

UFRRJ
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS

DISSERTAÇÃO

OS EFEITOS DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO SOBRE A PESCA ARTESANAL E
AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE
CAMPOS PARA MANUTENÇÃO DO TERRITÓRIO

LARA MATTOS MARTINS

2021



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS**

**OS EFEITOS DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO SOBRE A PESCA
ARTESANAL E AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE
EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE CAMPOS PARA
MANUTENÇÃO DO TERRITÓRIO**

LARA MATTOS MARTINS

Sob a Orientação da Professora
Ana Paula Perrota Franco

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção de grau **Mestre em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas**, no Curso de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

Seropédica, RJ

Setembro de 2021

Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Biblioteca Central / Seção de Processamento Técnico

Ficha catalográfica elaborada
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

M379e Martins, Lara Mattos , 1985-
OS EFEITOS DA INDÚSTRIA DE PETRÓLEO SOBRE A PESCA
ARTESANAL E AS CONTRIBUIÇÕES DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO
AMBIENTAL DA HACIA DE CAMPOS PARA MANUTENÇÃO DO
TERRITÓRIO / Lara Mattos Martins. - Bom Jesus do
Norte, 2021.
149 f.

Orientadora: Ana Paula Perrota Franco .
Dissertação(Mestrado). -- Universidade Federal Rural
do Rio de Janeiro, PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS, 2021.

1. : Petróleo e gás. 2. Educação ambiental. 3.
Desenvolvimento Neoextrativista. . I. Franco , Ana
Paula Perrota , 1981-, orient. II Universidade
Federal Rural do Rio de Janeiro. PÓS-GRADUAÇÃO EM
DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS III.
Titulo.



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO
TERRITORIAL E POLÍTICAS PÚBLICAS



TERMO Nº 1059 / 2021 - PPGDT (12.28.01.00.00.00.11)

Nº do Protocolo: 23083.072629/2021-17

Seropédica-RJ, 06 de outubro de 2021.

**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DESENVOLVIMENTO TERRITORIAL E
POLÍTICAS PÚBLICAS**

LARA MATTOS MARTINS

Dissertação submetida como requisito parcial para a obtenção do grau de Mestre(a), no Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas, Área de Concentração em Desenvolvimento Regional e Políticas Públicas.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM 22/09/2021.

Conforme deliberação número 001/2020 da PROPPG, de 30/06/2020, tendo em vista a implementação de trabalho remoto e durante a vigência do período de suspensão das atividades acadêmicas presenciais, em virtude das medidas adotadas para reduzir a propagação da pandemia de Covid-19, nas versões finais das teses e dissertações as assinaturas originais dos membros da banca examinadora poderão ser substituídas por documento(s) com assinaturas eletrônicas. Estas devem ser feitas na própria folha de assinaturas, através do SIPAC, ou do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) e neste caso a folha com a assinatura deve constar como anexo ao final da tese / dissertação.

**ANA PAULA PERROTA FRANCO. Dr.ª UFRRJ
(Orientadora, Presidente da Banca)**

LUCIANO FELIX FLORIT. Dr. Universidade Regional de Blumenau (FURB)

ROBSON DIAS DA SILVA. Dr. UFRRJ

(Assinado digitalmente em 06/10/2021 17:01)
ANA PAULA PERROTA FRANCO
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptCAdmS (12.28.01.00.00.16)
Matrícula: 2274155

(Assinado digitalmente em 08/10/2021 08:24)
ROBSON DIAS DA SILVA
PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR
DeptCE/IM (12.28.01.00.00.84)
Matrícula: 1555307

(Assinado digitalmente em 08/10/2021 11:12)
LUCIANO FÉLIX FLORIT
ASSINANTE EXTERNO
CPF: 004.352.819-84

Para verificar a autenticidade deste documento entre em
<https://sipac.ufrrj.br/public/documentos/index.jsp> informando seu número: 1059, ano:
2021, tipo: TERMO, data de emissão: 06/10/2021 e o código de verificação: 0db4f58d94

Agradecimentos

Agradeço às mulheres que me apoiaram durante esta pesquisa: minha mãe, minhas irmãs, e minha orientadora Ana Paula Perrota. Sem elas nada teria sido possível. Agradeço ao Ricardo por ter segurado minhas mãos todas as vezes em que quase caí e agradeço ao meu pai, por sentir tanto orgulho de mim.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001.

This study was financed in part by the Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Finance Code 001.

RESUMO

MARTINS, Lara Mattos. **Os Efeitos Da Indústria de Petróleo Sobre A Pesca Artesanal e As Contribuições Do Programa De Educação Ambiental Da Bacia De Campos Para Manutenção Do Território.** 2021. 149p Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Territorial em Políticas Públicas). Instituto de Ciências Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

Entre o litoral dos estados brasileiros do Rio de Janeiro e do Espírito Santo encontra-se a bacia sedimentar nomeada como Bacia de Campos, uma das principais áreas produtoras de petróleo do Brasil. A Bacia de Campos será apreciada, neste trabalho, como um território múltiplo que reúne apropriações e significados diferentes entre a pesca artesanal e a indústria petrolífera. Este contexto será analisado tendo como categoria analítica os paradigmas no Neoextrativismo. Uma das características do Neoextrativismo é a admissão do problema socioambiental, justificado pela necessidade do desenvolvimento econômico e respondido com medidas de proteção social. Na indústria petrolífera não foi diferente: mesmo com a identificação das transformações bruscas na natureza e na região em volta da Bacia de Campos, os impactos negativos foram justificados e minimizados em nome do desenvolvimento social durante os anos de 2003 a 2014. O texto apresenta as adversidades entre o desenvolvimento baseado na produção de petróleo nos municípios fluminenses costeiros à Bacia de Campos, observando as características do Neoextrativismo perpetuadas nesses municípios e o contexto de conflito socioambiental vivenciado pelas(os) pescadoras(es) pelo uso do espaço marinho. Para a realização desse debate foram realizadas pesquisas bibliográficas sobre os paradigmas do desenvolvimento, o Neoextrativismo, a indústria petrolífera e a pesca artesanal, em análise com dados secundários. Contudo, nesse entrelaço de petróleo e pesca artesanal, o Estado atua para fomentar a vocação regional para a produção de petróleo, ao mesmo tempo em que é responsável pela regulação através do licenciamento ambiental federal. Até o ano de 2014 o licenciamento ambiental federal para exploração e produção de petróleo e gás foi realizado pela Coordenação-Geral de Petróleo e Gás do IBAMA (CGPEG/IBAMA), uma equipe técnica responsável pelo licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção de petróleo e gás *offshore*, que implantou programas de educação ambiental como medidas de mitigação dos impactos negativos causados pelas atividades de pesquisa e sucção de petróleo. Na região norte fluminense, esse programa foi chamado de Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC). O PEA-BC integra e articula diversos projetos de educação ambiental baseados nas perspectivas da educação ambiental crítica, ou emancipatória. Alguns desses projetos são especificamente voltados para atuar com pescadoras e pescadores artesanais e outros concebem as comunidades de pesca como público prioritário, por serem o grupo social mais afetado pela indústria petrolífera. Em vista da educação ambiental crítica debater e evidenciar os impactos e conflitos com os atingidos, esta pesquisa buscou compreender como foi a criação e a implementação do PEA-BC em um conjunto múltiplo de intencionalidades econômicas e políticas direcionadas para ocupação do espaço marinho da Bacia de Campos.

Palavras-Chave: Petróleo e gás, Educação ambiental, Desenvolvimento Neoextrativista.

ABSTRACT

MARTINS, Lara Mattos. **Os Efeitos Da Indústria de Petróleo Sobre A Pesca Artesanal e As Contribuições Do Programa De Educação Ambiental Da Bacia De Campos Para Manutenção Do Território.** 2021. 149p Dissertation (Masters in Territorial Development in Public Policy). Institute of Social Sciences, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Seropédica, RJ, 2021.

Between the coast of the Brazilian states of Rio de Janeiro and Espírito Santo is the sedimentary basin named as Campos Basin, one of the main oil producing areas in Brazil. The Campos Basin will be appreciated, in this work, as a multiple territory in which it gathers different appropriations and meanings between artisanal fishing and the oil industry. This context will be analyzed having as analytical category the paradigms in Neoextractivism. One of the characteristics of neoextractivism is the admission of the socio-environmental problem, justified by the need for economic development and responded to with social protection measures. In the oil industry it was no different: even with the identification of the sudden changes in nature and in the region around the Campos Basin, the negative impacts were justified and minimized in the name of social development during the years 2003 to 2014. The text presents the adversities between development based on oil production in Rio de Janeiro municipalities coastal to the Campos Basin, observing the characteristics of neo-extraction perpetuated in these municipalities and the context of socio-environmental conflict experienced by fisherwomen over the use of marine space. To carry out this debate, bibliographical research was carried out on the paradigms of development, neo-extraction, oil industry and artisanal fishing, in analysis with secondary data. However, in this intertwining of oil and artisanal fishing, the state acts to foster a regional vocation for oil production, at the same time that it is responsible for regulating through federal environmental licensing. Until 2014, the federal environmental licensing for oil and gas exploration and production was carried out by the General Coordination of Oil and Gas of IBAMA (CGPEG/IBAMA), a technical team responsible for the environmental licensing of oil exploration and production activities and offshore gas, which implemented environmental education programs as measures to mitigate the negative impacts caused by oil research and suction activities, in the northern region of Rio de Janeiro this program was called the Campos Basin Environmental Education Program (PEA-BC). PEA-BC integrates and articulates several environmental education projects based on the perspectives of critical, or emancipatory, environmental education. Some of these projects are specifically aimed at working with fishermen and artisanal fishermen, and others see fishing communities as a priority audience, as they are the social group most affected by the oil industry. In view of critical environmental education to debate and highlight the impacts and conflicts with those affected, this research sought to understand the creation and implementation of the PEA-BC in a multiple set of economic and political intentions aimed at occupying the marine space of the Campos Basin.

Key words: oil and gas, environmental education, development, neoextractivism.

Lista de Figuras

Figura 1 Produção estimada de pescado em 2007	63
Figura 2 Partilha no arrasto	65
Figura 3 Partilha de Espera.....	66
Figura 4 Evolução do volume exportado e da receita com a exportação	76
Figura 5 Mapa sobre os campos de produção de petróleo no Brasil	77
Figura 6 espelho do parecer técnico sobre a audiência Pública TAC Produção – BC.....	93
Figura 7 Fluxograma dos processos e procedimentos do licenciamento ambiental.....	105
Figura 8 Organograma das Coordenações do Licenciamento Ambiental Federal	106

Listas de Quadros

Quadro 1 Interferências da Indústria Petrolífera à Pesca Artesanal.....	90
Quadro 2 Impactos Efetivos e Potenciais.....	124
Quadro 3 Macro Impactos.....	124
Quadro 4 As Linhas de Ação da Nota Técnica	129
Quadro 5 Listas de Projetos e Linhas de Ação.....	130
Quadro 6 Compensações à atividade pesqueira no âmbito de Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás.....	131
Quadro 7 Apêndice I: Quadro de indicadores	148

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO GERAL	11
1 NARRATIVAS DO DESENVOLVIMENTO: UM PREÂMBULO PARA O NEOEXTRATIVISMO	24
1.1 Fundamentações teóricas para pensar o desenvolvimento.....	27
1.1.1 Desenvolvimento econômico e modernização.....	28
1.1.2 Contribuições latino-americanas para pensar sobre o desenvolvimento.....	30
1.1.3 O desenvolvimento sustentável.....	35
1.2 Populações tradicionais e a perspectiva de moderno e atraso no desenvolvimento sustentável.....	41
1.3 O novo ciclo de desenvolvimento no Brasil: o Neoextrativismo.....	49
2 A OCUPAÇÃO E AS APROPRIAÇÕES TERRITORIAIS NA BACIA DE CAMPOS: INDÚSTRIA PETROLÍFERA E A PESCA ARTESANAL.....	56
2.1 Pesca artesanal e produção de petróleo no mar da Bacia de Campos: dois atores no território marinho	60
2.1.1 A pesca artesanal marítima no litoral Norte Fluminense.....	62
2.1.2 A exploração de petróleo no Brasil do Séc. XX: uma história da Petrobras.....	73
2.2 A reconfiguração do território: o desenvolvimento Neoextrativista na terra e no mar	76
2.3 As disputas por acesso e controle aos recursos naturais e ao território marinho	87
3 UMA ANÁLISE SOBRE O LICENCIAMENTO AMBIENTAL FEDERAL DE P&G E DO PROGRAMA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL DA BACIA DE CAMPO.....	98
3.1 O rito e as peculiaridades do Licenciamento Ambiental Federal de Petróleo e Gás na Bacia de Campos.....	102
3.2 A educação ambiental crítica: um programa para mitigação no Licenciamento Ambiental de Petróleo.....	112
3.3 O Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC).....	127
COCLUSÕES FINAL	135
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	135

INTRODUÇÃO GERAL

Estudar o modelo de desenvolvimento aplicado ao Brasil no início do século XXI foi a primeira inquietação que despontou nesta pesquisa. Afinal, estávamos vivendo mais do mesmo ou uma mudança substancial estava em curso? Para tentar responder a essa pergunta, outras questões precisavam ser respondidas antes. Iniciando por esta pesquisa, que primeiramente se propõe a analisar o modelo de desenvolvimento dos governos progressistas brasileiros no início do séc. XXI se valendo das mudanças territoriais ocorridas na região norte fluminense¹ a partir da intensificação das atividades marinhas de exploração e produção de petróleo e gás, levando em conta os impactos e conflitos sobre o uso e a ocupação do território marinho e o papel de agentes sociais no licenciamento ambiental (LA) com a formulação do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC).

Desde a chegada dos navegantes europeus à América Latina, a natureza foi alvo de exploração, posse e fonte de riqueza para as metrópoles. A realidade não mudou. Mesmo após as drásticas constatações sobre os efeitos nocivos e os riscos ambientais, o extrativismo opera em escala global no sul do Continente, sobretudo para abastecer os países do hemisfério norte. Da colonização ao desenvolvimento sustentável, o mundo natural, do qual o território brasileiro dispõe, foi convertido em recursos, fontes estratégicas de acúmulo de capital e riqueza.

A modernidade como conhecemos hoje teve dois principais vetores que designaram a história política, econômica, social e da natureza. A racionalidade científica e a revolução industrial transformaram as relações do homem com a natureza, com a terra, com a propriedade e com as formas de uso da natureza. As relações iniciadas com a racionalidade moderna que titula a diferenciação entre homem e natureza, categorizando-os como elementos distintos, impôs a crença de total dominação na natureza e de sua manipulação, transformando-a em matéria-prima para fomentar a indústria (POLANYI, 2000). A apreensão de que as mudanças sociais, políticas e econômicas estabelecidas para expansão da industrialização são necessárias para o progresso da sociedade ignora tais mudanças em suas totalidades, pois pondera os eventos sociais apenas com deslumbre econômico. Neste olhar, as consequências negativas das sociedades industriais e modernas são aceitáveis se o objetivo final for o desenvolvimento econômico.

Em relação ao contexto brasileiro, com o intuito de alavancar a indústria nacional, no início do séc. XX, sobretudo da década de 1930 adiante, o desenvolvimento econômico, ou a

¹ Região Litorânea localizada no norte do estado do Rio de Janeiro, Brasil.

superação do subdesenvolvimento, foi alvo de grandes investimentos estatais nos programas políticos daquele momento. A industrialização e todo arcabouço estrutural para sua expansão foram planejados a partir de projetos políticos e de cooperação econômica internacional fundamentados nas teorias clássicas de crescimento como fórmula principal para o desenvolvimento.

Os projetos brasileiros para desenvolvimento em grande parte do século XX foram baseados na modernização. Como pontuado por Taddei (2006), a modernização opera uma “reorganização de padrões simbólicos, nos diversos níveis sociais e escalas de ação” (TADDEI, 2006, p. 1). A reorganização dos padrões simbólicos é instituída com o discurso de que as atividades produtivas não industrializadas, categorizadas como tradicionais ou folclóricas, são consideradas “atrasadas” ou que provocam atraso ao desenvolvimento econômico, fundamentado na industrialização, na urbanização e na racionalidade. O processo de modernização ocorre com o objetivo de transformar, em determinado tempo e espaço, as relações sociais, incluindo as representações da natureza em tratos cuja finalidade é criar um ambiente propício para subsistir o modo de vida “tradicional” pelo modelo de viver da sociedade industrial.

Os territórios são transformados simbolicamente e fisicamente. As ações simbólicas transformam os significados, ou seja, os hábitos e os modos de perceber o mundo, alterando as relações sociais, culturais e econômicas com a natureza do lugar. As transformações físicas ocorrem quando o território passa a ser direcionado para a implementação de novas estruturas produtivas. Os atributos destinados, sobretudo, para transformar a natureza em base de recursos a serem explorados perpassam contornos que mudam os organismos simbólicos e físicos do meio ambiente. Nesta perspectiva, as relações de poder entre os agentes são definitivas para calcar interesses de atores sociais concretos, explicitando como a natureza é construída e reconhecida como aliada a projetos políticos claramente definidos (FLORIT e GRAVA, 2019). Neste processo de reconfiguração, quem determina a vocação do território são os agentes políticos com maior poder. Para os autores Florit e Grava (2019), do ponto de vista das disputas e do exercício do poder, é possível determinar as consequências políticas de fenômenos como a determinação de "vocações regionais" decorrentes de certas regiões, assumidas por características socioeconômicas aparentemente evidentes.

Foi nesse cenário de modernização e industrialização que o petróleo foi tornado pelos governos brasileiro do séc. XX um recurso estatal estratégico para o desenvolvimento econômico. As atividades de produção de minério e petróleo, por exemplo, embora sejam

atividades extrativistas, demandam alta tecnologia industrial. A criação da Petrobras mobilizou uma cadeia produtiva inovadora no Brasil agrário. A produção de petróleo era considerada uma porta de entrada para a modernização brasileira. Utilizado como combustível, lubrificante e/ou matéria-prima para dezenas de produtos, o óleo natural era fundamental para o sistema produtivo nacional e um produto de alto valor para exportação. A extração de petróleo necessitou de investimento em tecnologia e em desenvolvimento de outras indústrias, como as de refino e distribuição. Nos anos 1970, o mar do litoral fluminense começou a ser ocupado pelas plataformas de petróleo da empresa Petrobras e a região iniciou o chamado processo de modernização e desenvolvimento econômico voltado para a exploração de petróleo e gás (P&G).

No final dos anos 1990 e início dos anos 2000, a exploração de petróleo voltou a ser protagonista nos projetos de desenvolvimento para o Brasil. A abertura para concessão de produção e exploração por empresas estrangeiras, e a excepcional demanda internacional por recursos minerais, intensificam as atividades de exploração de petróleo e gás natural, principalmente nas águas do litoral brasileiro, onde já havia estruturas capazes de produzir uma gigantesca reserva de recursos. A bacia sedimentar denominada Bacia de Campos, entre o litoral fluminense e o capixaba, já vinha recebendo investimentos para exploração de petróleo em águas profundas. Mas foi no início do Século XX que a região recebeu o maior investimento público e privado para exploração de petróleo na história do Brasil. As plataformas da Bacia de Campos despontaram junto às maiores produtoras de petróleo da América Latina e entraram no mercado mundial. Dos anos de 2003 a 2014, a produção de petróleo e gás na região foi consideravelmente um dos maiores investimentos estatais para inserção do Brasil no mercado de *commodities* e um vetor para a ascensão econômica brasileira.

O território onde se concentram as grandes reservas e as plataformas de produção de petróleo e gás já possuía a apropriação dos pescadores e pescadoras artesanais. A pesca artesanal marítima é predominante em toda costa do litoral norte fluminense, as comunidades possuem suas próprias maneiras de organização social, de divisão de trabalho e de artes de pesca. Na região, a pesca pode ser realizada com rede de emalhar fixa, linha de mão ou pargueiro, rede balão, rede de emalhar de deriva ou armadilhas, entre várias outras artes de pesca. Assim como o conhecimento sobre o mar, a localização dos pesqueiros, a tábua de marés, as espécies e a fabricação dos apetrechos são conhecimentos passados de geração a geração. A pesca artesanal é uma atividade tradicional por suas relações sociais não serem guiadas pela

produção de capital, ainda que as questões monetárias estejam entre as peculiaridades da organização do trabalho e, obviamente, tenha importante papel na comunidade.

A mineração de petróleo em grande escala no mar da Bacia de Campos pode inviabilizar essas formas tradicionais de vida por causar não apenas a ocupação material do território, mas também por alterar as lógicas das relações sociais e culturais da região. A implementação de um projeto produtivo de tal magnitude provoca profundas transformações previsíveis e imprevisíveis em toda a organização social. Em particular, mas não exclusivamente, a extração de petróleo na Bacia de Campos foi parte de um projeto estatal que gerou um encadeamento de interações positivas e negativas no ambiente natural e social, com a finalidade de induzir o desenvolvimento econômico nacional. No ambiente natural, as alterações são ocasionadas pelas interferências das atividades industriais nos meios físicos, bióticos e químicos. No ambiente social, as transformações podem ser percebidas em situações com interferências nas dinâmicas econômicas, nos processos migratórios, de especulação imobiliários e de uso e acesso a determinado ambiente ou recursos naturais.

A configuração territorial da Bacia de Campos envolve dois ambientes distintos e fortemente conectados: o mar e a terra. Ambos com valores materiais e simbólicos, o mar representa um modo de vida, uma profissão, fonte de recurso para milhares de trabalhadores para uma cadeia produtiva que movimenta bilhões ao ano, muito importante para economia nacional e local. A terra é a base das relações afetivas (a casa, o descanso, a família etc.), mas também é onde estão os portos, as atividades de apoio, os insumos, os equipamentos, os aparelhos públicos etc. Essa configuração territorial não é exclusiva para a indústria petrolífera, ao contrário, já existia para os pescadores artesanais antes das primeiras plataformas da Petrobras. A Bacia de Campos, isso significa o espaço marítimo, antes de ser ocupado pelo complexo industrial petrolífero era um território vivido e apropriado pelos pescadores artesanais.

A análise do contexto dos projetos de desenvolvimento entre os anos de 2003 e 2014, recorte de tempo desta pesquisa, foi ancorada nos paradigmas do Neoextrativismo (GUDYNAS, 2009; SVAMPA, 2019 e MILANEZ e SANTOS, 2013). O Neoextrativismo é um conceito de desenvolvimento que aborda práticas sociopolíticas comuns nos países da América Latina no início do Séc. XX, e trata do fortalecimento do Estado como regulador do uso dos recursos naturais enquanto um setor estratégico. Esse modelo de desenvolvimento está fundamentado em padrões de políticas públicas para o desenvolvimento conexas ao momento

do *boom* das *commodities*, que abriu uma “oportunidade” de mercado para os países latino-americanos (os países pobres, mas ricos em recursos minerais em geral).

Os padrões do Neoextrativismo são indicadores de um modelo de desenvolvimento com ocorrência, de certa forma, uniforme na América Latina. Essencialmente, o Neoextrativismo é fundamentado em um modelo de desenvolvimento baseado na alta produção de mercadorias primárias, como a extração de minerais, incluindo hidrocarbonetos, no agronegócio e no fortalecimento do Estado e em governos progressistas, na maioria dos casos, que promovem política sociais baseadas nos lucros excedentes associados aos modelos de exportação extrativistas visando a melhoria de vida dos setores mais vulneráveis. Levando em consideração os problemas estruturais da pobreza e da exclusão na sociedade latino-americana, as questões socioambientais são consideradas críveis de sacrifício, ou maquiadas à luz da “sustentabilidade ambiental”.

Esses padrões são repercutidos de acordo com as especificidades de cada território. De modo macro, como as características peculiares de cada país e governo, e de modo particular, de acordo com o local e o gênero da atividade extrativista. Neste sentido, esta pesquisa buscará averiguar as ocorrências desses paradigmas no Brasil durante os governos do Partido dos Trabalhadores, mais especificamente a produção de petróleo na Bacia de Campos e suas causalidades no território como evidência do Neoextrativismo. No Apêndice I deste trabalho estão sistematizadas os paradigmas e indicadores do Neoextrativismo, assim como os dados pesquisados para averiguação dessas ocorrências.

Entre as evidências confirmadas, está a primeira hipótese da pesquisa: a intensificação da exploração de petróleo gerou uma série de impactos sobre o território, sobretudo impactos aos pescadores(as) artesanais que dependem do mesmo espaço produtivo, o mar, para reprodução social. A segunda hipótese abordada será a atuação do Estado Neoextrativista em diferentes direções políticas e econômicas em um mesmo campo. Mediante a essas circunstâncias, o Licenciamento Ambiental Federal (LAF) será acionado em face de sua atribuição em mediar e ordenar o avanço da indústria petrolífera² sobre o território pesqueiro, ressaltando o papel do programa de educação ambiental para instrumentalizar a efetiva participação dos grupos de pescadores nas tomadas de decisões sobre seus territórios.

A base do projeto de desenvolvimento no Neoextrativismo é a intensificação da produção extrativista para atender o mercado das *commodities* e ser revertida em programas de

² Chamamos neste trabalho de indústria petrolífera todo o complexo industrial e a cadeia produtiva de petróleo e gás na região estudada.

redistribuição de renda. O governo engendrou uma série de medidas para incentivar a expansão da base produtiva de produtos primários. Dentre elas, algumas foram direcionadas à indústria petrolífera, como a instituição do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural – PROMINP (2003).

Com a certeza de que toda atividade humana causa transformação na natureza, é ponderável afirmar que quanto maior o processo produtivo, maior o impacto no meio ambiente. Em muitos casos, esses impactos são irreversíveis. A distribuição desigual dos benefícios e dos problemas gerados pela indústria de petróleo eclodem em conflitos, que em um contexto social centrado na produção capitalista são acionados pelo Estado e/ou pelas empresas. Diversos procedimentos administrativos e simbólicos são usados para mediação ou inibição desses conflitos.

A dissolução do monopólio de exploração de petróleo, passado pelo regime de concessão, ofereceram a oportunidade de um plano de desenvolvimento econômico centrado nas decisões do Estado e controle da produção de setores estratégicos, uma vez que todo regulamento para exploração dos recursos naturais é de responsabilidade estatal, incluindo conceder ou não a licença para as atividades exploratórias. O Estado no modelo Neoextrativista assume uma postura ativa no desenvolvimento econômico, sendo propulsor da implementação dos grandes projetos e atuando como financiador dos empreendimentos. E o Estado também é atuante entre os setores menos abastados da população, com o fortalecimento das políticas sociais, redistribuição de renda e dos serviços públicos.

A partir da intensificação da exploração de petróleo e gás, a região norte fluminense passou a ser designada por agentes sociais, entre eles o Estado, como Bacia de Campos, promissora região do petróleo capaz de gerar empregos e dilatar os efeitos do desenvolvimento econômico sobre a região. Nesta pesquisa constam os efeitos negativos, raramente expostos pelos empreendimentos extrativistas. Nesse território, antes pesqueiro, agora transformado em território petrolífero, o Estado atuava como motivador da intensificação na exploração de P&G ao mesmo tempo em que era responsável por cumprir a Lei Nº 6.938, de 31 de agosto de 1981, da Constituição Brasileira, que estabelece o licenciamento ambiental de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, criado para controlar a implementação e acompanhar as atividades com potencial poluidor.

O Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), constitui uma ferramenta da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) que agrega os Estudos de Impacto Ambiental (EIA) e

uma sequência de procedimentos administrativos para conceder, ou não, aos empreendedores a licença de explorar um recurso natural ou de interferir no meio ambiente. Com isso, o Estado tem a responsabilidade de decidir sobre o uso dos recursos da natureza e sobre a ocupação do espaço marinho. Esse mesmo Estado também era um dos principais investidores na indústria petrolífera, agindo como um dos condutores da ocupação física e simbólica do território para cumprir a vocação natural de produtora de petróleo.

Uma ação sociopolítica e econômica dessa dimensão gerou grandes impactos na região, positivos e negativos. E neste trabalho vamos nos concentrar nos impactos gerados na pesca artesanal, uma vez que esse grupo foi o mais afetado pela implementação da indústria petrolífera, principalmente com a ocupação territorial das atividades de P&G que criou uma grande área de exclusão dos pescadores no território pesqueiro, estopim do conflito mais latente entre as empresas de petróleo à população dos municípios litorâneos da Bacia de Campos. Nesse contexto, o órgão federal responsável para licenciar as atividades de P&G na zona marinha era a Coordenação-Geral de Petróleo e Gás (CGPEG), que estabeleceu como procedimentos mitigatórios e compensatórios desses impactos a execução de projetos de educação ambiental dentro do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BG). O objetivo do PEA-BC era agregar um conjunto de projetos articulados a partir de um mesmo referencial teórico-metodológico em processos educativos voltados para promoção da gestão ambiental compartilhada de caráter regional.

O referencial metodológico exigido nos projetos de educação ambiental como condicionantes do licenciamento de P&G dialogava com as perspectivas da educação ambiental crítica, trabalhada dentro na Coordenação-Geral de Educação Ambiental (CGEAM) pelo funcionário público e coordenador da CGEAN entre os anos de 2002 e 2007, professor José da Silva Quintas. Quintas, elaborou uma série de publicações, utilizadas nesta pesquisa como fonte de dados, dedicadas a sustentar a concepção de educação ambiental transformadora e emancipatória na gestão ambiental pública brasileira:

Propõe-se uma concepção de educação que toma o espaço da gestão ambiental, por definição conflituoso, como elemento estruturante na organização do processo de ensino- aprendizagem, construído com os sujeitos nele envolvidos, para que haja de fato controle social no processo decisório sobre a destinação dos recursos ambientais na sociedade. Está se propondo uma Educação Ambiental crítica, transformadora e emancipatória (QUINTAS, 2003, p. 1).

