados e recebia propina em troca. A denúncia diz que:

Como se vê, denunciado SERGIO CABRAL, no exercício do seu mandato como governador do estado do Rio de Janeiro, solicitou e aceitou vantagem indevida para exercer o seu cargo com especial atenção para os interesses privados do denunciado EIKE BATISTA. Estão plenamente configurados os crimes de corrupção passiva e ativa porquanto resta claro que o conjunto de funções exercido pelo agente público em questão está relacionado com os interesses privados do particular, isto é, pode-se aferir extreme de dúvidas a relação de mercancia que tem por objeto a função pública exercida pela então maior autoridade do Poder Executivo estadual. (INQUÉRITO POLICIAL nº 0501634-09.2017.4.02.5101. p.32)

A denúncia narrava ainda que as desapropriações para a instalação dos empreendimentos ligados ao Porto do Açú – entre outros empreendimentos que o empresário Eike Batista levava a efeito no estado do Rio na época – foram fundamentais para garantir ao ex-governador Sergio Cabral a quantia de mais de US\$ 16 milhões, aproximadamente

R\$ 40 milhões (de acordo com o valor do dólar à época), como forma de vantagem indevida por facilitar e permitir que esses empreendimentos acontecessem mesmo que à revelia dos direitos de milhares de famílias afetadas pelas desapropriações.

Posteriormente, em 2019, dois anos e três meses depois de ter sido preso, o ex-governador Sérgio Cabral assumiu, em depoimento ao Ministério Público, que recebeu propina de Eike Batista para realizar as desapropriações para a construção do Complexo Industrial do Porto do Açú (Ribeiro e Gomes, 2019).

Atualmente, após mais de dez anos dos decretos expropriatórios, segundo dados da Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, dos 229 agricultores alvos de processo de desapropriação ajuizados na 2ª Vara da Comarca de São João da Barra pela Codin, menos de 5% receberam o valor total das indenizações (DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO, 2017). Além deles, um grupo de menos de 10%

obteve 80% da quantia à qual têm direito, a Defensoria aponta também que, além das 229 ações em trâmite na 2ª Vara, há outras tantas em curso no Fórum de São João da Barra, e elas totalizam 476 processos de desapropriação.

**ESCOLHA  
IR ALÉM.**

Vestibular  
**2021**

UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Graduação

Esteja pronto! 😎

15k

15k

15k

15k

# CONSIDERAÇÕES SOBRE O PROCESSO DE DESAPROPRIAÇÃO E O PAPEL DO PRINCÍPIO DA SUPREMACIA DO INTERESSE PÚBLICO

A análise do processo de desapropriação para viabilizar a construção do Clipa levanta questões importantes sobre a natureza dos atos administrativos do poder executivo na figura do Governador do estado do Rio de Janeiro (Pedlowski, 2012). Entre os aspectos relevantes que merecem ser investigados, estão a legalidade das desapropriações – especialmente no tocante ao respeito aos princípios da legalidade, impessoalidade e moralidade – bem como o real interesse público desses atos.

Além disso é possível apontar que, em se observando o caso das desapropriações realizadas no 5º Distrito de São João Barra, fica evidente que foram violados vários princípios constitucionais do direito administrativo. Um exemplo disso é o do princípio da supremacia do interesse público utilizado para favorecimento privado nas figuras do Governador Sérgio Cabral e do empresário Eike Batista. O fato é que fica aparente que o processo de desapropriação teve por finalidade legitimar a venda das terras expropriadas pelo estado para o empresário, causando consequências sociais gravíssimas aos habitantes tradicionais do 5º Distrito de São João da Barra, que tiveram suas memórias e histórias destruídas para o beneficiamento de interesses corporativos, no caso o do Grupo EBX. Em entrevista feita por Alvarenga (2013), os moradores relataram a dificuldade e a tristeza de deixarem as terras em que moravam há décadas, principalmente por terem de abrir mão de suas tradições e costumes para dar lugar ao complexo portuário e industrial.

Segundo Santos (2015), para determinadas populações, o território seria como uma identidade, a base do trabalho, das trocas materiais e espirituais, do qual se extrai a ideia de pertencimento àquele espaço, tornando-o parte de suas próprias vidas. Para Nohara (2010, p. 131),

A atuação do administrador não pode se desviar do princípio da supremacia do interesse público. Enquanto o particular age na consecução de seus interesses, o agente público não deve dar maior importância aos interesses particulares, sejam os próprios ou os de terceiros, em detrimento da consecução do interesse público, sob pena de desvio de finalidade e da caracterização da improbidade administrativa, entre outras consequências possíveis

Outro aspecto que merece ser analisado é se o princípio administrativo da supremacia do interesse público – que fundamenta o instituto da desapropriação – foi corretamente aplicado ou se o que houve, objetivamente, foi sua má utilização pelo estado.

Segundo a doutrina majoritária, o problema não é do princípio, mas sim da forma como ele é aplicado. Nesse sentido, Gabardo (2017, p. 115) afirma que “o simples fato de o princípio da supremacia ser usado como argumento (ou alibi) de certos atos arbitrários não significa de modo algum a deturpação de sua essência ou sua força ética e normativa. Além disso, Di Pietro (2010) argumenta que o princípio da supremacia do interesse público protege os direitos fundamentais, e não os coloca em risco. Nesse entendimento, o princípio da supremacia serve para proteger interesses de diferentes camadas sociais e, em paralelo a esse princípio, nascerem os direitos sociais e econômicos.

Em um contexto de globalização e enfraquecimento do Estado, defender o princípio da supremacia do interesse público é fundamental. Também é importante pontuar que o uso deste princípio para justificar a ocorrência de condutas imorais de agentes públicos e de empresários – que se utilizam do Estado e de sua força normativa para beneficiamento próprio –, na verdade, não contribui para que o interesse público seja efetivamente assegurado. Segundo Nohara (2010, p. 141):

[...] não se ignora que o Estado esteja permeado por interesses de grupos particulares que não o incentivam a buscar meios efetivos de acessar alguma espécie de consenso social acerca do que seja o interesse público em determinadas situações concretas ou mesmo que tal movimento venha de imposições de atores externos ao cenário nacional, tendo em vista a globalização econômica.

A desconstrução da supremacia do interesse público, portanto, pode servir a um discurso ultraliberal, no sentido de restaurar a noção de liberdade incondicionada do particular em buscar os meios e fins de sua conduta, sem a “indevida” intervenção estatal, como pode servir também ao discurso neoliberal, que objetiva impor restrições ao intervencionismo estatal na economia, limitando-o a setores tidos como “imprescindíveis”, no intuito de restaurar um projeto de Estado mínimo [...].

Por outro lado, Santos (2015) sugere que, no processo de globalização econômica, as empresas são exibidas como salvadoras dos lugares, pois seriam as únicas capazes de trazer progresso, emprego e modernidade, surgindo daí a crença da sua indispensabilidade. Com base nessa falácia,

as corporações chantageiam o poder público para que suas demandas sejam atendidas, pois, do contrário, ameaçam abandonar determinados projetos em prol de outros. É a partir dessa lógica que se dá a ingovernabilidade. Nesse sentido, Bauman (1999, p.74) afirma que:

[...]. No cabaré da globalização, o Estado passa por um strip-tease e no final do espetáculo é deixado apenas com as necessidades básicas: seu poder de repressão. Com sua base material destruída, sua soberania e independência anuladas, sua classe política apagada, a nação-estado torna-se um mero serviço de segurança para as megaempresas...

Dessa forma, o princípio da supremacia do interesse público – como princípio que dá base à administração pública – se faz mais do que necessário na construção de um Estado Democrático de Direito e na construção de uma sociedade menos desigual. Isso se dá porque, conforme Di Pietro (2010, p. 101) afirma, “o direito administrativo é um dos principais instrumentos de aplicação da Constituição”. Di Pietro sugere ainda que, no caso da Constituição Federal de 1988, está explícito que ela não enseja apenas a proteção do interesse econômico, pois em diversos de seus capítulos há a presença de elementos que a tornam um documento que visa a construir uma sociedade mais democrática e pluralista.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caso do Porto do Açú, trazido para discussão no presente artigo, deixa claro como agentes públicos e empresários se utilizam de mecanismos supostamente legais para cometer uma série de ilegalidades, causando, dessa forma, embaraços sobre o próprio papel e a importância do princípio da supremacia do interesse público – que encontra seus limites nos princípios constitucionais e administrativos – e, conseqüentemente, da Administração Pública na construção de um Estado Democrático de Direito.

A Administração Pública possui um papel fundamental na formação de uma sociedade menos desigual. Em tempos de negação da política, de negação do papel do Estado frente aos desafios impostos pelo mundo contemporâneo, faz-se necessária a defesa de uma Administração Pública que valorize e respeite os princípios constitucionais e administrativos, buscando, dessa forma, diminuir as desigualdades e solucionar problemas que são inerentes a qualquer sociedade.



