

Contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade na atuação de um movimento ambiental na construção de políticas públicas

Matheus Thomaz Da Silva¹
Giuliana Franco Leal²

Resumo: Este artigo discute a relação entre sustentabilidade e desenvolvimento na atuação de um movimento social ambiental na construção de políticas públicas, em um município que se transformou social e ambientalmente de modo acelerado, desde a instalação da Petrobras na década de 1970. O objetivo central é identificar e discutir contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade na trajetória daquele movimento, entre as décadas de 1980 e 2010. Além de revisão bibliográfica, são usados métodos de pesquisa empírica qualitativa: entrevistas semiestruturadas com membros do movimento, análise de suas atas e pesquisa hemerográfica. São constatadas alternâncias entre alianças e enfrentamentos do movimento com a gestão pública municipal e a Petrobras. Conclui-se que há uma dinâmica em que se buscam alternativas sustentáveis dentro de um modelo de desenvolvimento não sustentável; neste processo, constroem-se, no entanto, avanços nas políticas públicas quanto à diminuição da degradação ambiental.

Palavras-chave: ambientalismo, movimentos sociais, desenvolvimento sustentável, políticas públicas ambientais.

Contradictions between development and sustainability in the performance of an environmental movement in the construction of public policies

Abstract: This paper discusses the relation between sustainability and development in the performance of an environmental social movement in the construction of public policies, in a municipality that has been socially and environmentally transformed in an accelerated way, since the installation of Petrobras in the 1970s. The main objective is to identify and discuss contradictions between development and sustainability in the trajectory of that movement, between the 1980s and 2010s. In addition to a bibliographical review, qualitative empirical research methods are used: semi-structured interviews with members of the movement, analysis of their minutes and hemographic research. There are alternations between alliances and confrontations between the movement and municipal public management and Petrobras. It is concluded that there is a dynamic in which sustainable alternatives are sought within a non-sustainable development model; In this process, however, advances are made in public policies regarding the reduction of environmental degradation.

Keywords: environmentalism, social movements, sustainable development, environmental public policies.

¹Doutor em Ciências Ambientais e Conservação pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil (2022), Professor Assistente da Universidade Federal Fluminense, Brasil.

²Doutorado em Sociologia pela Universidade Estadual de Campinas, Brasil (2008) Professora Associada da Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil.

Introdução

Desenvolvimento e sustentabilidade são duas noções que frequentemente são vistas juntas, mas cuja união carrega contradições. Esta afirmação será retomada ao longo deste artigo, baseada em diferentes argumentos teóricos e empíricos. A própria definição daquelas duas noções é objeto de disputa, do cenário internacional aos múltiplos casos locais. Essas disputas são bastante nítidas nos processos de elaboração de políticas públicas, os quais permitem ver lutas entre forças e ideias diversas. Movimentos sociais, especialmente voltados a temas ambientais, podem ser fundamentais na busca de equidade e sustentabilidade ambiental, mas eles próprios enfrentam contradições, que também os atravessam. Tais contradições se expressam, entre outros aspectos, na luta por políticas públicas ambientais.

O município de Macaé, localizado no estado brasileiro do Rio de Janeiro, tem uma história de construção de um arsenal de políticas e órgãos ambientais em meio a uma situação de transformações sociais e ambientais aceleradas pela instalação em seu território de uma empresa responsável pela geração de muita riqueza monetária, mas também bastante poluente, a Petrobras. Na construção desse repertório voltado à proteção ambiental, um movimento social teve atuação intensa: a Associação Macaense de Defesa Ambiental (AMDA), atuante entre 1987 e 2005.

A história da construção de políticas públicas em Macaé (RJ) é pensada, neste artigo, em relação com o contexto nacional e internacional. Quando a Petrobras se instalou no município, na década de 1970, políticas de conservação ainda não estavam consolidadas, e não só no Brasil. A legislação internacional dava seus primeiros passos nos anos 1960. Nos Estados Unidos, por exemplo, a primeira legislação sobre a necessidade da avaliação de impacto ambiental para instalação de empresas foi criada em 1969. No Brasil, o estímulo da legislação à conservação ambiental passou a existir sistematicamente somente com a Lei nº 6.938 de 1981, que instituiu a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), e apenas na década de 1980, foram criadas instituições de Estado para a política ambiental, como o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA) e o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (IBAMA) (ALCANTARA, 2017).

Como sustentabilidade e desenvolvimento podem (ou não) ser conciliados na atuação de um movimento ambiental pela construção de políticas públicas? Esta questão perpassa este artigo, que tem como objetivo identificar e discutir as contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade, com o diálogo entre três dimensões, mas com ênfase à última delas: a criação e evolução da noção de desenvolvimento sustentável no cenário

internacional; a situação peculiar de um município (Macaé/RJ) a partir da instalação de uma empresa petroleira e do processo de estruturação de novas políticas públicas que contemplem questões ambientais; por fim, a trajetória de um movimento ambiental neste município (Associação Macaense de Defesa Ambiental – AMDA), particularmente quanto às suas atuações referentes a políticas públicas locais. O recorte temporal destes objetivos vai da segunda metade do século XX, com a emergência das preocupações com os limites ao desenvolvimento em âmbito internacional, até o ano 2005, quando se extingue o movimento ambiental que é objeto da pesquisa aqui exposta.

Em acordo com Netto (2009), a contradição é pensada neste artigo como uma categoria essencial a partir da perspectiva marxiana, como uma expressão da dinâmica da sociedade, o movimento que permite as mudanças. É o ponto a ser encontrado, pois é na contradição que o movimento pode dar saltos, podendo subverter posições e lograr maiores conquistas. Contradições dialéticas colocam em relação elementos que se opõem, mas que se transformam mutuamente.

As contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade serão abordadas inicialmente de um ponto de vista histórico geral e teórico, no item 3, para em seguida serem abordadas especificamente na história do município escolhido para o estudo de caso (subitem 4.1), e então serão pensadas na trajetória de um movimento social em particular em sua atuação em prol de políticas públicas (subitem 4.2). Entendemos que esse estudo em particular, ainda que não nos permita generalizar as conclusões, pode ajudar a levantar novas questões, desenvolver e fortalecer hipóteses mais gerais e pensar as contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade com mais clareza. Desta forma, o caso específico de um movimento ambiental em uma cidade latino-americana marcada pela indústria da exploração do petróleo é um estudo que interessa não apenas à localidade, mas a muitas pessoas que pensam desenvolvimento e sustentabilidade sob o modelo neoextrativista adotado em tantas sociedades latino-americanas.

Métodos de pesquisa

A base empírica para se construir essa pesquisa tem como recorte territorial o município de Macaé (RJ) e o objeto sobre o território é a Associação Macaense de Defesa Ambiental (AMDA). A escolha da cidade de Macaé se justifica pela sua contribuição ao entendimento do tema aqui tratado: pelo fato da história do município concentrar crescimento econômico em um período bastante curto, com amplas transformações

ambientais, e pela atuação forte de um movimento social na formulação de políticas públicas relativas ao ambiente.

Assim, colocam-se em evidência em Macaé questões sobre sustentabilidade, desenvolvimento e políticas públicas bastante relevantes para compreender realidades latino-americanas. Os motivos que determinaram a escolha da AMDA como movimento a ser estudado em Macaé foram o fato dela ter sido a primeira manifestação de luta ambiental que se organizou no município, inclusive formalmente, para realizar enfrentamentos aos grandes empreendimentos da indústria do petróleo, e por mais de uma década, ter sido o principal sujeito coletivo de luta ambiental em Macaé.

A pesquisa é qualitativa, com três caminhos para a coleta e a produção de dados: entrevistas semiestruturadas, pesquisa documental e pesquisa hemerográfica. Os documentos coletados são atas, anotações e documentos internos, material de divulgação e clippings de matérias jornalísticas produzidas pelo próprio movimento. De todos os documentos coletados e trabalhados, o principal, que serviu muitas vezes como um guia para a pesquisa, foi o livro ata da AMDA, com registros que vão de 1989 a 2004.

Por sua vez, a pesquisa hemerográfica consiste em se trabalhar com materiais de jornais, revistas e periódicos oriundos da imprensa a ser escolhida. Nesse sentido, a pesquisa usou o acervo do jornal *O Debate*, publicação do município de Macaé; seu arquivo contém todas as edições, desde 1976 até a primeira década dos anos 2000. Seguiu-se a recomendação de Sampaio (2014) de trabalhar com fontes que têm séries longas e representativas. O jornal obviamente nunca foi um veículo neutro, e na pesquisa o que se percebe é um jornal que na maior parte do tempo não parece um jornal de oposição à gestão municipal, com exceção do período entre 1993 e 1996, em que é possível se perceber alguma animosidade do jornal com o poder local. O principal critério escolhido para se utilizar *O Debate* como fonte hemerográfica da pesquisa foi o fato de estar disponível um acervo quase completo de edições do jornal desde sua criação até 2010.

Quanto às entrevistas, foram realizadas de forma concomitante à pesquisa hemerográfica, com um roteiro semiestruturado, guiado por aspectos temáticos sobre perfil dos participantes do movimento, pautas, ações e consequências das ações. Para esse momento da pesquisa foram realizados encontros e conversas com pessoas que tiveram participação relevante nos movimentos investigados, havendo indicações de uns por outros. Foram entrevistados dez sujeitos que participaram ativamente do movimento social estudado. As entrevistas foram interrompidas quando houve uma saturação dos conteúdos, expressando que havia se chegado a um limite para a produção de dados.

Com isso, formou-se uma triangulação de informações entre as entrevistas com os sujeitos da pesquisa, os acervos coletados junto ao movimento e publicações institucionais e da mídia local, que permitiram uma construção da narrativa histórica e a produção de dados relevantes para a análise.

Reflexões teóricas sobre as contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade

Sob as sociedades capitalistas, a noção de desenvolvimento tem como um motor central o crescimento das riquezas. A necessidade constante de acumulação de capital, em um processo concentrador, é característica essencial do modo de produção capitalista, sob uma perspectiva marxiana. Na era do capital e dos impérios e, em seguida, nos trinta anos gloriosos da segunda metade do século XX, o modo de produção capitalista sustentou-se em grandes indicadores de crescimento (HOBSBAWN, 1979).

No entanto, separando-se os dois momentos de glória do capitalismo, crises estruturais que eclodiram na primeira guerra mundial causaram um abalo no sistema, que contou ainda com quebras nas finanças globais e terminou com a segunda guerra mundial. Nesse meio tempo, floresceram tentativas de superação do modo de produção capitalista, como a revolução russa que resultou na experiência da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS).

O processo da segunda guerra mundial teve como consequências a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), a Declaração Universal dos Direitos do Homem e a cisão do mundo em dois campos políticos e antagônicos que passaram a disputar a geopolítica global sob um contexto de guerra fria até o início dos anos 1990. De certa forma, esses dois grandes blocos desafiaram-se em uma disputa pela conquista do espaço, em uma corrida armamentista e pelas medalhas de ouro nos jogos olímpicos, e expressaram os conflitos e perspectivas ilustrando a luta de classes em grande diversidade (HOBSBAWN, 1979).

Todavia, a questão ambiental não foi uma arena dessa disputa, pois nenhum dos lados construiu suas transformações com base em preocupações ecológicas, pelo contrário. Se no lado Norte-Americano o consumo ilimitado e o modo da vida urbana era formado em torno do automóvel a diesel e à gasolina, da parte dos soviéticos, teoricamente, herdeiros das visões de mundo marxistas, além dos crimes de Stalin, há a expansão da indústria e poluição desenfreada.

Segundo Santos (2015), a noção de desenvolvimento emerge globalmente sob esse contexto de guerra fria. No lado americano, o presidente Truman construiu uma série de

processos para disputar a guerra fria, fundando a chamada doutrina Truman. Entre suas medidas, encontra-se o Plano Marshall para reconstruir os países que foram arrasados pela guerra. Visava modernizar a indústria, facilitar a circulação de capital e ser um contraponto ao crescimento da perspectiva socialista.

A divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos apareceu no discurso de posse para o segundo mandato de Truman como presidente dos EUA. Com isso, a retórica ideológica norte-americana constituiu um paradigma a ser alcançado: tornar-se desenvolvido. O bem-estar, o crescimento econômico e a redução das desigualdades seriam encontrados nessa utopia chamada desenvolvimento. Muitas argumentações teóricas foram construídas para apresentar justificativas a essa busca. Dos Santos (2015) mostra esse histórico e identifica o desenvolvimento, nessa literatura, com a racionalidade econômica moderna, que busca chegar ao máximo de produtividade, construir poupança e promover investimentos para uma acumulação permanente de riquezas.

Essa noção de desenvolvimento aos poucos tornou-se hegemônica. A ONU, a partir dos anos 1950, passou a disseminar uma série de “programas para o desenvolvimento”. O Banco Mundial também passou a expandir seus negócios com empréstimos para países periféricos para o desenvolvimento e criando o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). O desenvolvimento seria o triunfo da modernidade e estava ancorado na ideia de que os recursos para tal empreitada estariam disponíveis de maneira infinita com os bens naturais.

Entretanto, percebeu-se que não haveria recursos para que todos se desenvolvessem no padrão do consumo do cidadão médio dos EUA e da Europa Central. Depois de “trinta anos gloriosos” de crescimento e expansão capitalista, sinais de grande crise começaram a se espalhar pelo mundo. Foi nesse momento de crise estrutural do capitalismo, com o esgotamento daquele modelo de crescimento, que emergiu uma variada gama de pautas e novos questionamentos ao sistema (DOS SANTOS, 2015).

Dentre essas variadas pautas está a questão ambiental, discutida por Sofiatti (2016). É importante destacar-se que pelo lado capitalista, a preocupação ambiental foi formada a partir da ideia da existência de “limites do crescimento”. Esse termo estava nas teses do Clube de Roma, grupo fundado em 1958 por industriais e cientistas. Esse grupo relacionava crescimento demográfico, especialmente nos segmentos mais pobres, à poluição e aos perigos da escassez da produção de alimentos, o que reedita as ideias malthusianas.

Em relação à sustentabilidade, é importante destacar a perspectiva ecológica, a partir de segundo Fritjof Capra (2019), físico e teórico de sistemas que coloca uma reflexão crítica

quando disserta sobre a necessidade de uma alfabetização ecológica. O ponto de partida é pensar-se em sociedades sustentáveis observando-se modelos de ecossistemas na natureza, com conhecimentos básicos de ecologia, compreender a sustentabilidade a partir da linguagem da natureza. O autor apresenta conceitos-chaves que, uma vez trabalhados sob a lógica da teoria dos sistemas, apresentam uma formulação de sustentabilidade no âmbito da ecologia, com padrões e processos que traduzem a linguagem da natureza, destacando como mais importantes: as redes, os sistemas aninhados, a interdependência, a diversidade, os ciclos, os fluxos, o desenvolvimento e o equilíbrio dinâmico.

A ponte interdisciplinar que se estabelece na abordagem ecológica de Capra é de grande importância, pois traz pistas de processos na origem da formação humana que contribuíram para desigualdades, dominação colonial e explicações racistas da evolução humana: “a história seguiu diferentes rumos para os diferentes povos devido às diferenças entre os ambientes em que viviam e não devido a diferenças biológicas entre os povos” (DIAMOND, 2018, p. 25).

A relação entre desenvolvimento e sustentabilidade é pensada neste artigo levando em conta as escolhas e consequências destas na ótica da interação metabólica entre humanidade e natureza, na qual os movimentos sociais ambientais são sujeitos mediadores da relação. Por conseguinte, pensar sustentabilidade passa pelas observações ecológicas da existência, pelas apropriações políticas para o conceito, pelo atravessamento da luta de classes e uma atuação política em um mundo com capacidade limitada de prover recursos. Assim, sustentabilidade, no contexto deste trabalho, deve ser entendida como um equilíbrio na interação metabólica entre humanidade e natureza e expressa a superação das relações sociais como relação de exploração com projeção ao crescimento infinito.

Entendemos que a ideia de desenvolvimento sustentável surgiu como uma alternativa para pensar em como lidar com os limites dos recursos naturais sem, no entanto, abrir mão da ideia de crescimento. No mesmo ano em que foi publicado o relatório “Limites do crescimento” (1972), foi realizada também a primeira Conferência sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente das Nações Unidas, em Estocolmo, na Suécia. A declaração aprovada indicou o caminho do desenvolvimento como garantia de melhores condições entre o meio ambiente e a humanidade. A Declaração de Estocolmo afirmou que a “proteção e o melhoramento do meio ambiente humano” como uma questão fundamental ao mesmo tempo que considera ser o desenvolvimento econômico e social indispensável para assegurar ao homem um ambiente de vida e de trabalho favorável e para criar na Terra as condições necessárias para a “melhoria da qualidade de vida” (SILVA, 2010, p. 169).

A Conferência de Estocolmo é um importante marco em relação à questão ambiental, colocando-a em outro patamar de visibilidade no âmbito das relações internacionais. De acordo com Sofiati (2016), nessa conferência, nasce o conceito de ecodesenvolvimento, como crescimento econômico que respeita os limites dos ecossistemas. A conferência de Estocolmo foi pautada pelas disputas entre os apologistas do Ecodesenvolvimento, os Neomalthusianos e os verdes radicais que se apresentaram no debate político junto com os novos movimentos sociais nos levantes de 1968.

As discussões globais em torno da questão ambiental tiveram um capítulo decisivo, em seguida, com a apresentação do relatório “Nosso Futuro Comum”, da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1987. Esse relatório apresentou como objetivo central o desenvolvimento sustentável, de forma mais explícita a perspectiva da sustentabilidade como objetivo da humanidade é colocada sob um contexto de desenvolvimento nos moldes do modo de produção capitalista. Consta que “desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (NOSSO FUTURO COMUM, 1991, p. 46).