O PEA-BC é uma medida do licenciamento ambiental em que, segundo o site do programa, as ações e propostas visam à minimização dos riscos e dos impactos ambientais sobre os grupos sociais afetados pelos empreendimentos, agindo para redução de sua vulnerabilidade e fomentando a organização social para exercício da cidadania.

Portanto, o objetivo geral desta pesquisa foi compreender e analisar como a criação e a implementação do PEA-BC ocorreu no contexto de impactos e conflitos entre a pesca artesanal e a indústria petrolífera na Bacia de Campos. Para tanto, foram estabelecidos como objetivos específicos desta investigação: A) Compreender o desenvolvimento socioeconômico regional baseado na indústria de exploração de Petróleo e Gás (P&G), utilizando os paradigmas do Neoextrativismo como categoria analítica; B) Analisar a ocupação do território marinho na região norte fluminense pela indústria petrolífera e os impactos socioambientais dessa sobreposição para os(as) pescadores(as) artesanais; e C) Analisar a formulação do PEA-BC, compreendendo sua dimensão pública, suas características substanciais, os atores envolvidos e as perspectivas dos formuladores do Programa sobre a educação ambiental crítica como medida mitigadora nas circunstância que afetam a pesca artesanal.

A etapa metodológica foi iniciada por meio de uma pesquisa bibliográfica em Ciências Sociais, onde a análise de dados qualitativos e teóricos mantêm uma interlocução recíproca para fundamentação dos referenciais conceituais que dão aportes às temáticas abordadas. Nessa orientação, argumentos conceituais sobre desenvolvimento e Neoextrativismo foram elaborados, analisados e comparados aos dados quantitativos e qualitativos, estes últimos extraídos, sobretudo, de publicações científicas que abordam os temas que circundam esta pesquisa. Inicialmente foram analisados os paradigmas do desenvolvimento, categorizando em quatro grupos de interpretação: desenvolvimento econômico, desenvolvimento social, desenvolvimento sustentável e Neoextrativismo, os quais foram escolhidos, a partir dos encadeamentos dos fatos e dados propostos, para serem estudados, entendendo como fato as ocorrências e causalidades do processo de desenvolvimento tramado no recorte de tempo e espaço desta pesquisa (entre os anos de 2003 e 2014) na região litorânea do norte fluminense, onde é localizada a Bacia de Campos. Os dados foram as informações substanciais levantadas para fortalecer e confirmar os argumentos e análises expostas no decorrer do trabalho.

Foram categorizadas e organizadas a pesquisa em publicações científicas em interface com dados. As linhas investigativas foram separadas em: desenvolvimento (econômico, social e sustentável), Neoextrativismo no contexto geral brasileiro e latino-americano, desenvolvimento na Bacia de Campos; Petróleo e Petrobras no contexto sociopolítico

brasileiro; natureza, ambientalismo, meio ambiente no Estado; territorialidade e pesca artesanal; conflitos e impactos socioambientais na Bacia de Campos; Gestão ambiental pública e licenciamento ambiental de petróleo e gás na costa brasileira; e educação ambiental no licenciamento federal de petróleo e gás. Os dados quantitativos, e/ou estatísticos, foram extraídos de bancos de dados oficiais do Estado brasileiro, como as informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a Agência Nacional de Petróleo (ANP), e documentos técnicos exigidos pelo IBAMA e pela Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (FIPERJ).

Inicialmente a metodologia deste trabalho foi pensada para a realização de pesquisa de campo com pescadoras e pescadores artesanais da região, mas dada a pandemia de COVID-19, e as restrições necessária para proteção dos atores pesquisados e da própria pesquisadora, lamentavelmente a imersão no campo foi suspensa. A limitação de contato com as(os) pescadoras(es) determinou a formulação de alternativas para reproduzir a perspectiva dessas pessoas. Foi então realizado uma pesquisa com dados secundários em etnografias, documentos públicos como atas de audiências pública, diagnósticos participativos e o Projeto de Caracterização Regional da Bacia de Campos (PCR-BC), um documento realizado a partir de uma pesquisa *in loco* em todas as comunidades pesqueiras que sofrem influências das atividades de exploração e produção de P&G.

Segundo registrado no documento PCR-BC:

a metodologia adotada para a elaboração do diagnóstico socioeconômico qualitativo e quantitativo do pescador e da atividade pesqueira nos municípios da Bacia de Campos, em áreas de abrangência das atividades da Petrobras, teve como base o item 2.3 “Meio Socioeconômico – Atividade Pesqueira” do PCR-BC, visando possibilitar a comparabilidade dos resultados do projeto com as estatísticas oficiais disponíveis (PETROBRAS e IBAMA, 2013, p. 3).

Outra ferramenta utilizada para esta pesquisa foram cadernos de campo alimentados durante anos de trabalho nos PEAs Territórios do Petróleo e Pescarte, com anotações de conversa com as pessoas, interações, diálogos com detalhes, impressões e observações. Esses registros foram revisitados e serviram de base para as análises aqui realizadas.

Como dito anteriormente, a atuação da CGPEG é um dos pontos chaves para este trabalho. Para pesquisar sobre as ações desses atores foram realizadas entrevistas com alguns dos analistas que atuam na concepção do PEA-BC e trabalharam no órgão durante o período

estudado. Ressalta-se que muitos dos analistas ambientais que atuaram na CGPEG possuem formação acadêmica com doutorado, publicações de artigos e teses sobre temáticas que abordam o licenciamento ambiental de petróleo e gás, publicações que foram utilizadas como dados nesta pesquisa, pois relatam sobre a realidade vivida no órgão.

A pesquisa foi organizada em três capítulos. Inicialmente foi realizado um mergulho no universo do desenvolvimento, compreendendo que existe uma lacuna entre o discurso de como as vantagens do desenvolvimento vão chegar à população local e como as práticas dos modelos para o desenvolvimento sucedem no território. Seguindo a concepção de que o desenvolvimento é uma ação política, com modelagem, formatação, justificativas e concepções com a intenção de transformar uma realidade, seja regional ou local, há fundamentalmente uma lacuna entre a teoria e a prática, uma vez que nem todos os impactos são previsíveis.

Esse capítulo foi elaborado por meio de pesquisa bibliográfica, que selecionou as principais concepções intelectuais sobre o desenvolvimento que influenciaram os governos brasileiros, salientando o paradigma do desenvolvimento econômico como uma corrente científica e política que moveu os planos de crescimento econômico em mais da metade do Séc. XX e influenciou na criação da Petrobras, assim como na modernização do território brasileiro. A segunda referência de desenvolvimento explanada como importante para formulação das políticas públicas brasileiras foi o desenvolvimento social que teve forte influência dos intelectuais latino-americanos e ressaltava a necessidade de um olhar doméstico sobre a história social dos países colonizados para elaboração de planos de crescimento econômicos condizentes com a realidade local. O terceiro modelo analisado foi o desenvolvimento sustentável, que ainda hoje é hegemônico nas narrativas para o desenvolvimento. Neste modelo, as problemáticas ambientais e sociais são agregadas ao desenvolvimento econômico, transmitindo responsabilidades sociais e ambientais ao capital privado, porém sem embargá-lo. O Capítulo I é finalizado com a análise dos paradigmas para o desenvolvimento que foram mobilizados no início do Séc. XXI, conferindo que o modelo de desenvolvimento Neoextrativista corrobora para compreender uma das problemáticas levantadas nesta pesquisa: as transformações sociais ocorridas pela expansão da indústria petrolífera na região da Bacia de Campos. Entre a implementação da atividade extrativa e a redistribuição da renda, o Neoextrativismo comporta uma série de paradigmas que foram selecionados e utilizados para averiguar os indicadores de análise dos padrões de desenvolvimento organizados no período de 2003 a 2014 no Brasil, informações que estão sistematizadas no Apêndice I.

O Capítulo II apresenta a dominação da indústria petrolífera no território, entendendo que as relações vão da dominação política e econômica à apropriação funcional do espaço, sobrepondo a apropriação econômica, funcional e simbólica da pesca artesanal. A análise sobre esse território tomou como base a dinâmica de acumulação capitalista que transformou a apropriação funcional dada pela dominação política econômica em prioridade, subjugando as necessidades de controle social da pesca artesanal sobre o espaço marinho. Para tanto, o capítulo foi dividido em duas sessões, expondo a dominação da indústria de petróleo sobre o território, delimitado sobre o alcance da dominação produtiva diretamente ligada à indústria offshore no espaço marinho e nos municípios do litoral norte fluminense. Os desdobramentos do uso e da ocupação intensiva do território pela indústria provocam a exclusão da pesca artesanal dos espaços marinhos, analisados neste capítulo. Iniciando por uma apreciação da apropriação do território para os pescadores e pescadoras da região e de como a modernização do território contribuiu para a dominação da indústria petrolífera, eclodindo nos impactos socioambientais que afetam a pesca artesanal. Para tanto, a metodologia utilizada para construir essa sessão foi elaborada a partir dos paradigmas do Neoextrativismo, examinando dados qualitativos em pesquisas em publicações científicas sobre os assuntos abordados no capítulo, análise de documentos oficiais e publicações dos governos, documentos e relatórios técnicos da indústria petrolífera, com dados secundários quantitativos do IBGE, da ANP, do IBAMA, da Petrobras e do IPEA.

O terceiro capítulo foi elaborado com ênfase na atuação da Coordenação-Geral de Petróleo e Gás do IBAMA (CGPEG/IBAMA) como um ator na mediação dos interesses e conflitos entre a pesca e o petróleo, destacando como o grupo de analistas criou uma série de condicionantes a serem cumpridas pelas empresas petroleiras licenciadas que atuam e impactam a região. Entre essas condicionantes estão os projetos de educação ambiental para mitigação dos impactos socioambientais e os projetos de compensação das atividades pesqueiras, onde são exigidas metodologias calcadas na perspectiva de educação ambiental crítica. O capítulo analisou a educação crítica no licenciamento ambiental como ferramenta para promover o acesso qualificado dos grupos sociais impactados à gestão ambiental pública.

Os conceitos de impactos socioambientais, problemas e conflitos socioambientais serão recorrentemente acionados neste trabalho. Diante disso, faz-se necessário problematizar tais conceitos e ponderar como eles serão abordados nesta investigação. Os impactos socioambientais são entendidos, a partir do licenciamento ambiental, como as interferências provocadas pela cadeia produtiva, neste caso da indústria petrolífera, que podem ser percebidos

como positivos ou negativos, mas fundamentalmente são interferências no meio físico e social, que extrapolam essa dicotomia. As influências socioeconômicas intervêm também nos impactos causados à natureza, assim como as ações antrópicas na natureza são indissociáveis às decorrências no meio social.

Os problemas ou problemáticas ambientais compreendem situações em que existe um risco de dano social, ou um dano ao ambiente natural, onde não há reação dos atores atingidos ou da sociedade civil (QUINTAS, 2006). Já conflitos socioambientais ocorrem quando atores reagem às intervenções em defesa de seus interesses em torno da utilização ou gestão dos recursos ambientais: “os conflitos ambientais envolvem um problema ambiental ou a disputa em torno da defesa e/ou controle de determinada potencialidade ambiental” (QUINTAS, 2006, p. 67).

As primeiras percepções sobre o campo pesquisado, os atores, o objeto e o território propostos nesta pesquisa são associados às minhas experiências profissionais em dois projetos de educação ambiental pertencentes ao PEA-BC. Trabalhei e morei na região norte fluminense durante quatro anos e nesse período pude acompanhar as interferências da indústria petrolífera no cotidiano das comunidades que vivem da pesca. Atuando como educadora ambiental nos PEAs, tive a oportunidade de trabalhar acompanhando três atores desta dissertação: os pescadores artesanais, considerados público prioritário nos projetos de educação ambiental; os analistas ambientais da CGPEG/IBAMA, quando participavam dos espaços formativos das equipes e/ou acompanhado atividades com os participantes da ação educativa e as atividades ligadas a cadeia produtivas de petróleo.

As abordagens metodológicas utilizadas são embasadas na socioantropologia do desenvolvimento como ferramenta de investigação não normativa para compreender o processo de desenvolvimento no Neoextrativismo. Essa abordagem privilegia a análise das estratégias e lógicas dos atores nas arenas. Olivier de Sardan (2005) ressalta que a socioantropologia do desenvolvimento tem como princípio investigativo conferir aos atores, nos processos de desenvolvimento, a capacidade de análise das interações ocorridas em sua sociedade e território no decorrer das ações de desenvolvimento.

Carneiro (2012) pontua que a sociologia do desenvolvimento observa a conjuntura de desenvolvimento como “um campo social que coloca em relação, com uma intensidade particular, atores diversos, interesses heterogêneos, lógicas de ação plurais e universos simbólicos divergentes” (CARNEIRO, 2012, p. 134). Para o autor, essas relações produzem realidades múltiplas e divergentes, que podem resultar em situações sociais que discordam com

as realidades planejadas pelos atores, com características peculiares, que não foram apreciadas no momento inicial do processo.

CAPÍTULO I

1 NARRATIVAS DO DESENVOLVIMENTO: UM PREÂMBULO PARA O NEOEXTRATIVISMO

Sem a intenção de realizar um resumo sobre o que vem a ser o conceito de desenvolvimento, nem justificá-lo ou criticá-lo, ou até mesmo definir modelos teóricos, uma vez que não caberia aqui a tentativa de fazê-lo, este capítulo pretende abordar a produção do conhecimento, mediante a interpretação das Ciências Sociais, sobre a visão de desenvolvimento que entrelaça as relações sociais, culturais, políticas e econômicas, tentando compreender as dinâmicas da realidade reproduzidas nos discursos de diferentes conjuntos teóricos sobre os paradigmas sociopolíticos historicamente acionados pelas agendas de governos nacionais para justificar e elaborar programas de desenvolvimento que fomentaram a expansão da indústria de petróleo na Região da Bacia de Campos (recorte territorial desta investigação).

Compreendendo que a análise sociológica foi organizada a partir dos diferentes pontos de vista sobre o desenvolvimento, influenciados pelo conhecimento técnico científico e reverberado no espaço público da vida social, os modelos de “desenvolvimento” são baseados não apenas na descrição dos padrões teóricos, mas em um conjunto de acontecimentos analisados e interpretados para compreender a dinâmica da realidade vivenciada.

São diversos modelos teóricos, paradigmas e significados concedidos ao termo “desenvolvimento” em referência a situações sociais, econômicas e culturais de determinados recortes de espaço e em diferentes sociedades. “Desenvolvimento” está relacionado aos atributos qualitativos na vida social de determinado grupo ou lugar e “Crescimento” está relacionado aos aspectos quantitativos de capital e bens, por exemplo. Logo, desenvolvimento e crescimento são medidas diferentes e o primeiro capítulo desta pesquisa inicia o debate sobre a noção ou as noções de desenvolvimento.

Para a antropologia do desenvolvimento, uma das abordagens metodológicas nesta pesquisa, entendê-lo consiste em “examinar como ele foi compreendido historicamente, segundo as perspectivas, quais princípios de autoridade e com que tipo de consequência para determinados grupo de pessoas” (ESCOBAR, 1997, apud CARNEIRO, 2012). Ancorados em modelos e com diferentes expectativas, os desenvolvimentos econômico, social e sustentável são diferentes abordagens analíticas sobre processos políticos econômicos que influenciam a implementação de projetos de desenvolvimento, tanto em âmbito nacional como local. Existem

diversos aportes teóricos para pensar como as políticas públicas para o desenvolvimento foram planejadas ou quais foram suas bases conceituais que determinam seu formato.

De antemão, vale ressaltar que o termo referenciado como “desenvolvimento” neste trabalho refere-se à sua utilização comum, acionado para referenciar os parâmetros internacionais medidos pelo Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) em uma classificação trivial em países desenvolvidos, países em desenvolvimento e países subdesenvolvidos, tratando-se de transformações econômicas, e/ou sociais, para o alcance de um futuro desejado. A escolha por essa limitação baseia-se na hegemonia que essa concepção possui entre os programas públicos e políticos para transformar a realidade de determinados territórios.

Porém entende-se que o conceito de desenvolvimento é uma categoria em disputa nas arenas argumentativas para o planejamento das políticas públicas no Brasil, mais especificamente nas agendas dos governos progressistas, em que as agências promotoras de desenvolvimento foram compostas por atores diversos. Uma publicação sobre os 10 anos Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social³ (CDES) do Brasil, lançada em 2014, afirma que:

Participar de suas atividades significa conhecer e reconhecer interlocutores muitas vezes em posições opostas no espectro social e político; apresentar e defender opiniões, abrindo-se para argumentos; confiar e tornar-se confiável; encontrar convergências entre pontos de vista muito diversos e construir sínteses a partir desta diversidade” (BRASIL, 2014 p. 5).

O CDES foi aludido para exemplificar o quão heterogêneo foram as percepções que formaram a agenda brasileira para o desenvolvimento naquele momento. A leitura do documento sobre o CDES também auxiliou para selecionar os paradigmas analisados neste capítulo, que foram identificados nos modelos de desenvolvimento defendidos no Conselho, e principalmente na revisão bibliográfica feita para essa pesquisa, para compreender esse híbrido de perspectivas sobre o desenvolvimento e seus reflexos no fortalecimento da indústria petrolífera entre os anos de 2003 e 2014.

Diante desse ponto, a intenção do presente capítulo é realizar uma análise sobre as interpretações do desenvolvimento econômico, o olhar endógeno do intelectuais latino-americanos sobre o desenvolvimento social e a imersão das questões ambientais no debate sobre as consequências poluidoras da industrialização e do consumo, traduzidos por desenvolvimento sustentável. Esses apontamentos fornecem uma leitura do acúmulo de experiências que foram

³ Em 2003 foi instalado pelo governo do então presidente da república Luiz Inácio Lula da Silva o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES), com a “missão de contribuir para o desenvolvimento econômico e social do País, no marco do programa de governo recém-eleito” (BRASIL, 2014, p. 5).

designadas para definir a própria existência do desenvolvimento, que é tornar o território uma materialização das intencionalidades políticas, sociais, culturais e econômicas de um certo grupo de atores.

Percorrer o olhar sobre esses três horizontes do desenvolvimento é necessário para entender as transformações planejadas por atores institucionais que buscaram mobilizar recursos materiais e simbólicos para a inserção de técnicas e de conhecimento resultantes em um modelo de desenvolvimento peculiar aos países do sul global.

O que é às vezes visto como desenvolvimento econômico, são recursos com parâmetros de medição que se concentram na lógica que, o aumento da produção nacional do produto interno bruto (PIB) será, por si só, propagador da elevação de indicadores sociais, tais como acesso à saúde, à educação, entre outros. Outras vezes, o termo é empregado como desenvolvimento social, onde o debate circula entre as iniquidades do desenvolvimento econômico via industrialização e modernização. A concepção de desenvolvimento social ressalta que o crescimento econômico é de suma importância para reduzir a pobreza, as desigualdades sociais e acelerar a acumulação de capital, contudo, pondera que as experiências empíricas, principalmente na América Latina e na África, mostram que o desenvolvimento econômico foi ineficiente para superar o desemprego, a fome e outras dimensões necessárias para a acumulação do capital humano e do capital social, tão necessário para consolidação de um país desenvolvido (KLIKSBERG, 1998, p. 33).

O desenvolvimento sustentável conduz as temáticas ambientais como centrais nos programas e projetos para o desenvolvimento econômico e social, evidenciando a potencialidade poluidora da industrialização, os desequilíbrios climáticos causados pela falta de preservação dos ecossistemas e outros problemas socioambientais ocasionados pelos padrões de produção e consumo das sociedades modernas.

Essas três abordagens serão discutidas neste capítulo. A primeira seção é dedicada a analisar as perspectivas hegemônicas sobre o processo de desenvolvimento nos países periféricos na economia mundial. A segunda, realiza uma síntese das ponderações sobre as iniquidades do desenvolvimento econômico sinalizadas, principalmente por intelectuais latino-americanos, que elaboram um conjunto de obras visando repensar os modelos centrados no desenvolvimento econômico executados nos países da América do Sul. Esses trabalhos apontam uma reflexão endógena sobre o desenvolvimento econômico, ressaltando as dimensões sociais nos planos de desenvolvimento que conferem preponderância aos aspectos econômicos.

A terceira seção busca compreender o Desenvolvimento Sustentável e a inclusão do debate ambiental nas políticas públicas para o desenvolvimento social no Brasil. Finalizando o debate sobre os modelos de desenvolvimento que influenciaram os programas dos governos brasileiros, a terceira seção analisa a consolidação da indústria extrativa de petróleo como fonte estratégica de crescimento econômico, que combinada com as premissas do desenvolvimento social estabelecem um novo modelo de desenvolvimento não só no Brasil, mas comum na América Latina do Séc. XXI. Os estudiosos latino-americanos como Eduardo Gudynas e Maristella Svampa denominam o novo paradigma do desenvolvimento como Neoextrativismo.

A noção de desenvolvimento não é uma entidade abstrata, cuja existência, e/ou ausência, devem ser buscadas nas características culturais e sociais das populações locais. Em vez disso, o desenvolvimento existe baseado no fato de que existem atores e instituições que tomam o desenvolvimento como objeto político ao qual dedicam tempo, dinheiro e competência profissional (SARDAN, 2005).

1.1 Fundamentações teóricas para pensar o Desenvolvimento

A sistematização das teorias sobre o desenvolvimento sempre apresentará gargalos, pois envolve similaridades ou contrariedades complexas. Como lembra a economista Maria Amélia Enríquez (2010), algumas dessas teorias “exercem profunda influência nas explicações sobre (sub)desenvolvimento, em especial em regiões ricas em recursos naturais, porém com indicadores socioeconômicos que revelam iniquidade e pobreza” (HENRÍQUEZ, 2010, p. 17).

A ideia de subdesenvolvimento, ou a defesa da existência do subdesenvolvimento, é ponto de partida para os debates sobre o “desenvolvimento”. O termo subdesenvolvimento foi usado pela primeira vez em 1949 pelo presidente dos EUA, Harry Truman, que em seu discurso de posse se referiu aos países pobres como subdesenvolvidos (HENRÍQUEZ, 2010), categorizando esses países como inferiores, certo de que, para existir um lugar subdesenvolvido necessariamente deve existir uma categoria acima do ‘sub’, os países desenvolvidos. Inicia-se então uma lógica de interpretação sobre o desenvolvimento e sobre o subdesenvolvimento baseado em paradigmas econômicos em que os países ricos eram desenvolvidos e os países pobres subdesenvolvidos. Para além da classificação hierárquica, as condições sociais e econômicas dos países pobres, que essencialmente eram, e ainda são, os países colonizados do sul global, foram tratados sem dar atenção às condições históricas da exploração colonial, resumindo a pobreza em uma disfunção contornável pelo próprio capital.

Para Enríquez (2010), existem classificações ou divisões das teorias sobre o desenvolvimento que tentam explicar o subdesenvolvimento, destacando categorizações elaboradas tanto por escolas de teoria econômica quanto pela sociologia do desenvolvimento. Sobre essas categorizações, a autora ressalta algumas abordagens que tiveram significativa importância na reflexão e elaboração das teorias sobre o desenvolvimento. Consequentemente, essas teorias influenciaram a implementação de políticas para o desenvolvimento econômico e social em diversos países, principalmente os que almejavam sair do status de subdesenvolvido.

1.1.1 Desenvolvimento econômico e modernização

Segundo Enríquez (2010), autores como Roy F. Harrod, Evsey Domar e Robert Solow são os precursores dos modelos clássicos para desenvolvimento econômico. Apoiados nas teorias econômicas clássicas, ou ortodoxas dominantes, o crescimento econômico convencional (*mainstream*) assimilado como desenvolvimento econômico é medido pela renda *per capita* e compreende os processos econômicos de maneira linear. Para os autores e escolas ortodoxas, pouco se considera a perspectiva histórica do capitalismo, baseando-se em uma “crença de que as categorias básicas de suas análises se encontram em um plano “universal” da teoria econômica” (HENRÍQUEZ, 2010).

Seguindo a lógica do desenvolvimento econômico, os processos históricos seguem uma certa linearidade, então teóricos como Walt Whitman Rostow depositaram na modernização a crença da superação da baixa produtividade. Para esse grupo de autores, os gargalos econômicos dos países com baixa renda *per capita* poderão ser resolvidos quando houver o incentivo de economias “mais avançadas”, para que superem o “atraso tecnológico” e os “limites na produção”, fato comum que os autores chamam de sociedades tradicionais. São caracterizadas, segundo essa perspectiva, sociedades que mantêm estruturas sociais e políticas regionais que não acompanharam os avanços da modernidade. A modernização como nexos para o desenvolvimento econômico sugere que nas sociedades tradicionais, mesmo quando dotadas de técnicas, indústrias e atividades mercantis, a produtividade é limitada pela ausência da ciência e da tecnologia. E essa é a primeira etapa a ser superada para o alcance do desenvolvimento econômico, os processos sociais e políticos como fundamentais para as mudanças econômicas.

O ponto central da transição de sociedade tradicional para uma sociedade desenvolvida está no sucesso da “construção de um estado nacional centralizado com base na coalizão, em

oposição aos interesses regionais (forças coloniais)” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 30). Superadas as estruturas econômicas, sociais e políticas da sociedade tradicional, o desenvolvimento econômico baseado na modernização passa para a etapa de decolagem, onde devem ocorrer mudanças substanciais na produção por meio de estímulos tecnológicos.

Maria Amélia Enríquez (2010) destaca que não foi só a teoria da modernização que influenciou fortemente as políticas de promoção do desenvolvimento econômico nos países apontados como subdesenvolvidos, pois em meados do séc. XX surgem as teorias sobre os polos de crescimento. Destacando o teórico François Perroux, que parte da “amarga verdade” que o desenvolvimento econômico não surge em todas as partes do território ao mesmo tempo, e sim em polos de crescimento definidos como “áreas de atividade econômica concentrada e altamente independente que exerce uma influência decisiva no caráter e no ritmo do desenvolvimento econômico” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 33). Nesse sentido, os projetos industriais definidos como indústria motriz seriam um centro econômico localizado, que difunde efeitos econômicos diversificados capazes de impulsionar todo o sistema econômico.

O crescimento econômico é fundamentalmente baseado no crescimento capitalista de tal maneira que as teorias econômicas clássicas vislumbram sempre a industrialização como eixo para o desenvolvimento. A indústria ocupa um lugar físico e geográfico, dissipando no território os efeitos econômicos, sociais e ambientais.

O local ocupado pela indústria é também central para compreensão do desenvolvimento econômico, de tal maneira que a partir das teorias econômicas clássicas, ocorreu um aprofundamento na análise sobre os efeitos da implementação industrial no âmbito local. Na “Teoria da Localização e Crescimento Econômico Regional”, de Douglass North (1977), o desenvolvimento econômico de uma região está calcado em estágios progressistas, com implicações da localização da indústria expandindo seus efeitos para a região. O primeiro estágio é baseado na economia para subsistência, o segundo baseado no comércio e no surgimento de pequenas indústrias especializadas, o terceiro no comércio inter-regional e diversificação de mercadorias, o quarto no surgimento de indústrias manufatureira e de mineração e o quinto estágio, que segundo o autor se atinge “...quando a região se especializa em atividades terciárias, produzindo para exportação” (NORTH, 1977, p. 3).

No entanto, esses estágios dependem de investimento para crescimento, que irão influenciar no desenvolvimento econômico regional. As regiões “jovens” tendem a depender de investimentos governamentais e de capital externo, ao mesmo tempo em que necessitam de tecnologia e de outras demandas econômicas que vão impulsionar a produção de bens

primários, e conseqüentemente estimular o crescimento de outras regiões industrializadas. A tendência de crescimento da base exportadora encontra-se no sucesso regional em produzir em grande escala que resultará na crescente renda e no aumento da poupança, extravasando a região e criando um movimento de investimento de capital e de desenvolvimento econômico que se retroalimenta.

As teorias econômicas clássicas sobre o desenvolvimento buscam universalizar mecanismos que partem da necessidade da industrialização para o desenvolvimento econômico e que irão repercutir nos demais setores sociais. Neste sentido, o desenvolvimento econômico unifica as peculiaridades territoriais, interpretadas como um processo histórico linear, onde territórios considerados com pouca industrialização, tecnologia e economia não internacional são considerados menos desenvolvidos, em desenvolvimento e/ou subdesenvolvidos em comparação a outros lugares que já passaram por esse processo.

Essas teorias sobrecarregam a “culpa” do subdesenvolvimento sobre as incapacidades internas das nações, ignorando os contextos geopolíticos do capitalismo e as conseqüências da modernidade vivenciado nos territórios. Essas abordagens, guiadas principalmente por autores europeus e norte-americanos, dificilmente acenam para a necessidade de investimentos além de econômicos ou para uma reflexão das características peculiares à história de cada território, insistindo em fórmulas universais para o crescimento econômico que conseqüentemente oferecerá qualidade de vida assimilada como consumo de bens e serviços da modernidade.

Nesse prisma, os países do hemisfério norte são considerados desenvolvidos e impulsionam os países do hemisfério sul a incorporem os processos industriais, econômicos e simbólicos que teoricamente os levariam ao pleno desenvolvimento, ou seja, ter economia e cultura parecida com as dos países do Norte Ocidental é o sinônimo de desenvolvimento.

O desenvolvimento econômico é dotado de intencionalidades que depositam nos padrões dos meios de produção, de acumulação e reprodução social capitalista o caminho universal para um modelo de sociedade cuja o padrão de “viver bem” é o modo de vida baseado no consumo e equivalente às sociedades modernas.