**DOUTORADO**  
COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO  
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

# Referências

- ASSOCIAÇÃO DE GEÓGRAFOS BRASILEIROS (AGB). **Relatório dos impactos socioambientais do Complexo Industrial-Portuário do Açu**. Rio de Janeiro: AGB, 2011. Acesso em: <https://docplayer.com.br/561109-Relatorio-dos-impactos-socioambientais-do-complexo-industrial-portuario-do-acu-i.html>. Acesso em: 15 out. 2020.
- ALVARENGA, Felipe. **Os deserdados do desenvolvimento: o caso da implantação do complexo portuário e industrial do aço e seus impactos socio-territoriais**. Campos dos Goytacazes: UENF, 2013.
- BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: as consequências humanas**. Rio de Janeiro: Zahar, 1999.
- BENZOS, Clovis. **Aspectos jurídicos da indenização na desapropriação**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.
- BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 08 out. 2020.
- COSTA, Ana Maria. **O processo de expropriação das terras do Açu e a trajetória de lutas dos camponeses impactados pelo projeto Minas-Rio**. 2018. 266 f. Tese (Doutorado em: Serviço Social) – Escola de Serviço Social, UERJ, Rio de Janeiro, 2018.
- COMUNICADO PROMESSA DE COMPRA E VENDA LLX, 06/08/2010.
- DEFENSORIA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO. **Açu: de 229 agricultores, menos de 5% receberam indenização integral**. 12 de junho de 2017 Disponível em: <http://www.defensoria.rj.def.br/noticia/detalhes/4340-Acu-de-229-agricultores-menos-de-5-receberam-indenizacao-integral>. Acesso em: 20 set. 2020.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.
- DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella. **O princípio da supremacia do interesse público: sobrevivência diante dos ideais do neoliberalismo**. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010. p. 85-102.
- ECOLOGUS. Estudo de Impacto Ambiental – EIA. Infraestruturas do Distrito Industrial de São João da Barra Maio, 2011. Disponível em: <http://ceivap.org.br/downloads/eia-rima-distrito-industrial-de-sao-joao-da-barra.pdf>. Acesso em: 8 out. 2020.
- GABARDO, Emerson. **O suposto caráter autoritário da supremacia do interesse público e das origens do direito administrativo: uma crítica da crítica**. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo. São Paulo: Atlas, 2010. p. 13-61.
- GABARDO, Emerson. O princípio da supremacia do interesse público sobre o interesse privado como fundamento do Direito Administrativo Social. **Revista de Investigações Constitucionais**, Curitiba, v. 4, 2017.
- MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.
- MELLO, Celso Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2010.
- MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL (MPF). Lava Jato: MPF/RJ denuncia Sérgio Cabral, Eike Batista e outros sete. 10 fev. 2017. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/rj/sala-de-imprensa/noticias-rj/lava-jato-mpf-rj-denuncia-sergio-cabral-eike-batista-e-outros-sete>. Acesso em: 8 out. 2020.
- NOHARA, Patrícia Irene. **Reflexões críticas acerca da tentativa de desconstrução do sentido da supremacia do interesse público no direito administrativo. Supremacia do interesse público e outros temas relevantes do direito administrativo** São Paulo: Atlas, 2010. p.120-152.
- PACHECO, Wedson Felipe Cabral. Porto do Açu, entre as forças de conservação e modernidade. In: MARAFON, G.J.; RIBEIRO, M.A. (org.) Revisitando o território fluminense, VI [online]. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2017, pp. 275-290. ISBN: 978-85-7511-457-5.
- PEDLOWSKI, Marcos Antonio. When the state becomes the land grabber: violence and dispossession in the name of “development” in Brazil. **Journal of Latin American Geography**, v. 12, n. 3, p. 91-111, 2013.
- PREFEITURA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BARRA. **Leis Municipais**. São João da Barra, 2020. Disponível em: <http://www.sjb.rj.gov.br/leis>. Acesso em: 20/10/2020.
- RIBEIRO, Lilian; GOMES, Marcelo. Sérgio Cabral admite pela primeira vez ao MPF que recebeu propina durante seu governo no RJ. G1, Rio de Janeiro, 25 fevereiro 2019. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2019/02/25/sergio-cabral-admite-pela-primeira-vez-ao-mpf-que-recebeu-propina-durante-seu-governo-no-rj.ghtml>. Acesso em: 10 out. 2020.
- SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. 24. ed. Rio de Janeiro: Record, 2015.

## IMPACTOS NA ARRECADAÇÃO DE ROYALTIES DE PETRÓLEO PROVOCADOS PELO EFEITO CORONAVÍRUS NO PRIMEIRO SEMESTRE DE 2020

IMPACTS ON OIL ROYALTY COLLECTION CAUSED BY THE CORONAVIRUS EFFECT IN THE FIRST HALF OF 2020

**Resumo:** A crise gerada pela COVID-19 impactou elementos essenciais no cálculo das participações governamentais no Brasil, especialmente na cotação do petróleo tipo Brent, cotação internacional do gás e na queda de demanda, com reflexos diretos na produção. Neste trabalho, são abordados os impactos financeiros decorrentes da perda de receita de royalties e participação especial no primeiro semestre de 2020, avaliando individualmente os efeitos dos parâmetros de cálculo das respectivas participações governamentais. No período, houve um impacto significativo nas receitas geradas por royalties e participação especial provenientes da indústria do petróleo e gás, chegando a superar uma perda de 60% no período mais crítico de produção.

**Palavras-chave:** Royalties de petróleo. COVID-19. Participações governamentais.

**Abstract:** The crisis generated by COVID-19 has impacted essential elements in the calculation of government participation in Brazil, especially the Brent oil price, the international gas price, and the fall in demand, with direct repercussion on production. This work addresses the financial impacts resulting from the loss of royalty revenue and special participation in the first half of 2020, evaluating individually the effects of the parameters for calculating the respective government participation. In the period, there was a significant impact on revenue generated by royalties and special participation from the oil and gas industry, reaching a loss of 60% in the most critical period of production.

**Keywords:** Oil Royalties. COVID-19. Government Participations.

### João Paulo Lima Santos

Doutor em Engenharia Civil pela COPPE/UFRJ. Universidade Federal de Alagoas, Centro de Tecnologia, Campus A.C Simões, Tabuleiro do Martins, Maceió (AL), Brasil. CEP: 57072-970. Telefone (82) 3214-1303. E-mail: jpls@lccv.ufal.br

### Gabriel Marcuzzo do Canto Cavalheiro

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis.

# INTRODUÇÃO

Segundo a Constituição brasileira, é assegurada, nos termos da lei, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios bem como a órgãos da administração direta da União a participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração (Constituição Federal de 1988).

No Brasil, o petróleo pertence à União, embora a Lei n.º 9.478/1997 garanta que, após extraído, passe a ser da empresa que realiza a extração deste recurso natural mediante o pagamento dos royalties relativos ao produto. A remuneração é dada ao estado/sociedade pela exploração desses recursos não renováveis. Os royalties e Participação Especial (PE) são participações governamentais oriundas da exploração e produção de petróleo e gás natural, conforme previsto na Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997.

Os royalties incidem sobre o valor da produção do campo e são recolhidos mensalmente pelas empresas concessionárias por meio de pagamentos efetuados à Secretaria do Tesouro Nacional (STN) até o último dia do mês seguinte àquele em que ocorreu a produção. A STN repassa os royalties aos beneficiários com base nos cálculos efetuados pela Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP), de acordo com o estabelecido pelas Leis n.º 9.478/1997 e n.º 7.990/1989, regulamentadas, respectivamente, pelos decretos n.º 2.705/1998 e n.º 1/1991. A PE é aplicada sobre a receita bruta da produção deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Os procedimentos para a apuração da PE são definidos por meio da Resolução ANP n.º 12, de 21/02/2014, em complementação ao Decreto n.º 2.705/98, sendo calculados trimestralmente.

Segundo Badiani (2019), a dependência das receitas municipais em relação aos repasses dos royalties merece especial atenção dos executivos, considerando as incertezas do processo de E&P do petróleo. Essas incertezas estão associadas diretamente à perda de receita consequente da cotação internacional do petróleo bem como de impactos oriundos de redução de produção.

A crise gerada pela COVID-19 impactou elementos essenciais no cálculo das participações governamentais no Brasil, especialmente: i) a cotação do petróleo tipo Brent (comercializado na bolsa de Londres em dólar) e cotação internacional do gás; ii) a queda de demanda, com reflexos diretos na produção; e iii) os impactos cambiais de variação de dólar no período.

Neste trabalho, são abordados os impactos financeiros decorrentes

da perda de receita de royalties e participação especial no primeiro semestre de 2020 para as entidades nacionais, avaliando, individualmente, os efeitos dos parâmetros de cálculo das respectivas participações governamentais.

## METODOLOGIA DE CÁLCULO DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÃO ESPECIAL

No Brasil, o cálculo das participações governamentais do tipo royalties e participação especial é realizado com base na média mensal do preço do petróleo tipo Brent e da cotação internacional do gás, incorporando no cálculo um diferencial de qualidade, ajustado com base no perfil de produção de cada campo produtor. Para cálculo oficial, a ANP procede mensalmente o cálculo do Preço de Referência do Petróleo ( $P_{petr}$ ) e Gás ( $P_{Gas}$ ) em cada campo produtor, estabelecendo o valor de produção  $V_p$  com base nos volumes produzidos de petróleo  $V_{petr}$  e gás  $V_{Gas}$  em cada campo produtor, conforme a Eq. 1.

$$V_p = V_{petr} P_{petr} + V_{Gas} P_{Gas}$$

O preço de referência  $P_{petr}$  do petróleo nacional (segundo Decreto n.º 9.042/2017) é calculado para cada mês, em reais por metro cúbico, sendo obtido pela média mensal do preço do petróleo tipo Brent, em dólares por barril, ao qual se incorpora um diferencial de qualidade (positivo ou negativo) visando adequar o preço da corrente avaliada à sua qualidade. A conversão para a moeda nacional é feita pela média mensal das taxas de câmbio diárias de compra do dólar norte-americano, segundo informado pelo Banco Central do Brasil, conforme a Eq. 2, sendo  $P_{ref}$  o preço de referência do petróleo da corrente em R\$/m<sup>3</sup>;  $TC$ , a média mensal das taxas de câmbio diárias para compra do dólar americano; e  $DQ$ , o diferencial de qualidade entre o petróleo produzido no campo e o petróleo de referência (Brent).

$$P_{petr} = TC \cdot 6,2898 \cdot (P_{ref} + DQ)$$

Ainda existem algumas particularidades em relação ao cálculo  $P_{petr}$ , quando, por exemplo, o petróleo produzido não dispuser de curva PEV (Ponto de Ebulição Verdadeiro) bem como em situações em que ocorre a primeira área produtora de sua bacia, conforme pode ser detalhado na Resolução ANP n.º 703/2017.