No documento, defende-se o crescimento econômico como caminho para o desenvolvimento sustentável, como algo essencial aos locais onde as necessidades essenciais não foram atingidas e compatível com as regiões em que aquelas necessidades já são atendidas. O relatório também representa a natureza com um elemento separado da humanidade e fonte de recursos para ela.

A sustentabilidade que parte desse contexto relacionava desenvolvimento, eficiência e ajuste. Essa noção de sustentabilidade pressupõe que seria possível desenvolver-se de modo sustentável desde que com cuidados para não esgotar as fontes naturais do crescimento. Para Soffiati, o desenvolvimento sustentável firmado sob essas bases, era em essência a mesma noção de ecodesenvolvimento que sobressaiu na Conferência de Estocolmo, “todavia, a retirada do radical eco permitiu que a palavra sustentabilidade fosse apropriada pelos governos, banqueiros e empresários com significados mais distintos, de acordo com seus interesses” (SOFFIATI, 2016, p. 25). Para o autor, os governantes querem o mesmo desenvolvimento de sempre com outro nome, os banqueiros querem créditos sustentáveis sem se importar que sejam gastos com atividades produtivas poluentes e o industrial compreende a sustentabilidade como a estabilidade de seus lucros.

A partir do documento “Nosso Futuro Comum”, desenvolvimento e sustentabilidade, se formaram no conceito “desenvolvimento sustentável”, forçando um consenso na

sociedade em torno desse conceito. No entanto, o relatório é apresentado sob um contexto das ideias neoliberais, de maneira que a interpretação do conceito de desenvolvimento sustentável que daí deriva, e começa a entrar em fase de implementação nos anos 1990, pós-guerra fria, será impregnado pelas recomendações de ajuste dos organismos internacionais. Nesse sentido, a sua consolidação em um contexto de pós-guerra fria, surgimento do neoliberalismo e das teses do fim da história, deu-se um consenso de maneira forjada, como se a questão ambiental pairasse sobre a sociedade e não fosse atravessada pelos antagonismos das visões de mundo e as relações sociais. A consequência é que a questão da sustentabilidade perde todo seu sentido como linguagem da natureza, como destacou Capra, para afirmar-se ferramenta econômica para a manutenção da acumulação capitalista.

A ideia do desenvolvimento sustentável é aprofundada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Eco-92. Nesse encontro, surge um programa de ação para se alcançar o desenvolvimento sustentável, a Agenda 21. De acordo com Loureiro (2006), ela propõe a preservação da biodiversidade, o manejo dos recursos naturais, a justiça econômica e social e a participação dos diferentes segmentos sociais (LOUREIRO, 2006, p. 39).

Consideramos importante destacar o reforço que o documento da Agenda 21 global oferece à perspectiva de que o crescimento econômico é elemento de primeira importância para chegar ao desenvolvimento sustentável, presente no relatório Brundtland. Ambos se colocam dentro da agenda neoliberal (Silva; Leal, 2020). De acordo com Alier (1998), o relatório Brundtland considera que a pobreza é a fonte principal da degradação ambiental.

Nesse contexto, Alier (1998) problematiza o crescimento econômico baseado na exportação, que causa uma pressão da produção sobre os recursos. A partir de um olhar sobre a América Latina, o autor demonstra que muito mais que o crescimento da população, a pobreza ou a classificação como “subdesenvolvidos”, a grande causa da degradação ambiental é a política latina baseada no extrativismo e nas exportações. Na perspectiva da ecologia política, vertente teórico-metodológica da qual Alier é um expoente, a relação entre desenvolvimento e sustentabilidade só pode ser pensada sob a ótica da interação entre humanidade e natureza. Por conseguinte, pensar sustentabilidade passa pelas observações ecológicas da existência, pelas apropriações políticas para o conceito e pelo atravessamento da luta de classes.

É difícil de encontrar quem seja contrário ao desenvolvimento e à sustentabilidade, todavia, não há verdade absoluta quando perguntas simples não podem ser respondidas, como: desenvolvimento para quem? Que sustentabilidade? São múltiplas as determinações

que formam as respostas, necessariamente atravessadas pela luta de classes, onde a crítica teórica se estabelece nas arenas do conhecimento, e os movimentos sociais são as mediações reais que determinam os limites de fato do sentido total da exploração, do extrativismo e do superconsumo que ordenam o modo de produção capitalista.

Desenvolvimento e sustentabilidade na atuação da AMDA na negociação de políticas públicas: resultados e discussões da pesquisa empírica

Nos próximos tópicos, veremos o caso de um movimento ambiental, existente entre 1987 e 2005 no município de Macaé (RJ), que atuou na construção de políticas públicas do município, vivendo contradições entre desenvolvimento e sustentabilidade. Movimento ambiental é pensado aqui como um dos tipos de movimentos sociais. A partir de Gohn (2011), movimentos sociais são entendidos como ações sociais coletivas de caráter sociopolítico e cultural que viabilizam formas de a população se organizar e expressar demandas, tendo como características: terem identidade, opositor(es) e articularem um projeto de vida e de sociedade. Movimentos ambientais, especificamente, são pensados neste artigo como ações sociais coletivas cujas pautas se relacionem com a questão ambiental.

A questão ambiental em Macaé

A cidade de Macaé localiza-se na região norte do estado do Rio de Janeiro. De acordo com Cruz (2006), no período imperial, essa região teve como destaques na atividade econômica a criação de gado e o cultivo de cana-de-açúcar e café; Macaé seguiu, até a década de 1970, com a economia focada em agricultura e pesca. Quando o Brasil adotava uma perspectiva desenvolvimentista, na década de 1950, na região Norte Fluminense foram criadas grandes expectativas com o Plano de Expansão da Indústria Açucareira Nacional, em 1963. Porém, ainda nos primeiros anos da Ditadura Civil-Militar, 1967, o plano foi abolido, e a expansão e modernização do setor agropecuário do Norte Fluminense seguiram o padrão periférico nacional (CRUZ, 2006).