1.1.2 Contribuições latino-americanas para pensar sobre o desenvolvimento

Os modelos de desenvolvimento econômico dominaram as políticas de governo para o desenvolvimento na América Latina durante quase todo Sec. XX., impulsionando as políticas de crescimento industrial e de modernização das atividades econômicas. No Brasil, projetos de

desenvolvimento econômico baseados na implementação de indústrias ocuparam territórios até então com poucas dinâmicas sociais e econômicas ligadas à sociedade moderna. Com a expansão da industrialização, as dinâmicas territoriais foram, na maioria dos casos, consideradas pelo poder público como substituíveis em nome da modernização do país.

O economista Carlos Antônio Brandão (2007) ressalta que, na concepção de desenvolvimento econômico, foi dada importância aos territórios a partir das teorias econômicas da localização, formando um grupo de teóricos que ressalta a dimensão espacial como importante elemento para o desenvolvimento. Por outro lado, o uso banalizado dessas teorias pelas agências públicas de desenvolvimento, segundo o autor, ignoraram as questões históricas e as dinâmicas locais, impondo aos territórios a agenda da industrialização e da modernização.

Enríquez (2010) ressalta que em meados da década de 1930 na América Latina iniciou-se o movimento intelectual que considerava o conceito de desenvolvimento enquanto um modo de obter acesso a meios econômicos e sociais de viver. Essa perspectiva questionava os modelos e programas de desenvolvimento econômico dos governos latino-americanos da época, que consideravam o subdesenvolvimento como um processo histórico linear que os países do sul global estavam passando e que em algum momento teriam uma economia similar aos modelos econômicos idealizados, o modelo cuja perspectiva era norteada pelas economias da Europa ocidental e da América do Norte.

Em 1948 foi criada a Comissão Econômica para América Latina (em 1984 foram incorporados os países do Caribe), órgão da Organização das Nações Unidas (CEPAL/ONU). Segundo Enríquez (2010), a Comissão tinha o objetivo de promover o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos e em desenvolvimento do Continente. Contudo, a CEPAL foi além de agenciar os projetos de desenvolvimento, dando notoriedade ao pensamento econômico latino-americano.

Esse grupo de pensadores buscou evidenciar as questões históricas territoriais e enfatizar as realidades territoriais contestando as fórmulas universais para o desenvolvimento econômico. Segundo Selene Herculano (1992), na busca por um desenvolvimento endógeno, os economistas que compunham a CEPAL ressaltaram que “os problemas econômicos latino-americanos derivam das trocas desiguais entre países exportadores de matérias-primas e outros, exportadores de manufaturados, e tal desequilíbrio seria sanado com a industrialização dos primeiros” (HERCULANO, 1992, p. 11).

Mesmo questionando as fórmulas universais para o desenvolvimento econômico proclamadas pelo pensamento ortodoxo, e trazendo forte teor político e social, a CEPAL, inicialmente, ainda compreendia o subdesenvolvimento como falta de crescimento econômico. Enríquez (2010) ressalta que nesse momento surge a escola estruturalista latino-americana, guiada principalmente pela tese do intelectual argentino Raúl Prebisch que, em suma, defendia a substituição da produção de produtos primários pela industrialização:

As alternativas propostas para superar a situação do subdesenvolvimento e, conseqüentemente, levar uma trajetória de crescimento (desenvolvimento) de acordo com Prebisch e seus seguidores da escola estruturalista exigiam fortes reformas estruturais e principalmente a promoção da industrialização substitutiva das importações pois somente assim se superaria as condições de vulnerabilidades das economias latino-americanas (ENRÍQUEZ, 2010, p. 44).

O desenvolvimentismo celebrado como crescimento econômico é revelado como uma cadeia de processos de industrialização na América Latina, e conseqüentemente no Brasil, em uma tentativa de reduzir as importações e aproximar os países subdesenvolvidos⁴ a padrões de progresso técnico-industrial e com maior competitividade no mercado internacional. O crescimento via industrialização na América Latina foi impulsionado, praticado e idealizado pelos Estados Nacionais, que viam nas fórmulas de desenvolvimento econômico uma via para a saída do subdesenvolvimento.

Com uma vasta produção acadêmica para a emancipação dos países latinos e caribenhos, a sociologia e a economia do desenvolvimento foram além do estruturalismo do início da Cepal. As teorias da dependência “questionam a ideia comum na época, inclusive por parte da escola estruturalista, de que o subdesenvolvimento significava falta de desenvolvimento (ENRÍQUEZ, 2012, p. 46). Para os pensadores da Teoria da Dependência, o subdesenvolvimento é resultado histórico do incremento do capitalismo na América Latina. Para esse grupo deve-se pensar alternativas para o desenvolvimento econômico e “revelar as contradições que ocorreram no interior do desenvolvimento capitalista dependente latino-americano” (ENRÍQUEZ, 2012, p. 48).

⁴ Alguns autores, como Escobar (2007) e Estevan (2000), consideram o discurso de posse do presidente dos EUA, Harry Truman, proferido em 20 de janeiro de 1949, a inauguração do desenvolvimento enquanto conceito ideológico, quando ele se referiu a áreas subdesenvolvidas. A partir daí, fundou-se a divisão do mundo entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e preconizou-se a “necessidade” de os países subdesenvolvidos almejarem o modelo de desenvolvimento dos países industrializados, para o que deveriam adotar políticas voltadas ao crescimento econômico e à industrialização (BELLINGIERI, 2017, p. 9).

A corrente do pensamento dependista é formada por intelectuais como Teothônio dos Santos, Ruy Mauro Marini, Fernando Henrique Cardoso e Enzo Faletto. Esses estudiosos inserem no debate sobre o desenvolvimento e sobre as arenas das políticas públicas as contradições do capitalismo latino-americano, evidenciando que a colonização foi fundamental para o desenvolvimento dos países centrais e para o subdesenvolvimento dos países latinos, observando então que o acúmulo do norte global é resultado da exploração dos países abaixo dos trópicos.

Ainda entre os cepalinos, as contribuições de Celso Furtado tornaram-se vitais para compreender como os países periféricos acolheram a crença das fórmulas universais e lineares para o desenvolvimento econômico. E para entender as novas propostas para o desenvolvimento no Continente latino, Furtado aponta importantes ponderações para o debate sobre o desenvolvimento nos países considerados subdesenvolvidos. Sem tentar resumir a obra de Furtado, vale ressaltar algumas considerações levantadas pelo autor que influenciaram não só as futuras perspectivas sobre desenvolvimento na América Latina, mas também as agendas públicas progressistas.

Celso Furtado (1974) ressalta que é necessário desmistificar que o subdesenvolvimento está relacionado à idade de um país e que seguir as receitas das visões ortodoxas seria inapropriado para alcançar os patamares de desenvolvimento dos países centrais. Para o autor, o subdesenvolvimento é um fenômeno da formação da economia global, portanto, é estruturado no contexto da divisão internacional do trabalho e existem características inerentes às regiões periféricas com configurações sociais e políticas que corroboram a dependência da periferia em relação às economias hegemônicas:

A obra de Furtado (1974) insere uma teoria pujante sobre o “desenvolvimento”, ressaltando a importância dos recursos naturais dos países periféricos para acumulação dos países centrais e para manutenção da dependência dos países colonizados. A teoria de Furtado é inserida por atores e instituições nas arenas das políticas públicas e torna-se uma das mais importantes referências para pensar o “desenvolvimento” no Brasil e nas regiões subdesenvolvidas. Como ressalta Simone Rodrigues Pinto (2012): Em muitos momentos de nossa história, é difícil divisar os agentes políticos dos intelectuais em cujos pensamentos estejam baseados. Muitos associaram suas teorias ao ideal emancipatório e fizeram de sua trajetória uma luta real pela superação das deficiências da região” (PINTO, 2012, p. 345).

Se por um lado temos uma narrativa em que os recursos naturais são importantes fontes de riqueza nacional e a serem explorados, por outro lado, as análises dos intelectuais, como Celso Furtado, revelam o quão foram desvantajosas as relações sociopolíticas para o

desenvolvimento econômico do Brasil baseadas no extrativismo iniciadas pela colonização europeia. As relações de dependência e a necessidade de um olhar endógeno sobre os efeitos sociais, econômicos e ambientais do extrativismo no continente, junto às perspectivas sobre o desenvolvimento influenciadas pelos intelectuais dependistas, alertam para a necessidade de repensar o lugar do continente como fornecedor de recursos naturais ao capital internacional.

O subdesenvolvimento foi ainda mais reforçado com os projetos de industrialização, uma vez que a modernização foi realizada apenas nos padrões de consumo dos segmentos sociais mais privilegiados, reforçando as desigualdades sociais entre a população Brasileira (HERCULANO, 1992).

Desde o início da década de 1960, importantes contrapontos sobre o desenvolvimento via industrialização foram publicados por intelectuais latino-americanos. Como a maioria dos países da América do Sul passavam por regimes ditatoriais, que legitimavam o imperialismo do discurso norte-americano anticomunista, essas teses só vieram influenciar as políticas nacionais a partir nos anos de 1980 com os processos de democratização política.

Eduardo Gudynas (2009) considera que a orientação econômica consolidada pelos governos da América Latina em meados do século XX é baseada em políticas econômicas e sociais com uma visão de desenvolvimento orientado pelo estilo de vida ocidental, pautado por diferentes versões de eficiência e rentabilidade. Entretanto, segundo o autor Bellingieri, “nas décadas de 1960 e 1970 já se pode considerar a existência de um conceito de desenvolvimento social (ou socioeconômico) com ênfase na questão da pobreza” (BELLINGIERI, 2017, p. 4). Os estudos sobre desenvolvimento com abordagens compreensivas extrapolavam a ideia de aumento do padrão de vida centrado na elevação do nível de consumo para uma reflexão de indicadores sociais.

Em lugar do conceito de desenvolvimento econômico, esses autores engendraram o que pode ser considerado como desenvolvimento social. O desenvolvimento social foi elaborado a partir das reflexões e dados empíricos sobre os limites do desenvolvimento econômico. Contudo, a mutação do conceito econômico para social não exclui a necessidade da manutenção das estruturas econômicas estabelecidas com o avanço do capitalismo. Em 1995, início do governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o então Ministro das Relações Exteriores do Brasil, Luiz Felipe Lampreia (1995) publicou o Relatório Brasileiro Sobre o Desenvolvimento Social. Nesse relatório, o Ministro sintetiza a compreensão do governo brasileiro:

Em primeiro lugar, exige a superação da dicotomia entre desenvolvimento econômico e desenvolvimento social; em consequência, a busca de uma nova articulação entre políticas econômicas e políticas sociais que visem à efetiva redistribuição de renda, forjando-se, assim, modelo de desenvolvimento capaz de promover maior justiça social.

Um enfoque articulador das dimensões econômicas e sociais do processo de desenvolvimento requer nova superação, desta vez de concepção e desenho de políticas sociais tendo como alvo exclusivo os despossuídos (carentes), o que significa atribuir-lhes o estatuto de meras políticas compensatórias das desigualdades sociais; ao contrário, essa nova concepção implica conceber políticas sociais, também elas, como promotoras do Desenvolvimento econômico, emprego e trabalho (LAMPREA, 1995, p. 17).

As palavras de Lamprea (1995) deram o tom de como os governos de Cardoso compreenderam o desenvolvimento social e, mais tarde, com as devidas ressalvas, os governos do Partido dos Trabalhadores. A associação entre o bem-estar social e o desenvolvimento econômico do Governo de Fernando Henrique foi considerada como a “consolidação da nova ordem econômico-social neoliberal” (FIGUEIRAS, 2006). Importante destacar, como já dito anteriormente, que Fernando Henrique Cardoso foi um importante sociólogo das teorias da dependência.

O desenvolvimento social é uma análise ampla sobre o processo de desenvolvimento, onde as questões políticas, históricas e culturais são consideradas tanto para o debate sobre o que vem a ser o desenvolvimento, quanto para planejar as políticas públicas que almejam o desenvolvimento. Neste sentido, o desenvolvimento econômico é apenas uma parte do contexto sociopolítico maior, ainda que necessário para a superação da pobreza e das distâncias sociais que são encontradas tanto internamente no Brasil quanto as evidenciadas na divisão internacional do trabalho.

1.1.3 O desenvolvimento sustentável

Os debates e as políticas públicas geradas em torno do desenvolvimento, somados à fatura de recursos naturais, expandiram a industrialização e a modernização pelas cidades e na agricultura, em meados do século XX. Nesse período, o Brasil estava no auge dos investimentos para sair do subdesenvolvimento e entrar para o rol dos países desenvolvidos. Cientistas e outros atores do desenvolvimento foram percebendo que o acúmulo dos problemas ambientais, e muitos dos problemas sociais, eram inegáveis à urbanização e à industrialização, fonte do consumo em massa.

Foi na Primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em Estocolmo, na Suécia em 1972, que as manifestações de grande repercussão sobre o meio ambiente vieram à tona. As consequências negativas causadas à natureza e à vida humana pelo desenvolvimento industrial foram expostas na publicação *Os Limites do Crescimento*, realizada por Meadows, por encomenda do Clube de Roma⁵.

Os riscos ao meio ambiente e à humanidade causados pelos parâmetros mundiais de industrialização, da diminuição dos recursos naturais, da poluição e da produção de alimentos eclodem sobre o campo do desenvolvimento. A problemática da preservação da natureza foi defendida em duas correntes sociais e políticas: uma que defendia o desenvolvimento econômico a qualquer custo e outra que propunha a contenção da expansão do desenvolvimento econômico no espaço e tempo, um posicionamento contrário à ideia de que o desenvolvimento era sinônimo do crescimento econômico. As propostas de desenvolvimento baseados na estagnação voluntária, ou “crescimento zero”, realizadas por *Meadows et al* alarmaram o mundo para a insustentabilidade e o declínio dos povos e da economia baseada na industrialização (BRÜSEKE, 1994).

As projeções espantosas do Clube de Roma foram percebidas como um ataque às filosofias do desenvolvimento econômico calcadas na industrialização, que imediatamente foram respondidas pelos teóricos e lideranças de Estado que se baseavam e se identificavam com as fórmulas de crescimento econômico para o alcance do desenvolvimento. O economista e Nobel em Economia Robert Solow, intelectuais e chefes de Estado dos países do sul global se manifestaram de maneira crítica aos prognósticos do Clube de Roma, afirmando que as sociedades ocidentais, após um século de crescimento industrial acelerado e de alcançarem o desenvolvimento, estavam impedindo que os países pobres seguissem os caminhos para o desenvolvimento se justificando na retórica ecologista (BRÜSEKE, 1994). Os países em desenvolvimento, como o Brasil na década de 1970, negavam-se a “incorporar a dimensão ambiental na sua agenda política, uma vez que as propostas de limitar o crescimento econômico eram percebidas como impedimentos para a realização do seu legítimo direito à industrialização e ao desenvolvimento social” (FLORIT, 1999).

⁵ O Clube de Roma (The Club of Rome) foi oficialmente criado em abril de 1968 pelo industrial da Fiat Aurelio Peccei e o químico britânico Alexander King, que se reuniram na prestigiada Academia dei Lincei, em Roma, com outros 36 intelectuais, para debater em uma perspectiva global e de longo prazo o conceito de “problematique” (em português ‘problemática’), elaborado por Peccei, que compreende problemas universais e interligados que atingem a humanidade.

Percebe-se que nesse contexto o termo desenvolvimento, usado para se referir aos processos industrializadores que, na teoria, seriam capazes de gerar uma economia que transborda pelo território, sanando os problemas sociais, já estava presente na literatura sobre as problemáticas ambientais que abatiam sobre o mundo. Em 1973, o termo Ecodesenvolvimento foi utilizado pela primeira vez por Maurice Strong, uma concepção que questionava o desenvolvimento econômico e a expansão do capitalismo como pilar do mundo moderno e ressaltava a necessidade de reconfigurar o modo de produção para minimizar os problemas ambientais e sociais latentes.

O ecodesenvolvimento inicialmente indicava que para o desenvolvimento deveriam ser considerados aspectos que ponderassem as necessidades básicas para a vivência humana, a solidariedade com as futuras gerações, a participação popular nas tomadas de decisões, a preservação do meio ambiente em geral e um sistema social com capacidade de garantir emprego, segurança social, educação e respeito às diversidades culturais. A teoria do ecodesenvolvimento, sobretudo na América Latina, África e Ásia, congregou a visão das problemáticas globais entre subdesenvolvimento e desenvolvimento, criticando a sociedade industrial e, portanto, a modernização industrial como método para o desenvolvimento das regiões periféricas (BRÜSEKE, 1994).

Entre a década de 1970 a 1980, importantes posicionamentos globais sobre a relação meio ambiente – desenvolvimento econômico – e subdesenvolvimento (pobreza) foram declarados após a publicação do Clube de Roma. Em 1974, a Declaração de Cocoyok, resultado de uma reunião entre a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio-Desenvolvimento e o Programa de Meio Ambiente das Nações, resumidamente imputou a degradação ambiental ao desequilíbrio demográfico causado pela pobreza, e que as nações desenvolvidas contribuem para a degradação ambiental por seus hábitos de consumo exagerados, causadores de uma participação desproporcional de poluição na atmosfera. O relatório também ressalta que não existe apenas o mínimo de consumo de recursos para a sobrevivência, existe também o máximo de recursos necessários a serem consumidos (BRÜSEKE, 1994). Em seguida, em 1975, em um aprofundamento da Declaração de Cocoyok foi publicado o Relatório Dag-Hammarskjöld:

Este relatório aponta, e ultrapassa outros documentos até então, para a problemática do abuso de poder e sua interligação com a degradação ecológica. Assim, ele mostra que o sistema colonial concentrou os solos mais aptos para a agricultura na mão de uma minoria social e dos colonizadores europeus. Grandes massas da população original foram expulsas e marginalizadas, sendo forçadas a usar solos menos apropriados. Isso levou na

África do Sul, no Marrocos e em inúmeros outros lugares à devastação de paisagens inteiras. O Relatório Dag-Hammarskjöld divide com a Declaração de Cocoyok o otimismo que se baseia na confiança de um desenvolvimento a partir da mobilização das próprias forças (*self-reliance*) (BRÜSEKE, 1994, p. 18).

Na década de 1980, a Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente da ONU foi criada para avaliar as relações entre desenvolvimento e ambiente e apontar quais eram as grandes questões ambientais causadas pelo desenvolvimento econômico. Em 1987, essa comissão apresentou ao mundo o Relatório Brundtland⁶ - "Our Common Future" (Nosso Futuro Comum), ONU (2020), com uma nova alternativa para o desenvolvimento: o desenvolvimento sustentável.

O Relatório de Brundtland sinalizou que “o desenvolvimento supõe uma transformação progressiva da economia e da sociedade” (Comissão Mundial Sobre O Meio Ambiente E O Desenvolvimento, 1987) e agregou grande parte dos debates enunciados na Conferência de Estocolmo, como as problemáticas ambientais e sociais vivenciadas pelos países em desenvolvimento aos gargalos que deveriam ser enfrentados com equidade dos interesses globais para o alcance de um modelo de desenvolvimento que atendesse às necessidades humanas sem comprometer a natureza para gerações presentes e futuras.

As preocupações com as problemáticas ambientais foram centrais para a definição do que se espera com o desenvolvimento sustentável. E para alcançá-lo foram elaborados uma série de objetivos que devem ser cumpridos pelos países a fim de mudar a “qualidade do desenvolvimento”. Os Objetivos do Milênio estabelecidos pela Organização das Nações Unidas seriam um novo paradigma para se chegar ao desenvolvimento, baseado em justiça social e tecnologias capazes de minimizar os danos ambientais e administrar os riscos. Para a Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, (1987) “O desenvolvimento sustentável é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem às suas próprias necessidades” (BRUNDTLAND, 1988, p. 46).

O Relatório de Brundtland foi o alicerce dos debates realizados em 1992, quando ocorreu no Brasil, na Cidade do Rio de Janeiro, a Conferência das Nações Unidas Sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio 92. Tal evento reafirmou a Conferência de Estocolmo de 1972, debateu as propostas da Comissão Mundial Sobre o Meio Ambiente e publicou um documento chamado Declaração do Rio de Janeiro. Nesse documento foram elencados 27

⁶ O documento “Nosso Futuro Comum” ficou conhecido como o Relatório Brundtland, pois a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento da ONU que elaborou o relatório era presidida pelo sudanês Mansour Khalid e a norueguesa Gro. Harlem Brundtland.

princípios⁷ com objetivo de realizar um acordo internacional entre os Estados, setores da sociedade civil e indivíduos organizados para trabalhar em prol de “acordos internacionais que respeitem os interesses de todos e protejam a integridade do sistema global de meio ambiente e desenvolvimento” (Brasil, 1992).

O Desenvolvimento sustentável prescreve um conjunto de ações que pretendem viabilizar a interlocução entre interesses econômicos, sociedade e o meio ambiente⁸. Na idealização do desenvolvimento sustentável, as mudanças nos paradigmas sobre o desenvolvimento aconteceriam de forma gradativa e reverteriam as maneiras simbólicas e práticas de lidar com processos industrializadores, sociais e ambientais, de maneira a possibilitar às futuras gerações a herança de um ambiente saudável economicamente e socialmente seguro.

Na Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000, os dirigentes mundiais aprovaram um conjunto de Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODS). Estes visavam alertar o mundo sobre as questões ambientais e apontavam para a superação de questões do campo socioeconômico, como por exemplo: erradicar a pobreza extrema e a fome, alcançar a educação primária universal, promover a igualdade de gênero e a autonomia das mulheres e garantir a sustentabilidade ambiental – através de um conjunto de metas mensuráveis a serem alcançadas até o ano de 2015 (ONU, 2019).

Vinte anos após a conferência Rio/92, em junho de 2012, o Brasil sediou a segunda maior conferência sobre sustentabilidade do mundo, a Rio+20, que teve como objetivo renovar os compromissos políticos com o desenvolvimento sustentável. As agendas das políticas públicas globais avançaram na elaboração de mecanismos para implementação de ações eficazes para o estabelecimento dos acordos realizados na Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável de 2012.

O desenvolvimento sustentável, e todo o debate sobre os limites do desenvolvimento econômico expostos no início dos anos de 1970, foram aos poucos sendo contornados por lógicas e discursos de que é possível neutralizar, mitigar e compensar os impactos ambientais e sociais causados pelos grandes projetos de extração e modificação⁹ da natureza. Além das insinuações de que as ações do presente estão sendo pensadas considerando o bem-estar no

⁷ Os princípios da Eco 92 estão publicados na Declaração do Rio de Janeiro, disponível em <https://www.scielo.br/j/ea/a/szzGBPjxPqnTsHsnMSxFWPL/?format=pdf&lang=pt> Acesso em: 20/11/2019

⁸ Ver em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/>. Acesso em: 20/11/2019.

⁹ Neste ponto, consideramos como extração todas as atividades que retiram da natureza matérias-primas e como modificação ações que alteram o ambiente, como cursos de rios, manejo de florestas etc.

futuro. Sobre um olhar crítico a esse nexos, o que se percebe é que a busca por unir os interesses econômicos aos interesses sociais e ambientais foram forjados para o que Andrea Zhouri (2008) conceitua como o Paradigma da Adequação:

...perspectiva tributária de uma visão desenvolvimentista, pois ao apostar na “modernização ecológica”, motiva ações políticas que atribuem ao mercado o poder de resolução sobre a degradação ambiental. Como um paradigma reformador, a adequação está na contramão dos percursos que visam à construção de um paradigma transformador para a sustentabilidade (ZHOURI, 2008, p. 104).

As empresas multinacionais, instaladas principalmente em países em desenvolvimento, e que apostaram no progresso econômico através das *commodities*, simulam um possível desenvolvimento sustentável para os territórios, forjando investimento em “tecnologias limpas”. As tecnologias limpas são insuficientes para sanar os danos socioambientais, pois o espaço e o tempo em que são aplicadas são limitados, uma vez que os impactos do desenvolvimento são difusos e levam às consequências socioambientais como a desapropriação de comunidades, a restrição de uso e produção em espaços de interesses da indústria, a superexploração e modificação da natureza.

A busca incansável pelo desenvolvimento via crescimento econômico, baseado na transformação da natureza (matéria-prima) em mercadoria, e a criação do mito de que a ciência moderna será capaz de contornar riscos e os danos ambientais, criam um discurso tautológico sobre limites e potencialidades do desenvolvimento sustentável:

No tocante aos recursos não renováveis, como minerais e como combustíveis fósseis, o uso reduz a quantidade de que dispõem as futuras gerações. Isso não quer dizer que esses recursos não devam ser usados mas os níveis devem levar em conta a disponibilidade do recurso, de tecnologias que minimizem seu esgotamento, e a probabilidade de se obterem substitutos para ele. Portanto a Terra não deve ser deteriorada além de um limite razoável de recuperação. No caso dos minerais e dos combustíveis fósseis é preciso dosar o índice de esgotamento e a ênfase na reciclagem e não uso econômico para garantir que o recurso não se esgote antes de haver bons substitutos para ele. O desenvolvimento sustentável exige que o índice de distribuição dos recursos não renováveis mantenha o máximo de opções futuras possíveis (BRUNDTLAND, 1987. p. 49)

A questão ambiental torna-se o principal alvo no desenvolvimento sustentável. Campanhas publicitárias, responsabilidade social, economia de água, reaproveitamento de materiais e ações de educação ambiental embaçam o potencial poluidor, os efeitos negativos e destrutivos dos modelos de desenvolvimento, implementados principalmente nos países periféricos ao capitalismo.

A concepção dominante do que vem a ser a questão ambiental, pouco sensível às suas dimensões sociológicas, concorreu para que o tema do "desperdício" ou da "escassez" de matéria e energia se apresentasse, mundialmente, como o mais importante no debate ecológico. Simultaneamente, por essa perspectiva, a questão ambiental costuma ser vista como de ordem meramente técnica, alheia a qualquer discussão acerca dos fins pretendidos com a apropriação extensiva e intensiva do meio ambiente na escala em que hoje conhecemos (ACSELRAD, MELLO, BEZERRA, 2009, p. 13).

O desenvolvimento sustentável é abordado à luz do desenvolvimento econômico, mas na prática, as alternativas sugeridas pelas Nações Unidas não são contempladas. O desenvolvimento sustentável não depende apenas da vontade dos governos locais para fazê-lo. A apropriação da natureza para a produção capitalista gerou consequências irreversíveis pelo avanço tecnológico. As ciências que trabalham para o desenvolvimento econômico discursam que a própria ciência resolverá tais consequências com mais avanço tecnológico, “nesses marcos ideológicos e políticos é que se desenvolverá uma profunda transformação social e geográfica do país, conhecida como modernização conservadora” (PORTO-GONÇALVES, 2005, p. 9). Esse discurso esbarra em uma dissimulação, uma vez que a apropriação da natureza é a base para esse modelo de desenvolvimento, e é justamente essa ação que causa graves consequências socioambientais.

1.2 Populações tradicionais e a perspectiva de moderno e atrasado no desenvolvimento sustentável

A discussão sobre as noções de desenvolvimento econômico, desenvolvimento social e desenvolvimento sustentável foram mobilizadas nas sessões anteriores para compreender as causalidades de três fatores que serão debatidos nesta seção: 1) como os projetos para o desenvolvimento no Brasil foram implementados, dando um enfoque na indústria petrolífera¹⁰ como setor estratégico para o desenvolvimento econômico; 2) como esses projetos se articulam com o desenvolvimento social e 3) como foi agregado o discurso do desenvolvimento sustentável.

¹⁰ Considera-se neste trabalho como indústria petrolífera todas as atividades que envolvem a cadeia produtiva do petróleo e gás, sendo estas as atividades de extração, perfuração, produção, transporte, refino, tecnologia e outras de apoio, prestação de serviços etc.

Seguindo os modelos de desenvolvimento econômico, a crença de que, com a industrialização os países da América Latina chegassem ao desenvolvimento, os países do sul do continente americano passaram o século XX tentando promover a industrialização e a modernização. No Brasil, o plano era o de promover a modernização nos setores mais produtivos do campo, a industrialização nas cidades e promover a modernização e a industrialização em setores estratégicos de apropriação dos recursos naturais, como minério e o que mais nos interessa aqui, o petróleo.

O Estado brasileiro, a contar do início do século passado, foi protagonista nos investimentos em desenvolvimento. O século XX foi marcado pelos programas estatais de industrialização e modernização, de modo que as ações governamentais foram fundamentais para implementação do plano desenvolvimentista brasileiro. Este se transmutou durante todo o século, adaptando-se aos contextos políticos e econômicos internacionais.

No Brasil, o marco dos programas de incentivo ao desenvolvimento econômico é evidenciado a partir de 1930¹¹, com o governo de Getúlio Vargas. O governo foi marcado pela proposta de transição do modelo agroexportador para a industrialização e substituição das importações. Com aportes econômicos estatais, o plano de desenvolvimento tinha como principais vetores a industrialização e modernização. Ambas deveriam mudar o território brasileiro tanto economicamente, quanto socialmente. A industrialização, do início do século, foi promovida por Getúlio Vargas (1930) e seus apoiadores como capaz de superar a pobreza e o subdesenvolvimento, impulsionando a industrialização e com forte planejamento estatal para setores estratégicos.

Entre os setores estratégicos no plano de desenvolvimento brasileiro, celebrado naquele momento, estava o beneficiamento dos recursos naturais, pois eram considerados fontes estratégicas de riqueza nacional. Mas havia infraestrutura deficitária, que demandava investimentos consideráveis. Desse modo, o Estado brasileiro assumiu o controle e os investimentos para promoção da modernização desses setores.