A Resolução ANP n.º 40, de 14 de dezembro de 2009, estabelece os critérios para fixação do preço de referência do gás natural (PRGN) produzido nos campos objeto de concessão pela ANP. A metodologia de cálculo do PRGN para cada campo produtor utiliza como referência a média mensal das cotações



internacionais diárias dos preços de quatro frações possíveis de serem extraídas do gás natural.

O  $P_{Gas}$ , em reais por metro cúbico, é obtido pelo somatório dos produtos das frações volumétricas do gás natural que, após seu processamento, podem ser obtidas (condensado de gás natural, gás liquefeito de petróleo e gás processado) pelos correspondentes preços. A conversão para a moeda nacional é feita pela média mensal das taxas de câmbio diárias de compra do dólar norte-americano, segundo o Banco Central do Brasil (Resolução ANP n.º 40/2009).

A alíquota para o cálculo dos royalties do campo produtor pode variar de 5% a 15%, dependendo do contrato. Para cálculo da participação especial, levam-se em consideração alíquotas progressivas que dependem da localização do campo de produção, do número de anos de produção e do volume de produção trimestral.

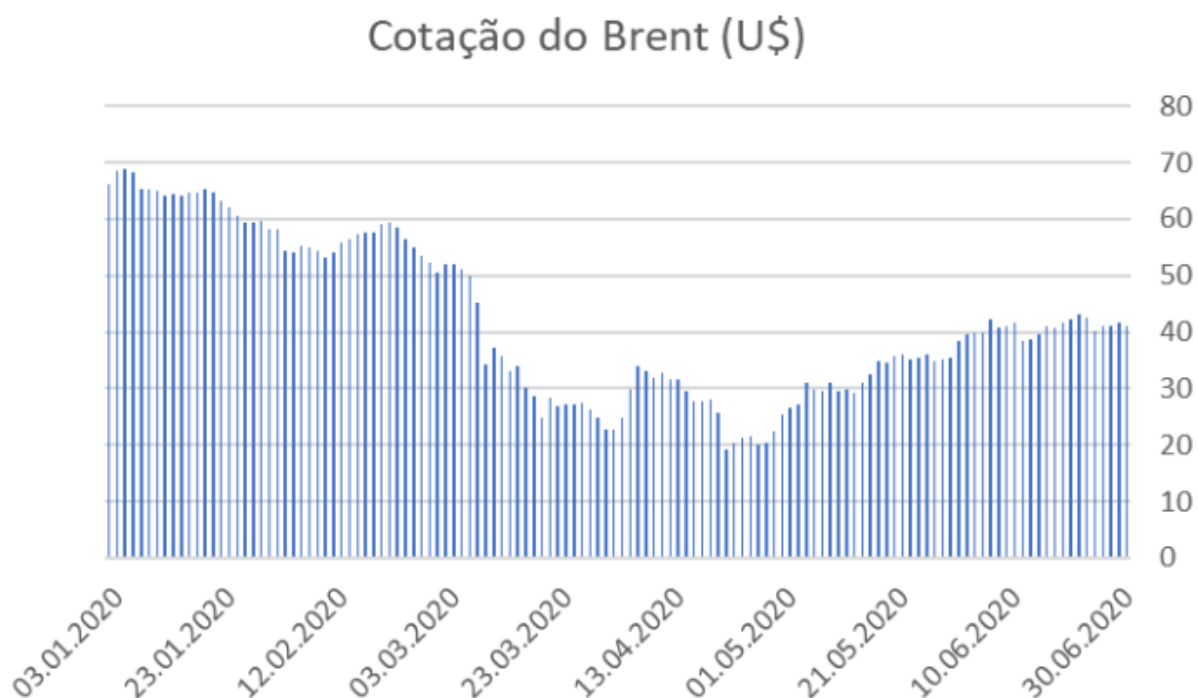
## RESULTADOS E DISCUSSÕES

O preço da produção do petróleo  $P_{petr}$  depende, em essência, da cotação do preço do petróleo tipo Brent. Na abertura do semestre 2020.1, o Brent foi comercializado a US\$ 66,25/barril. Devido às incertezas trazidas pela COVID-19 somadas a fatores geopolíticos entre países produtores, atingiu-se um valor mínimo de fechamento de US\$ 19,33 de 21/04/2020, acarretando uma

queda de 70,82% em relação ao início do semestre. No decorrer do semestre, houve recuperação de preço, atingindo o preço de fechamento de US\$ 41,15/barril em 30/06/2020, conforme pode ser observado na Fig. 1, registrando ainda uma queda de preço de 37,88% em relação ao início do semestre 2020.1.

The advertisement features a vibrant red background. On the left, the text "ESCOLHA IR ALÉM." is written in large, bold, white capital letters, with "Vestibular 2021" in smaller yellow text below it. At the bottom left is the logo of Universidade Candido Mendes, which includes a stylized building and the text "UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES". On the right side, there is a photograph of a smiling young woman with long brown hair, wearing a striped shirt and a denim jacket, holding a tablet. This image is framed by a yellow border and surrounded by various social media-style icons: a speech bubble with "Graduação", a heart icon with "15k", a Wi-Fi symbol, a music note, and a speech bubble with "Esteja pronto! 😊". At the bottom of the photo frame are icons for a heart, a comment, a share, and a bookmark.

**Figura 1: Histórico de preços do petróleo tipo Brent no primeiro semestre de 2020**

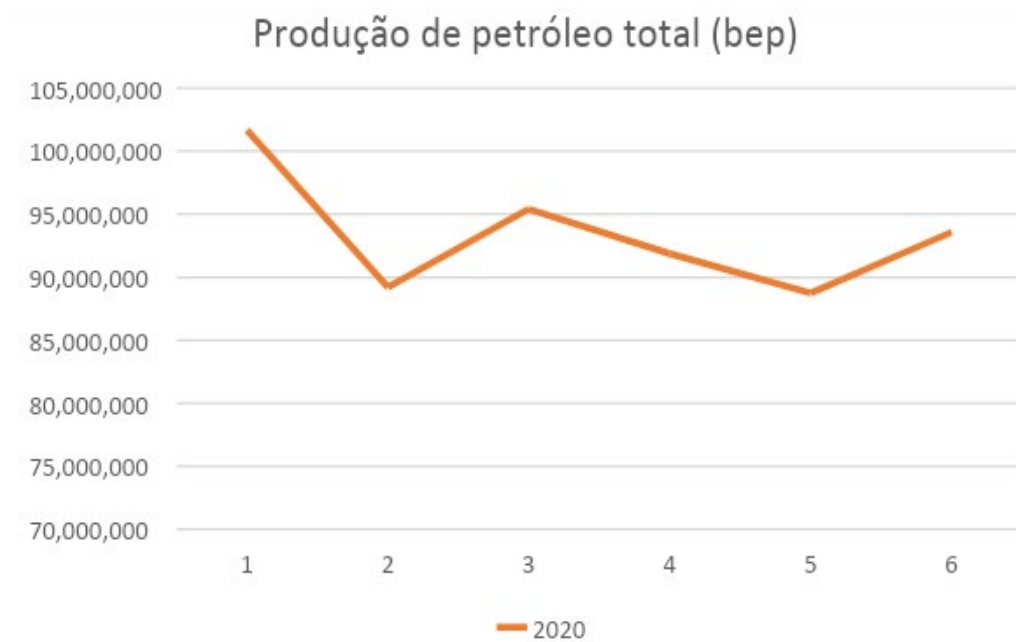


FONTE: Autor (2020), com base em dados de histórico de cotação

Os volumes de produção de petróleo  $V_{petr}$  e gás  $V_{Gas}$  sofreram grande impacto no período, sobretudo induzido pela queda de demanda de consumo nacional e internacional frente às medidas de distanciamento social impostas no combate à COVID-19. O levantamento de dados de produção (Fig. 2) aponta que o mês de maio apresentou maior impacto na produção de petróleo, com redução de 13% em relação ao mês de janeiro de 2020. O encerramento do semestre apresenta recuperação,

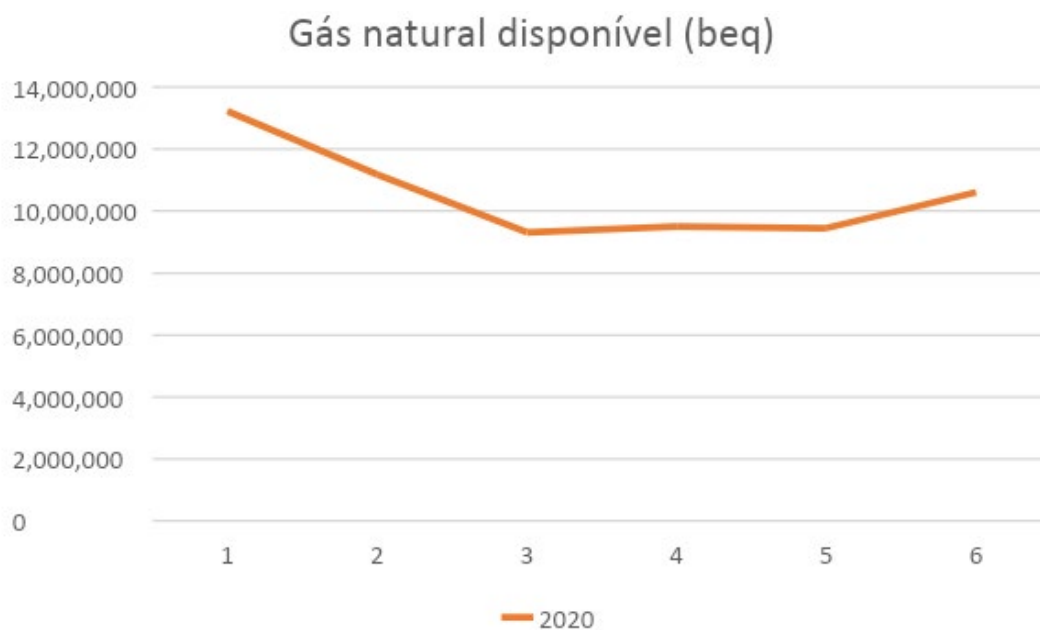
porém ainda com um volume de produção, em junho, 8% menor em relação ao de janeiro (início do semestre). O volume de produção de gás  $V_{Gas}$  chegou a recuar 29,6% no mês de abril, encerrando o semestre com queda de 20% em relação a janeiro de 2020, conforme Fig. 3.