O foco da economia em pesca e agricultura permaneceu até a instalação da indústria do petróleo em meados dos anos 1970. Até a chegada da Petrobrás, Macaé possuía cerca de 40 mil habitantes, uma extensa zona rural e a economia baseada na agricultura e pesca. As transformações do município foram grandiosas: a população saltou para 90 mil habitantes no ano de 1990, chegando a 200.000 habitantes em 2010, segundo o Anuário de Macaé 2012, produzido pela prefeitura municipal. A urbanização avançou sobre áreas rurais e surgiram

grandes parques industriais com a economia passando a ser quase que exclusivamente dependente dos royalties do petróleo.

De acordo com Nascimento (1999), isso gerou impactos antropogênicos na principal lagoa do município, com ocupação desordenada de habitações; pressão dos setores imobiliários para transformar um trecho intacto de restinga em um bairro de classe média alta; problemas de drenagem em zona de alagamento do Rio Macaé; ocupação das faixas de areia de praias, com prejuízo à fauna local e casos de alagamento das casas; avanço de ocupações irregulares em direção à zona de amortecimento que circunda o parque nacional presente na cidade.

Por outro lado, Macaé teve avanço em suas políticas ambientais ao criar e/ou abrigar unidades de conservação municipais e federais, além de ter criado, por lei, o Conselho Municipal de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (SILVA; LEAL, 2020) – como veremos em mais detalhes no próximo subitem.

Isso sugere um modelo de desenvolvimento centrado em crescimento, mas com contradições quanto aos aspectos ambientais, em parte positivos, em parte negativos.

A partir dos resultados expostos neste artigo, desenha-se a hipótese de que a atuação de movimentos sociais com metas de sustentabilidade tem influência na construção de políticas públicas com bons resultados ambientais. Ao mesmo tempo, eles enfrentam contradições internas e externas entre desenvolvimento e sustentabilidade, que merecem ser estudadas. Abaixo, são apresentados e discutidos resultados da pesquisa sobre o movimento AMDA, apresentado na introdução, quanto a essas construções e contradições, especialmente em suas lutas em torno da elaboração de políticas públicas.

A trajetória da AMDA e as políticas públicas

A AMDA foi criada em 1987 por um grupo de pessoas residentes em Macaé, preocupadas inicialmente com a instalação de um polo petroquímico na cidade, com consequências negativas ao ambiente. Os seus integrantes eram em geral pertencentes à classe média e preocupados com temas ambientais, segundo os entrevistados; 32 pessoas passaram por sua direção. Suas pautas foram várias, como veremos neste item, mas giravam sempre em torno de temas de conservação ambiental. Seus modos de atuação variaram segundo cada luta específica e abrangiam: promoção de eventos com debates ambientais e atividades culturais; reuniões amplas com representantes do poder público, envolvendo outros movimentos e representações populares; denúncias a jornais e órgãos competentes de problemas como vazamento de petróleo; participação em esferas pública como, por exemplo,

na elaboração do Plano Diretor do Município; palestras de educação ambiental em escolas; distribuição de panfletos; manifestações públicas.

Ao longo da trajetória da AMDA, foram várias as suas demandas e lutas na esfera das políticas públicas. Em 1989, o movimento reuniu-se com prefeito e vereadores para apresentar e discutir várias demandas, segundo seu livro-ata: cobranças contra a possível instalação de uma monobóia (um equipamento a ser acoplado a navios petroleiros), de uma estação dessalinizadora de óleo e de uma oficina de reparos próximo ao arquipélago do município; busca de soluções aos problemas de insuficiência de esgoto sanitário aos desmatamentos nos manguezais e cabeceira do Rio Macaé que atravessa o município; proposta de criação de Áreas de Proteção Ambiental que englobaria o mencionado arquipélago, restinga e manguezais, criando assim a APA de Macaé; necessidade de ampliação da discussão dos problemas relacionados à abertura da barra de lagoa localizada no município e o lançamento de esgotos na lagoa; criação de um Plano Diretor e Lei Orgânica para o município; proposta de um programa de educação ambiental que incorpore essa disciplina no currículo das escolas municipais; cobrança de respostas à questão do lixo urbano; recomendação de criação de uma secretaria municipal de Meio Ambiente e de dotação orçamentária para a proteção do Meio Ambiente (AMDA, 1989).

Ainda neste ano, houve a tentativa, por meio de um abaixo-assinado encabeçado pela AMDA, de transformar outra área em APA. Contra a liberação de um loteamento na Lagoa de Carapebus, onde está localizado uma parte do Parque Nacional da Restinga de Jurubatiba, a AMDA solicitava a transformação do local em reserva ambiental. Neste mesmo ano, foi apresentado o encaminhamento à gestão municipal, pela AMDA, de uma proposta de capítulo inteiro sobre Meio Ambiente à Lei Orgânica do Município e um programa de educação ambiental para a região serrana de Macaé. Em resposta ao Projeto de alinhamento da Orla da Lagoa de Imboassica (uma lagoa bastante frequentada do município para lazer e rodeada de bairros de moradia) do poder público municipal, foi realizado um ato público de demarcação à orla em contraposição à proposta inicial (AMDA, 1989).

Nos anos seguintes, algumas dessas pautas foram atendidas e outras permaneceram como bandeiras de luta para os movimentos ambientais que surgiram posteriormente em Macaé. Ainda em 1989, foi aprovado o capítulo de Meio Ambiente da Lei Orgânica do município; segundo um dos entrevistados da pesquisa, o capítulo continha praticamente a íntegra do texto construído e proposto pela AMDA. Por fim, a maior das vitórias do ano 1989, com a aprovação da Lei municipal nº 1.216/1989, foi criada a APA do Arquipélago de Santana.

A partir de uma demanda apresentada pela AMDA ao prefeito da época, houve a criação da secretaria municipal de meio ambiente. Foi chamado como secretário o então presidente da AMDA. Os três primeiros secretários de meio ambiente foram quadros oriundos do movimento ambiental e formados na militância da AMDA. Há continuidade entre os planos dos três primeiros secretários de meio ambiente, os quais remetem ao *ethos* ecológico da gênese da AMDA, com planos de urbanização ecológica, educação ambiental e ações de atenção com a conservação da mata atlântica e de um grande corpo hídrico da cidade.