O extrativismo, foi (e ainda é) visto como fato histórico necessário para seguir a trajetória dos países considerados desenvolvidos no mundo do capital. A imensidão dos recursos naturais é vista como oportunidades para “exploração de matéria-prima que outras

¹¹ É importante lembrar que foi na década de 1930 que ocorreu no Brasil a “Revolução de 30”, momento em que a Aliança Liberal, conjunto de políticos brasileiros, entre eles Getúlio Vargas, opositores às oligarquias que tradicionalmente governavam o Brasil, junto a setores militares, perderam as eleições e negaram o resultado, organizando um golpe que foi chamado de “Revolução de 30”. A “revolução”, pois, propunha medidas reformistas como a instituição do voto secreto, a criação de uma legislação trabalhista e o desenvolvimento da indústria nacional, rompendo com a unilateralidade do modelo agroexportador até então dominante na economia brasileira.

nações mais avançadas têm o interesse de adquirir” (ENRÍQUEZ, p. 30). A exploração da natureza faz parte do percurso histórico para o desenvolvimento brasileiro:

Um primeiro passo seria desenvolver a indústria de base e investir em infraestrutura, coisa que até então não se tinha. Isso só seria viabilizado por meio de uma política institucionalizada de forte intervenção estatal, não apenas ocasionalmente, para superar crises quando elas viessem, mas de forma constante e estrutural, criando condições para que o setor privado também fizesse a sua parte. Nesse sentido, a empresa estatal se apresentou como o principal motor da industrialização nacional (GRAÇA, 2016 p. 35)

Para o cientista político Ben Ross Schneider (2013), assim como no restante da América Latina, o Estado é peça fundamental para a industrialização do Brasil. O modelo de desenvolvimento nacional contou com a criação de programas regionais para a industrialização financiados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), fundado em 1952. Atemporal ao BNDES, entre 1940 e 1950 foram criadas as empresas estatais de mineração e petróleo, tal como foi fomentada com políticas setoriais a implementação das indústrias automobilísticas. Entre as empresas estatais criadas estão a Companhia Siderúrgica Nacional – CSN, criada pelo Decreto-Lei nº 3.002, de 30 de janeiro de 1943; a Companhia Vale do Rio Doce, fundada no Decreto-Lei nº 4.352, de 1º de junho de 1942; e a Petrobras, instituída pela Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953.

Todavia, o Sec. XX não foi marcado apenas pela industrialização. O projeto de desenvolvimento nacional também teve como propósito outras mudanças de caráter social e cultural, por meio da modernização. A modernização é mobilizada junto com a industrialização para representar uma passagem de tempo, uma ruptura entre uma sociedade tradicional, ligadas a meios de produção e de reprodução social arcaicos para uma sociedade (ainda conservadora) com meios de produção e interação social baseados na industrialização e no consumo e comércio de seus produtos:

Como todo discurso que se faz dominante e pervasivo, o discurso da modernização no Brasil impõe uma reorganização simbólica específica dos processos sociais e culturais com os quais se relaciona. O principal reordenamento ocorre no que diz respeito a relações temporais e espaciais: a modernização coloca relações sociais dentro de um marco temporal, apresentando certos elementos da vida social como representando o passado, sendo, desta forma, desvalorizados, enquanto outros elementos representam o futuro, sendo assim intrinsecamente desejáveis (TADDEI e GAMBOGGI, 2011, p. 26).

A modernização alterava as atividades laborais, transformava a vida no campo e expandia as cidades. Um dos pilares da modernização foi a transfiguração social das atividades socioeconômicas brasileiras, principalmente no que se refere ao campesinato. A dicotomia moderno e atrasado, surgida com a racionalização e representada pelo moderno marcado pela urbanização e pela utilização de novas tecnologias (movida a motores por exemplo); e o atrasado visto como inferior dado aos usos de métodos produtivos manuais, como colheita manual ou barcos a remo, assim como a manutenção de hábitos culturais e sociais diferentes dos parâmetros modernos internacionais.

É possível perceber a ocorrência dessa passagem da modernidade em diversos territórios. Mesmo que a intensidade e os parâmetros de reprodução operem em escalas diferentes, os projetos de desenvolvimento econômico perseguem uma linearidade na atuação, trazendo a modernidade como um padrão social simbólico a ser alcançado. O modo de vida das pessoas passa por uma drástica transformação, fazendo com que elas vejam sua inserção no projeto de desenvolvimento como única via para a superação da degradação da vida e assim expostas às consequências e riscos que a sociedade moderna as submete. Os investimentos para a industrialização do Séc. XX, com a finalidade de reorganizar a economia, atuaram, portanto, para reordenar os padrões simbólicos da sociedade. Segundo Taddei (2005), as formas de vida ligadas às atividades distantes dos padrões de vida modernos sofreram alterações nas identidades sociais e receberam rótulos tradicionais ou folclóricos.

As metas do Estado para o desenvolvimento, centrado nos aspectos econômicos, foram acompanhadas da necessidade da modernização e da industrialização. Nessa narrativa, a idealização de um futuro moderno e desenvolvido coloca o atraso e o subdesenvolvimento como “polos opostos na simbologia política do momento” (TADDEI, 2006, p. 6). Para a economia política moderna, atraso e subdesenvolvimento são estruturados pelas limitações das sociedades tradicionais, sociedades essas que necessariamente precisam buscar na ciência e na tecnologia meios para “superar os entraves da baixa produtividade” (ENRÍQUEZ, 2010, p. 30).

A Petrobras e a difusão das atividades extrativistas de petróleo e gás no mar da região norte fluminense como um elemento estratégico de desenvolvimento para o país representaram um grande avanço na industrialização e na modernização do território. Afinal explorar petróleo em águas profundas demanda tecnologia industrial e uma moderna cadeia produtiva adapta as narrativas de uma sociedade movida a combustíveis fósseis e aos avanços tecnológicos.

Essas causalidades não são acontecimentos lineares, paralelamente ao processo de industrialização e modernização do Brasil que foi iniciado a partir da década de 1930. Nesse

período foram protagonizadas na esfera do Estado uma série de políticas ambientais que contribuíram para o acúmulo de experiências que apontavam a proteção dos recursos naturais como ações estratégicas para o abastecimento nacional. As questões ambientais começaram a ter atenção pelo Estado brasileiro na década de 1930. Em 1934 foi instituído o Decreto Federal 24.643, de 10 de julho de 1934, o Código das Águas (que vigora ainda hoje). A primeira redação do Código da Águas evidencia a associação ao projeto desenvolvimentista do Brasil determinando que:

Considerando que o uso das águas no Brasil tem-se regido até hoje por uma legislação obsoleta, em desacordo com as necessidades e interesse da coletividade nacional; Considerando que se torna necessário modificar esse estado de coisas, dotando o país de uma legislação adequada que, de acordo com a tendência atual, permita ao poder público controlar e incentivar o aproveitamento industrial das águas; Considerando que, em particular, a energia hidráulica exige medidas que facilitem e garantam seu aproveitamento racional; Considerando que, com a reforma porque passaram os serviços afetos ao Ministério da Agricultura, está o Governo aparelhado, por seus órgãos competentes, a ministrar assistência técnica e material, indispensável à consecução de tais objetivos; Resolve decretar o seguinte Código de Águas, cuja execução compete ao Ministério da Agricultura e que vai assinado pelos ministros de Estado (Lei 24.643, de 10 de julho de 1934).

Ainda na década de 1930 foi instituída a Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, que tem como objetivo organizar o patrimônio histórico e artístico brasileiro, incluindo que “são também sujeitos a tombamento os monumentos naturais, bem como os sítios e paisagens que importe conservar e proteger pela feição notável com que tenham sido dotados pela natureza ou agenciados pela indústria humana” (Lei nº 25, de 30 de novembro de 1937). Nesse período também foram elaborados e implementados o Códigos de Mineração e o Código Florestal, criados nos anos 1930, revisados nos anos 1960 e, novamente, nos anos 2000.

Após esses primeiros passos para proteção ambiental na legislação brasileira, na década de 1970, a questão ambiental e os movimentos ambientalistas eclodem no mundo com a I Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente, a Conferência de Estocolmo, conforme discutido anteriormente. Apesar da recusa do governo brasileiro em seguir as propostas de Estocolmo, os problemas ambientais evidenciados nesse período eram inegáveis. Em 1973 foi criada a Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA). A historiadora Jessica Garcia da Silveira (2015) destaca que a SEMA “foi criada a partir do princípio de compatibilizar preservação ambiental com a utilização racional dos recursos naturais” (SILVEIRA, 2015, p. 4). Ela apresenta em seu trabalho um documento intitulado como Exposição de Motivos nº

01119, de 17 de outubro de 1973, dos Ministérios do Interior e do Planejamento e Coordenação Geral. Nesse documento foram expostas as justificativas para a criação da Secretaria:

Havendo conveniência e oportunidade na institucionalização de uma autoridade central orientada para a preservação do meio ambiente, sem prejuízo da utilização racional dos recursos naturais, seria de interesse dotá-la da necessária versatilidade a fim de que o estabelecimento de prioridades não afete o enfoque geral indispensável ao correto encaminhamento das soluções (BRASIL, 1973a: 2 apud SILVEIRA, 2015, p. 4).

Ao analisar a história da criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente, é possível perceber que em consequência das pressões internacionais provocadas pela Conferência de Estocolmo, o Brasil se viu impelido a elaborar mecanismos de controle do uso dos recursos naturais e da poluição. Considerando que no mesmo período o país havia investido na industrialização, a criação da Secretaria visava “compatibilizar o desenvolvimento e a proteção ambiental” (SILVEIRA, 2015, p. 7). Ainda segundo a autora:

A criação da SEMA pontua uma questão importante: além de uma demanda criada através da Conferência da ONU sobre Ambiente Humano em 1972, a centralização da gestão dos recursos naturais para o Governo também pode ser entendida como uma medida estratégica para facilitar a ação do Estado na perspectiva de controle e atuação no desenvolvimento nacional, que necessitava, durante a década de 1970, de investimentos também na área de pesquisa para conhecimento do próprio território, e dos recursos naturais disponíveis, sobretudo das águas, para execução dos projetos de expansão produtiva (SILVEIRA, 2015, p. 8).

A SEMA foi o primeiro órgão estruturado e centralizado na gestão ambiental pública com o objetivo de servir de mediador entre o desenvolvimento industrial e a proteção ambiental. A partir de então, as ações estatais voltadas para o meio ambiente foram criadas para mediar o avanço dos riscos causados por uma economia extrativa sobre a natureza. O Artigo nº 225 da Constituição 1988 estabelece o dever de proteger e defender o meio ambiente para o uso sustentável das presente e futuras gerações. A perspectiva do desenvolvimento sustentável é incorporada pelos setores produtivos que dependem diretamente de recursos naturais e a ideia de proteção e preservação da natureza e do meio ambiente.

Na Conferência de Estocolmo foi declarado que “deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefas de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos naturais dos Estados, além de melhorar a qualidade do meio ambiente” (ONU, 1972). Para acordar com as declarações da ONU, o Brasil iniciou o processo lento de inclusão das questões ambientais nas políticas de desenvolvimento nacional.

Em meados da década de 1970 já havia demandas da sociedade civil e das instituições multilaterais internacionais para o controle das atividades degradantes da natureza. Principalmente para atender as demandas de órgãos financeiros internacionais, como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), que já estabeleciam normas internacionais sobre as questões ambientais para concessão de empréstimos.

Em 1981 o governo brasileiro sancionou a Lei nº 6938 que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). A PNMA foi regida com uma clara preocupação em assegurar a qualidade ambiental sem onerar o desenvolvimento econômico. A Lei nº 6938/1981 estabelece que:

Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

I - Ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;

II - Racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;

III - Planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;

IV - Proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;

V - Controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;

VI - Incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;

VII - Acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

VIII - Recuperação de áreas degradadas;

IX - Proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - Educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (BRASIL, 1981)

Vale ressaltar que na composição da Lei nº 6938/1981 são elaborados princípios que combinam elementos favoráveis aos paradigmas do desenvolvimento sustentável. Inicialmente porque estabelece que a qualidade ambiental deve ser observada assegurando o desenvolvimento “socioeconômico” e a proteção à vida humana. A partir dessa observação, os demais princípios são organizados para compatibilizar desenvolvimento, segurança nacional e dignidade da vida humana. Ademais, a Lei nº 6938/1981 estabelece que o meio ambiente deve ser considerado patrimônio público. Neste sentido, é concedido ao Estado deveres como planejamento, racionalização, proteção e controle do equilíbrio ecológico, tendo em vista o uso coletivo da natureza.

A partir dessa discussão, chamamos atenção para a ênfase dada aos princípios “VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos

recursos ambientais;” e “VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;”, que são incorporados pela lógica dada pelo setores industriais ao desenvolvimento sustentável no Brasil: com origens nos anos 1990, quando as interpretações do empresariado sobre o desenvolvimento sustentável direcionaram o desenvolvimento sustentável para ações de reflorestamento ou conservação de fragmentos dos biomas brasileiros, desenvolvimento de tecnologias “limpas” e gestão dos riscos ambientais.

As questões ligadas à conservação e à preservação da natureza foram os principais paradigmas do desenvolvimento sustentável nos anos seguintes, já nos governos progressistas. No boletim “Destaque: ações e programas do Governo Federal” (2010) há destaque para “Agenda da sustentabilidade articula o econômico e o social” (BRASIL, 2010). Segundo o documento, entre as principais ações para o desenvolvimento sustentável aplicadas entre os anos de 2003 a 2010, estão: menor registro de desmatamento desde 1988¹²; a promoção do uso sustentável da terra aumentando o número de áreas protegidas; a ampliação das áreas de unidades de proteção; a oficialização do Plano Nacional de Mudanças Climáticas em 2010; ações e programas de combate à desertificação; concessão de Florestas Públicas para exploração sustentável; fiscalização e combate ao comércio de madeira ilegal; e redução de emissão de gases poluentes (BRASIL, 2010). Observa-se então que as principais medidas para o desenvolvimento sustentável ligam a ideia de preservação da natureza ao uso sustentável de determinados recursos, uma vez que – como será tratado mais adiante – foram intensificados a agropecuária, a mineração e a extração de petróleo:

A política ambiental, a partir de 2003, foi pautada por cinco pontos prioritários: educação e cidadania socioambiental; conservação e uso sustentável dos recursos naturais; políticas de infraestrutura e qualidade ambiental urbana; ambiente global; e sustentabilidade na economia. Como resultado, houve redução recorde do desmatamento na Amazônia, aumento significativo da área protegida, avanço na normatização de emissão de poluentes e promoção do manejo sustentável (BRASIL, 2010).

O desenvolvimento sustentável também foi direcionado para mediar tensões políticas entre os movimentos socioambientais e os projetos de extrativistas, entre comunidades tradicionais e megaempreendimentos e movimentos de reforma agrária com a expansão do agronegócio. A partir desse olhar, o estado progressista brasileiro instituiu com o Decreto nº

¹² O desmatamento registrado entre ago/2009 e jul/2010, de 6,4 mil km², é o menor desde que o monitoramento passou a ser feito via satélite, em 1981. O número antecipa, em cinco anos, a meta estabelecida pelo Plano Nacional de Mudanças Climáticas (BRASIL, 2010).

6.040, de 07 de fevereiro de 2007, a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT). A PNPCT marca os arranjos estatais para a legitimação dos povos e comunidades tradicionais como cidadãos vistos e valorizados pelo Estado e com direitos garantidos, assim como importantes atores sociais, que colaboram com a preservação ambiental e cultural no território brasileiro e delega ao Estado o controle do uso e ocupação dos territórios.

A oposição entre o tradicional e moderno, o atrasado e o desenvolvido ultrapassou os modos de viver e produzir no campo. Essa dualidade também se sobrepôs no mar, como será observado nesta pesquisa, entre a indústria petrolífera marítima e os grupos sociais que vivem da pesca como atividade laboral.

Classificados pela Lei Federal Nº 11.959/09 como comunidades tradicionais, as comunidades de pescadores(as) artesanais são ordenadas pela Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca. Este Código define como pesca artesanal aquela “praticada diretamente por pescador profissional, de forma autônoma ou em regime de economia familiar, com meios de produção próprios ou mediante contrato de parceria, desembarcado, podendo utilizar embarcações de pequeno porte” (BRASIL, 2009)

A modernização dos territórios com características que categorizam as comunidades de pesca artesanal as situa em um panorama dentro do reflexo do atraso, do que precisa ser superado para o alcance do desenvolvimento. No entanto, no final do século XX, com a emergência do desenvolvimento sustentável como alinhado ao desenvolvimento econômico, as empresas incorporam faces da ética desenvolvimento sustentável para contribuir com o desenvolvimento social dos territórios onde elas causam impactos. As comunidades tradicionais impactadas viram alvo dos projetos de responsabilidade social que correspondem aos indicadores internacionais de desenvolvimento sustentável (SERRÃO, 2012).

Na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, o termo “desenvolvimento sustentável” compreende a pesca como “fonte de alimentação, emprego, renda e lazer, garantindo-se o uso sustentável dos recursos pesqueiros, bem como a otimização dos benefícios econômicos decorrentes, em harmonia com a preservação e a conservação do meio ambiente e da biodiversidade”. E garante “o ordenamento, o fomento e a fiscalização da atividade pesqueira, a preservação, a conservação e a recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos, o desenvolvimento socioeconômico, cultural e profissional dos que exercem a atividade pesqueira, bem como de suas comunidades.”.

A classificação de tradicional dentro dessa lógica de oposição ao moderno, pode ser percebida na dualidade de interpretação sobre o que venha ser o desenvolvimento sustentável. No âmbito empresarial, o desenvolvimento sustentável foi direcionado a práticas e técnicas de gestão ambiental. Na Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, por exemplo, o desenvolvimento sustentável é seguido de uma narrativa que privilegia o ordenamento das atividades pesqueiras em sinergia entre preservação, conservação ambiental e desenvolvimento socioeconômico das comunidades tradicionais, preservando suas peculiaridades sociais e econômicas.

1.3 O novo ciclo de desenvolvimento no Brasil: o Neoextrativismo

Como discutido anteriormente, a abundância dos recursos naturais e o extrativismo na América Latina ocupam parte importante do debate no campo do desenvolvimento. Os modelos guiados pelo discurso de modernidade colocaram os recursos naturais como importantes fontes de riqueza nacional para serem apropriados e, como ressalta Dione (2006), transformando os territórios tidos como espaços vazios. Os projetos de modernização agenciados pelo Estado avançaram sobre os territórios, ignorando outros fins sociais dados aos recursos naturais. O extrativismo, considerado necessário para seguir a trajetória do desenvolvimento, e a imensidão dos recursos naturais foram celebrados como oportunidades para “exploração de matéria-prima que outras nações mais avançadas têm o interesse de adquirir” (ENRÍQUEZ, p. 30).

Este panorama alterou a lógica econômica seguida pelos governos conservadores das décadas 1990, que adotaram as medidas neoliberais sugeridas no Consenso de Washington¹³ como vias para o desenvolvimento. Os governos progressistas iniciaram uma via de integração econômica entre os países do Sul Global, almejando autonomia na economia e a superação do subdesenvolvimento, tão caro ao continente. A combinação desses fatos gerou uma nova ordem sociopolítica regional, provocando um novo ciclo extrativista no continente.

A cientista social Maristella Svampa (2013) observa que no *Consenso das Commodities* foram realizados acordos comerciais na América Latina para atender as demandas

¹³ O Consenso de Washington ocorreu em 1989 em uma reunião em Washington, capital dos Estados Unidos, com diversas organizações financeiras internacionais, como FMI, Banco Mundial e organizações latino-americanas. Tal reunião foi convocada pelo Institute for International Economics, com o título de "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?" para realizar uma análise das reformas econômicas empreendidas pelos países da região. Mesmo não sendo um espaço deliberativo para as economias sul-americanas, as prescrições estabelecidas nesta reunião colocaram a proposta neoliberal do governo estadunidense como ponto central para cooperação financeira externa e consequentemente recuperação econômica dos países da América Latina.

por matéria-prima vindas, por exemplo, da China, novo e maior comprador de produtos semimanufaturados do Brasil. A demanda internacional por *commodities* é acatada pelos governos progressistas como uma oportunidade ao desenvolvimento regional da América Latina. Dada a abundância de recursos naturais, na maioria das vezes não renováveis, aliada a uma estrutura socioespacial historicamente constituída para o extrativismo, as vantagens comerciais das *commodities* logo são percebidas nas balanças comerciais e no superávit fiscal (SVAMPA, 2013). Os governos progressistas implementaram um padrão de desenvolvimento fundamentado na exportação de *commodities* como vetor para implementação de políticas sociais.

Para o pesquisador Eduardo Gudynas (2009), nesse momento, o desenvolvimento é aclamado pelos governos progressistas da América Latina pois a nova situação econômica e política dos países da América do Sul permitiu, por meio de programas de redistribuição de renda, a superação da pobreza extrema, a alta taxa de empregos, o acesso ao consumo, entre outros avanços sociais que até então só eram vivenciados pela elite do continente.

O Neoextrativismo é marcado pela fomentação aos setores industriais ligados às atividades extrativistas tradicionais no continente, como o agronegócio, hidrelétricas e a mineração - incluindo a exploração de petróleo e gás. A expansão das atividades extrativistas foi motivada por políticas e programas nacionais para reestruturação, não somente das empresas produtoras, mas também de infraestrutura para escoamento das mercadorias em apoio à produção em larga escala para exportação.

A incrementação das atividades extrativistas já existentes reverberou em diversos setores socioeconômicos, como geração de emprego na construção civil, fomento às ciências e tecnologia e fundamentalmente a transferência de recursos financeiros para execução de políticas públicas voltadas para a população mais vulnerável. Uma marca importante do Neoextrativismo, segundo a socióloga Maristella Svampa (2019), é a proximidade de diálogo das agências promotoras de desenvolvimento dos governos progressistas com as populações historicamente ignoradas pelo capital. As políticas inclusivas e o reconhecimento dos danos históricos e estruturais causados pela colonização aos povos indígenas, às comunidades quilombolas, às trabalhadoras e aos trabalhadores rurais, às pescadoras e aos pescadores artesanais, ao povo preto, entre outros, estabelecem uma complexa relação de avanços em direitos, porém com poucas mudanças estruturais entre as classes sociais.

Como uma tendência histórica do extrativismo, a indústria do agronegócio, da mineração e as hidrelétricas avançam para esses territórios tidos como menos modernizados e

habitualmente considerados improdutivos pelo capital internacional, cabendo ao Estado o papel de regulador e mediador do uso dos recursos naturais. Como ressalta Svampa (2019), no modelo econômico e socioterritorial baseado no extrativismo dos anos 2000, as questões socioambientais foram mediadas pelo Estado como um problema secundário ou um mal necessário perante a superação de problemas como a pobreza e a exclusão social. Tal situação se desdobra em uma série de conflitos socioambientais por acesso e controle dos territórios e dos recursos naturais.

As decisões do Estado como regulador do uso e da apropriação dos recursos naturais são influenciadas pelo capital multinacional, e o Neoextrativismo prorroga a dinâmica suportada em outros momentos de ocupação do território nacional e dependência do capital internacional. Ainda pelo prisma da socióloga Maristella Svampa (2019), a força do capital multinacional nas economias locais compromete a democracia, deixando o Estado com pouco poder de ação quando recebe as reivindicações coletivas dos afetados pelos grandes projetos extrativistas, ou quando percebe ser necessário cobrar e/ou responsabilizar as empresas por crimes ambientais e contra a vida humana nesses territórios.

O contexto heterogêneo estabelecido entre Estado, capital multinacional e população impactada no Brasil gera uma complexa dualidade de ação do Estado. O modelo socioterritorial que atende ao capital internacional deixa as reflexões sobre as relações entre natureza, sociedade e capital como secundárias diante da ascensão econômica nacional, dos avanços sociais rumo ao desenvolvimento proporcionado pelos *royalties*, por exemplo, que coexistem com um modelo sociopolítico que valoriza as políticas públicas de sustentabilidade ambiental e de inclusão social.

O Neoextrativismo não é uma categoria unidimensional. Os modelos de desenvolvimento, em conformidade com o *Consenso das Commodities*, apresentam discontinuidades tanto em escala global como em escala local. Como uma categoria analítica, os paradigmas do Neoextrativismo podem ser observados como um modelo de desenvolvimento que agrega princípios do desenvolvimento econômico, social ou sustentável derramados pelo território nacional. As causalidades deste modelo podem ser variáveis principalmente quando focalizado em um território específico. Neste sentido, existe uma certa homogeneidade dos efeitos do Neoextrativismo em escala nacional, mas em escala local as consequências podem ser específicas dependendo do tipo atividade extrativista ou o quanto invisibilizada é a população que será diretamente impactada. Essa diferença entre as consequências em escala nacional e local é estruturante na dinâmica política da tomada de

decisão e na escolha da zona de sacrifício, uma vez que em escala nacional pode-se fazer um balanço positivo dos resultados econômicos e na elaboração das políticas públicas, contudo, o balanço positivo em escala nacional é necessariamente resultado do sacrifício ambiental e social em escala local.

O Estado foi protagonista do desenvolvimento Neoextrativista atuando como financiador da internacionalização das empresas nacionais e dos projetos de melhoria na infraestrutura e como responsável por iniciativas que visavam a regulação das atividades extrativistas.

Para os autores Milanez e Santos (2013), o período Neoextrativista brasileiro não estabeleceu uma completa ruptura institucional, mas sim um panorama que combinou “aspectos historicamente enraizados na paisagem econômica e política latino-americana” com novos elementos e novas releituras dos períodos passados, constituindo um novo modelo de desenvolvimento.

A exploração dos recursos naturais é um exemplo desse “aproveitamento” dos projetos passados, como ressalta (MILANEZ e SANTOS, 2013). A intensificação e os investimentos nas atividades extrativistas foram argumentados como de interesse nacional e geradores de riquezas que deveriam ser utilizadas para promover o desenvolvimento econômico.

O investimento público em projetos para o desenvolvimento econômico são observáveis na internacionalização de empresas nacionais, como ocorrido com a Petrobras e na cadeia produtiva de petróleo e gás. Tal setor foi contemplado com uma série de suporte financeiro do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e para a construção de infraestruturas com o objetivo de suprir as dificuldades de escoamento das mercadorias. No Brasil, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) foi uma importante estratégia de investimento e diálogo entre os setores privados e estaduais para suprir tais gargalos.

De igual forma foram os esforços para o desenvolvimento social, pois a intensificação das atividades extrativistas foi fundamentada na superação da pobreza, na melhoria de vida e na garantia de direitos. Essas expectativas não foram organizadas como opostas ao desenvolvimento econômico, foram correlacionadas a ele. O projeto de desenvolvimento Neoextrativista empenhado pelos governos progressistas no Brasil costurou o desenvolvimento econômico como vetor para o desenvolvimento social. A adequação da legislação para impulsionar a extração dos recursos naturais e a compensação por meio de políticas de transferência de renda foram condutores do Neoextrativismo brasileiro.

Como citado anteriormente, o Neoextrativismo está baseado em uma releitura do desenvolvimento econômico, como experimentações dos paradigmas do desenvolvimento social e inclusão das narrativas do desenvolvimento sustentável, fazendo surgir um novo modelo de desenvolvimento. As tensões geradas pelas iniquidades do desenvolvimento econômico, evidenciadas pelos intelectuais latino-americanos e cepalinos, foram consideradas sanadas com a elaboração de programas que visavam compensar os danos ambientais e sociais por meio da atuação estatal na redistribuição dos benefícios gerados pelo desenvolvimento econômico.

No entanto, as compensações não foram suficientes para romper (e talvez nem tivessem essa intenção) as estruturas sociais que distribuem de modo desigual os benefícios e os prejuízos da intensificação da exploração da natureza. Mesmo que um dos princípios do estado Neoextrativista seja o diálogo aberto e direto com a população, a mediação dos impactos foi conduzida por um discurso do “bem nacional acima do bem local”. Para (Milanez e Santos, 2013) as atividades extrativas resultam em mudanças significativas nos territórios, com poluição, contaminação dos corpos hídricos, desmatamento, sobrecarga no sistema de saúde de educação entre outros. Portanto, para os autores, “as comunidades locais tendem a arcar com a maioria dos impactos negativos, enquanto grande parte dos benefícios é concentrada pelas empresas, ou pelos governos nacionais, caracterizando um grande desequilíbrio na distribuição dos benefícios e prejuízos gerados” (MILANEZ e SANTOS, 2013, p. 17), resultando na eclosão de conflitos socioambientais.

Para Svampa (2019), a ocupação do território pelas empresas de capital multinacional, agregadas a um contexto de intensificação das atividades extrativistas com aparato estatal, ocasiona a explosão dos conflitos socioambientais por acesso e controle dos bens naturais e do território, confronto de interesses e valores divergentes por parte dos agentes envolvidos em um contexto de grande assimetria de poder e por reconfiguração do território em sua globalidade.

Em um olhar atento aos investimentos estatais na indústria extrativista brasileira, assim como na arrecadação de royalties, a indústria petrolífera ocupa o auge dos índices econômicos nacionais entre os anos de 2003 e 2014. Segundo o BNDES, a iniciativa conjunta do Banco com a Financiadora de Estudos e Projetos (FINEP) e a Petrobras, pelo programa Inova Petro, “criado para estimular projetos inovadores na área de petróleo e gás” na primeira etapa em 2012, totalizou R\$ 2,7 bilhões recursos para “iniciativas voltadas à pesquisa, desenvolvimento, engenharia e/ou absorção tecnológica, produção e comercialização de produtos, processos e/ou serviços inovadores” (BNDES, 2012).