**Figura 2: Histórico de produção de petróleo no Brasil – primeiro semestre de 2020/2019**



FONTE: Autor (2020), com base em dados da ANP

**Figura 3: Histórico de produção de gás no Brasil – primeiro semestre de 2020/2019**

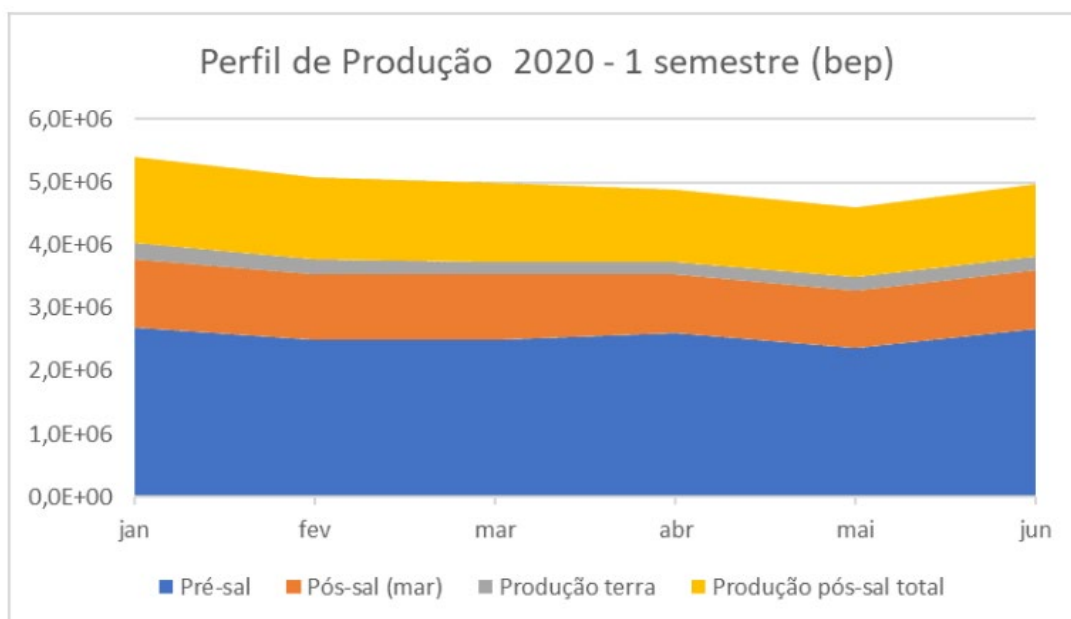


FONTE: Autor (2020), com base em dados da ANP

Devido ao grande impacto na cotação do Brent e na demanda de venda no período, as operadoras que atuam no Brasil adotaram uma série de medidas de resiliência, reduzindo, por exemplo, a produção em campos com maior custo de operação. A participação de produção em terra, que foi de 6,63% em janeiro, caiu para 5,5% em abril, conforme perfil de produção apresentado na Fig. 4. Tais alterações também afetam a receita total

de royalties e participação especial, em função da influência da qualidade de óleo produzido no cálculo do preço mínimo do petróleo, que é calculado para o perfil de cada campo produtor no período.

**Figura 4: Perfil de produção de petróleo no Brasil – primeiro semestre de 2020**



FONTE: Autor (2020), com base em dados da ANP

**MESTRADO**

PESQUISA OPERACIONAL E INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

**LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE**

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

Embora a atuação cambial tenha sido favorável ao cálculo dos royalties, tendo em vista que a cotação internacional de petróleo e gás são indexadas em dólares, a combinação entre a queda de produção e de preço das *commodities* promoveu grande impacto na receita de royalties no primeiro semestre de 2020 (Fig. 5). Considerando que o cálculo de royalties é feito com base na produção anterior (2 meses), os royalties calculados no mês de junho de 2020 (produção de abril) registraram uma queda de 60,34% frente à arrecadação de janeiro de

2020. A queda na receita de royalties no mês de abril foi de 8,83% quando comparada com a arrecadação de janeiro/2020, enquanto, em maio, foi observada queda de receita de 38,32% quando comparada ao início do semestre/2020. Os valores transferidos oriundos dos royalties no primeiro semestre de 2020 são apresentados na Tabela 1.

**Figura 5: Arrecadação de royalties na produção de petróleo no Brasil – primeiro semestre de 2020**



Figura 5: Arrecadação de royalties na produção de petróleo no Brasil – primeiro semestre de 2020

**Figura 6: Arrecadação de participação especial na produção de petróleo no Brasil – primeiro semestre de 2020**



FONTE: Autor (2020), com base em dados da ANP

**Tabela 1: Distribuição de royalties na produção de petróleo no Brasil – primeiro semestre de 2020**

| <b>BENEFICIÁRIOS</b>            | <b>jan./2020<br/>(R\$)</b> | <b>fev./2020<br/>(R\$)</b> | <b>mar./2020<br/>(R\$)</b> | <b>abr./2020<br/>(R\$)</b> | <b>maio/2020<br/>(R\$)</b> | <b>jun./2020<br/>(R\$)</b> |
|---------------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|----------------------------|
| <b>ESTADOS</b>                  | 595729046,2                | 660172636,5                | 665363685,6                | 542580383,3                | 366906176,6                | 237338381,5                |
| <b>MUNICÍPIOS</b>               | 742699020,7                | 820942820,3                | 828766088                  | 675733451,5                | 457612399,3                | 293618564                  |
| <b>FUNDO ESPECIAL</b>           | 179996639,4                | 200538233,4                | 202604025,2                | 164941317,4                | 111569877,8                | 71492724,14                |
| <b>COMANDO DA MARINHA</b>       | 85511821,25                | 90607171,18                | 98156872,02                | 82672404,45                | 56355852,86                | 32354073,71                |
| <b>MCT</b>                      | 72437380,49                | 74371218,72                | 79600024,7                 | 66884764,95                | 45848327,05                | 26923924,61                |
| <b>FUNDO SOCIAL</b>             | 322826830,7                | 358611918,8                | 351187165,7                | 283266113,4                | 176307100                  | 121721605                  |
| <b>EDUCAÇÃO E SAÚDE – UNIÃO</b> | 149804762,7                | 176023069,3                | 175986836,1                | 143177540,1                | 110939924,3                | 68646993,26                |
| <b>TOTAL</b>                    | 2149005501                 | 2381267068                 | 2401664697                 | 1959255975                 | 1325539658                 | 852096266,2                |

FONTE: Autor (2020), com base em dados da ANP

A redução de receita proveniente de participação especial no primeiro trimestre de 2020 atingiu o patamar de R\$ 5.695.851.905,01, indicando um recuo de 25,37% em relação ao último trimestre de 2019. O cenário de arrecadação no segundo trimestre foi mais desafiador, com uma redução de 61,43% em relação ao quarto trimestre de 2019, totalizando R\$ 2.943.803.590,26. A evolução de arrecadação de receitas provenientes de participação especial é apresentada na Figura 5.

## **CONCLUSÕES**

A combinação de redução drástica da cotação internacional do petróleo aliada à queda de demanda durante o período de isolamento social no primeiro semestre de 2020 trouxeram um impacto significativo nas receitas geradas por royalties e participação especial provenientes da indústria do petróleo e gás, chegando a superar uma perda de 60% no período mais crítico de produção.

O reflexo é sentido principalmente nos estados e municípios com grande produção, com perda significativa da receita. A recuperação de orçamento dependerá do equilíbrio entre oferta e demanda de petróleo no período de recuperação econômica, já sendo observado início de recuperação já no começo do segundo semestre, principalmente relacionada à cotação do petróleo de referência (Brent), sondando a cotação de US\$ 45 no final de julho de 2020, porém indicando ainda redução próxima de 32% em relação ao início do ano de 2020.

## Referências

ANP. Resolução ANP nº 12, de 21 de fevereiro de 2014. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br///?path=legislacao-anp/resol-anp/2014/fevereiro&id=330&sub=780>. Acesso em: 23 ago. 2020.

ANP. Resolução ANP nº 40, de 14 de dezembro de 2019. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2009/dezembro&item=ranp-40-2009&export=pdf>. Acesso em: 23 de ago. 2020

ANP. Resolução ANP nº 703, de 26 de setembro de 2017. Disponível em: <http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-anp/resol-anp/2017/setembro&item=ranp-703-2017>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BADIANI, A. M.; VIEIRA, V. M.; ARAÚJO, P. S. R. Efeitos socioeconômicos e perspectivas da atividade de E&P de Petróleo e Gás na Bacia do Recôncavo. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes/RJ, Ano 16, n. 63, ago. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 2.705, de 3 de agosto de 1998. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1998/decreto-2705-3-agosto-1998-398055-norma-pe.html>. Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Decreto nº 9.042, de 2 de maio de 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9042.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Decreto/D9042.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9478.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9478.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

BRASIL. Lei nº 7.790, de 28 de dezembro de 1989. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L7990.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L7990.htm). Acesso em: 23 ago. 2020.

## Mudanças e perspectivas no setor de entrega urbana de produtos em uma cidade média devido à pandemia da COVID-19

Changes and perspectives in the urban product delivery sector in a medium-sized city due to the COVID-19 pandemic

**Resumo:** O comércio e o transporte urbano de produtos passam, desde março de 2020, por um período de grandes incertezas provocadas pelo surto epidêmico da COVID-19. Nesse contexto, o objetivo deste artigo é estudar as alterações nos padrões de venda e de transporte de produtos na cidade de Campos dos Goytacazes devido à pandemia. Além disso, compreender quais foram as primeiras soluções encontradas pelos varejistas para a questão da entrega urbana de produtos e quais dessas medidas têm o potencial de uso pós-pandemia. Assim, desenvolveu-se uma pesquisa por meio da aplicação de um questionário para uma amostra de 69 lojistas na cidade. Os principais resultados apontam para a ampliação do uso de canais eletrônicos e entregas em domicílio, com o potencial de permanecer de forma perene.