A questão da secretaria deixa evidente uma contradição, que até hoje os movimentos sociais ainda têm dificuldades de enfrentar, a ocupação de espaços institucionais no executivo e o dilema entre manter as mobilizações e pautas ou proteger o governo de ocasião, amortecendo os enfrentamentos com os movimentos.

Outra demanda que foi apresentada pelo movimento à prefeitura, em uma série de reuniões no ano 1990, foi o lançamento de dejetos sanitários na já mencionada lagoa, chamada de Imboassica. Essa mobilização reuniu a AMDA e as associações de moradores de cinco bairros do entorno. O movimento propunha a instalação de filtros sanitários no entorno da Lagoa. Havia discordância entre o movimento ambientalista, que apontava que grande parte da poluição na lagoa era oriunda das empresas instaladas naquela região da cidade, e a prefeitura, que defendia a ideia de que o volume de esgoto lançado pelas empresas era mínimo frente ao esgoto doméstico. Por fim, foi firmada a estratégia de instalação de filtros biológicos para as residências, que acabou não sendo executada (AMDA, 1990).

A luta por um Plano Diretor para o município foi uma atuação central para a AMDA. No ano de 1991, o movimento participou ativamente das propostas para a elaboração desse plano. Essas discussões permitem ver a noção de desenvolvimento presentes na direção do movimento naquele momento, como na reportagem em que a então presidenta da AMDA tem exposta uma fala feita em uma passagem na Câmara de Vereadores, com críticas diretas ao desenvolvimento que se pregava no Brasil e Macaé naquela época, que ainda é bem próximo com a pegada neodesenvolvimentista atual.

Raquel [presidente da AMDA] lembrou que desenvolvimento e progresso não significam necessariamente a verticalização da cidade nem que os macaenses sejam obrigados a abandonar seu passado e seus referenciais culturais e históricos. Para ela, a noção de desenvolvimento apregoado pela AMDA é uma forma de crescimento harmoniosa, junto com as vocações naturais compatibilizando-se as várias áreas que interagem entre si como saúde, educação, cultura, esporte, lazer e habitação de modo a dar condições a população a viver e não apenas sobreviver. (Jornal O Debate, pp. 08, 20/06/1991).

Em outro trecho a ativista faz a crítica a nova tentativa de puxar a construção de um polo petroquímico para Macaé como solução econômica proposta pela Associação Macaense dos Arquitetos (AMARQ), que criticou a proposta de plano diretor construída com intensa participação da AMDA tenha se “esquecido” da vocação petrolífera de Macaé. Aqui aparece uma noção de totalidade ao reconhecer que a questão ambiental é também uma questão social, além de ficar claro que a disputa em torno do plano diretor era sobre os rumos que a cidade tomaria dali em diante e que noção de desenvolvimento seria abraçada.

Observando que a questão ambiental em Macaé não é meramente ambiental e sim, social, Raquel Kramer criticou a AMARQ quando propôs para o município um modelo de desenvolvimento baseado na indústria petroquímica. Segundo a AMDA não é com esse tipo de indústria que serão resolvidos os graves problemas ambientais e sociais do município: “(...) todos sabemos que não houve esquecimento nenhum, mas coerência com a verdadeiras vocações do município para que sejam resgatadas as identidades e dignidades dos cidadãos macaenses. [...] Não esquecemos da presença da Petrobrás, mas preocupamo-nos que a atividade extrativista que nos foi imposta não sufocasse e atrofiasse as demais vocações da cidade”. (Jornal O Debate, pp. 08, 20/06/1991).

Após alguns anos de baixa atuação da AMDA, que enfrentou períodos de menor participação e problemas financeiros, houve conquistas relativas à Bacia Hidrográfica: a associação participou de um processo que culminou com a criação do comitê de Bacia Hidrográfica dos Rios Macaé e São João. Entre 2000 e 2004 foi formada uma plenária de entidades ambientalistas da Macrorregião Ambiental 5 (PLENA-MRA5) Estado do Rio de Janeiro. A plenária também construiu a I Oficina de atenção primária ambiental em saúde, que resultou no projeto de mapeamento de Riscos Ambientais em Saúde nos 11 municípios da macrorregião que comporta Macaé.

A PLENA-MRA5, articulação regional com entidades de Macaé e municípios vizinhos, avançou no sentido de ampliar a atuação ao intervir junto ao Ministério da Saúde ao construir uma estratégia para Vigilância Ambiental em Saúde, através da Oficina Nacional de Atenção Primária, nesse período há registro no livro ata de que a AMDA ocupava uma cadeira no Conselho Municipal de Saúde. Outras ações da PLENA-MRA5 foram o apoio ao tombamento integral do Canal Campos-Macaé e à criação a um novo parque ambiental, que não chegou a se realizar.

Há nesse processo um protagonismo da AMDA em relação ao Consórcio da MRA5 e à comissão de pró-comitê de Bacias Hidrográficas, inicialmente, dos Rios Macaé, das Ostras, Jundiá, Iriri, Imboassica e da Lagoa de Imboassica, mas que foi instituído como Comitê de Bacias Hidrográficas dos Rios Macaé e das Ostras. O dado relevante é que a secretaria executiva do consórcio e da comissão pró comitê era ocupado pelo representante

da AMDA. O processo que criou os “parlamentos da água” como foram chamados os comitês de bacia hidrográfica foi desdobrado com a Política Nacional de Recursos Hídricos, a Lei das Águas, de 1997, no governo de Fernando Henrique Cardoso. No Estado do Rio de Janeiro foram implementados a partir do governo Benedita da Silva, iniciado em 2002.