Diferentemente de outras atividades extrativistas empenhadas em território nacional, o petróleo brasileiro é predominantemente produzido em águas profundas e ultra profundas da costa brasileira. Segundo o IBGE, em 2014 o volume de petróleo produzido em território marinho chegou a 92,5% da produção nacional. Fato que um olhar desatento desvincula esta atividade aos conflitos e impactos causados pelo modelo Neoextrativista em virtude desse território aparentemente não ser habitado por populações humanas. Mas trata-se de um engano, pois o mar brasileiro é território da pesca artesanal. A próxima sessão será dedicada a analisar o processo histórico por trás da indústria petrolífera na Bacia de Campos, os impactos negativos e positivos e os atores envolvidos nos processos de desenvolvimento que envolvem a indústria petrolífera, tendo como enfoque o contexto Neoextrativista.

CAPÍTULO II

2 A ocupação e as apropriações territoriais na Bacia de Campos: a indústria petrolífera e a pesca artesanal

A história do Brasil, desde o início da colonização europeia, está consolidada por dinâmicas econômicas que sobrevivem da exploração dos recursos naturais. No decorrer dessa história, o que é produzido, como é produzido e a demanda de produção são impulsionados pelo mercado internacional, e quase sempre estão ligados à dominação da abundância de recursos naturais nos territórios pelo capitalismo moderno. O extrativismo¹⁴ está presente em todos os modelos para o desenvolvimento praticados pelos governos brasileiros.

Seguindo as receitas de industrialização para o alcance da modernização da sociedade brasileira, vista no início do século XX como atrasada por ser essencialmente agrária, os programas setoriais de industrialização iniciados nos governos de Getúlio Vargas prosseguem até os dias atuais. No início do século XXI, o fomento à industrialização ainda permaneceu como uma via para o desenvolvimento com o mesmo objetivo de aproximar a economia brasileira dos padrões socioeconômicos dos países centrais, por meio da exploração dos recursos ambientais capazes de abastecer o país e ainda exportar em escala global, porém, com os novos contornos de tecnologias e tendências do mercado atual.

Tendo em vista os diversos projetos elaborados para o desenvolvimento do país no século passado, a natureza esteve, com regularidade, no centro dos interesses do Estado como recurso estratégico para o desenvolvimento. A vocação para o extrativismo foi aproveitada para composição do novo padrão de desenvolvimento nos primeiros anos do presente século, o Neoextrativismo. Observando o modelo de políticas públicas para o desenvolvimento que articulou uma condensação entre desenvolvimento econômico, social e sustentável, o Neoextrativismo promove ações de incremento das atividades extrativistas e industriais implementadas durante o séc. XX, assim como políticas sociais e de redistribuição de renda vinculadas como retorno da exportação de produtos primários e aciona a narrativa do desenvolvimento sustentável onde as questões ambientais podem ser resolvidas sem comprometer o desenvolvimento econômico.

¹⁴ Para tentarmos dar uma definição compreensível, utilizaremos o termo *extrativismo* quando nos referirmos às atividades que removem grandes volumes de recursos naturais não processados (ou processados apenas parcialmente) e que se destinam sobretudo à exportação (DILGER, LANG, FILHO, 2016, p. 28).

No Brasil, entre os setores estruturadores do Neoextrativismo estão a indústria de mineração, as construções de hidrelétricas e outros grandes empreendimentos de infraestrutura, o agronegócio e a produção de petróleo e gás. Este capítulo observará a indústria de petróleo como um setor estratégico do Neoextrativismo brasileiro, analisando as causalidades desse modelo no território atingido diretamente pela produção marítima de petróleo e gás na Bacia Sedimentar de Campos.

O desenvolvimento, como ressalta Sardan (2005), não é um processo cuja existência ou ausência devem ser atribuídos às populações locais, como sugeriram os teóricos da modernização. Ao contrário, o desenvolvimento está calcado no fato de que atores e instituições externas o concebem como um objeto ao qual são dedicados esforços de tempo, dinheiro e trabalho profissional. A partir desse entendimento, é a existência dessa configuração abstrata do que vem a ser o desenvolvimento para as sociedades modernas que define os padrões para o alcance dele. No sentido de Sardan (2005), quando nos referimos ao desenvolvimento, o definimos como o conjunto de configurações promovidas pelo Estado e com influência do capital que mobiliza e gerencia pessoas, projetos e programas públicos, e/ou privados, com recursos materiais, humanos e simbólicos para promover o desenvolvimento de “outras pessoas”.

Desse modo, o desenvolvimento almejado pelo Estado é compreendido aqui como uma arena transversal em que múltiplos atores transitam e defendem modos diferentes de usar a natureza. A diversidade de atores nos projetos de desenvolvimento é refletida dentro do próprio Estado, particularmente o estado Neoextrativista, que atua com dualidade entre o avanço do capital e a promoção de políticas públicas calcadas nos paradigmas de desenvolvimento social e sustentável. A partir dessas considerações, este capítulo apresenta dois atores atuantes nesse contexto: 1) a indústria petrolífera como uma política de estado condutora de recursos materiais e simbólicos, vista como capaz de promover o desenvolvimento na região Norte Fluminense da Bacia de Campos; 2) Os(as) pescadores(as) artesanais, população que utiliza dos recursos marinhos para a reprodução de vida tanto como meio econômico, a pesca como trabalho, quanto por reprodução do meio social.

O espaço marítimo é interpretado como um território que envolve fundamentalmente a indústria petrolífera, promovida pelo Estado como propulsora do desenvolvimento, e o território de uso social e econômico dos pescadores(as) artesanais, grupo social que recebe os impactos desses projetos de desenvolvimento e estão entre os setores sociais que precisam de políticas sociais, dadas as vulnerabilidades aos quais são expostos.

Essa configuração é esboçada como um movimento fluido em que o Estado visa promover o desenvolvimento com base no avanço da exploração de recursos, ao mesmo tempo em que essa iniciativa provoca impactos negativos à natureza e à sociedade. Para conter os danos ao meio ambiente, o Estado permite o estabelecimento de regulamentos que objetivam medir os impactos negativos. Parte dos impactos positivos são redistribuídos no território por repasses de recursos financeiros e promoção de políticas públicas que, fomentadas pelo desenvolvimento econômico, são acionadas pelo Estado com a finalidade da exploração, sem precedentes, de recursos fósseis na região. Os desdobramentos dos investimentos nos aparelhos públicos de educação e saúde, melhorias nas infraestruturas municipais, por exemplo, decorrentes das rendas resultantes da cadeia produtiva do petróleo, são elementos para o alcance do desenvolvimento social.

A narrativa do desenvolvimento sustentável é uma importante peça nesse contexto, uma vez que o desenvolvimento de tecnologias para gestão ambiental é utilizado, por parte das empresas, para justificar a “sustentabilidade” desses empreendimentos. Vale ressaltar que os contornos dados pelas empresas atuantes na região e a compreensão do desenvolvimento sustentável como meio tecnológico de reverter os danos ambientais permeiam todo o debate sobre a exploração de recursos naturais. Para o Estado, os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável são apontados como uma oportunidade de estabelecer metas e um plano direcionado para o desenvolvimento social e sustentável:

Uma abordagem socialmente sustentável é aquela que busca a redução da desigualdade e promove a inclusão tanto no compartilhamento dos benefícios do desenvolvimento, quanto nos mecanismos institucionais de acesso e participação na condução da política pública. Como observado pela Presidenta Dilma no início deste ano no Fórum Social Mundial, “Nós acreditamos que aqui, como foi feito durante o governo do Presidente Lula, é possível crescer e incluir, proteger e conservar. A Rio+20 vai discutir um modelo de desenvolvimento capaz de ligar crescimento com criação de empregos, redução da desigualdade e erradicação da pobreza, participação social e expansão dos direitos, educação e inovações tecnológicas, uso sustentável e preservação dos recursos ambientais” (PERCH, 2012, p. 1).

A terminologia Impactos Ambientais é geralmente usada, pelo licenciamento ambiental, como um termo técnico para se referir aos efeitos que as atividades econômicas causam ao meio ambiente. O impacto abarca as alterações provocadas pelas atividades humanas ao ambiente natural e social em um determinado espaço e tempo. Nesse sentido, toda atividade humana gera impactos: pescadores geram impactos, indústrias geram impactos. Contudo, em um processo em que é agregado a um território uma vocação baseada em sua funcionalidade para atender as

demandas internacionais por recursos naturais, como é o caso do petróleo no atual modelo energético dominante, a desproporcionalidade de impactos gerados pela indústria petrolífera reflete sobre a pesca artesanal na desproporcionalidade de poder sobre os recursos do mar.

As observações das causalidades dos impactos socioambientais suportados pelas(os) pescadoras(es) afetadas(os) são as origens dos conflitos socioambientais na região. Tais conflitos dizem respeito aos diferentes significados simbólicos e materiais de valorização, uso e ocupação do território manifestados entre grupos sociais diferentes, neste caso a pesca artesanal e a indústria petrolífera, certamente a segunda com poder desproporcional na partilha de uso e ocupação do mar.

É com esse olhar que compreendemos a exploração de petróleo na Bacia de Campos, como uma das atividades econômicas planejadas para impulsionar recursos importantes para o desenvolvimento regional. A diversificação dos setores de serviços, de tecnologia, o aumento da produção e a ampliação considerável de ofertas de emprego seriam outros vetores para a arrecadação pública e o desenvolvimento local. A redistribuição da renda por meio dos *royalties* e da elaboração de diversas políticas públicas voltadas para os setores mais vulneráveis e para suprir gargalos do desenvolvimento econômico no contexto social local. Contudo, todo grande empreendimento extrativista é gerador de efeitos negativos à natureza e à sociedade, especialmente com maior peso aos grupos sociais mais vulneráveis.

Os dados levantados sobre a pesca artesanal foram pesquisados em publicações científicas da região norte fluminense, incluindo etnografias e artigos que analisam os impactos e conflitos da pesca artesanal com os empreendimentos de produção e apoio às atividades de exploração de petróleo na região. Foram pesquisados documentos do IBAMA que relatam as características da pesca artesanal na região e as interferências da atividade de P&G na pesca. Ressalta-se que, devido a restrições impostas para conter a pandemia de COVID-19, a pesquisa de campo que seria realizada nas comunidades de pescadores artesanais foi impossibilitada de acontecer, forçando a adaptação da metodologia em pesquisa bibliográfica e consulta ao caderno de campo da pesquisadora, com registros de outras interações com as comunidades em questão.

A primeira seção deste capítulo apresenta os dois atores, pesca e petróleo, e sua imersão no território onde se encontra a Bacia de Campos que não é delimitado por um espaço geográfico, mas sim pelas relações de apropriação do espaço e dos recursos marinhos. Consideramos a Bacia de Campos um território com multiterritorialidade e dominância simbólica, como os significados socioculturais de apropriação para a pesca artesanal, ou um

território de dominância funcional, visto como recurso e valor de troca para a indústria petrolífera. Mas vale ressaltar que “todo território "funcional" tem sempre alguma carga simbólica, por menos expressiva que seja, e todo território "simbólico" tem sempre algum caráter funcional, por mais reduzido que pareça.” (HAESBAERT, 2007, p. 23)

2.1 Pesca artesanal e produção de petróleo no Mar da Bacia de Campos: dois atores no território marinho

Inicialmente é preciso delinear o que estou chamamos de território marinho, ou maritimidade. A maritimidade está atrelada à interpretação de Simone Maldonado (1993) e Antonio Carlos Diegues (2004), em que o espaço aquático não é apenas um espaço biofísico, mas um território marcado por práticas culturais que estruturam diferentes espaços da vida, com elementos simbólicos que compõem o território, marcando simbolicamente, por pescadores, pelo ciclo de reprodução de peixes e ciclos de marés que influenciam em aspectos culturais das comunidades de pesca artesanal:

Os recursos que o pescador explora estão submersos, em constante movimento. Seu território é inconstante e temperamental, refratário a demarcações de domínios e fronteiras. Mesmo assim os pescadores o possuem, dividem o espaço em mares, zonas de pesca, pesqueiros, pedras, lajes e demais lugares de abundância, cujas rotas e localizações são objeto de segredo que distingue seus detentores na hierarquia social de comunidades pesqueiras (RIBARIC, 2020, p. 45).

Existe uma diversidade de formas econômicas e simbólicas de ocupação social do oceano e do ambiente aquático pelos pescadores, incluindo a não posse de espaços delimitados. Porém, como ressalta Little, “qualquer território é um produto histórico de processos sociais e políticos” (LITTLE, 2003, p. 254).

Acionamos a perspectiva de Rogério Haesbaert (2007), em que o território e a territorialização aglomeram múltiplas manifestações simbólicas, incluindo a diversidade de poder e de entidades envolvidas “tanto no sentido de quem sujeita quanto de quem é sujeitado, tanto no sentido das lutas hegemônicas quanto das lutas de resistência - pois poder sem resistência, por mínima que seja, não existe” (HAESBAERT, 2007, p. 22). Para o autor, o território, é sempre múltiplo, diverso e complexo, incluindo uma governança política e econômica mais "específica" e "funcional" e apropriação mais subjetiva, ou cultural-simbólica.

Enquanto referência geológica do litoral brasileiro, a Bacia de Campos é uma bacia sedimentar. Segundo Marcelo A. Martins-Neto (2006), bacias sedimentares são “uma região caracterizada pela acumulação de uma pilha espessa de sedimentos por um longo período no tempo geológico”. A Bacia de Campos, no campo técnico da geologia, é uma extensão de espaço onde existem depressões da superfície terrestre formadas por abatimentos da litosfera, nas quais se assentaram rochas sedimentares, gerando grande reservatório de petróleo e gás natural.

Na Lei nº 9.478/97, que “Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências”, no Art. IX é considerado como “Bacia Sedimentar: depressão da crosta terrestre onde se acumulam rochas sedimentares que podem ser portadoras de petróleo ou gás, associados ou não”. A Lei também ressalta a importância econômica das bacias sedimentares como potenciais reservas de petróleo e considerável recurso para soberania energética brasileira.

Próximo de 100 mil quilômetros quadrados, a Bacia Sedimentar de Campos abrange uma área marinha entre o litoral da Região do Lagos no Rio de Janeiro ao litoral sul do Estado do Espírito Santo. Foi nomeada Bacia de Campos em referência à cidade fluminense Campos dos Goytacazes. Segundo os dados IBGE (2010), os municípios produtores de petróleo diretamente congregados com a Bacia de Campos no estado do Rio de Janeiro são: São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Armação dos Búzios e Arraial do Cabo; e no sul do Espírito Santo, os municípios de: Presidente Kennedy, Maratáizes, Itapemirim, Piúma, Anchieta, Guarapari e Vila Velha.

A partir da implementação da indústria petrolífera na região, o território onde é localizada a Bacia de Campos foi considerado destinado ao desenvolvimento baseado na produção de petróleo. A Bacia de Campos é sobreposta por diversas realidades, por “cidades” construídas em alto mar e cidades modificadas no continente. Há nesse contexto um grupo social que, literalmente, navega entre essas realidades: os pescadores artesanais.

Ocorre que, como argumentam Florit e Grava (2019), as chamadas “vocações regionais” são constituídas por meio de relações sociais e políticas em que agentes sociais atuam em um determinado território, buscando estabelecer um sistema que corresponda à sua posição e seus interesses naquele espaço. Para os autores, a interpretação sobre a natureza como uma “dádiva” compõe configurações sobre território que envolvem tensões e lutas entre os agentes sociais.

O termo “vocação” utilizado nesses contextos   uma forma de naturalizar a configura o territorial estruturada em contextos que são decisivamente políticos. Neste sentido, o território marinho em questão   assimilado aos recursos naturais (petróleo e gás) como o elemento da chamada "voca o regional". Assim, o que chamamos de “ocupa o” refere-se   posi o dominante das atividades econômicas e industriais relacionadas ao petróleo na região em rela o   pesca artesanal, como vamos analisar adiante.

2.1.1 A pesca artesanal marítima no litoral Norte Fluminense

Diferentemente da pesca industrial, que se desloca com facilidade para áreas extremamente distantes, os pescadores artesanais costumam se concentrar em áreas mais próximas às suas comunidades. Todos os municípios do litoral norte fluminense costeiros, a Bacia de Campos, que confrontam seu espaço marinho com as plataformas e outras atividades *offshore* de explora o e produ o de petróleo, possuem algo em comum: as comunidades de pescadoras e pescadores artesanais embarcados.

As comunidades de pescadores artesanais da região possuem uma territorialidade mar tima¹⁵. O mar enquanto território   envolvido por configura es localizadas e culturalmente organizadas de divisão de apropria o do espaço e dos pesqueiros, das quais os pescadores usufruem ao longo do tempo, apropriaram-se dos recursos naturais e pesqueiros por meio de práticas culturais (VIEIRA, VARANDA, MARTINS, 2020).

Os pescadores artesanais marcam as áreas do mar onde se encontram mais pescados, que são chamadas por eles nas praias do norte fluminense como “pesqueiro”:

Com rela o às áreas de pesca, a frota pesqueira do Norte Fluminense atuou principalmente na zona costeira, sobre a plataforma continental até o talude, entre a região do Cabo Frio até o Espírito Santo, e se estendeu até as profundidades de 2.500m, em frente ao Cabo de São Tomé (FIPERJ, 2017, p. 6).

As comunidades pesqueiras ocupam todos os municípios da costa da Bacia de Campos e são diversas em inúmeros aspectos. Em cada terminal pesqueiro podem ser observadas as particularidades de cada grupo de pescadores, daquele local. São diversas práticas de pescadao, pesqueiros, diversos apetrechos de pesca, embarca es, varia es de espécies, organiza o e

¹⁵ Há nos municípios a pesca lagunar e a de interiores. Para fins metodológicos, este trabalho se concentra nas características da pesca marinha.

divisão do trabalho, que se diferem por detalhes ou que são exclusivos daquela localidade. No mapa a seguir, disponível no site do IBGE (2020), é possível perceber o volume estimado para a produção de pescado no Estado do Rio de Janeiro. O mapa também permite compreender a significativa atividade da pesca marinha no estado.

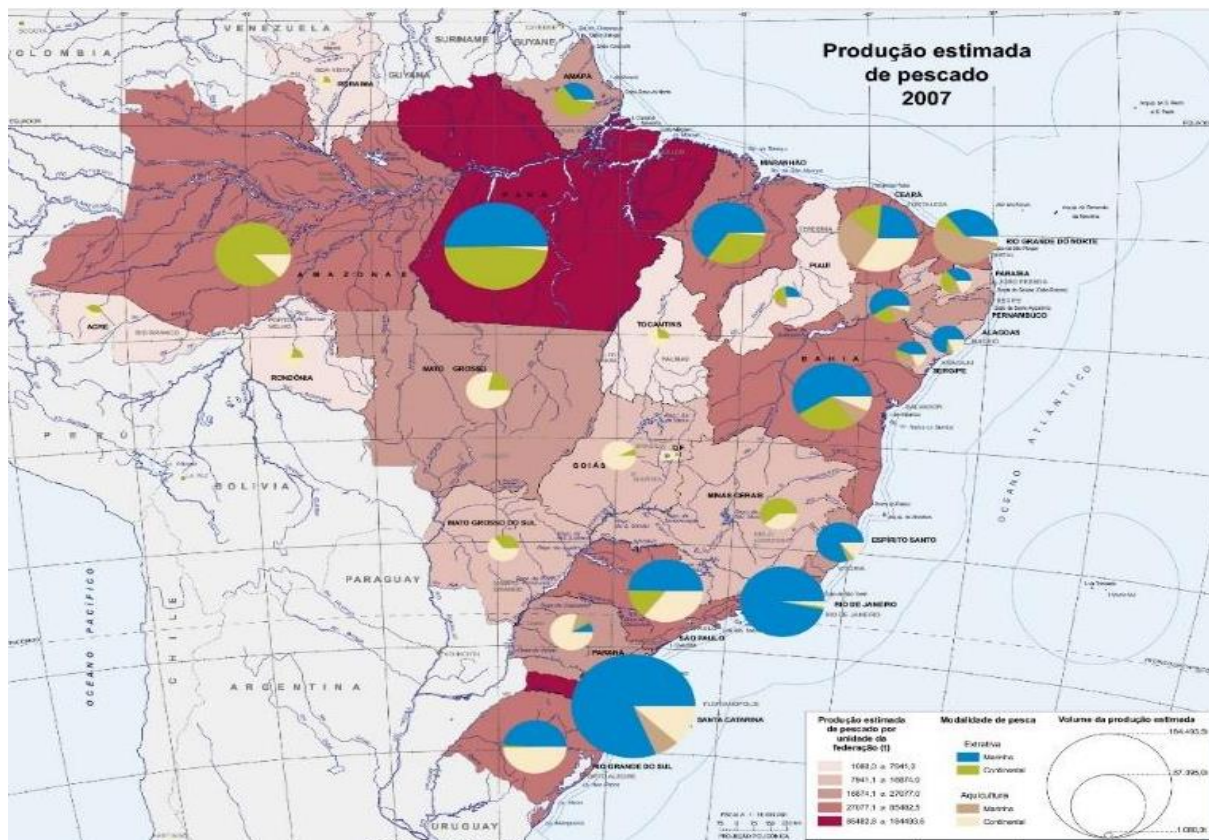


Figura 1 Produção estimada de pescado em 2007

Fonte: IBGE (2020). Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ids>. Acesso em: 12/12/2020

De maneira sucinta, a seguir serão descritas algumas características das comunidades de pesca de São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Macaé e Arraial do Cabo, com a intenção de reconhecer a presença da pesca artesanal na região da Baía de Campos e reafirmar o significativo valor dos recursos marinhos para as comunidades afetadas pela exploração de petróleo na região.

Os pescadores artesanais de São Francisco de Itabapoana, cidade conhecida na região como “São Francisco”, residem principalmente em Gargaú, praia localizada na Foz do Rio Paraíba e área de manguezal; na Praia de Guaxindiba e na localidade de Barra do Itabapoana, uma localidade também marcada pela foz de um rio, o Itabapoana. Passado de pai para filho como tradição familiar, o ofício da pescaria é iniciado ainda na adolescência. Muitos pescadores

relataram, no Projeto de Caracterização Regional da Bacia de Campos (PCR-BC)¹⁶, que começaram a pescar ainda com 10 anos de idade. Majoritariamente as atividades da pesca são exercidas por homens, principalmente as atividades de captura do pescado no mar. As mulheres que trabalham na cadeia produtiva¹⁷ da pesca geralmente ficam responsáveis por atividades de limpeza e beneficiamento do pescado.

Os pescadores e pescadoras artesanais de São Francisco são organizados, em sua maioria, na Colônia–Z1 de São Francisco do Itabapoana. A maior parte dos pescadores utiliza embarcações motorizadas e vão para alto mar (mais de 12 milhas da costa) usando redes de arrasto como portas para pescar camarão ou linha de mão para pescar peroá. O trabalho nos barcos é organizado com “parcerias” entre mestres e camaradas. Os mestres são os primeiros responsáveis pela embarcação, podendo ser o dono do barco ou não, e os camaradas são os demais pescadores tripulantes do barco. A tradição familiar e o modo de organização do trabalho em parcerias são importantes características da pesca artesanal de São Francisco do Itabapoana (PCR, 2013).

As redes de arrasto com portas é uma arte de pesca usada na região, geralmente para pescar camarão. Essa arte conta com dois ou três pescadores em barcos motorizados e equipados com duas portas e guincho motorizado para o recolhimento das redes em formato cônico. Essa pescaria ocorre em pesqueiros de até 3 milhas da costa (BONFIM *et al*, 2017).

Os pescadores que utilizam as redes de arrasto usualmente organizam a divisão do valor bruto do pescado em partes. O valor final conseguido pela pesca é contabilizado primeiramente no saque para pagar as despesas do barco (combustível, material e o rancho, quando há). O restante é dividido em seis partes, três partes são separadas para o barco, ou seja, para o dono da embarcação, e as outras três são divididas entre os camaradas. Quando o dono do barco também pesca, geralmente na função de mestre, ele ganha sua parte como pescador além das

¹⁶ O Projeto de Caracterização Regional da Bacia de Campos (PCR-BC), é uma peça do Processo IBAMA nº 02001.005368/2003-31, exigida pela Coordenação Geral de Petróleo e Gás do IBAMA com um estudo ambiental de abrangência regional que visa o atendimento a uma exigência do IBAMA no âmbito do processo de regularização do licenciamento ambiental das atividades de perfuração marítima da Petróleo Brasileiro S.A.(Petrobras) na Bacia de Campos, atendendo ao Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) assinado em 11/8/2004.

¹⁷ Considerando como cadeia produtiva da pesca artesanal todos os processos que envolvem a pesca, desde a captura à venda para o consumidor final, incluindo os setores de venda de insumos e bens, as maneiras de comercialização, o beneficiamento e armazenamento etc.

partes do barco (COSTA, 2016)¹⁸. Para melhor explicar o complexo sistema de divisão da partilha, o quadro a seguir demonstra como ela é realizada:



Figura 2 Partilha no arrasto

Fonte: Autora, com base no gráfico apresentado no trabalho de Costa (2016) e registros do caderno de campo.

No município de São João da Barra, ainda na região norte do litoral Fluminense, a pesca artesanal marítima é concentrada na praia de Atafona, próxima à foz do Rio Paraíba do Sul. A maioria dos pescadores locais iniciou as atividades na pesca ainda adolescentes, seguindo as tradições familiares. Ao chegar na Cehab, um dos locais de moradia de famílias de pescadores, embarque e desembarque de pescado em Atafona, normalmente se vê pescadores confeccionando redes nas calçadas e no porto. Na Cehab também é o local da Colônia Z-2 de São João da Barra, o órgão de representação da classe pesqueira na localidade.

Usando barcos motorizados, e com a organização do trabalho entre mestres e camaradas, modo tradicional da região, os pescadores de “São João”, em sua maioria, pesca anchova em alto mar e mar aberto, em torno de 12 milhas da costa. A principal arte de pesca utilizada em São João da Barra é a rede de emalhar, usada para pesca de anchovas, pescada, cação e corvina, que são as espécies de peixes mais pescados em Atafona.

A pesca em rede de emalhe, ou de espera, é conhecida pelos pescadores da região conforme a arte da rede, que podem ser chamadas de pescadinha, minjuada ou caída. Na pesca

¹⁸ O trabalho intitulado “*O trabalho na pesca artesanal no litoral norte do Estado Do Rio De Janeiro*” consiste em um relatório do estágio pós-doutoral realizado por Klenio Costa no âmbito do PEA Pescarte (UENF/Petrobras/IBAMA) e no Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (CCH/UENF). O PEA Pescarte é uma medida de mitigação do licenciamento ambiental federal conduzido pelo IBAMA.

com rede de emalhe os barcos geralmente são tripulados por dois a quatro pescadores, que navegam nas áreas costeiras da Baía de Campos e podem durar até 7 dias no mar (BONFIM *et al*, 2017). Na pesca com redes de emalhe, as redes são coladas no pesqueiro, podendo ser seguradas por boias ou ancoradas, onde se espera os peixes caírem na malha da rede. Costa (2017) detalha que em São João da Barra a “partilha” é dividida em oito partes, três partes são destinadas ao barco, duas vão para o dono do barco, que frequentemente é o mestre do barco, e as três partes restantes são divididas entre os outros pescadores, com o detalhe de que os custos da pescaria são divididos igualmente pelos pescadores antes da jornada de pesca.

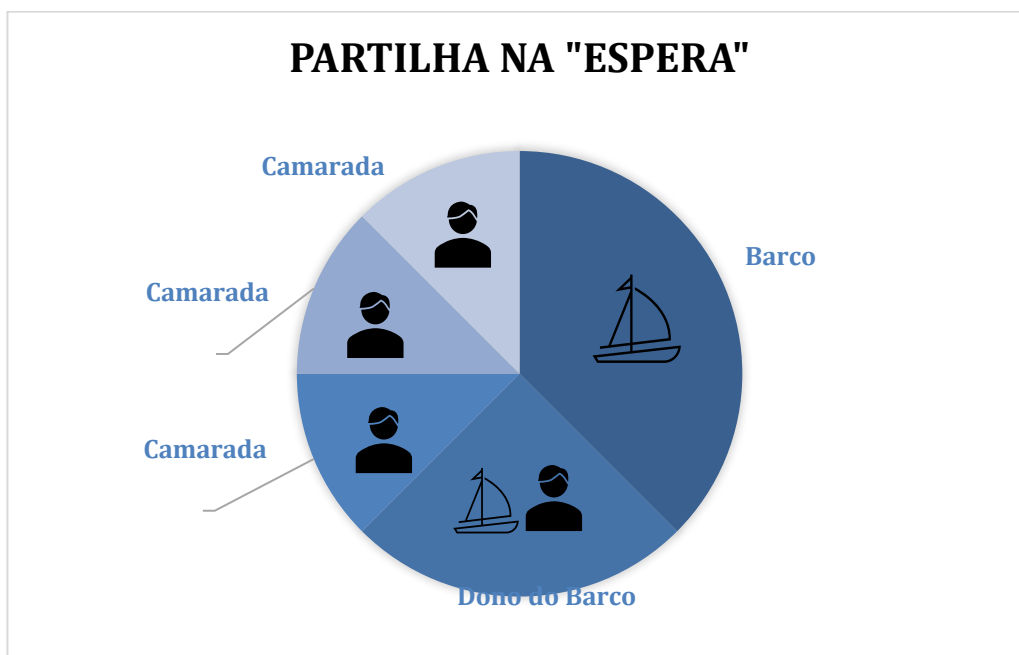


Figura 3 Partilha de Espera

Fonte: Autora, com base no gráfico apresentado no trabalho de Costa (2016) e registros do caderno de campo.