**Palavras-chave:** COVID-19. Comércio. Logística urbana. Transporte.

**Abstract:** Since March 2020, the trade and urban transport of products have gone through a time of great uncertainties caused by the epidemic outbreak of COVID-19. In this context, the objective of this article is to study changes in the patterns of sale and transportation of products in the city of Campos dos Goytacazes, Rio de Janeiro State, Brazil, due to the pandemic of COVID-19. Moreover, understand what were the first solutions found by retailers to the issue of urban delivery of products and which of these measures have the potential for post-pandemic use. Thus, a survey was developed by means of the application of a questionnaire to a sample of 69 shopkeepers in the city. The main results point to the expansion of the use of electronic channels and home deliveries, with the potential to remain permanent.

**Keywords:** COVID-19. Commerce. Urban logistics. Transportation.

### Geísa Pereira Marcilio Nogueira

Doutoranda em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela Universidade Candido Mendes – Campos. Mestre e graduada em Engenharia de Produção pela Universidade Candido Mendes – Campos. E-mail: isamarcilio@yahoo.com.br.

### João José de Assis Rangel

Doutor em Administração pela Fundação Getúlio Vargas (FGV). Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Sociais Aplicados, Faculdade de Administração e Ciências Contábeis.

### Paulo Rossi Croce

Mestrando em Sistemas Aplicados à Engenharia e Gestão pelo Instituto Federal Fluminense - Campus-Campos/Centro. Graduado em Engenharia Mecânica pela Universidade Candido Mendes – Campos. E-mail: paulorossicroce@gmail.com.

### Eduardo Shimoda

Doutor e mestre em Produção Animal pela Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Professor no curso de Mestrado em Pesquisa Operacional e Inteligência Computacional na Universidade Candido Mendes – Campos. E-mail: shimoda@ucam-campos.br.



## Introdução

O atual cenário de crise provocado pela síndrome respiratória aguda grave – coronavírus 2 (da sigla em inglês, SARS-CoV-2, *Severe Acute Respiratory Syndrome-coronavirus 2*), mais conhecida como COVID-19, tem impactado as relações sociais e econômicas ao redor do mundo (KISSLER et al., 2020). Com isso, a cadeia de suprimentos (CS) como um todo e as atividades logísticas também enfrentam uma situação atípica de riscos, conforme explicado por Ivanov (2020). Segundo o autor, tais riscos se observam pela existência de interrupção em longo prazo da CS, propagação simultânea de interrupções, isto é, efeito cascata e interrupções simultâneas na oferta, na demanda e na infraestrutura logística. Como exemplo, as atividades de transporte são fortemente impactadas não só pela falta de abastecimento como também pela alteração nos fluxos de transporte urbano e nos níveis de atendimento aos clientes.

No contexto da logística urbana, o comércio tradicional (baseado nos deslocamentos dos clientes até os locais de venda) e a ampliação das compras realizadas por meio do comércio eletrônico levaram a uma reestruturação do sistema logístico alterando o padrão de distribuição de mercadorias. Independentemente da modalidade de comércio, o aumento do fluxo de bens trouxe grandes mudanças para os espaços urbanos e para o estilo de vida das populações, principalmente em grandes centros comerciais (CASTILLO et al., 2018). De acordo com Arnold et al. (2018), os problemas urbanos mais comuns originados a partir da logística de distribuição de produtos derivam da intensificação do fluxo de veículos, o que provoca congestionamentos, ruídos e aumento nos níveis das emissões de gases de efeito estufa.

Diante disso, é necessário estudar os processos mercadológicos e logísticos que influenciam no espaço urbano durante uma situação de crise. A respeito disso, cita-se o impacto direto na economia local em que os lojistas precisam se adaptar às condições atuais de mercado a fim de superarem as restrições de funcionamento

impostas pelos governos. Dado o contexto, o objetivo deste artigo é estudar as alterações nos padrões de venda e de transporte de produtos na cidade de Campos dos Goytacazes devido à pandemia da COVID-19. Além disso, compreender quais foram as primeiras soluções encontradas pelos varejistas para a questão da entrega urbana de produtos e quais dessas medidas têm o potencial de uso pós-pandemia.

## Alguns dos efeitos econômicos, sociais e ambientais da pandemia

Devido à crise global da COVID-19, a maior parte dos governos tomou ações preventivas, como o distanciamento social e o confinamento (*lockdown*), a fim de reduzir o número de vítimas. A disseminação da doença e as medidas restritivas impostas têm impactado todos os setores da sociedade, com uma grande perda mundial muito difícil de ser estimada. Além disso, provocaram diversos impactos sociais, econômicos e ambientais nas cidades (NAKADA; URBAN, 2020).

Os eventos sociais que geram aglomerações foram temporariamente suspensos desde março de 2020, e a movimentação das pessoas em espaços públicos, nesse período, é justificada apenas quando não há alternativa. Com isso, rapidamente perceberam-se alterações na produção do espaço urbano e no estilo de vida de toda a sociedade. Do ponto de vista turístico, o fechamento de aeroportos extinguiu diversas atividades de negócios e/ou lazer que contribuem para a economia internacional. Por outro lado, também se observa a falta de medicamentos, produtos higienizadores, entre outros, criando um aumento exacerbado nos seus preços. Indo além, existe outra questão social ainda mais grave que essa: uma grande parcela da população está impossibilitada de ocupar seus postos de trabalho, o que acaba elevando o índice de desemprego (ALI; ALHARBI, 2020).

A ocorrência de impactos sociais, como o desemprego, tem desencadeado sérios problemas na economia em nível mundial. A esse respeito, a interrupção de processos



**DOUTORADO**  
COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO  
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL

produtivos de bens de consumo e/ou bens de base, por exemplo, pode significar um colapso na produção. Com a atividade industrial em baixa, todo o mundo é afetado economicamente de maneira negativa. Já em nível local, os impactos podem causar o encerramento das atividades de estabelecimentos comerciais de pequeno e médio porte, comprometendo, com isso, o desenvolvimento local e regional (ALI; ALHARBI, 2020).

Contrapondo os efeitos negativos já esperados na sociedade e na economia, tem ocorrido, em nível ambiental, uma melhoria na qualidade do ar em grandes cidades ao redor do mundo, resultante da diminuição do tráfego de veículos movidos a combustíveis fósseis. Observou-se, por exemplo, uma diminuição de alguns tipos de partículas inaláveis na China (ZAMBRANO-MONSERRATE; RUANO; SANCHEZ-ALCALDE, 2020), em algumas regiões da Índia (SHARMA et al., 2020) e na cidade de Barcelona (TOBIAS et al., 2020). No Brasil, esse comportamento não foi diferente. Uma pesquisa sobre a qualidade do ar durante o confinamento parcial na cidade de São Paulo mostrou uma redução drástica nos níveis das emissões de diversos gases que provocam o efeito estufa. Por outro lado, a concentração de ozônio aumentou cerca de 30% nas áreas urbanas influenciadas por tráfego de veículos (NAKADA; URBAN, 2020). Um estudo semelhante no município do Rio de Janeiro também mostrou reduções de partículas inaláveis em diversos bairros cariocas (DANTAS et al., 2020).

## **Considerações sobre o transporte urbano de produtos**

Em uma escala urbana, os movimentos de mercadoria podem ser considerados a partir de três tipos distintos de fluxos, conforme explicado por Comi; Nuzzolo (2016). Os autores chamam o primeiro de fluxo de passageiros, o qual se origina a partir das viagens dos consumidores até as lojas para efetuarem uma compra e, posteriormente, retornarem para seus locais de origem. O segundo fluxo mencionado é o fluxo dos veículos comerciais que se deslocam em um determinado espaço urbano a fim de reabastecerem o estoque das lojas. O último compreende as viagens dos veículos comerciais destinados a realizar as entregas de produtos nos domicílios dos consumidores; um fluxo específico do comércio eletrônico.

Conforme destacado por Crainic; Montreuil (2016), o sistema de transporte urbano atua como uma rede complexa composta por diferentes tipos de entidades. As principais são as mercadorias e/ou pessoas (entidades transportadas), os veículos e as infraestruturas pelas quais

os veículos se deslocam (as vias em geral) e, por fim, os terminais logísticos públicos e privados (tais como centros de distribuição, portos, aeroportos, entre outros). Quando qualquer um desses elementos passa por uma interferência, seja interna, seja externa, é comum que haja um desequilíbrio sistêmico, podendo causar sérios danos capazes de refletir em problemas de ordem social, ambiental ou econômica. Trazendo um exemplo notável no setor de transporte, pode-se lembrar da greve dos caminhoneiros no Brasil, também chamada de Crise do Diesel, ocorrida em maio de 2018. Naquela ocasião, a paralização de caminhoneiros autônomos em todo o território nacional desencadeou um aumento da inflação e a queda do Produto Interno Bruto (MOURA et al., 2019).

A partir disso, cabe uma reflexão sobre a interferência dos fatores mencionados por Crainic; Montreuil (2016) na distribuição de mercadorias nas áreas urbanas e como isso afeta a qualidade de vida das pessoas. A existência, cada vez mais intensa, de movimentações de veículos no espaço urbano torna-se um processo desafiador tanto para os lojistas como para os consumidores. Os principais problemas provocados pelas atividades de transporte de mercadorias em área urbana densamente povoadas incluem os congestionamentos causados pelos veículos pesados, os ruídos e as emissões de poluentes atmosféricos (MASSON et al., 2017).