Ao longo da trajetória do movimento estudado, vimos que a disputa em torno das políticas públicas ambientais são um eixo central. Nelas, as relações com os poderes executivo e legislativo municipais se fazem presentes de modo frequente e intenso. Ora o movimento e o poder público aparecem posições divergentes, como mencionado nas atribuições de responsabilidade sobre a poluição da lagoa por dejetos, e mesmo em situações de enfrentamento, como no caso em que o movimento pretendia fazer um protesto público em praça pública e prefeitura, segundo entrevistados, desautorizou o evento. Ora os membros do movimento têm conquistas como a criação de uma secretaria de meio ambiente e a participação na elaboração do Plano Diretor.

É claro que há gestões municipais mais afins às pautas do movimento e outras menos, e que dentro dos poderes executivo e legislativo, há pessoas com posições diferentes, igualmente em disputa. Mas por vezes, a alternância entre enfrentamento e colaboração se dá dentro de um mesmo mandato do poder executivo, como fica claro quando acompanhamos as datas dos acontecimentos relatados neste item do texto.

Para discutir esse tema, voltamos a atenção a acontecimentos do ano de 1993, que ao deixar ver um acirramento do embate entre a AMDA e a gestão municipal do momento, permite que sejam percebidas as dificuldades de relação entre o movimento e o poder público local. No Jornal O Debate, em 06/06/1993, matéria intitulada “Imboassica ainda urgente”, há um breve resgate da atuação da AMDA e declarações de membros do movimento em cobranças à secretaria de meio Ambiente e ao governo em relação aos problemas de poluição da já citada Lagoa de Imboassica. Esse processo gerou uma nota pública do então secretário de meio ambiente, fundador e ex-presidente do movimento, que escreve:

O papel da liderança hoje não é mais aquele de dobrar o Estado, de convencer o capital ou de pressionar a sociedade. Esses agentes sociais estão de braços abertos para a construção de um grande mutirão ecológico. Nesse caso, insistir em caminhar solitariamente é caminhar para trás. [...] Por isso perguntamos? Por que o oportunismo da diretoria da AMDA em querer “pegar carona” em projeto do governo para depois dizer que lhe é devido pela mobilização popular? Portanto é hora de a diretoria da AMDA acordar para os fatos e se juntar a nós na luta por uma questão que é de todos nós (SHUENCK, O Debate, 1993).

A resposta da AMDA, em outra edição do mesmo jornal, é que os tempos mudaram, mas que os problemas ambientais continuam. Respondem que nem mesmo a prioridade em

relação ao meio ambiente mudou porque os recursos disponibilizados ainda são frações marginais dos orçamentos públicos. Reivindicam a participação da AMDA nas conquistas ambientais, como a lei orgânica e a criação da secretaria de Meio Ambiente. Por fim, citam uma pesquisa Ibope, como será visto mais abaixo, que mostrou que o movimento era bem conhecido, como dado de que não precisam capitalizar a popularidade junto a projetos do governo (DIRETORIA DA AMDA, 1993). Essa discussão marca, de certa maneira, uma ruptura entre a AMDA e o governo de ocasião.

Cabe aqui fazer uma discussão sobre a relação entre o movimento e a secretaria municipal do meio ambiente, inclusive quando membros seus ocupam a posição de secretários. Temos como hipótese que a AMDA, por meio dos membros nesses cargos, estabeleceu uma “trincheira avançada em posição privilegiada para as lutas ambientais”, usando como referência a perspectiva gramsciana da “guerra de posições”. Nunca se percebeu, até essa nota citada acima, uma fala tão direta dizendo que não se precisava mais lutar e que a AMDA deveria se juntar com e na defesa do governo.

Quanto à influência do movimento sobre as políticas públicas, é fato que provar que determinada obra só aconteceu porque teve pressão social de movimento ambiental é muito difícil, mas é forte a hipótese de que muito do aconteceu na questão ambiental em Macaé poderia ter sido bem diferente não fosse a existência e ação do movimento social ambiental.

Outra relação ambígua do movimento se dá com a Petrobras: ora ambas são parceiras em organização de eventos como a Semana do Meio Ambiente, com o movimento recebendo recursos da empresa para este fim, ora a AMDA se coloca contra empreendimento da empresa considerados ambientalmente degradantes, como o polo petroquímico e a instalação da monoboia na cidade, em datas próximas. Conforme foi publicado no jornal, em 16 de janeiro de 1993, em matéria assinada por Martinho Santafé, os ecologistas de Macaé descobriram que a Petrobrás encomendou uma pesquisa de opinião a ser feita na comunidade macaense a respeito da AMDA. Com essas informações os ambientalistas da AMDA conseguiram pautar o jornal e apresentar o fato como uma denúncia, em que enfatizam uma tentativa de desqualificar a AMDA. A matéria ainda questionou o então Superintendente da Região de Produção do Sudeste (RPSE) da Petrobrás, Paulo Roberto Costa (primeiro delator da lava-jato, escândalo de corrupção envolvendo políticos de múltiplos níveis do executivo), sobre a existência e o conteúdo da pesquisa que estaria sendo feita pelo IBOPE. O superintendente respondeu que tinha conhecimento da realização da pesquisa, mas que desconhecia o teor das perguntas e ainda não tinha visto nenhum resultado.

É interessante que a denúncia feita pelos ecologistas associa a pesquisa à mobilização que a entidade estava iniciando para a discussão do RIMA da ETE de Cabiúnas. E esse foi o conteúdo da outra metade da página 3 da edição de *O Debate* de 16 de janeiro. O que de certa maneira revela que mesmo naquele momento em que a entidade começava a dar sinais de cansaço, com problemas organizativos e dificuldades de mobilização – fato admitido nessa matéria pelo sujeito da história, diretor da AMDA, Luis César Mendonça –, o movimento ainda tinha força suficiente para pautar uma página inteira do jornal com um conteúdo importante de reflexão sobre os problemas ambientais causados pelas “externalidades” do desenvolvimento, e fazer com que a Petrobrás contratasse um instituto de pesquisa para medir a força do movimento ambiental em Macaé.