Ressaltando que o sistema de partilha é muito variável, podendo ser organizado de muitas maneiras em uma só comunidade, os exemplos explanados são apenas dois que podem ser encontrados na região.

No município de “São João” havia atividade pesqueira marítima na localidade chamada Barra do Açu, porém a localidade foi transformada após a construção do complexo portuário Porto do Açu. Na ocasião, foi projetado um empreendimento das empresas EBX, cujo proprietário era o empresário Eike Batista. As ações de deslocamento da população local para a construção do Porto do Açu envolveram graves conflitos socioambientais, muitos pescadores foram desapropriados de suas casas perto da praia, com consentimento do Estado do Rio de Janeiro, para a construção do complexo portuário. Na ocasião, as famílias de pescadores foram

removidas para uma localidade construída pelo Porto do Açú, chamada Vila da Terra como medida compensatória pelas desapropriações¹⁹.

Foram entregues para as famílias desapropriadas 53 residências na Vila da Terra, as casas foram equipadas com móveis e eletrodomésticos como máquina de lavar, televisão, geladeira, fogão, computador, móveis de sala, quartos e armários de cozinha. Com o objetivo de gerar renda para as famílias desapropriadas, os terrenos da Vila da Terra foram preparados para cultivo, com o solo tratado e adubado. O que ocorreu foi que, quando as famílias foram transferidas para Vila da Terra, a equipe responsável pelas ações socioeconômicas do Porto do Açú preparou um programa de incentivo à agroecologia, recebido com repúdio por parte dos moradores. Como relatou um dos pescadores transferido para a comunidade Vila da Terra, ele estava infeliz por ter deixado de pescar, apontando para as redes no quintal²⁰.

A construção do Porto do Açú impactou não só os pescadores agricultores do Açú, localidade também conhecida como V Distrito. A área marítima em que o porto foi construído provoca exclusão dos pescadores de importantes locais de pesca, os chamados pesqueiros. Segundo Souza (2010), as estruturas *offshore* do Porto do Açú provocaram impactos diretos no ambiente marinho, e a autora ressalta que no local das atividades de dragagem foram realizadas “onde são encontradas boa parte das espécies capturadas pelos pescadores da região”. O local de bota-fora marítimo (local de despejo do material dragado) também se configura como pesqueiro importante, segundo dados obtidos por pescadores da região” (SOUZA, 2010 p. 51).

Ainda no litoral norte do estado do Rio de Janeiro, encontra-se a comunidade de pescadores da Praia do Farol de São Tomé em Campos dos Goytacazes. A primeira visita “ao Farol” foi a trabalho, para conhecer a Colônia de Pescadores Z-19. Em frente à Colônia existe o Porto da Praia, local de muita movimentação por ser a principal área de desembarque pesqueiro do Farol. A paisagem da praia chamava atenção e entre a beleza das dezenas de barcos coloridos na areia da extensa praia havia tratores. Curiosamente, o ritual de saída para o mar e de volta para praia do Farol tinha elementos peculiares, ou melhor, duas categorias de trabalhadores ímpares na localidade: o “tratorista” e o “engatador”.

O “mar bravo”, a extensão da areia da praia, e a falta de cais para atracar os barcos no Porto da Praia exigem uma manobra inédita na pesca. Os tratoristas são responsáveis por

¹⁹ Construída na Fazenda Palacete, em São João da Barra, a Vila da Terra é um programa de reassentamento rural que atende as famílias (elegíveis ao programa) desapropriadas pelo Governo Estadual do Rio de Janeiro para construção do Distrito Industrial de São João da Barra – em desenvolvimento pela Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro – CODIN e segue os padrões do IFC para reassentamentos rurais (Disponível em: <https://portodoacu.com.br/vila-da-terra/>. Acesso em: 10/05/21).

²⁰ Tais relatos estão descritos no caderno de campo da autora de 2015.

rebocar os barcos da areia da praia até o mar quando os barcos saem para pescar e do mar para areia da praia quando os barcos chegam da pescaria. Auxiliando os tratoristas existem os engatadores, homens responsáveis por engatar uma grossa corda na proa dos barcos para que sejam levados ou retirados do mar. Em terra firme, na areia da praia, a atividade dos engatadores não parece ser tão emocionante, mas quando eles estavam tentando engatar a corda dentro d'água, exatamente onde o “mar brabo quebra” para rebocar os barcos para o Porto, era um momento de muita tensão, propenso a acidentes. Às vezes, dependendo das condições do tempo, o engatador precisava nadar até o barco para que ele fosse rebocado.

A pesca em alto mar do Farol de São Tomé é realizada majoritariamente por homens que utilizam a arte do “arrasto” para pesca de camarão. Os barcos têm uma divisão complexa de trabalho e lucro, baseadas em hierarquias onde o mestre é o comandante do barco e outros pescadores são camaradas. Os pescadores de Farol desenvolvem a atividade pesqueira, em alto-mar e em mar aberto. Os pescadores da região relatam prejuízos em consequência da indústria de petróleo, principalmente causados pela poluição das águas, acidentes com os petrechos de pesca e exclusão de áreas de pesca (PCR, 2013).

No litoral norte, entre Campos dos Goytacazes e Macaé, estão localizados os municípios de Quissamã e Carapebus. Comum nas comunidades de pesca artesanal da região, nesses municípios a pesca é uma atividade tradicional familiar iniciada na adolescência e praticada majoritariamente por homens. Em Carapebus, segundo o PCR (2013), a maioria da população pescadora é constituída por pescadores lagunares, filiados na Colônia de Pescadores Z-3 de Macaé. Já em Quissamã os pescadores são organizados na Colônia de Pescadores Z-23 de Quissamã. A pesca é realizada em alto-mar e mar aberto, cerca de 83% dos pescadores praticam a arte de pesca do arrasto com portas ou rede balão. Essas informações permitem verificar que a pesca do camarão é a que mais se destaca no município. A divisão do trabalho nos barcos de pesca de Quissamã é comum entre os pescadores da região norte fluminense com mestres e camaradas.

Em 2013 os pescadores de Macaé residiam em cinco bairros: Aeroporto, Barra, Brasília, Nova Esperança e Nova Holanda. A pesquisa socioeconômica do PCR (2013) revela que 96% dos trabalhadores da pesca marítima de Macaé são do sexo masculino. Ainda segundo o PCR (2013), a maioria dos pescadores residentes em Macaé começou a pescar muito jovem, impulsionados principalmente pela tradição. Os pescadores de Macaé se organizam na Colônia de Pescadores Z-3–Macaé. O documento PCR (2013) apresenta que 96% dos pescadores de Macaé consideraram que a produção pesqueira reduziu significativamente até o ano de 2013.

Na ocasião da pesquisa, quando foram indagados sobre os impactos da indústria de petróleo na atividade da pesca do Macaé, 55% dos pescadores declararam que a presença da indústria de petróleo produz prejuízos à classe pesqueira. Os principais prejuízos notados estão relacionados à exclusão da área de pesca, ao aumento do tráfego de embarcações, aos acidentes com petrechos, à poluição das águas e ao desaparecimento de espécies (PCR, 2013).

A pesca de Macaé é motorizada, destacando-se os barcos médios com casaria e, com menor expressão, os barcos grandes com casaria. A divisão do trabalho nos barcos segue a tradição da região em que existem os mestres e camaradas em alto mar e em mar aberto, locais de pesca de 94% dos pescadores. Entre as principais artes de pesca, a mais utilizada é a rede de emalhar fixa, praticada em 74% das pescarias realizadas pelos pescadores, destacando-se, com menor expressão, a linha de mão ou pargueira e o arrasto com portas ou rede balão. As espécies mais pescadas são a pescadinha, o goete e o cação (PCR, 2013).

Segundo o PCR-BC (2013), em todos os municípios do Norte Fluminense as comunidades de pesca artesanal relataram que se sentem afetadas pela indústria petrolífera, por consequência dos riscos de vazamento de óleo e poluição, aumento do tráfego de embarcações e as áreas de exclusão da pesca.

Por fim, a pesca artesanal de Arraial do Cabo, apresenta características um pouco distintas das relatadas acima. A pesquisadora Maria Aparecida Gomes Ferreira (2012), ao refletir “sobre histórias, saberes e culturas da pesca artesanal em Arraial do Cabo”, transcreve minuciosamente a curiosa função do vigia ou do “sinalizador”, narrada por um pescador cabense. A função do vigia é ficar no alto de um morro observando a chegada do cardume e sinalizando para os pescadores na praia sobre o tipo de peixe, ou os cardumes que se aproximam do litoral. Como cita a pesquisadora, o narrador da história conta com entusiasmo e admiração o conhecimento certo do colega de trabalho, que sempre acerta a localização do cardume e qual sua espécie:

ele tá com uma toalhazinha branca dele no bolso, o peixe vem, desce pra lá, se vira, ele vai, puxa a toalhazinha branca dele aqui e todo mundo fica, aí, ele faz o sinal, e também lá de cima ele faz o sinal, abre os braços, nós trata a manta do peixe, mas é o cardume, né, aí, ele diz também que qualidade de peixe é, então se é enchova ele faz sinal que é enchova, quando é xerelete ele faz sinal que é xerelete, quando é xaréu tem também o sinal que ele faz pra xaréu, (...) e também diz ‘ó tem cinco mil enchova’, (...) cinco mil e ele vai perder por 500 peixe, dá certinho, né Ronaldo?, dá tudo certinho. (FERREIRA, 2012, p. 27).

Os pescadores e pescadoras artesanais de Arraial do Cabo são organizados em 12 entidades de Pesca: a Colônia de Pescadores Z-5 de Arraial do Cabo, a União das Entidades de

Pesca e Aquicultura do Estado do Rio de Janeiro - UEPA-RJ, a Associação de Pescadores em Caíco de Arraial do Cabo – APESCAC, a Cooperativa de Mulheres Nativas, a Associação dos Pescadores de Arraial do Cabo-APAC, a Associação dos Pescadores e Turismo de Barco Boca Aberta do Município de Arraial do Cabo, a Associação dos Moradores da Prainha - AMA Prainha, a Associação dos Coletores e Criadores de Mariscos de Arraial do Cabo, a Associação de Pescadores e Turismo Náutico de Arraial do Cabo – APETUNAC, a Fundação Instituto da Pesca de Arraial do Cabo – FIPAC, a Associação de Pescadores Artesanais de Canoa de Rede da Praia dos Anjos – APESCARPA, a Associação dos Barqueiros Tradicionais da Beira da Praia dos Anjos – ABTBPA e a Associação da Reserva Extrativista Marinha de Arraial do Cabo (Aremac). Ainda em Arraial do Cabo é de suma importância destacar a existência da Reserva Extrativista Marítima de Arraial do Cabo (Resexmar-AC).

A Reserva Extrativista Marinha do Arraial do Cabo (Resexmar-AC) compreende um cinturão pesqueiro entre a praia de Massambaba à praia do Pontal, na divisa com Cabo Frio, em uma faixa marinha de três milhas da costa de Arraial do Cabo (ICMBIO, 2020), instituída pelo Governo Federal em 1997. A Resexmar-AC determina uma área total de 51.601,46 “sendo que sua área marinha (50.815,55 hectares) foi concedida pelo ICMBio à Aremac por meio de Contrato de Concessão ao Direito Real de Uso (CCDRU)” (ICMBIO, 2020, p. 10). O Plano de manejo da unidade de conservação Resexmar-AC prevê o uso sustentável da região marinha pela pesca artesanal da população local.

De modo geral, as comunidades de pescadores dos municípios comentados reproduzem conhecimentos tradicionais para cada arte de pesca. Os ofícios seguem tradições de divisão e organização do trabalho e da vida social, em uma dinâmica que perpetua o conhecimento local, desde a produção das embarcações, dos petrechos de pesca à maestria do barco. Entre as diversas interpretações do que seja a “pesca artesanal”, algumas interseções entre esses entendimentos são comuns, como a tradição familiar e os vínculos de trabalho baseados em relações comunitárias, e não nos termos das leis trabalhistas. Em todas as comunidades de pescadores da região norte fluminense à Arraial do Cabo tais características foram predominantes nos anos e dados analisados.

Os modos de organização social e de trabalho nas comunidades de pescadores estão marcados por características que articulam as artes de pesca, o tipo de pescado, o local de pesca o tipo de barco, e as relações comunitárias em partilha do trabalho e dos resultados financeiros entre os tripulantes e o barco. Cada comunidade se organiza a depender da configuração da pesca local (espécie, arte de pesca, tipo de barco etc.).

No período de menor produção, os rendimentos da atividade pesqueira dos pescadores marítimos raramente ultrapassaram um salário-mínimo, portanto o seguro defeso era percebido como significativa fonte de renda diretamente vinculada à atividade pesqueira. Em geral, as comunidades de pescadores se envolvem em outras atividades para complementar a renda. Nas regiões turísticas trabalham no período do verão como caseiros ou seguranças (PETROBRAS, 2013).

A pesca é uma atividade produtiva que gera renda para aproximadamente 10 mil famílias na região e distribui a produção desde a captura, a fabricação manual de redes, barcos e outros apetrechos, à limpeza e filetagem em frigoríficos, nos portos e quintais, além de movimentar o mercado de insumos para a atividade. As vendas podem ser realizadas para frigoríficos e atravessadores, nas peixarias locais ou de porta em porta. Estima-se que mais de 7 mil homens e mulheres trabalhem diretamente com a produção pesqueira na região costeira da Bacia de Campos, com pesca de água doce, pesca em alto mar, em lagos e lagoas.

Existe um debate sobre os conceitos de “tradicional” e “artesanal” quando estão em pauta as comunidades pesqueiras. Isso porque não é difícil encontrar definições prontas em que se classifica como artesanal ou não características relacionadas ao trabalho. Geralmente tende-se a observar como artesanal e tradicional o trabalho manual, ou seja, barcos de propulsão humana e sem equipamentos tecnológicos. A Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca, instituída na Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, considera como atividade pesqueira artesanal os trabalhos de confecção e de reparos de artes e petrechos de pesca, os reparos realizados em embarcações de pequeno porte e o processamento do produto da pesca artesanal.

No Decreto nº 6.040, de 7 de Fevereiro de 2007, em que foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, foi definido como povos e comunidades tradicionais os grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, com formas próprias de organização social, tendo como condição para sua reprodução cultural, social e econômica o uso e a ocupação de território e seus recursos naturais, e que utilizem conhecimentos, inovações e práticas transmitidas pela tradição:

As territorialidades da pesca artesanal são evidentes, no âmbito das comunidades, e integram áreas de pesca e de recursos que são utilizados nas pescarias. Logo, abrangem pesqueiros, matas, manguezais, ranchos de pesca, locais de beneficiamento etc. O poder se expressa no saber, que é compartilhado, entre os comunitários, por meio de conhecimentos tradicionais, que suscitam práticas de uso. A informação inerente a este saber

é funcional e regulatória, logo, ocorre o manejo, por meio de acordos que são elaborados na pesca e no cotidiano (PAULA e SUERTEGARAY, 2018, p. 107).

Acompanhado a perspectiva do pesquisador Cristiano Ramalho (2018), os pescadores e pescadoras possuem uma identidade formada pela vida embarcada. Embora na região o termo embarcado seja recorrentemente usado para se referir aos trabalhadores e trabalhadoras das plataformas de petróleo, a análise de Ramalho é pertinente para compreensão das dimensões simbólicas do que o autor denomina como pesca artesanal embarcada. O autor expõe que a vida embarcada é o centro de pertencimento para os pescadores, que passam dias e horas dentro de um mundo afastado do continente em uma sociedade embarcada, uma sociedade que apresenta singularidades de pertencimento, de uso do tempo e de sociabilidade. O barco é, além de um instrumento de trabalho, um meio de vida existencial da cultura marítima (RAMALHO e SANTOS, 2018).

Os pescadores artesanais são atores sociais portadores de um modo de vida repleto de significados simbólicos. Os costumes, mitos e linguagens são organizadores que fundamentam o trabalho social com base no sistema de parceria, entre os quais o barco se torna uma referência decisiva, onde se manifestam conhecimentos complexos sobre os ciclos, os tipos e os hábitos dos peixes, as marés, o vento, as fases da lua e as habilidades de navegação para navegar e encontrar os pesqueiros. Portanto, os pescadores ao participarem dos segredos dos oceanos, criam uma sensação de pertencimento a um grupo. Assim, “pesca artesanal é o espaço que se constrói pela sociabilidade gestada na parentela, ligando ao futuro de uns o passado de outros homens, dos pais, tios, padrinhos e avós. Por esse quadro, a atividade da pesca foi sendo assimilada num convívio cotidiano” (RAMALHO e SANTOS, 2018, p. 8).

A pesca requer primeiro uma relação de companheirismo entre os profissionais e uma relação com o mar e com os recursos marinhos. O pescador agrega uma territorialidade por se sentir pertencente ao mar, porque faz parte do oceano. Embora a territorialidade esteja presente no continente e nas águas, é precisamente o trabalho da pesca no barco que cria a sensação de pertencimento, como uma espécie de valor existencial. As pessoas que pertencem a essa profissão também pertencem ao lugar e ao mar. O conhecimento se manifesta na territorialidade, não só no ato de ver as coisas na superfície da água com os olhos, mas também na capacidade de revelar as coisas debaixo d'água. Os conhecimentos de pesca artesanal são adquiridos através da educação geracional sensível que permite aos olhos "ver" zonas rochosas, lamacentas e de cascalho e diferentes tipos de peixes submersos na água (RAMALHO e SANTOS, 2018).

A pesca na região é considerada artesanal por apresentar oposição à pesca em larga escala, com uso de tecnologias menos sofisticadas, com pouco investimentos econômicos, tornando-a acessível às comunidades pesqueiras mais vulneráveis e, sobretudo, por integrar sinais culturais e de tradição nos grupos da região (VEIGA, LONGARAY, *et al.*, 2018). Portanto, mesmo com a adição de tecnologia nos barcos, como motores, GPS etc., que permitiu um maior deslocamento pela costa, considerando que muitos dos espaços onde ocorriam as pescarias foram “perdidos”, mas também proporcionou uma maior capacidade no esforço da pesca²¹, ainda sim muito menor que a pesca industrial, a territorialidade, que diz respeito ao comportamento humano de orientar-se implícita ou explicitamente com o intuito de apropriar-se do espaço e dividi-lo em territórios é algo que se desenvolve no tempo, de geração em geração, por meio dos processos de socialização e de transmissão da tradição que ocorrem graças à capacidade humana de conferir significado simbólico ao espaço (MALDONADO, 1993, p. 35).

A tradicionalidade desses grupos não é medida pelo uso de remo ou motor, ou pela visão romântica de vilas em praias bucólicas, não que esses elementos não existam. O conhecimento tradicional das comunidades de pescadores(as) é repassado de geração em geração, permitindo a aprimoração sobre as artes de pesca e sobre o acesso conhecimento sobre os pesqueiros e o conhecimento dos ciclos da vida marinha. Essas comunidades se organizam nas relações sociais, nos saberes ancestrais sobre o mar e em um ponto peculiar que vamos abordar na sessão seguinte: o processo de invisibilidade nas decisões sobre o uso do território.

2.1.2 A exploração de petróleo no Brasil do Séc. XX: uma história da Petrobras

A produção de petróleo em território brasileiro como setor estratégico já era debatida nos Governos de Vargas, antes da criação da Empresa Petrobras. O debate concentra-se sobre a disputa acerca dos direitos de uso e posse dos recursos naturais, se haveria abertura para o capital privado e internacional ou se as atividades de pesquisa, exploração, produção e refino ficariam sobre monopólio do Estado.

O então presidente Getúlio Vargas contou com o apoio de militares, sindicatos e forte campanha nacional dos chamados “nacionalistas”. Estes defenderam uma campanha nacional

²¹ Esforço de pesca é referente à quantidade de operações ou de tempo de operação das artes de pesca numa determinada pescaria em um período determinado.

com o *slogan* “O petróleo é nosso” para estatizar o monopólio das atividades petrolíferas no Brasil (PHILIPPI, 2021). Em 1953 foi criada a empresa Petróleo Brasileiro, a Petrobras, que segue até a atualidade como uma das mais importantes e lucrativas empresas brasileiras e uma grande empresa petrolífera no mercado internacional.

A criação da Petrobrás ocorreu em meio às medidas para a industrialização brasileira do início do Séc. XX. Segundo a autora Camila Philippi (2015):

A formação Petrobras está inserida nesse contexto de impulso à industrialização, no intuito de suprir a falta de produtos importados provocados pela crise mundial da década de 1930. O modelo amplamente conhecido como substituição de importações foi instalado sob a justificativa de atender à demanda do consumo interno (PHILIPPI, 2015, p. 32).

Para Philippi (2015), a Petrobras passou por três períodos fundamentais de estruturação e reestruturação. O primeiro período foi marcado pela criação da Empresa, que segundo a autora “fez parte de um processo de fortalecimento econômico por meio da participação do Estado, prática que visava impulsionar a industrialização no país” (PHILIPPI, 2015, p. 28).

Os primeiros anos da Petrobras foram marcados pelo alto teor nacionalista, definido na Lei nº 2004/1953, que “Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências”, institui o monopólio total da Petróleo Brasileiro S.A, sob apelido de “Petrobrás”²² e veta a participação de estrangeiros:

Art. 18. Os Estatutos da Sociedade, garantida a preferência às pessoas jurídicas de direito público interno, poderão admitir como acionistas somente:
I – As pessoas jurídicas de direito público interno;
II – O Banco do Brasil e as sociedades de economia mista, criadas pela União, pelos Estados ou Municípios, as quais em consequência de lei, estejam sob controle permanente do Poder Público;
III – Os brasileiros natos ou naturalizados há mais de cinco anos e residentes no Brasil uns e outros solteiros ou casados com brasileiras ou estrangeiras, quando não o sejam sob o regime de comunhão de bens ou qualquer outro que permita a comunicação dos adquiridos na constância do casamento, limitada a aquisição de ações ordinárias a 20.000 (vinte mil). (BRASIL, 1953)

Um pouco mais de 10 anos após a criação da Petrobras, aconteceu o segundo momento importante para a empresa: a administração de Ernesto Geisel (que se tornaria Presidente do Brasil em 1974), em 1969, que foi notória em virtude de um tom gerencial e tecnicista conferido “à sua administração, por meio de incentivos de produtividade entre os funcionários, início do

²² O nome Petrobrás (com acento agudo) foi modificado para Petrobras (sem acento) na década de 1990, quando a empresa “adaptou” sua nomenclatura à língua inglesa devido a abertura e internacionalização.

processo de internacionalização da empresa e maior autonomia administrativa em relação ao Estado” (PHILIPPI, 2015, p. 28). Por mais que a empresa ocupasse importante ponto estratégico nos planos de desenvolvimento do período militar brasileiro (de 1963 a 1985), ao final da década de 1980 o Brasil ainda não era autossuficiente em produção de petróleo e tinha passado por diversas crises econômicas, nacionais e internacionais, como a Crise do Petróleo de 1974.

A terceira etapa, que marca a história da Petrobras, ocorreu no ano de 1997 sob as políticas liberais do presidente Fernando Henrique Cardoso. De acordo com Philippi (2015), nesse período a Petrobras passou a ser uma empresa de capital misto, abrindo venda de ações no mercado internacional e permitindo a concessão das atividades petrolíferas por outras empresas em caráter de subsidiárias. Naquele momento, "a Petrobras não foi completamente vendida, mas teve parte de suas ações aberta ao mercado de capitais, tornando-se assim, uma empresa mista – parte estatal, parte privada” (PHILIPPI, 2015, p. 28).

De acordo com a autora Camila Philippi (2015), um quarto período histórico importante para Petrobras ocorreu nos anos 2000, com a expansão das atividades voltadas para o mercado internacional e a descoberta de grande reserva de petróleo em águas ultraprofundas na camada pré-sal. Esse período também é marcado pelo desenvolvimento tecnológico e pela produção de gás e petróleo na Bacia de Campos. Desde então a “Petrobras vem diversificando suas atividades, intensificando e expandindo suas frentes de atuação internacional e, especialmente, fortalecendo sua posição de grande empresa no contexto sul-americano” (PHILLIPPI, 2015, p. 28).

Após quase um século de investimento e políticas socioeconômicas baseadas na industrialização, o Brasil e outros países da América Latina que mantiveram a extração de matérias-primas como expoentes econômicos, no início do Séc. XXI, viram uma nova oportunidade para o desenvolvimento econômico: a exportação de *commodities*. Para Caroline Siqueira Gomide...*et al* (2018), os “países especializados na exportação de matérias-primas obtiveram vantagens comparativas no intercâmbio internacional durante esse período, o que levou, em muitos casos, à especialização na exportação de matérias-primas” (GOMIDE, *et al.* 2018, p. 45).

A Petrobras e o grande potencial de exploração de petróleo no Brasil, principalmente nas bacias sedimentares do litoral brasileiro, novamente tornam-se alvos de investimentos estratégicos do Governo Federal. A exploração de petróleo coloca o Brasil no circuito

internacional de grande produtor, marcando a ascensão do petróleo como *commodities* lucrativas para o país e uma “vocação” da Bacia de Campos.

2.2 A reconfiguração do território: o desenvolvimento Neoextrativista na terra e no mar

No Brasil, entre os anos de 2003 e 2014, período de recorte metodológico deste trabalho e que compreende nesta análise a transição do neoliberalismo para o Neoextrativismo, a exploração de petróleo, por meio de avanços tecnológicos e de reestruturação da Petrobras, foi tornada pelo Estado como uma das atividades extrativistas mais praticadas em território nacional (MORAES, 2013). Mais especificamente, as atividades de pesquisa e extração de petróleo em águas profundas do litoral brasileiro.

Um das características basilares do neoextrativismo é o significativo aumento da exploração de recursos primários para exportação e participação do capital multinacional nas atividades extrativistas. Este fato é notável no que tange à exploração de petróleo e gás natural no Brasil, que chegou à marca de 138,978 milhões de barris exportados no ano de 2013. O gráfico a seguir, obtido a partir dos dados publicados pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) no Anuário Estatístico de 2014, sistematiza o aumento das exportações e os principais destinos da produção de petróleo entre os anos de 2003 e 2013 no Brasil.

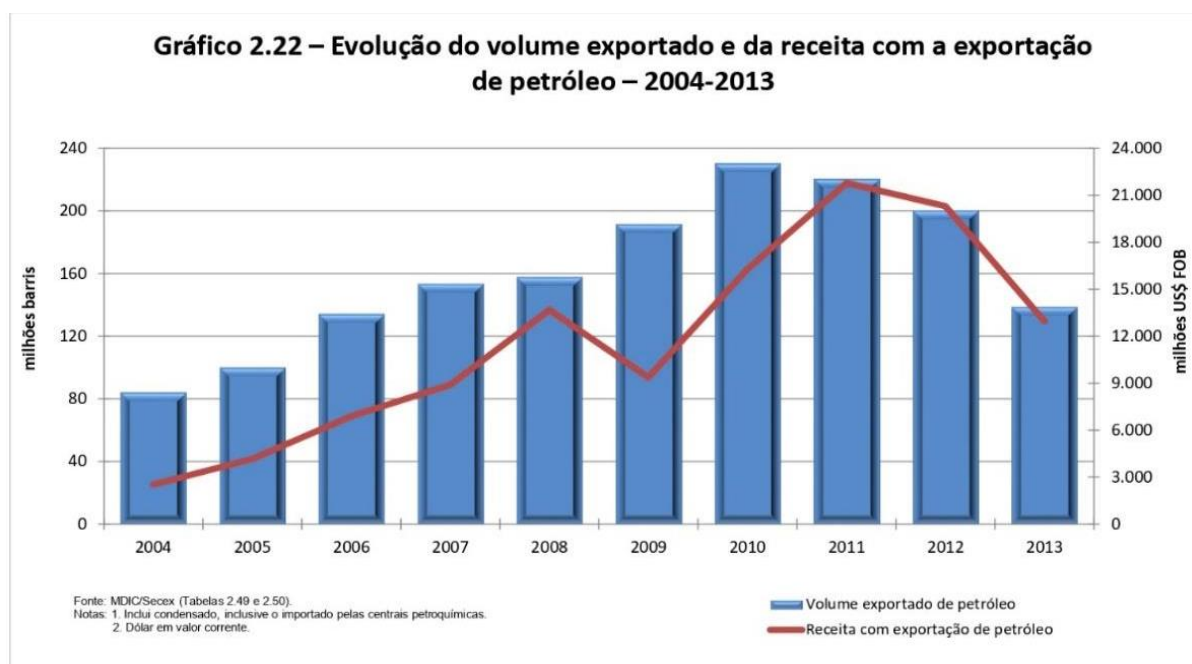


Figura 4 Evolução do volume exportado e da receita com a exportação
Fonte: Agência Nacional de Petróleo (ANP) no Anuário Estatístico de 2014.

O mapa a seguir, elaborado pela Agência Nacional de Petróleo (ANP) em 2015, expõe o volume de óleo produzido nos campos de petróleo brasileiros. Por esse mapa é possível notar a localização da Bacia de Campos, suas proximidades com os municípios costeiros e a dimensão da produção de petróleo até o ano de 2015.