Diante disso, surge a necessidade de que o planejamento e as políticas da cidade levem em consideração as mudanças que ocorrem no âmbito da logística. Uma mudança de paradigma no transporte urbano de mercadorias pode criar novas formas de participação dos atores envolvidos, a saber, o poder público, os empresários e os consumidores (IGNAT; CHANKOV, 2020). Além disso, os processos sociais que dão origem à logística da cidade e ao transporte urbano precisam ser levados em consideração assim como o fluxo de mercadorias das empresas e a regulamentação governamental (GAMMELGAARD, 2015).

## **Decretos governamentais durante a pandemia e impactos no fluxo de mercadorias**

A seguir, pode-se identificar como o Estado tem assumido a sua função de executor e regulador de políticas à medida que tem criado uma série de ferramentas regulatórias durante o período da pandemia para conter a propagação da COVID-19. Sendo assim, diversos decretos estaduais e municipais dispõem sobre medidas diretamente relacionadas às atividades comerciais,

conforme apresentado no Quadro 1. Em Campos dos Goytacazes, assim como em outros municípios, os estabelecimentos considerados essenciais, tais como supermercados, farmácias e postos de combustíveis, puderam manter o funcionamento, respeitando-se algumas medidas preventivas como o uso de máscaras e o distanciamento social. Em contrapartida, atividades comerciais consideradas não essenciais, como vendas de eletrodomésticos, equipamentos eletrônicos entre outros, tiveram suas atividades interrompidas.

local. Todas essas mudanças ocorridas a partir do mês de março de dois mil e vinte modificaram o padrão de comércio local, baseado em vendas presenciais, para uma nova abordagem centrada na entrega de produtos em domicílio, como ocorre no comércio eletrônico. Dessa forma, o fluxo das mercadorias na cidade passou a contar, quando possível, com a utilização de veículos comerciais, e as empresas locais foram obrigadas a passar por um processo de adaptação na busca pela sobrevivência do seu negócio.

É evidente que a COVID-19 não trouxe apenas problemas relacionados à saúde das pessoas, visto que desencadearam, em nível econômico, impactos negativos no comércio

**Quadro 1: Decretos estaduais e municipais que influenciaram no funcionamento do comércio e impactaram o transporte de mercadorias.**

| <b>Esfera</b> | <b>Decreto</b>                   | <b>Escopo</b>   |
|---------------|----------------------------------|---|
| Estadual      | Decreto n.º 46.966 de 11/03/2020 | Dispõe sobre medidas como isolamento e quarentena para enfrentamento da emergência de saúde decorrente do coronavírus.  |
|               | Decreto n.º 46.973 de 16/03/2020 | Adota medidas de enfrentamento da propagação do coronavírus, como fechamento de centros comerciais e restrição de lotação em estabelecimentos.                            |
|               | Decreto n.º 46.989 de 24/03/2020 | Dispõe sobre o funcionamento de pequenos estabelecimentos de vendas de alimentos, bebidas e dá outras providências.   |
|               | Decreto n.º 47.001 de 26/03/2020 | Dispõe sobre o funcionamento de estabelecimentos destinado a venda de material de construção, ferragem e de equipamento de proteção individual, e dá outras providências. |
|               | Decreto n.º 47.002 de 26/03/2020 | Dispõe sobre o funcionamento da indústria de óleo e gás <i>onshore</i> , e dá outras providências.  |
|               | Decreto n.º 47.021 de 06/04/2020 | Autoriza o funcionamento de estabelecimentos comerciais, apenas em regime de entrega em domicílio ou sistema <i>drive thru</i> , sem atendimento presencial.              |
|               | Decreto n.º 47.022 de 07/04/2020 | Autoriza o funcionamento de estabelecimentos comerciais, apenas em regime de entrega em domicílio.  |
|               | Decreto n.º 47.025 de 07/04/2020 | Dispõe sobre a liberação de atividade comercial em municípios sem notificação de cometimento da COVID-19, e dá outras providências.                                       |
| Municipal     | Decreto n.º 33 de 20/03/2020     | Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município entre 23 de março e 5 de abril de 2020.                         |
|               | Decreto n.º 51 de 03/04/2020     | Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município entre 6 e 19 de abril de 2020.                                  |
|               | Decreto n.º 61 de 18/04/2020     | Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município entre 19 e 30 de abril de 2020.                                 |
|               | Decreto n.º 75 de 30/04/2020     | Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município até 11 de maio de 2020.   |
|               | Decreto n.º 90 de 11/05/2020     | Suspende o atendimento presencial ao público em estabelecimentos comerciais em funcionamento no município até 24 de maio de 2020.   |
|               | Decreto n.º 100 de 16/05/2020    | Veda a qualquer indivíduo a permanência e o trânsito em vias, parques, equipamentos, locais e praças públicas, dentro do Município, entre 18 e 24 de maio de 2020.        |

Fonte: Diário Oficial (2020).

## Metodologia

Este estudo é baseado em um método quantitativo de coleta de dados primários no qual se utilizou uma pesquisa de campo com a aplicação de um questionário estruturado (GIL, 2010). Em decorrência da pouca disponibilidade de literatura sobre o tema, visto ser uma ocorrência sem precedentes, esta pesquisa tem um caráter exploratório, assumindo a forma de um estudo de caso, conforme classificado por Gil (2010), e representa uma versão preliminar de um estudo em curso, tendo em vista a contemporaneidade do problema investigado.

O questionário foi desenvolvido por meio da ferramenta de pesquisa eletrônica do sistema *Google* e enviado por e-mail e *WhatsApp Messenger* para os respondentes. Essa abordagem foi utilizada devido à necessidade de distanciamento social causada pela pandemia. Assim, todos os dados dessa pesquisa foram obtidos de forma on-line. Dadas as restrições atuais de mobilidade, considerou-se essa escolha adequada e eficiente, tendo sido, inclusive, utilizada anteriormente em outros estudos (MEE; HUEI, 2015; OLIVEIRA et al., 2017) nos quais resultados interessantes puderam ser obtidos. Por outro lado, ressalta-se que existem algumas limitações na pesquisa on-line, como diferenças de entendimento e interpretação e falta de respostas conscientes. A fim de minimizar esses problemas, realizou-se o pré-teste do questionário, para verificar sua abrangência, objetividade e facilidade, além de impedir que as perguntas fossem enviadas mais de uma vez pelo mesmo respondente.

Os questionários on-line foram aplicados durante a segunda quinzena de maio de 2020 a 69 lojistas que possuem estabelecimentos comerciais em Campos dos Goytacazes. Esse município está localizado no estado do

Rio de Janeiro, na Mesorregião Norte Fluminense. De acordo com o Censo 2010, possui uma população de 463.731 habitantes e densidade demográfica de 115,16 hab/ km<sup>2</sup>. A população estimada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2019, é de 507.548 habitantes, e sua extensão territorial é de 4.032, 487 km<sup>2</sup>. O salário médio mensal dos trabalhadores formais (2017) é de 2,5 salários mínimos, sendo eles apenas 19,6% da população (IBGE CIDADES, 2020).

## Resultados preliminares do impacto da pandemia no comércio local e seus desdobramentos

Os resultados obtidos por meio dos questionários indicam que um dos principais impactos causados pela pandemia no comércio varejista de Campos dos Goytacazes diz respeito às mudanças nos padrões de funcionamento das lojas, conforme pode ser observado na Tabela 1. Não é possível estimar quantos negócios foram fechados nesse período, impedindo, inclusive, a obtenção de uma amostra maior para a pesquisa. Dos 69 estabelecimentos entrevistados, 50 (72,46%) estão funcionando com algum tipo de restrição, seja de horários e/ou de capacidade de pessoas, enquanto 13 (18,84%) sequer estão funcionando. Apenas 6 (8,70%) estabelecimentos declararam que estão funcionando totalmente. Observa-se, ainda, que essas limitações têm afetado todos os segmentos comerciais, sejam os considerados essenciais, sejam os não essenciais.

**ESCOLHA  
IR ALÉM.**

Vestibular  
2021

UNIVERSIDADE  
CANDIDO  
MENDES

Graduação

Esteja pronto! 😊

15k

15k

15k

**Tabela 1: Mudanças no funcionamento de estabelecimentos em Campos durante a pandemia.**

| Setor de comércio varejista*<br>(número de estabelecimentos entrevistados)    | Funcionamento total | Funcionamento com restrição |                       |                      | Não está funcionando |
|---|---------------------|-----------------------------|-----------------------|----------------------|----------------------|
|   |                     | Horário                     | Capacidade de pessoas | Horário e capacidade |                      |
| 1-Combustíveis e lubrificantes (2)  | 1                   | -                           | -                     | 1                    | -                    |
| 2-Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (23)    | 4                   | 2                           | 3                     | 13                   | 1                    |
| 3-Tecidos, vestuário e calçados (12)  | 0                   | 2                           | -                     | 4                    | 6                    |
| 4-Móveis e eletrodomésticos (1)   | 0                   | -                           | -                     | 1                    | -                    |
| 5-Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (3) | -                   | -                           | -                     | 1                    | 2                    |
| 6-Livros, jornais, revistas e papelaria (7)                                   | -                   | -                           | 1                     | 6                    | -                    |
| 7-Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (6)     | 1                   | -                           | 2                     | 2                    | 1                    |
| 8-Outros artigos de uso pessoal e doméstico (8)                               | -                   | 3                           | -                     | 3                    | 2                    |
| 9-Veículos, motocicletas, partes e peças (4)                                  | -                   | -                           | -                     | 3                    | 1                    |
| 10-Material de construção (3)   | -                   | -                           | -                     | 3                    | -                    |
| <b>Total</b>  | <b>6</b>            | <b>7</b>                    | <b>6</b>              | <b>37</b>            | <b>13</b>            |

Fonte: O próprio autor.


\* Setores do comércio varejista segundo a pesquisa mensal de comércio do IBGE de março de 2020.