Considerações finais

Vimos como a noção de desenvolvimento se construiu hegemonicamente no cenário das organizações internacionais ocidentais, abarcando ideias diversas como crescimento e igualdade, que não tendem a caminhar juntas sob o modo de produção capitalista, e sim a se opor. Com a inserção da preocupação com o meio ambiente nesse cenário, procurou-se associar à noção de desenvolvimento a ideia de sustentabilidade, como forma de conservação parcial de recursos naturais.

Entretanto, existe uma oposição inconciliável entre a criação de um modelo que seja, de um lado, igualitário e sem degradação ambiental e, de outro, fundado no crescimento constante e com base no extrativismo. Esse tipo de crescimento, baseado em extrativismo e produtivismo, gerando degradação ambiental e problemas na qualidade de vida da população, reproduziu-se na cidade de Macaé, como parte de um modelo de desenvolvimento extensivamente presente na América Latina.

Os movimentos sociais nascem como diques de contenção à exploração, nos tempos modernos. Com a formação de uma classe operária foi possível não somente conter a exploração, mas também avançar em conquistas de direitos, e são esses direitos que garantem vida e sustentabilidade, reguladores importantes para o apetite desregrado do modo de produção capitalista em consumir toda vida e matéria através de sua interação metabólica entre a humanidade e a natureza.

Dentro desse contexto, acompanhamos neste artigo a trajetória de luta por políticas públicas por parte de um movimento ambientalista local, a AMDA. Essa entidade viveu algumas contradições, em movimentos que transformaram a realidade local: na alternância entre enfrentamentos e alianças com a gestão municipal local e com a empresa petroleira

central no município (e no país), a AMDA atuou ativamente na construção de políticas públicas locais e participou de uma dinâmica de contradições de alternativas relativamente mais sustentáveis do que outras dentro de um modelo de desenvolvimento não sustentável, com resultados de amenização da degradação do ambiente e de reprodução de uma luta que pode continuar para além do fim daquele movimento social específico.

A pesquisa demonstrou uma situação em que um movimento social ambiental participou das definições dos rumos tomados pelo município em relação ao seu próprio desenvolvimento dentro dos padrões do modo de produção capitalistas com sequelas coloniais, participando de uma luta com elementos de classe, no entanto, não era exatamente um movimento classista.

Assim, a AMDA pode ser pensada como um caso em que um movimento social constitui uma via para garantir direitos, inclusive à sustentabilidade. Políticas públicas são instrumentos importantes para isso e, portanto, são objetos importantes de disputa, com possibilidades de trazer avanços concretos dentro de uma sociedade capitalista periférica, como vimos no caso pesquisado.

Contudo, superar o modo de produção capitalista como forma de conservar nosso planeta em condições dignas ambientais para a maior parte de seus habitantes é a consideração dessa pesquisa para alcançarmos outros paradigmas societários. Enquanto isso, as lutas pontuais seguem como focos de resistência, mas que a qualquer momento poder se generalizar em entusiasmo, como nesse caso estudado de um pequeno grupo de pessoas que se organizou e alvoreceu uma consciência ecológica que produziu uma marcante experiência de resistência e vitórias para a conservação da natureza. Embora os movimentos revolucionários vão mais à raiz das questões, esses movimentos não surgem do nada, podem ser consequência de outros mais moderados. Exatamente por isso é de grande valia reconhecer as contribuições e conquistas de iniciativas e movimentos como a AMDA, pois como escreveu Leminski: *“na luta de classes, todas as armas são boas: pedras, noites e poemas”*.

Bibliografia

ALCANTARA, Gisele Oliveira de. **O Serviço Social e as Questões Socioambientais: o Meio Ambiente como espaço de atuação profissional dos assistentes sociais**. Tese (Doutorado em Serviço Social) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2017.

ALIER, Joan Martinez. **Da economia ecológica ao ecologismo popular**. Blumenal: Editora da Furb, 1998.

AMDA. **Livro-ata**. Macaé/RJ: AMDA, 1987; 1989, 1990.

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

CRUZ, José Luis Vianna da. Origem, natureza e persistência das desigualdades sociais no norte Fluminense. In: CARVALHO, Ailton Mota de; TOTTI, Maria Eugênia Ferreira. **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006.

DIRETORIA DA AMDA. A AMDA com e pela comunidade. **O debate**, 25 jun.1993.

GOHN, Maria da Glória. Movimentos sociais na contemporaneidade. **Revista Brasileira de Educação**, v. 16, n. 47, maio-agosto 2010.

HOBBSAWM, E. J. **A era do capital**: 1848-1975. Rio de Janeiro: Editora Paz e terra, 1979.

LOUREIRO. Carlos Frederico B. **O movimento ambientalista e o pensamento crítico**: uma abordagem política. 2. ed. Rio de Janeiro: Quarter, 2006.

MARX, Karl. **Grundrisse**. São Paulo: Boitempo. Rio de Janeiro: Ed. UFRJ, 2011.

_____. **Crítica do Programa de Gotha**. São Paulo: Boitempo, 2012.

NASCIMENTO, Renata. **O impacto da Petrobrás no município de Macaé**: uma análise das mudanças urbanas e na estrutura do emprego. Dissertação (Mestrado em Planejamento Urbano) -, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1999.

ONU. **Nosso Futuro Comum**. Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Fundação Getúlio Vargas, 1991.

ONU. **Agenda 21 Global**. Rio de Janeiro: ONU, 1992. Disponível em: <www.mma.gov.br>. Acesso em: 20 nov. 2022.

SANTOS, Theotonio dos. **Teoria da dependência**: balanços e perspectivas. Obras escolhidas. v.1. Florianópolis: Insular. Re-edição, 2015.

SILVA, Matheus; LEAL, Giuliana Franco. A insustentabilidade do trabalho de Sísifo: Observações críticas sobre o desenvolvimento sustentável a partir do caso de Macaé – RJ. **Estudos Administração e Sociedade**, v.5, n.1, 2020.

SOFFIATI, Arthur. **Do global ao local**: reflexões sobre ecologismo e eco-história. Rio de Janeiro: Editora Autografia, 2016.

SHUECNK, Marcos Bittencout. Diga com quem AMDA e eu te direi quem és. **O Debate**, 25 jun.1993.