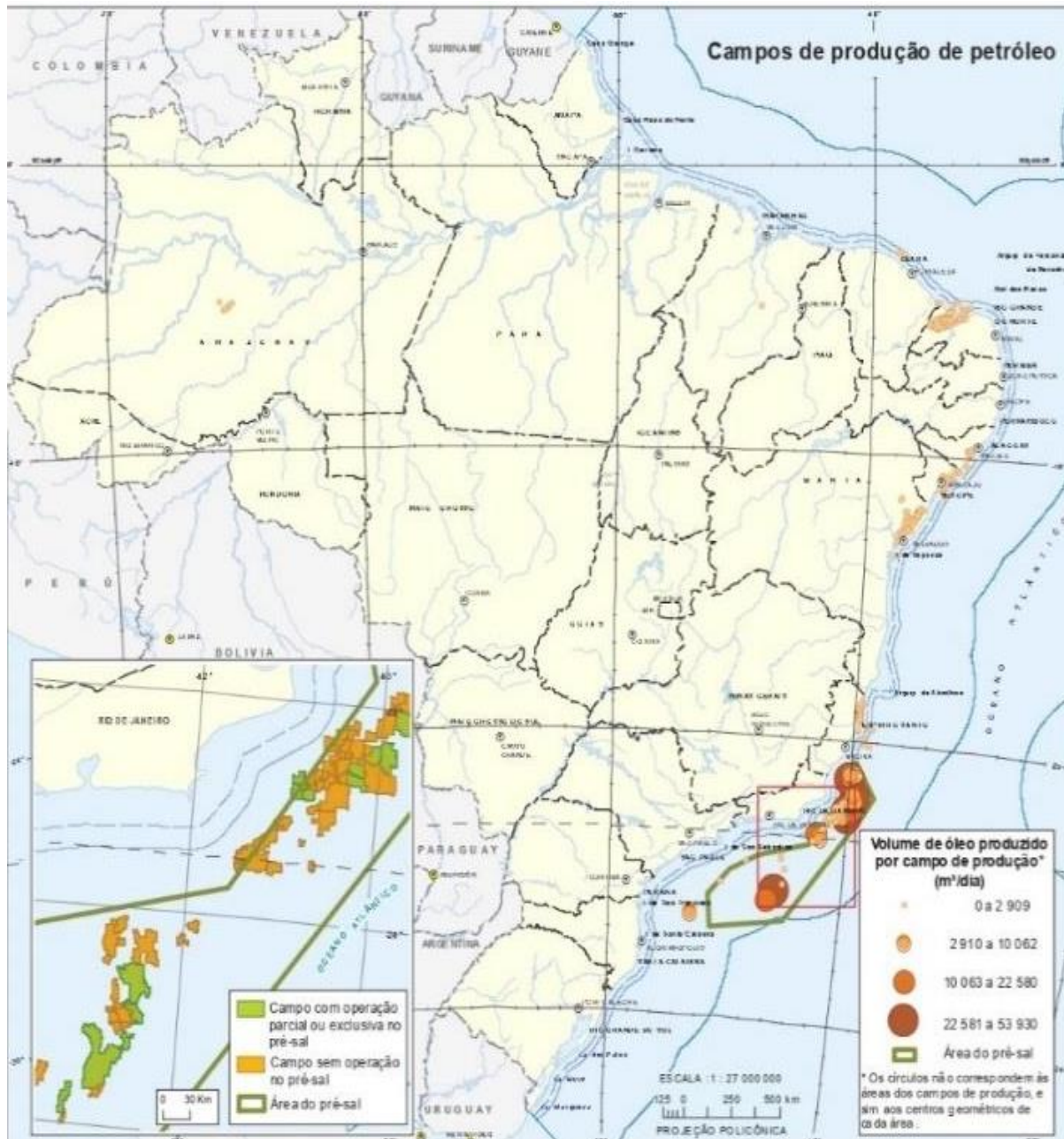


Figura 5 Mapa sobre os campos de produção de petróleo no Brasil
 Fonte: Agência Nacional de Petróleo (ANP) no Anuário de 2015.

A produção de petróleo passou de um pouco mais de 400 milhões de barris no ano 2000 para 823 milhões de barris em 2014, segundo dados do IBGE (2021). No mesmo período, 92,5% do petróleo brasileiro era explorado no mar - em 2014 a região fluminense da Bacia de Campos produziu 60% do petróleo explorado no Brasil - e o país chegou à marca de quase

autossuficiência, importando apenas 7% do produto para consumo interno (IBGE, 2021). Quase todo o petróleo explorado no Brasil foi produzido no mar, entre águas rasas, águas profundas e no pré-sal da Bacia de Campos.

A reprimarização da economia²³ é um dos atributos do Neoextrativismo que ocupa grande parte dos debates socioeconômicos. Segundo Piquet (2007), no “caso específico da indústria do petróleo, por constituir atividade de capital intensivo, tecnologicamente sofisticada e, ainda, desejada e disputada internacionalmente”, muitos dos benefícios advindos da indústria petrolífera foram defendidos como positivos. Neste sentido, a indústria do petróleo reconfigura a interpretação de que a exploração de recursos naturais coloca a economia nacional em desvantagem para avançar em direção ao desenvolvimento. Isso porque, no caso brasileiro, a Petrobras é promotora de avanços tecnológicos, de capital multinacional e uma cadeia de outros serviços para apoiar a produção *offshore* de petróleo e gás.

A exploração de petróleo no Brasil é apresentada pelo Estado e pela Petrobras como um projeto para o desenvolvimento, com a promessa de autossuficiência nacional em abastecimento de petróleo. Segundo Moraes (2013), foram mais de 30 anos de investimento até a empresa Petrobras S.A, estatal com maior controle das atividades petrolíferas no Brasil, alcançar inovações tecnológicas para a produção de petróleo em águas profundas e ultraprofundas o suficiente para exportar e abastecer o território nacional.

Ao contar a história da estatal e os avanços tecnológicos que tornaram a Bacia de Campos a maior bacia sedimentar produtora de petróleo durante a primeira década do Séc. XXI no Brasil, Moraes (2013) destaca algumas missões assumidas pela empresa para alcançar a independência no abastecimento de petróleo, gás e seus derivados. Segundo Moraes (2013), para cumprir sua missão, a estatal iria assumir, em paralelo às atividades de exploração, “o papel de agente indutor do desenvolvimento de uma rede de empresas fornecedoras de serviços petrolíferos, firmas de engenharia e fabricantes de bens industriais, essenciais às atividades produtivas do petróleo...” (MORAES, 2013, p. 52). Essas atribuições foram adotadas para reduzir a dependência de capital e tecnologia externas. A Petrobras assume, então, o compromisso de atuar como agente indutor de desenvolvimento.

²³ O termo “reprimarização da economia” é uma referência a situações em que a pauta de exportações apresenta uma significativa superioridade em produtos primários. No caso do Brasil, as commodities primárias, como minério, petróleo e soja, foram responsáveis por alertar sobre a reprimarização da economia. Segundo o artigo publicado da Revista Desafios do Desenvolvimento, a reprimarização da pauta de exportações do país já é um fato. Entre 2007 e 2010, a participação das commodities primárias na pauta de exportações brasileiras saltou dez pontos percentuais, de 41% para 51%...” (NASSIF, 2011, p. 42).

Para dar suporte às atividades *upstream e downstream* ²⁴ marítimas de exploração e produção²⁵, os municípios fluminenses costeiros à Bacia de Campos foram motivados a iniciar um processo de estruturação portuária, de serviços, de logística, entre outros, para viabilizar e adaptar as cidades da costa fluminense para a indústria de petróleo *offshore*. Essas adaptações foram realizadas com modificação nos planos diretores municipal e estadual com o objetivo de flexibilizar a legislação ambiental. Desse modo, para Silva (2017) o desenvolvimento esperado para a região não foi equiparável ao volume de estruturas, tecnologias e capital concentrados em alto mar.

A escolha da Bacia de Campos para instalação da indústria de petróleo foi definida exclusivamente a partir da existência de uma ampla base de recursos naturais. Portanto, a instalação da indústria se deu independente das relações culturais e sociais do território, não considerando peculiaridades dos municípios limítrofes à Bacia de Campos, como infraestrutura, dinâmicas econômicas e sociais dependentes do território e capacidade de articulação política para receber o complexo industrial petrolífero (WALTER, 2010).

Acompanhando a compreensão da antropóloga Maria Dione de Carvalho Moraes (2000) sobre a narrativa do desenvolvimento por via da modernização do séc. XX, observa-se que o discurso desenvolvimentista estabelece os territórios ocupados por populações rurais ou tradicionais como espaços vazios, destinados a colaborar com o desenvolvimento nacional graças aos seus recursos naturais. Observamos essa manobra no mar, onde as atividades da pesca artesanal são suprimidas em prol da expansão da indústria petrolífera, inicialmente com a Petrobras e ao longo dos anos por empresas internacionais, como a Shell.

O surgimento de novas atividades econômicas para apoio à indústria petrolífera na Bacia de Campos transformou os municípios e o mar em territórios destinados à exploração de petróleo e gás. As transformações difusas nos territórios, por vezes não são identificados ou relacionados à cadeia produtiva de petróleo. A região é marcada pela expansão econômica e urbana com rápido adensamento demográfico ocasionados pela iminente migração de trabalhadores atraídos pelos postos de trabalho da indústria petrolífera (MAGALHÃES, 2015).

²⁴ Existem três termos em inglês muito usados na literatura sobre exploração e produção de petróleo: *Upstream*, que são as atividades de busca, identificação e localização das fontes de óleo, e o transporte desse óleo extraído até as refinarias; *Midstream*, que são as atividades de refino, quando as matérias-primas (hidrocarbonetos) são transformadas em gasolina, diesel, querosene etc.; e *Downstream*, que é a fase da logística, do transporte, da distribuição e da comercialização dos derivados do petróleo.

²⁵ De acordo com a definição da Agência Nacional de Petróleo (ANP), a fase de Pesquisa ou Exploração consiste no conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural (Lei nº 9.478/97) e Produção é referente à fase de extração e beneficiamento do petróleo.

Tal fato implicou em uma migração de mão de obra qualificada que transformou algumas áreas, geralmente as orlas e os centros urbanos, em áreas de alto padrão social, contribuindo para dinâmica econômica local. A especulação imobiliária, provocada pelo movimento migratório, também deslocou as populações, sobretudo as comunidades de pescadores(as) artesanais, para áreas mais afastadas e com poucos aparelhos de assistência municipal, localidades ocupadas pelo movimento migratório dos trabalhadores com pouca ou nenhuma qualificação que geralmente ocupam os postos de trabalho temporário e com baixa remuneração.

A inserção da lógica industrial e modernizadora na região Norte Fluminense transformou a dinâmica socioespacial nas áreas de influência dos campos explorados. Sobre esse ponto, os autores Ferreira & Junior (2017) tratam da cidade de São João da Barra, que adaptou o Plano Diretor Municipal para possibilitar a construção do Complexo Portuário do Açu, com a expectativa de geração de emprego e renda no município.

Uma situação parecida pode ser observada nos relatos apresentados no Estudo de Impacto Socioeconômico do Complexo Industrial e Logístico Barra do Furado (CBF), na cidade de Quissamã (NETRAD/UFF, 2010), que ressalta a necessidade de haver “proposições alternativas à pesca artesanal” uma vez que “O CBF inviabiliza a pesca de mar nas condições em que é realizada atual e historicamente” (NETRAD/UFF, 2010). O Relatório descreve a preocupação das comunidades pesqueiras com a possibilidade de alteração nas suas atividades e na remição de comunidades tradicionais para a implementação do empreendimento. O relato a seguir foi retirado do Estudo de Impacto Socioeconômico do CBF:

Vocês podem ver aqui (mapa), é início lá da praia. Daqui ao rio... Nós estamos aqui, ó, nós estamos agora, essa comunidade aqui, é uma comunidade de pescadores artesanais. É o local mais nativo que nós temos, local da cidade mais nativo. Aqui é o rio, aqui é o mar.

Feito a nossa barrinha lá, nossa região é muito parecida só que um canal que liga a segunda maior lagoa do País que é a Lagoa Feia e ai tem essa comunidadezinha. Existe uma comunidadezinha lá, são os nativos.

Dependendo da área disponível que vocês têm para implantação do estaleiro, tem que deslocar pessoal que vai precisar

Porque essa comunidade onde vai ser o estaleiro é longe da sede do município, 32 Km. O estaleiro vai ser no meio dessa comunidade, que é aquela comunidade que você mostrou ali o estaleiro vai ser mais ou menos naquela área descampada lá. (NETRAD/UFF, 2010).

Em ambos os casos, os projetos portuários foram elaborados avaliando uma localização estratégica para logística entre a indústria offshore e as atividades em terra da cadeia produtiva de petróleo e gás. Observando essa situação pela fundamentação do olhar modernizador nos

territórios, é possível perceber que os territórios, na terra e no mar, tradicionalmente ocupados pelos pescadores artesanais, eram considerados substituíveis em prol do desenvolvimento oferecido pelo petróleo. Os territórios ocupados pelo

Até o ano de 2014, o Complexo Industrial e Logístico da Barra do Furado ainda não havia sido construído²⁶. No caso do Porto do Açú, as instalações portuárias foram construídas no território de moradia da comunidade de pescadores artesanais e agricultores familiares. A remoção das famílias para a construção do complexo industrial e portuário ocorreu de maneira conflituosa, chegando à prática violenta com a utilização de força policial para expulsão dos moradores que se recusaram a deixar suas casas:

As ações de desapropriação desconsideraram o sentimento de pertença e de afetividade partilhada por estas famílias em relação ao território em que viviam. Na realidade, a população local foi excluída de todo o processo decisório relativo à cessão territorial aos investidores, culminando na desapropriação impetuosa das terras e desencadeando conflitos de outra tonalidade, cujo referencial foi a aniquilação do patrimônio (i)material de inúmeras dessas famílias (PRADO E ROCHA, 2015, p. 332).

Apesar desses empreendimentos não serem diretamente ligados à produção petrolífera em alto mar, a escolha estratégica desses locais para a implementação dos megaprojetos está relacionada com a proximidade desses municípios às plataformas produtoras de petróleo na Bacia de Campos, conferindo a “vocalização regional” para o petróleo.

A perda de território das comunidades pesqueiras para a indústria petrolífera não é restringida à ocupação do ambiente terrestre, uma vez que ela ocorre de modo mais abrupto no mar, onde os territórios pesqueiros foram ocupados pelas plataformas e os navios de apoio à produção de P&G. Nesses casos, como mostram todos os documentos pesquisados, é possível perceber que os impactos sociais e ambientais negativos desses empreendimentos foram maiores e mais perceptíveis pela população local do que os possíveis impactos positivos.

Para o economista Robson Dias Silva (2017), a concentração da produção de petróleo em águas profundas não é reverberada em termos econômicos em terra. Ao comparar o montante econômico gerado pela produção de petróleo nos anos 2000, as cidades ficaram em desvantagens na geração de emprego, renda e desenvolvimento urbano.

Como discutem Santos e Milanez (2013) em sua pesquisa sobre o neoextrativismo, nas atividades de mineração no Brasil o Estado assume nesse contexto compromissos com duas

²⁶ Não foram encontrados dados que indicassem a inauguração do CBF até o ano de 2019, ano em que uma reportagem da Prefeitura de Quissamã indicava que as obras ainda estavam paradas (QUISSAMÃ, 2019).

agendas distintas: “Por um lado, ele retoma algumas das atribuições definidas pelo modelo de substituição de importações e, por outro, recebe novas responsabilidades propostas pelos governos progressistas”. No caso da indústria de petróleo, o Estado atua para proteger interesses do capital multinacional e internacional, diminuindo o monopólio da Petrobras, mas amplia sua capacidade de produção, tornando-a uma multinacional, e adaptando a legislação para flexibilizar e agilizar os processos de licenciamento ambiental, ao mesmo tempo em que fortaleceu a atuação dos órgãos públicos de gestão e controle dos recursos naturais, como por exemplo os concursos públicos para contratação de analistas ambientais para o IBAMA e, até certo ponto, maior autonomia para as instituições, conforme será comentado melhor nas seções seguintes.

As rendas dos *royalties* e participações especiais de petróleo são um bom exemplo para compreender a atuação do Estado no modelo político do neoextrativismo. Os *royalties* são um instrumento de compensação financeira devida, por parte das empresas produtoras de petróleo e gás, à União, aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios beneficiários. Em suma, é uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis. Os recursos chamados participações especiais são compensações financeiras extraordinárias devidas pelas empresas que exploram campos com grande volume de produção e/ou grande rentabilidade (ANP, 2020).

Na alusão aos *royalties*, a existência de uma legislação específica que obriga os governos a utilizarem *os royalties* em políticas públicas sociais, intergeracionais nos setores educacionais e na saúde pública, sustenta o argumento de que a superexploração de petróleo é uma via econômica para o desenvolvimento. Neste sentido, os governos progressistas tendem a permanecer na mesma lógica de exploração da natureza, agora simbolizada pelo discurso compensatório de que a arrecadação de *royalties* ajuda o desenvolvimento do país.

A agenda assumida pelo Governo Federal, entre os anos de 2003 e 2014, dialoga com duas perspectivas socioeconômicas: uma que versa uma narrativa de que para superar o subdesenvolvimento o investimento nas *commodities* seria o caminho mais eficiente para estabilização econômica, capaz de promover mudanças sociais as classes menos abastadas, e um programa de governo direcionado pelas demandas dos movimentos sociais e políticos defendendo que deve-se ter como prioridade o investimento direto nos direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988.

Para Bronz (2009) e Serrão (2012), existiram duas direções de políticas de desenvolvimento para a região da Bacia de Campos empenhadas em alinhar o desenvolvimento

econômico com o desenvolvimento sustentável. A Petrobras, como principal produtora de petróleo na região, foi uma das pioneiras na execução de projetos de responsabilidade social calcados nas narrativas do desenvolvimento sustentável. Os projetos socioambientais, segundo Juliana Silva (2008), são percebidos positivamente como propulsores de transformação na maioria dos municípios da Bacia de Campos, posto que atuam na oferta de serviços de obrigação estatal, como cursos de capacitação, ações de saúde e fomento em projetos municipais. Contudo, esses projetos, de caráter assistencialista, estabelecem relações de lealdade com as comunidades, desmobilizando os grupos sociais mais vulneráveis e mais dependentes dos serviços, programas e postos de trabalho oferecidos pelas empresas poluidoras, e são esses grupos que geralmente são o mais atingidos pelos impactos negativos dos empreendimentos industriais (SILVA, 2008).

A estratégia brasileira para o desenvolvimento entre os anos de 2004 a 2014 utilizava como vetores para expansão socioeconômica investimentos no fortalecimento do mercado interno, na ampliação da capacidade produtiva em recursos naturais, em infraestrutura econômica e social. No neoextrativismo brasileiro os resultados desses investimentos foram fomentados por políticas públicas, como o programa Bolsa Família, a política de expansão e melhoria do serviço público, o Programa Minha Casa Minha Vida, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC)²⁷ e programas de investimentos em exploração de petróleo e gás, inclusive na camada de pré-sal. Tais medidas de desenvolvimento tinham como objetivo o crescimento econômico e sustentável com redução das desigualdades sociais e regionais (CARDOSO e NAVARRO, 2016).

O Estado neoextrativista é marcado por sua pluralidade de espaços para atuação de diversos atores, um modelo de desenvolvimento que alia a defesa dos direitos sociais ao desenvolvimento econômico com forte atuação estatal. Particularmente na esfera federal, o fortalecimento da atuação estatal com “recursos fiscais, humanos, tecnológicos e logísticos” (CARDOSO e NAVARRO, 2016) para mediar, regular, planejar e executar políticas e programas públicos foram significativos para as atividades de exploração de petróleo e gás.

²⁷ O PAC foi um programa de grande complexidade, não sendo possível dentro do escopo desta pesquisa realizar uma análise detalhada desse Programa de Governo estruturado em um conjunto de medidas para fomentar os investimentos público e privado “promovendo o crescimento acelerado do país com diminuição das desigualdades de renda e entre regiões, preservando, entretanto, o equilíbrio fiscal e monetário e reduzindo a dívida e a vulnerabilidade externa” (MORAES, 2021). Enquanto Programa de Governo, o PAC atuou em uma rede complexa de ações, interligando diversas medidas tanto no âmbito de investimentos econômicos quanto no de proporcionar uma melhor gestão pública dos investimentos (CARDOSO e NAVARRO, 2016). Para saber mais, ver em: https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?searchword=PAC&ordering=category&searchphrase=all&Itemid=32&option=com_search

Certos de que atividades extrativistas *offshore* na Bacia de Campos, como outras demais atividades de exploração de recursos do meio natural, comumente são acompanhadas pelos impactos positivos e negativos das relações econômicas, ambientais e sociais estabelecidas no território, o estado brasileiro atuou para garantir premissas do desenvolvimento sustentável, por meio de procedimentos de fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal, reconhecendo que os impactos dessas atividades atingem as populações que vivem próximas aos empreendimentos, destacando a expropriação material e as desigualdades sociais advindas das novas relações sociais, econômicas, políticas e dos interesses de uso do território (IBAMA, 2003).

Com o aumento da produção de petróleo consequentemente ocorre a aceleração e a ampliação dos impactos socioambientais²⁸. Na indústria offshore de petróleo e gás, tais impactos são propagados por um amplo território litorâneo que abrange o ambiente marinho, os ambientes urbanos e rurais dos municípios litorâneos da Bacia de Campos. As transformações, ou os impactos socioambientais direta ou indiretamente ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás na região norte fluminense, apresentam características positivas e negativas que se difundem na região, provocando outros impactos no território.

Ressalta-se que os impactos atingem o meio natural prejudicando o habitat de espécies da fauna e da flora marítima, podendo causar, inclusive, a ameaça de extinção de espécies. Os impactos são classificados em diferentes tipos. Existem os impactos ao meio físico, que são aqueles que alteram a qualidade da água, terrestre e do ar. Os impactos do meio biótico são aqueles que alteram a vida da fauna e da flora. E, por fim, os impactos socioeconômicos, que são aqueles que alteram a realidade social da população. Os impactos são classificados como ‘impactos efetivos’, advindos de atividades operacionais em condições normais de funcionamento das plataformas, e ‘impactos potenciais’, os impactos decorrentes de acidentes eventuais ou/e situações emergenciais. Ainda é possível encontrar na literatura especializada os cumulativos ou sinérgicos, que não provenientes do acúmulo de outros impactos e, ou, associados aos impactos diretos. As transformações ocorridas no mar e na terra ao norte da Bacia de Campos alcançaram as comunidades de modo direto ou sinérgico, provocando alterações na biodiversidade e no meio social de maneira assimétrica (QUINTAS, 2006).

As transformações vivenciadas na região são marcadas pelos impactos diretos e seus desdobramentos no território. As dinâmicas econômicas locais, a fim de promover o

²⁸ Neste trabalho consideramos impacto socioambiental as alterações no ambiente natural e social em territórios delimitados, provocadas por atividades humanas potencialmente capazes de alterar o meio ambiente.

desenvolvimento na região, operam sobre o uso e a ocupação do território terrestre e marinho no fomento aos paradigmas do desenvolvimento econômico, como geração de empregos, arrecadação de impostos, investimentos na infraestrutura municipais, na dinamização econômica, nos avanços sociais decorrentes dos impactos gerados pelos *royalties* de petróleo e na implementação de projetos socioambientais. Paralelamente são sentidos pela população os prejuízos ambientais ligados ao aumento da poluição, à especulação imobiliária, às restrições a áreas de pesca provocadas pela ocupação do espaço marinho, ao crescimento populacional e às alterações nas dinâmicas sociais e econômicas que supervalorizam “o petróleo” e desvalorizam as outras atividades, como pesca e agricultura. Geralmente, as compensações e indenizações das interferências mais abruptas acontecem de maneira verticalizada, sem considerar os valores imateriais que lhe são banidos, como por exemplo a remoção das famílias do Açú e o projeto de geração de renda na agricultura, que objetivamente foi uma boa alternativa para aquelas famílias, mas simbolicamente retirando delas o direito de ser pescador. Assim como os impactos produzem problemas ambientais ao meio físico-natural causando riscos à biodiversidade, esses também avançam sobre o meio social das comunidades locais, atingindo principalmente a pesca artesanal que recebem os impactos diretos, indiretos e difusos. Portanto, os impactos podem ser positivos para uns e negativos para outros.

Os grupos abastados de poder econômico, ou de poderes simbólicos concedidos pela dinâmica entre Estado e capital para ocupar as áreas antes tidas como carentes de desenvolvimento, foram os grupos que, geralmente, usufruíram dos impactos positivos, por terem a outorga de utilizar os recursos naturais para empreendimentos da cadeia produtiva de petróleo e gás. A cadeia produtiva de petróleo foi conferida pelo Estado como vetor de desenvolvimento e o grupo de atores sociais envolvidos com a promoção da indústria petrolífera atuou na ocupação dos espaços marinhos e terrestres sem considerar os diferentes atores ligados às distintas dinâmicas sociais do local. A generalização do território como destinado à verdadeira “revolução industrial do petróleo” impulsionou a invisibilidade desses atores como grupos social e econômico, ocasionando em um verdadeiro cercamento do mar.

Como pontuou Polanyi (2000), “a crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica. Este papel consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo da mudança, apressando-o ou diminuindo-o conforme o caso.”. No Neoextrativismo brasileiro, e mais especificamente no extrativismo de petróleo e gás, o Estado agenciou políticas públicas coerentes com o projeto de desenvolvimento social, interferindo em setores que a economia liberal não foi capaz de promover. Um bom exemplo foi a deliberação dos *royalties*

para a educação. Muitos municípios da região deram bolsas de estudos e passagens intermunicipais para que seus munícipes frequentassem universidades. Mas ainda assim mantendo os incentivos à intensificação das atividades extrativistas e industriais.

Em relação aos projetos que interferem diretamente no meio ambiente, o Estado acionou alguns paradigmas do desenvolvimento sustentável, agindo como regulador e mediador dos interesses aos recursos naturais marinhos, confiando que medidas assistidas de perto seriam eficazes de oportunizar um reflexo positivo na sociedade, por meio da implementação de programas compensatórios, como os *royalties*. A ocupação da indústria petrolífera construída com intencionalidades sociais e políticas de um grupo de atores específicos, expressa a visão de tendência “natural” para ocupação do território. Portanto, a ocupação do território pesqueiro pela cadeia produtiva de petróleo e gás está relacionado às relações de poder.

A dualidade estatal agiu em duas frentes que, ao primeiro olhar, são improváveis. Um direcionamento que abre as portas para atuação do capital privado por meio de programas e incentivos para acelerar a exploração de petróleo e gás, com recursos do PAC (GOVERNO DO BRASIL, 2018), por exemplo. E um alinhamento desses recursos para finalidades sociais, como na Lei nº 12.858/2013, que estabelece a destinação dos *royalties* do petróleo para a saúde e a educação (CARDOSO e NAVARRO, 2016). Dentro de um contexto de fortalecimento do Estado, estabelecendo maior transparência, controle e eficiência na gestão das estatais, como regra o Decreto nº 6.021/2007, e criando programas como o Programa de Fortalecimento do Licenciamento Ambiental Federal (ProLAF), que visava promover a modernização do LAF (IBAMA, 2016) .

A problemática ambiental explanada pelo Clube de Roma na década de 1970 modificou o discurso sobre os modelos de desenvolvimento, dispondo o meio ambiente como *sine qua non* nos paradigmas do desenvolvimento, direcionando os programas de governo para o desenvolvimento sustentável. No Estado neoextrativista brasileiro, a narrativa do desenvolvimento sustentável é acionada nas atividades extrativistas com procedimentos de gestão, adequados ao tipo de atividade a ser realizada (MILANEZ e SANTOS, 2013), gestão de resíduos sólidos, relatórios de sustentabilidades, controle de emissão de gases poluentes e outros métodos de gestão ambiental.

Nas atividades extrativistas do petróleo e gás, o Estado atua no campo do desenvolvimento em um segundo grupo de atores sociais, representado por servidores públicos federais na gestão ambiental pública. A gestão ambiental pública é responsável por mediar os interesses e conflitos entre os atores sociais “que agem sobre os meios físico-natural construído”

com objetivo de garantir (QUINTAS, 2006), conforme o Artigo nº 225 da Constituição Federal, o direito de todos e todas ao meio ambiente equilibrado, sadio e preservado para as presentes e futuras gerações.

No modelo de desenvolvimento neoextrativista, tal como ocorreu no Brasil durante o *boom* do petróleo, os princípios progressistas que caracterizavam esse governo portavam em si argumentos que vislumbravam o desenvolvimento social, defendendo ser necessária adequação e equidade entre os interesses do capital privado e os interesses da população em geral. Nesse sentido, a gestão ambiental pública e toda a sua reestruturação organizada durante o neoextrativismo brasileiro formaram um grupo de sujeitos sociais atuantes na regularização da produção de P&G. No caso da Bacia de Campos, por ser um território de interesse e dimensões nacionais, o Instituto Brasileiro de Meio Ambiente e Recursos Naturais – IBAMA é o órgão responsável por conceder as licenças, ou seja, as autorizações para que a realização das atividades de pesquisas e perfuração no ambiente marinho a fim de produzir petróleo e gás.

2.3 As disputas por acesso e controle aos recursos naturais e ao território marinho

Observar a ocupação histórica da indústria petrolífera nos municípios do litoral fluminense possibilitou notar que a Bacia de Campos é mais do que uma bacia sedimentar com uma indústria no mar. Segundo Bronz (2005), a configuração territorial formada entre os municípios é o resultado de diferentes formas de apropriação dos territórios sobrepostos ao sítio geográfico, resultando num mapa difuso, entrecortado por linhas que unem e fragmentam os interesses dos grupos sociais que vivem do território marítimo e terrestre.

O território se transforma mediante as relações de poder, da apropriação direta dos recursos naturais, da consolidação de políticas públicas que regulamentam a expansão das fronteiras do extrativismo sobre o que era, antes das plataformas, território pesqueiro. O Estado, que fomenta a indústria de petróleo, considera o mar como território vazio e a ocupação desse território pela indústria petrolífera é, para o Estado, “o aproveitamento de suas vantagens estratégicas, geopolíticas e econômicas” (BRONZ, 2005, p. 24).