**MESTRADO**

PESQUISA OPERACIONAL E  
INTELIGÊNCIA COMPUTACIONAL

**LINHA DE PESQUISA EM SAÚDE**



UNIVERSIDADE  
CÂNDIDO  
MENDES

Entre março e maio de 2020, devido a decretos estaduais e municipais que, em alguns casos, restringe e, em outros, suspende o funcionamento das lojas, a única forma possível de se comercializar certas categorias de produtos passou a ser por canais eletrônicos, conforme mostrado na Tabela 2. Diversos comércios que já utilizavam algum desses canais diversificaram as opções a fim de viabilizar o contato com os consumidores. Percebeu-se

um aumento, principalmente, do uso do *WhatsApp Messenger*, *Instagram* e *Marketplaces* (como Mercado Livre, OLX, *iFood*, entre outros). Em contrapartida, certos estabelecimentos não conseguiram se adaptar tão rapidamente a essa nova realidade, tendo, assim, suas atividades encerradas.

**Tabela 2: Utilização de canais eletrônicos antes da pandemia versus durante a pandemia.**

| Setor de comércio varejista* (número de estabelecimentos entrevistados)       | Website (antes/ atual) | WhatsApp (antes/ atual) | Instagram (antes/ atual) | Facebook (antes/ atual) | Play Store (antes/ atual) | Marketplace (antes/ atual) | Sem canal eletrônico (antes/ atual) |
|---|------------------------|-------------------------|--------------------------|-------------------------|---------------------------|----------------------------|-------------------------------------|
| 1-Combustíveis e lubrificantes (2)  | -                      | -                       | -                        | -                       | -                         | -                          | 2/2                                 |
| 2-Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (23)    | 3/3                    | 14/19                   | 16/16                    | 9/8                     | -                         | 11/10                      | 3/1                                 |
| 3-Tecidos, vestuário e calçados (12)  | 1/2                    | 8/10                    | 8/9                      | 9/7                     | 1/0                       | 1/1                        | 1/1                                 |
| 4-Móveis e eletrodomésticos (1)   | -                      | 1/1                     | 1/1                      | -                       | -                         | -                          | -                                   |
| 5-Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (3) | 1/0                    | 1/1                     | 1/1                      | -                       | -                         | -                          | 2/2                                 |
| 6-Livros, jornais, revistas e papelaria (7)                                   | 4/4                    | 3/4                     | 4/4                      | 5/5                     | 0/3                       | 0/3                        | 0/2                                 |
| 7-Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (6)     | 3/3                    | 3/3                     | 4/3                      | 4/4                     | -                         | 0/0                        | 2/2                                 |
| 8-Outros artigos de uso pessoal e doméstico (8)                               | 2/2                    | 5/4                     | 3/4                      | 2/3                     | 0/1                       | 2/4                        | 2/1                                 |
| 9-Veículos, motocicletas, partes e peças (4)                                  | 1/1                    | 2/2                     | 1/2                      | 2/2                     | -                         | 1/1                        | 2/2                                 |
| 10-Material de construção (3)   | -                      | 2/3                     | -                        | 2/2                     | -                         | 0/1                        | 1/0                                 |
| <b>Total</b>  | <b>15/15</b>           | <b>39/47</b>            | <b>38/40</b>             | <b>33/31</b>            | <b>1/4</b>                | <b>15/20</b>               | <b>15/13</b>                        |

Fonte: O próprio autor.

Se, por um lado, a recomendação das autoridades públicas e dos órgãos de saúde fosse para que as pessoas permanecessem em suas casas, por outro, muitos estabelecimentos tiveram os atendimentos presenciais suspensos. Diante dessa realidade, houve uma redução no deslocamento de consumidores e a comercialização de determinados tipos de produto que, quando praticada, carecia de entregas em domicílio. Muitos negócios que

antes realizavam apenas compras presenciais passaram a fazer entregas utilizando carros, pequenos caminhões ou motocicletas, conforme expresso na Tabela 3.

**Tabela 3: Utilização de sistema de entregas antes da pandemia versus durante a pandemia.**

| <b>Setor de comércio varejista* (número de estabelecimentos entrevistados)</b> | <b>Carros e caminhões próprios (antes/atual)</b> | <b>Carros e caminhões de terceiros (antes/atual)</b> | <b>Motocicletas próprias (antes/atual)</b> | <b>Motocicletas de terceiros (antes/atual)</b> | <b>Sem sistema de entregas (antes/atual)</b> |
|--|--|--|--|--|--|
| 1-Combustíveis e lubrificantes (2)   | -  | -  | -  | -  | 2/2  |
| 2-Hipermercados, supermercados, produtos alimentícios, bebidas e fumo (23)     | 9/10   | 3/2  | 5/5  | 12/12  | 2/2  |
| 3-Tecidos, vestuário e calçados (12)   | 2/6  | 1/0  | 0/2  | 3/5  | 7/2  |
| 4-Móveis e eletrodomésticos (1)  | 1/0  | 1/0  | -  | -  | -  |
| 5-Artigos farmacêuticos, médicos, ortopédicos, de perfumaria e cosméticos (3)  | -  | -  | 1/1  | -  | 2/2  |
| 6-Livros, jornais, revistas e papelaria (7)                                    | 0/2  | -  | 1/1  | 1/5  | 5/1  |
| 7-Equipamentos e materiais para escritório, informática e comunicação (6)      | 5/4  | 0/1  | 1/1  | -  | 1/1  |
| 8-Outros artigos de uso pessoal e doméstico (8)                                | 3/3  | 0/0  | 0/1  | 0/1  | 5/4  |
| 9-Veículos, motocicletas, partes e peças (4)                                   | 1/2  | -  | -  | -  | 3/2  |
| 10-Material de construção (3)  | 2/2  | 1/1  | 1/1  | 0/1  | -  |
| <b>Total</b>   | <b>23/29</b>                                     | <b>6/4</b>   | <b>9/12</b>                                | <b>16/24</b>                                   | <b>27/16</b>                                 |

Fonte: O próprio autor.

Na atual conjuntura do comércio local, notam-se desdobramentos sociais importantes, como o desemprego. Do total de comércios pesquisados, 36 (52,2%) deles precisaram dispensar algum funcionário; já, nos 33 (47,8%) comércios restantes, não houve dispensa de funcionários até o momento da entrevista.

A redução do transporte urbano, seja de produtos, seja de pessoas, significa menos pessoas nas ruas, menos atividade econômica e menos demanda por combustíveis. Não se pode negar a melhoria para o ambiente em termos de qualidade do ar e de redução da poluição sonora, em contrapartida, a diminuição na demanda energética tem sido compensada negativamente pelo aumento da produção de lixo orgânico e inorgânico, como embalagens e materiais hospitalares.

Para lidar com essa pandemia ponderando questões de saúde pública e de equilíbrio econômico, as escalas federal, estaduais e municipais do poder público precisam adotar estratégias eficazes para minimizar os impactos em toda a sociedade. Nesse sentido, precisa-se refletir sobre alguns desafios importantes provocados pela COVID-19 em escala global e analisar como isso interfere nas relações sociais, econômicas e ambientais em um nível local. Tais questões devem ser enxergadas e discutidas considerando o papel do Estado enquanto formulador, executor e regulador de políticas socioeconômicas que visam pelo bem-estar social (MISCALI et al., 2020).

## Considerações finais

Este estudo aponta para a mudança nos padrões de venda e de transporte de produtos durante a pandemia da COVID-19 em Campos dos Goytacazes e os respectivos desdobramentos em níveis econômicos, sociais e ambientais. Diante da situação de incertezas quanto à propagação de uma doença invisível e aos riscos constantes para a saúde pública, os governos estaduais e municipais publicaram diversos decretos relacionados à

movimentação de pessoas e de bens. Dessa forma, foi possível observar que a atual conjuntura das relações sociais permeada pelo distanciamento social como forma de preservação da saúde impactou fortemente as relações comerciais e econômicas da cidade. Como consequência, os comerciantes locais tiveram que se adaptar às condições impostas a fim de reduzir os danos causados.

A presente pesquisa buscou diagnosticar a realidade das vendas e dos transportes de produtos em uma cidade média, contudo, os resultados encontrados não podem ser generalizados. Sugere-se que trabalhos futuros possam realizar uma análise dessa questão na referida cidade utilizando uma amostra maior de lojistas. Incentiva-se, também, que outros pesquisadores tragam novas contribuições, expandindo o estudo para outras cidades ou estados. Por fim, perceberam-se evidências de como essa pandemia já impactou a economia tanto em nível global como local. Ainda não se sabe ao certo quais serão os efeitos disso em médio e longo prazos. Contudo, assim como os lojistas, a gestão pública precisará lidar com esses efeitos pós-pandemia, e os formuladores de políticas públicas terão que deixar o campo de disputa política para repensar e reorganizar o planejamento e o desenvolvimento regional.

## Agradecimentos

Os autores agradecem à Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES), ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ) pelo suporte financeiro para esta pesquisa. Agradecem também à Federação das Câmaras de Dirigentes Lojistas (FCDL) do estado do Rio de Janeiro pela interface entre pesquisador e empresa.



**DOUTORADO**  
COM LINHA DE PESQUISA EM PLANEJAMENTO  
E DESENVOLVIMENTO REGIONAL



# Referências

- ALI, I.; ALHARBI, O. M. L. COVID-19: Disease, management, treatment, and social impact. **Science of the Total Environment**, Amsterdam, v. 728, p. 138861, ago. 2020.
- ARNOLD, F. *et al.* Simulation of B2C e-commerce distribution in Antwerp using cargo bikes and delivery points. **European Transport Research Review**, Berlin, v. 10, n. 2, p. 1-13, 2018.
- CASTILLO *et al.* Crowdsourcing last mile delivery: strategic implications and future research directions. **Journal of Business Logistics**, New Jersey, v. 39, n. 1, p. 7-25, 2018.
- COMI, A.; NUZZOLO, A. Exploring the Relationships Between e-shopping Attitudes and Urban Freight Transport. **Transportation Research Procedia**, Amsterdam, v. 12, p. 399-412, 2016.
- CRAINIC, T. G.; MONTREUIL, B. Physical internet enabled Hyperconnected City logistics. **Transportation Research Procedia**, Amsterdam, v. 12, p. 383-398, 2016.
- DANTAS, G. *et al.* The impact of COVID-19 partial lockdown on the air quality of the city of Rio de Janeiro, Brazil. **Science of the Total Environment**, Amsterdam, v. 729, p. 139085, ago. 2020.
- GAMMELGAARD, B. The emergence of city logistics: the case of Copenhagen's Citylogistik-kbh. **International Journal of Physical Distribution & Logistics Management**, Bingley, v. 45, n. 4, p. 333-351, mai. 2015.
- GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2010.
- IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Resultado dos Dados Preliminares do Censo - 2010. **IBGE Cidades, Campos dos Goytacazes** – RJ, [2020?]. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 20 maio 2020.
- IGNAT, B.; CHANKOV, S. Do e-commerce customers change their preferred last-mile delivery based on its sustainability impact? **The International Journal of Logistics Management**, Bingley, v. 31, n. 3, p. 521-548, ago. 2020.
- IVANOV, D. Predicting the impacts of epidemic outbreaks on global supply chains: A simulation-based analysis on the coronavirus outbreak (COVID-19/SARS-CoV-2) case. **Transportation Research Part E**, Oxford, v. 136, p. 101922, abr. 2020.
- KISSELER, S. M. *et al.* Projecting the transmission dynamics of SARS-CoV-2 through the postpandemic period. **Science**, Washington, v. 368, n. 6493, p. 860-868, mai. 2020.
- MASSON, R. *et al.* Optimization of a city logistics transportation system with mixed passengers and goods. **EURO Journal on Transportation and Logistics**, Berlin, v. 6, p. 81-109, 2017.
- MEE, L. Y.; HUEI, C. T. A profile of the internet shoppers: evidence from nine countries. **Telematics and Informatics**, Oxford, v. 32, n. 2, p.344-354, 2015.
- MISCALI, S. R. S. *et al.* A gestão ambiental a partir do orçamento público: uma análise das despesas referentes ao orçamento do município de São João da Barra. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**, Campos dos Goytacazes, v. 17, n. 65, p. 14, 2020.
- MOURA, H. N. *et al.* Resultantes da greve dos caminhoneiros (2018): um hibridismo de estatística bilionária e o óleo diesel em face à macroeconomia. **Research, Society and Development**, Itabira, v. 8, n. 7, p. 14, 2019.
- NAKADA, L. Y. K.; URBAN, R. C. COVID-19 pandemic: Impacts on the air quality during the partial lockdown in São Paulo state, Brazil. **Science of the Total Environment**, Amsterdam, v. 730, p. 139087, ago. 2020.
- OLIVEIRA, L. K. *et al.* Analysis of the potential demand of automated delivery stations for e-commerce deliveries in Belo Horizonte, Brazil. **Research in Transportation Economics**, Stamford, v. 65, p. 32-43, 2017.
- SHARMA, S. *et al.* Effect of restricted emissions during COVID-19 on air quality in India. **Science of the Total Environment**, Amsterdam, v. 728, p. 138878, ago. 2020.
- TOBIÁS, A. *et al.* Changes in air quality during the lockdown in Barcelona (Spain) one month into the SARS-CoV-2 epidemic. **Science of the Total Environment**, Amsterdam, v. 726, p. 138540, jul. 2020.
- ZAMBRANO-MONSERRATE, M. A.; RUANO, M. A.; SANCHEZ-ALCALDE, L. Indirect effects of COVID-19 on the environment. **Science of the Total Environment**, Amsterdam, v. 728, p. 138813, ago. 2020.

## Editor

**Valdir Júnio dos Santos**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

## Conselho Editorial

**Angela Moulin Simões Penalva Santos**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ

**Christian Luiz da Silva**

Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR

**Denise Cunha Tavares Terra**

Universidade Estadual do Norte-Fluminense – UENF

**Edna Maria Ramos de Castro**

Universidade Federal do Pará – UFPA

**Frédéric Jean Marie Monié**

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

**Helder Queiroz Pinto Junior**

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

**Isa de Oliveira Rocha**

Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC

**Jeroen Johannes Klink**

Universidade Federal do ABC – UFABC

**João Figueira de Sousa**

Universidade Nova de Lisboa – UNL

**João José de Assis Rangel**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

**José Gutman**

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP

**Lia Valls**

Fundação Getúlio Vargas - FGV

**Luciano Dias Losekann**

Universidade Federal Fluminense – UFF

**Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez**

Universidade Federal do Pará - UFPA

**Marília Steinberger**

Universidade de Brasília - UnB

**Paulo Gusmão**

Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ

**Rodrigo Anido Lira**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

**Rodrigo Valente Serra**

Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ)

**Rosana Baeninger**

Universidade Estadual de Campinas - Unicamp

**Rosélia Piquet**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

**Silvia Gorenstein**

Universidad Nacional del Sur – Argentina

**Suzana Quinet de Andrade Bastos**

Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF

**Vera Lucia Alves França**

Universidade Federal de Sergipe – UFS

**Virginia Elisabeta Etges**

Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC

**Yann Fournis**

Université du Québec à Rimouski - UQAR

**Yves Fauré**

Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

## Bibliotecária responsável

Flávia Mastrogirolamo

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

## Editoração/ Diagramação

**Daieni Marques e João Pedro Cabral da Silva – Marketing**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

## Revisora gramatical

**Maria Marta Garcia de Assis Rangel**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

## Bolsista de iniciação científica

**Maria Eduarda Quintanilha Ribeiro**

Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

## Escopo

O Boletim Petróleo, Royalties e Região, vinculado ao Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes (UCAM – Campos dos Goytacazes), é fruto da preocupação com a difusão de dados e informações técnicas para o debate sobre a distribuição dos royalties na região petrolífera do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, se configura como um veículo de publicação de natureza acadêmica e técnica, primando pela qualidade de seus artigos e sua periodicidade desde setembro de 2003. O Boletim tem por foco editorial pesquisas originais, teóricas ou empíricas, voltadas para planejamento regional e urbano, petróleo e outros minerais, royalties e outras participações governamentais, economia regional, políticas públicas e áreas afins, dentro de uma visão multidisciplinar das temáticas relacionadas ao seu escopo.

## Periodicidade

O Boletim é publicado trimestralmente de forma regular e ininterrupta em versão exclusivamente eletrônica.

## Diretrizes para os autores

Os textos recebidos são apreciados inicialmente pelo editor-chefe, que encaminhará para avaliação por membros do Conselho Editorial e, eventualmente, por pareceristas ad hoc.

As normas de apresentação do texto para o envio do artigo são:

- O arquivo deve ser enviado em formato 'DOC' ou 'DOCX'.
- A primeira página deve apresentar: a) título do trabalho; b) autoria: nome completo do(s) autor(es), formação acadêmica, filiação institucional, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
- A segunda página deve conter: a) título em português e inglês; b) resumo em português e abstract em inglês, contendo entre 100 e 150 palavras, com indicação de 3 a 5 palavras-chave.
- Os artigos devem ter entre 11 mil e 15 mil caracteres com espaços (incluindo notas e referências bibliográficas).
- Formatação: tamanho do papel: A4 (21 x 29,7 cm); margens superior e esquerda: 3 cm; inferior e direita: 2 cm; Fonte: Times New Roman, corpo 12; Espaçamentos: 1,5 entre linhas.
- As referências bibliográficas devem estar de acordo com as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
- As notas, quando houver, devem ser colocadas ao final do texto (Nota de fim).
- Ilustrações e tabelas devem ser enviadas em arquivos separados.
- Ilustrações devem ser enviadas em JPG, com resolução mínima de 96 dpi.
- O encaminhamento dos textos para o Boletim implica a autorização para publicação e aceitação de eventuais edições necessárias para adequação ao formato do Boletim e ao seu padrão editorial.

## Author Guidelines

The articles submitted are accepted for consideration firstly by the Editor in chief, who refers them to be evaluated by members of the editorial

board, and, eventually, by ad hoc referees. The formatting rules to send the article are the following:

- The file must be sent in 'DOC' or 'DOCX' format.
- The first page must present: a) title of the work; b) authorship: full name of the author(s), academic degree, institutional affiliation, e-mail address, telephone number, and full postal address.
- The second page must contain: a) title in English; b) abstracts in English, comprising 100 to 150 words and also 3 to 5 keywords.
- The articles should be in the regions of 11,000 to 15,000 characters with spaces (including notes and bibliographic Referências).
- Formatting: paper size: A4 (21.0 cm by 29.7cm); top left margin: 3.0 cm; bottom right margin: 2.0 cm; font: Times New Roman, 12 - point font size; spacing: 1.5 cm between lines.
- Bibliographic Referências must be in accordance with the standards established by the Brazilian Association of Technical Standards (Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT-NBR 6023).

### **Instrucciones para los Autores**

Los textos recibidos son evaluados inicialmente por el editor en jefe, que los encaminará para valoración por los miembros del Comité Editorial y, eventualmente, por árbitros ad hoc. Las normas de presentación del texto para envío del artículo son las que se siguen:

- Los archivos se deben enviar en formato 'DOC' o 'DOCX'.
- La primera página debe presentar: a) título del trabajo; b) autoría: nombre completo del autor, formación académica, afiliación institucional, correo electrónico, teléfono y dirección para correspondencia.
- La segunda página debe incluir: a) título en Español e Inglés; b) resumen en Español y abstract en Inglés entre 100 (cien) y 150 (ciento cincuenta) palabras, incluyéndose entre 3 (tres) y 5 (cinco) palabras claves.
- Los artículos deben tener como mínimo 11 mil y como máximo 15 mil caracteres con espacios (incluyendo notas y referencias bibliográficas).
- Formateo: hoja tamaño A4 (21,0 x 29,7cm); márgenes superior e izquierdo: 3cm; inferior y derecho 2cm; Times New Roman 12; interlineado 1,5.
- Referencias bibliográficas deben ser presentadas de acuerdo a las normas establecidas por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas – ABNT-NBR 6023 (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

Os artigos devem ser enviados exclusivamente para o e-mail:

boletim@ucam-campos.br