Segundo Bronz (2005, p. 24), “a ocupação da Bacia de Campos é resultado de um projeto nacional de colonização das áreas marítimas do país através da implementação de uma atividade econômica de base, ligada à indústria petrolífera de monopólio estatal”. Para a autora,

o projeto desenvolvimentista de exploração de petróleo na Bacia de Campos é resultado de esforços para realização de grandes projetos de desenvolvimento, que visavam a ocupação geopolítica e econômica do território nacional.

Para a indústria petrolífera, a natureza é um recurso econômico e sua exploração pode ser recompensada em valores monetários; mas para as pescadoras e os pescadores artesanais, a natureza não é distanciada das relações culturais, a natureza significa mais do que um espaço a partir do qual eles extraem sua renda, a natureza é um território que lhes permite exercer seu modo de vida (VARANDA, MARTINS e VIEIRA, 2020).

Num primeiro momento, os efeitos socioambientais negativos dessa indústria são evidenciados em ocorrências pontuais, como derramamento de óleo, acidentes ou crimes ambientais, e não parecem atingir diretamente nenhum espaço socialmente habitado. Mas, em alto mar, onde essa indústria foi instalada com suas enormes plataformas que podem chegar a 10 mil m² (Petrobras, 2014) existem outras atividades econômicas e sociais, como a pesca artesanal marinha.

A instalação dessa indústria reverbera na ocupação do espaço marinho limitando os espaços socialmente organizados pelos pescadores artesanais. Os barcos pesqueiros devem manter uma distância mínima de 500m de qualquer embarcação de apoio ou plataforma de produção de petróleo. Tal fato foi percebido por todas as comunidades de pesca que vão a alto mar para exercer suas atividades, segundo o PCR-BC e os diagnósticos pesquisados. Não só a presença das plataformas limita o território pesqueiro, mas todo o conjunto de atividades ligadas à indústria do petróleo sobrepõe o espaço culturalmente da pesca artesanal, gerando conflitos socioambientais.

Os conflitos socioambientais são evidenciados nas relações desiguais que envolvem grupos sociais com diferentes vivências sobre o uso, apropriação e significação de um território. Os conflitos socioambientais são fundados nas desigualdades de poder que gera impactos negativos e acesso injusto ao ambiente: “esses conflitos podem ser compreendidos como interesses e estratégias diferentes de apropriação e aproveitamento da natureza, que expressam as tensões nos processos de reprodução dos modelos de desenvolvimento” (VARANDA, MARTINS e VIEIRA 2020, p. 6). Na Bacia de Campos, os conflitos são manifestados por grupos de pescadores impactados pelas atividades econômicas de exploração de petróleo e fica a cargo do Estado, por meio dos órgãos de gestão ambiental pública, garantir o equilíbrio e o uso da natureza por todos os grupos interessados.

Os impactos apresentados nos documentos exigidos pelo LAF de petróleo e gás apresentam que a apropriação do espaço marinho pela indústria petrolífera limita o uso das famílias de pescadores ao território de pesca. O resultado dessa ocupação é convertido em conflitos socioambientais pelo uso do espaço marítimo, causados por um conjunto de enfrentamentos entre os pescadores artesanais em relação à apropriação material e simbólica dos recursos do território marinho.

As fronteiras do extrativismo de petróleo e gás na bacia de Campos se expandem pelo mar, subjugando as atividades da pesca artesanal. Dada a potencialidade dessa indústria, tanto em capital como em tecnologia, a expansão das atividades de exploração de petróleo em águas ultraprofundas acentuou a ocupação do território marítimo e modificou as dinâmicas sociais, econômicas e culturais nos municípios diretamente influenciados pelo complexo industrial petrolífero. Os efeitos dessa indústria se expandiram no território tanto para os municípios que confrontam seus litorais com a bacia de Campos quanto em alto mar, onde atividades econômicas ligadas à pesca artesanal foram minimizadas em nome do desenvolvimento econômico e os possíveis impactos positivos proporcionados pela indústria petrolífera.

A socioantropologia marítima (DIEGUES, 2003), ou da pesca, compreende essa atividade artesanal como um conjunto de práticas simbólicas produzidas por habilidades cognitivas e culturais que relacionam o ambiente aquático, terrestre e social em um conjunto de símbolos que representam as práticas laborais e o modo estar e viver na natureza.

A territorialidade dos pescadores artesanais é baseada na produção social e simbólica do mundo oceânico e do mundo continental. É nesse universo que as marcações ressaltadas por Maldonado (1994) constroem modos de viver, de conhecer e de dividir o espaço marinho: “sem dúvida, uma prática social ligada à territorialidade, conceito que informa fundamentalmente o conhecimento marítimo e outras práticas que a elas se associam (MALDONADO, 1994, p. 98). A autora ainda ressalta que, para os pescadores, os territórios marítimos são lugares conhecidos, nomeados, usados e definidos. A familiaridade de cada grupo de pescadores com uma dessas áreas marítimas cria territórios que são incorporados à sua tradição” (MALDONADO, 1994, p. 105).

Quando os grandes empreendimentos petrolíferos ocupam territórios de populações tradicionais que praticam a pesca artesanal, os usos que tais empreendimento fazem dos recursos naturais afetam drasticamente os modos de vida tradicionais, ocasionando, principalmente, limitações territoriais em locais tradicionalmente utilizados pelos pescadores e destruindo recursos naturais que são fonte de subsistência dessas populações.

O quadro a seguir apresenta os dados retirados do relatório Termo de Ajustamento de Conduta da Bacia de Campos, TAC de Produção-BC²⁹, com os principais impactos sofridos pelos pescadores artesanais na Bacia de Campos ocasionados por 29 plataformas de petróleo da Petrobras.

Quadro 1 Interferências da Indústria Petrolífera à Pesca Artesanal

IMPACTO	DESCRIÇÃO	CLASSIFICAÇÃO
Interferência na pesca da região	Diversas atividades de pesca artesanal e industrial são desenvolvidas na área ocupada pelas plataformas abordadas. A atividade da pesca está diretamente ligada à captura de peixes como o Dourado, atuns, âncora, Lage, cavalo, pargo, namorado, batata, garupa, germe e cação. Ao redor das plataformas são delimitadas pela NORMAM 08 da Capitania dos Portos as zonas de exclusão que proíbem a presença de barcos de pesca em um raio de 500m em torno das plataformas de petróleo. Nessas regiões, além do impacto da restrição da área em torno das plataformas, podem ainda ocorrer interações negativas com embarcações de apoio na rota entre as plataformas, com possibilidade de prejudicar redes e pretextos de pesca. Assim como interferência esporádica em operações de captura de pescado em operações de desativação e retirada de plataformas.	Negativo, impacto direto, regional, de curto prazo, temporário, reversível, baixa magnitude e média importância
Aumento da demanda por áreas de destinação final dos resíduos	As plataformas geram resíduos domésticos provenientes dos camarotes do setor de alimentação e resíduos industriais decorrentes de atividades realizadas e dos insumos de equipamentos utilizados. Os resíduos gerados são classificados de acordo com a norma da ABNT NBR 10 004 2.2 1004 e parte dos resíduos gerados destina-se para reciclagens, como metais, papéis, plásticos, resíduos oleosos etc. Os resíduos perigosos são transportados conforme a legislação e regras vigentes.	Negativo, direto, regional, temporário, reversível, média de magnitude e alta importância
Interferência do tráfego Marinho	Com o objetivo de garantir o aumento da segurança das atividades de exploração e produção e evitar riscos de colisão, poluição e danos ao meio ambiente, foi delimitada de acordo com a organização marítima Internacional - EMO uma área da bacia de Campos denominada polígamo de exclusão, em que os navios que estejam envolvidos na atividade de apoio à produção e prospecção de petróleo e gás devem evitar navegar o tráfego marítimo local embarcações de transporte de pessoas e cargas também impactado pela movimentação das embarcações de apoio às plataformas envolvidas na atividade de produção de petróleo e gás da bacia de Campos.	Negativo, direto, regional, de curto prazo, temporário, reversível, baixa magnitude e média importância
Aumento da arrecadação tributária e distribuição de <i>royalties</i>	Durante todo o período de produção de óleo e gás na região da bacia de Campos é necessária a compra de insumos e abastecimento rotineiro das embarcações. A aquisição desses insumos acarretará o aumento de arrecadação tributária através do pagamento de impostos e taxas municipais, estaduais ou federais, conforme o caso. Essas alíquotas, juntamente com os impostos e taxas, promovem um rápido crescimento das receitas orçamentárias dos municípios da bacia de Campos.	Positivo, direto, regional, de longo prazo, temporário, reversível, média magnitude e alta importância

²⁹ Considerada a maior reserva petrolífera do Brasil, a bacia de Campos foi descoberta pela Petrobras em 1974. Durante a década de 1980, diversas plataformas da Petrobras iniciaram suas atividades de produção da bacia de Campos sem passar por todo o processo de licenciamento ambiental que existe atualmente, pois nessa época esses procedimentos ainda não se encontravam totalmente regulamentados no Brasil. Foi somente na década de 1990 que procedimentos específicos para o licenciamento ambiental da atividade de produção marítima de petróleo e gás foram regulamentados no Brasil, através da resolução CONAMA 23/94 237/97. Considerando a importância estratégica e o relevante interesse público do abastecimento de petróleo e gás no país, não se considerou paralisar as atividades de produção nas plataformas da bacia de Campos que não estavam adequadamente licenciadas para operar. Optou-se por regularizar o licenciamento ambiental dessas plantas mantendo-as em operação durante esse período de regularização, desde que respeitasse a legislação ambiental vigente no país. Em decorrência dessa situação, em 23/12/2002 foi firmado o Termo de Ajustamento de Bacia de Campos (TAC de Produção-BC) entre a Petrobras e o IBAMA, com participação da Agência Nacional de Petróleo-ANP (Processo administrativo 0202 2.0809/02).

Geração de emprego e renda	Com a implementação de atividades petrolíferas na bacia de Campos ocorre a diversificação das demandas, resultando no surgimento de novas atividades econômicas em todos os setores da economia antes não disponíveis na região que gera empregos relacionados direta ou indiretamente as atividades do petróleo.	Positivo, direto, regional, de médio prazo, temporário, reversível, média magnitude e alta importância
Prejuízos devido a colisão entre embarcações	O risco de acidentes durante a operação está associado à interferência no tráfego Marinho decorrente da navegação das embarcações envolvidas nas atividades de apoio à produção. Devido ao aumento de tráfego marítimo, se leva a probabilidade de colisão entre essas embarcações e outras que utilizam a região para a navegação. Os condutores das embarcações utilizadas na atividade obedecem às regras de navegação da Marinha do Brasil, que estabelece, dentre outros critérios, a preferência de tráfego.	Negativo, direto, regional de curto prazo, temporário, reversível, baixa magnitude e baixa importância.
Restrição do uso de área afetada por derramamento de óleo	As praias utilizadas para recreação, turismo, esporte, lazer, pesca etc. ficam impossibilitadas de uso no caso de um derramamento atingir a costa, bem como a coleta de moluscos e a pesca amadora. Instalações como portos de desembarque de pesca e outras atividades cotidianas, profissionais ou amadoras, também sofrem restrições ao uso devido aos efeitos de um eventual acidente de derramamento.	Negativo, direto, regional, reversível, média magnitude e importância.

O quadro acima foi elaborado com dados apenas do Relatório do TAC-BC, mas os impactos apresentados são comuns em outros documentos pesquisados, como diagnósticos regionais e outros RIMAs. Entre as interferências apresentadas, três são classificadas como positivas: arrecadação tributária, distribuição dos *royalties* e geração de emprego e renda. Esses três impactos são estimados como os efeitos positivos da indústria petrolífera na região. Dentro da lógica do desenvolvimento econômico, esses efeitos seriam responsáveis por “desenvolver” a região. No entanto, como vimos no decorrer desta sessão, mesmo os efeitos positivos podem gerar impactos negativos, uma vez que os efeitos positivos não são articulados com ações locais capazes de transformar a realidade dos municípios, por dependerem exclusivamente das dinâmicas econômicas do mercado de petróleo. Fenômenos muito comum com a diminuição das arrecadações dos *royalties* que comprometem os cofres públicos. Sobretudo, ressalte-se que os impactos negativos apresentados recaem, majoritariamente, sobre os pescadores artesanais, são considerados de média a baixa importância e reversíveis. Tal fato reitera que, as atividades da pesca artesanal são sucessivamente submetidas a restrições territoriais inferiorizando esse grupo social enquanto classe trabalhadora e enquanto comunidade tradicional.

Em um documento chamado A Interferência das Atividades Marítimas de Exploração de Petróleo e Gás na Pesca artesanal: Exigências do Licenciamento Ambiental, 2003, escrito pela Coordenação-Geral de Petróleo e Gás – CGPEG/DILIC/IBAMA, foram publicados uma série de impactos reconhecidos pelo órgão federal como os impactos que mais afetam a pesca artesanal no contexto da exploração de petróleo e gás no mar.

Os impactos apresentados no documento foram divididos por duas atividades poluidoras: as atividades de sísmica e de perfuração. Ambas fazem parte das ações extrativas

na exploração de petróleo e gás em águas rasas, profundas e ultra profundas. Segundo o documento supracitado, entre os impactos das atividades sísmicas é possível ocasionar áreas de restrição temporária de acesso a pescadores tradicionais e diminuição do pescado em decorrência de diversos impactos causados ao ambiente marinho. O documento também aponta a exclusão dos pescadores em um raio de 500 metros ao redor das plataformas e os impactos decorrentes às alterações ambientais causadas pela presença das plataformas.

Um fator importante a ser considerado entre os efeitos negativos do “petróleo” à pesca artesanal é referente aos impactos efetivos no meio físico e na biota marinha. Se umas das principais simbologia das comunidades de pescadores artesanais são os conhecimentos sobre os pesqueiros e sobre a vida marinha, os impactos como a alteração da biota marinha bentônica, que alteram as comunidades de organismos que vivem no fundo do mar, ou a presença das plataformas que criam um ambiente que atrai diversas espécies de peixes, sendo muitas de interesse comercial, como atum e Dourados (PETROBRAS e IBAMA, 2015), além das consequências econômicas, esses impactos desorganizam os conhecimentos geracionais sobre os pesqueiros e os ciclos de espécies interferindo nas relações culturais e simbólicas construídas em torno desses saberes.

O lugar ocupado pela indústria petrolífera no litoral norte fluminense foi um território transformado pela e para a indústria petrolífera sobrepondo dois territórios de comunidades pesqueiras, o continente e o mar. Essas transformações são legitimadas pelo Estado e por políticas públicas que fomentam formas de exploração da natureza que não consideram as especificidades socioeconômicas e socioambientais, ignoram as comunidades que fazem uso do território, transformando o território em um “espaço vazio” com potencial espaço para ocupação do capital (DIONE, 2000).

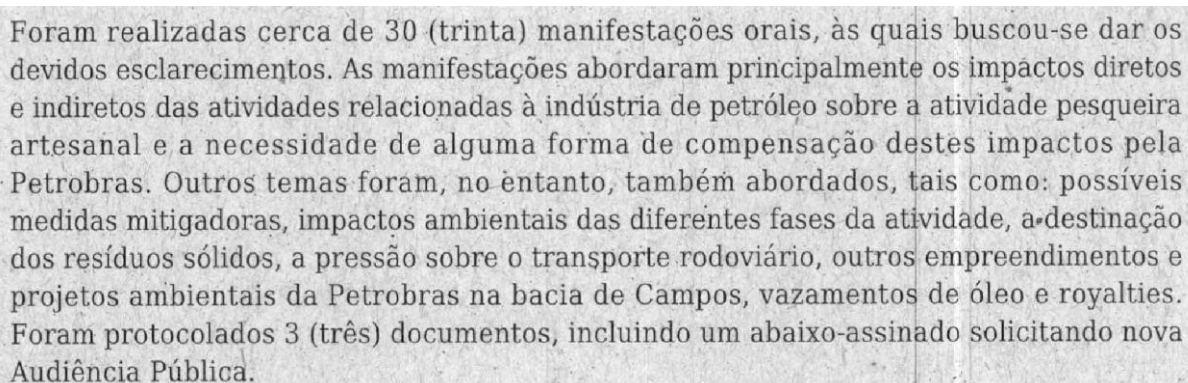
A Bacia de Campos é determinante para o complexo processo de desenvolvimento por via da modernização calcado na difusão das atividades que envolvem a produção de petróleo da Petrobras em âmbito nacional e notavelmente em âmbito local. A ocupação, mesmo que simbólica, do território provocada pela “chegada da empresa”, transformou a realidade política, econômica, social e cultural em “cidades do petróleo”, conseqüentemente eclodindo os conflitos socioambientais entre os mais evidenciados na Bacia de Campos. Conforme relatado do documento “A Interferência das Atividades Marítimas de Exploração de Petróleo e Gás na Pesca Artesanal: Exigências do Licenciamento Ambiental”, publicado pelo IBAMA, “o conflito pelo uso do espaço marítimo é o impacto mais evidente entre a pesca e a atividade de

exploração de petróleo”. A ocupação do espaço marinho pela produção de petróleo provoca uma significativa área de restrição ao acesso de pescadores tradicionais.

A transformação e naturalização desse espaço no território destinado ao petróleo não ocorreu de maneira hegemônica e passiva. Tal direcionamento estava principalmente nas narrativas do Estado e dos setores envolvidos com as atividades petrolíferas, discurso que diverge em relação aos diversos grupos sociais que vivem na região e recebem os reflexos negativos da exploração em larga escala da natureza.

Para os autores Paula e Suertegaray (2018), o avanço da modernização sobre a pesca artesanal deve ser concebido, cientificamente, como um híbrido de ações de grandes empresas e do Estado, em uma disputa entre o presente e futuro. Os pesquisadores chamam atenção que “para o processo modernizador se impor, nega a história dos lugares, dos sujeitos, da tradição, da cultura e da economia local.”. Desta maneira, quando um território se impõe sobre a territorialidade dos pescadores e pescadoras artesanais, sobretudo a partir de uma regularização externa aos acordos da comunidade, se estabelecem os impactos ambientais, as disputas e os conflitos por território e pela territorialidade.

Na Audiência Pública sobre o Termo de Ajustamento de Conduta de Produção (TAC-BC), ocorrida em 29 de setembro de 2015³⁰, com a participação de 630 pessoas, a maioria delas pescadores e pescadoras que ocuparam com suas pautas quase toda as 8 horas da audiência, o espelho de imagem a seguir foi retirado do Parecer Técnico do 02.022000700/2015-66 CPROD/IBAMA:

A imagem mostra um trecho de um documento em português, com o texto transcrita em uma caixa de texto cinza. O texto descreve as manifestações orais realizadas durante a audiência pública, abordando impactos diretos e indiretos da indústria de petróleo sobre a pesca artesanal, a necessidade de compensação, medidas mitigadoras, impactos ambientais, pressão sobre o transporte rodoviário, projetos ambientais da Petrobras, vazamentos de óleo e royalties. Também menciona que foram protocolados três documentos, incluindo um abaixo-assinado solicitando nova audiência pública.

Foram realizadas cerca de 30 (trinta) manifestações orais, às quais buscou-se dar os devidos esclarecimentos. As manifestações abordaram principalmente os impactos diretos e indiretos das atividades relacionadas à indústria de petróleo sobre a atividade pesqueira artesanal e a necessidade de alguma forma de compensação destes impactos pela Petrobras. Outros temas foram, no entanto, também abordados, tais como: possíveis medidas mitigadoras, impactos ambientais das diferentes fases da atividade, a destinação dos resíduos sólidos, a pressão sobre o transporte rodoviário, outros empreendimentos e projetos ambientais da Petrobras na bacia de Campos, vazamentos de óleo e royalties. Foram protocolados 3 (três) documentos, incluindo um abaixo-assinado solicitando nova Audiência Pública.

Figura 6 espelho do parecer técnico sobre a audiência Pública TAC Produção – BC
Fonte: Par. 02.022000700/2015-66 CPROD/IBAMA

³⁰ O recorte de tempo desta pesquisa foi limitado ao ano de 2014, porém, a Audiência Pública realizada em setembro de 2015 é referência e um dos resultados de um processo que iniciou em 2002.

A geração de impactos ambientais, sejam eles reversíveis ou irreversíveis, pesa mais para os que os recebem do que para quem os provoca. Os pescadores e pescadoras artesanais são o grupo social que mais recebem os impactos da indústria petrolífera, pois qualquer meio que sofra impacto atinge a comunidade pesqueira.

Essa população depende incondicionalmente do meio físico e biótico marinho para reprodução de suas atividades econômicas e sociais. Assim, mesmo que o montante de *royalties* tivesse mudado a realidade socioeconômica dos municípios onde vivem os(as) pescadores(as) e suas famílias, e todos os outros programas de transferência de renda tenham dado apoio às comunidades de pesca artesanal, a ocupação do território marítimo provoca um sério processo de exclusão e apagamento da atividade pesqueira, um impacto incomensável às gerações futuras.

As populações atingidas pelos impactos socioambientais são suficientemente capazes de reconhecer os danos e as mudanças no ambiente causados pela indústria petrolífera. Geralmente, a percepção dos impactos socioambientais vem acompanhada dos conflitos, ou seja, as comunidades de pescadores não recebem de modo complacente os danos industriais. Os impactos da cadeia produtiva petrolífera, marcados pela redução dos espaços pesqueiros; redução das espécies; danos aos petrechos de pesca; plataformas ocasionando riscos e tráfego de grandes embarcações, são os maiores geradores de conflitos, assim como foi “evidente dentre os estudos dos conflitos relacionados à implantação do Porto do Açú” (VEIGA, LONGARAY, *et al.*, 2018).

As pescadoras e pescadores artesanais que vivem do e com o mar do norte fluminense vivenciam em dobro os impactos causados pelo complexo industrial de petróleo. Segundo o relatório elaborado por Veiga, Longaray, *et al.* (2018) sobre os impactos que atingem as populações de pesca, “A atividade petrolífera tem como forte característica a apropriação dos territórios aquáticos e terrestres, além da utilização de serviços ambientais.” Os autores também afirmam que entre todos os conflitos ambientais vivenciados pelos pescadores (as) artesanais da região, os conflitos socioambientais com a indústria de petróleo e gás são os mais recorrentes. Ressaltando que neste trabalho são considerados como conflitos socioambientais as reivindicações de grupos sociais que abrangem as diferentes formas de uso e reconhecimento da natureza gerando acesso desiguais e impactos indesejáveis (poluição, especulação imobiliária etc.) entre os grupos sociais (ACSELRAD, 2004).

Nessa perspectiva, as comunidades de pesca artesanal reivindicam constantemente o direito de estar no mar e de usar os recursos naturais deste território, mas não como o

pensamento que caracteriza a modernidade, em que a natureza consiste em “um espaço subalterno que podem ser explorados, arrasados, reconfigurados, de acordo com as necessidades dos regimes de acumulação atuais” (ALIMONDA, 2011, p. 22), mas como territórios marcados por uma “complexidade dos sistemas técnicos, sociais e simbólicos elaborados pelas populações litorâneas no processo de apropriação do espaço marinho que daí retiram sua subsistência” (DIEGUES, 1999).

Para os pescadores artesanais, as relações entre o território marinho e o ofício de pescar não são baseadas na mera transformação da natureza em um produto comerciável. Quando os pescadores da Barra do Açu foram desapropriados e induzidos pelo Porto do Açu a praticarem a agricultura, suponho que essas relações tenham sido desconsideradas e os técnicos do Porto tenham levado em consideração a visão de que o trabalho pode ser reconfigurado, desde que proporcione lucro. Porém, para o pescador que não se desfez da rede e olha para ela com tristeza ao contar sobre a infelicidade de ter sido obrigado a abandonar a pescaria, evidencia que a pesca não é só trabalho, mas modo de vida, cercado de cultura e simbologias insubstituíveis.

O mar, como ressalta o antropólogo Antônio Carlos Diegues (2013), é na maioria das vezes percebido pelas sociedades que vivem a luz da modernidade exclusivamente “como parte do mundo natural, marcado pela existência dos fluxos das marés, e habitado por seres vivos não-humanos, objeto de estudos da oceanografia e da biologia marinha” (DIEGUES, 2003, p. 1). A expectativa criada por essa narrativa considerou as atividades socioeconômicas já existentes no mar do litoral norte fluminense como substituíveis ou adaptáveis às novas necessidades culturais e econômicas demandadas pela indústria petrolífera, ainda mais invisibilizadas do que nas dinâmicas territoriais dos municípios confrontantes à Bacia de Campos.

A narrativa do mar como espaço vazio, junto à desvalorização socioeconômica, sugere que as práticas socioeconômicas dos pescadores artesanais não acompanham a modernidade e que os territórios dessas comunidades podem ser mais bem aproveitados (gerar mais riqueza) com a implementação de projetos industriais e capitalistas.

Aproximando essas reflexões ao espaço em que a Bacia de Campos é localizada, o mar para indústria de petróleo é fonte de recurso e habitat natural da fauna e flora marítima, onde as atividades simbólicas e econômicas dos pescadores artesanais são inferiorizadas diante da necessidade da exploração de petróleo, fonte de desenvolvimento nacional e de renda para os municípios costeiros. O conjunto de práticas econômicas, sociais e simbólicas resultantes das

presenças dos pescadores artesanais no mar foram subestimadas pela potencialidade econômica da indústria petrolífera.

Como ressaltado por Deborah Bronz (2009), o debate sobre ocupação do mar na região da Bacia de Campos é acompanhado por um impasse sobre os recursos naturais. Desde a criação da Petrobras o debate se contrapõe entre a busca pela autossuficiência na produção de petróleo no Brasil e a necessidade da preservação dos recursos naturais por serem fonte de riqueza para outras atividades econômicas, como a pesca. A narrativa do desenvolvimento sustentável foi acionada pela gestão da Petrobras, a maior empresa estatal exploradora de petróleo, como uma via para conciliar o projeto econômico de exploração com a conservação dos recursos naturais (BRONZ, 2009).

A ocupação do território provoca outro fator que marca os conflitos socioambientais no espaço marinho, os impactos que alteram a biodiversidade. Dentre eles, um particularmente é responsável por criar uma modalidade de pesca e ao mesmo tempo um conflito: as plataformas, que criam um ambiente que atrai diversas espécies de peixe, alguns deles de interesse comercial, como dourados e atuns. A concentração dessas espécies ao redor das plataformas criou o que se chama de pesca de plataforma, uma modalidade de pesca altamente inovadora, porém conflituosa, uma vez que pescadores artesanais são proibidos de se aproximarem em um raio de 500m das plataformas.

A legislação criada para a preservação e recuperação dos recursos pesqueiros e dos ecossistemas aquáticos, Lei nº 11.959, de 29 de junho de 2009, e que versa pelo desenvolvimento sustentável nas comunidades de pescadores artesanais, estabelece ao poder público as decisões sobre os regimes de acesso, de captura permissível, o esforço de pesca, os períodos de defeso e outras restrições. O controle e a fiscalização da atividade constituem total autoridade do Estado sobre onde, como e quando os pescadores artesanais podem exercer suas atividades laborais. Para as comunidades de pescadores artesanais, a atividade profissional pesqueira é um dos nexos simbólicos de interpretação do mundo com o modo de se reproduzir nele, e o Estado ao interferir no controle da atividade laboral interfere nas representações simbólicas dessas pessoas.

A ocupação física, política e simbólica do espaço marinho na região da Bacia de Campos pela indústria do petróleo é repercutida em conflitos com os grupos de pescadores pelo uso dos recursos e ocupação territorial marítimo no litoral fluminense. A presença dos pescadores artesanais e dos equipamentos industriais para exploração, produção e escoamento

de petróleo no mar são reguladas pelo Estado, por meio de medidas e concessões balizadas pelo Licenciamento Ambiental Federal.

CAPÍTULO III

3 Uma análise sobre o Licenciamento Ambiental Federal de P&G e o Programa de Educação Ambiental da Bacia De Campos

Os conflitos ambientais estão presentes nos projetos Neoextrativistas de maneira geral. As autoras Varanda, Martins e Vieira (2020) ressaltam os diversos conflitos socioambientais entre a pesca artesanal no Rio de Janeiro e os diferentes projetos de desenvolvimento do Estado. Para as autoras, seja a produção em larga escala de petróleo na Bacia de Campos, a implementação de indústrias siderúrgicas no bairro de Santa Cruz, na capital do Rio de Janeiro, ou os crimes de despejo de chorume nos manguezais cometidos pela empresa Gás Verde em Duque de Caxias, no Estado do Rio de Janeiro, é possível perceber o descaso com as comunidades tradicionais de pesca artesanal, que dependem exclusivamente da natureza para a reprodução social e econômica. Segundo as autoras, “quando os grandes empreendimentos ocupam territórios de populações tradicionais que praticam a pesca artesanal, os usos que tais empreendimentos fazem dos recursos naturais acabam afetando drasticamente os modos de vida tradicionais” (VARANDA, MARTINS e VIEIRA 2020, p. 5).

O uso e ocupação do mar na Bacia de Campos é um efeito direto da indústria petrolífera e gerador de problemas ambientais, assim como dos conflitos entre a pesca artesanal e a indústria de petróleo. Por serem efeitos diretos dessa atividade industrial, os conflitos são mediados pelo Licenciamento Ambiental Federal³¹, entretanto, ocorrem circunstâncias peculiares que deram contornos díspares ao LCA de petróleo e gás no ambiente marinho, que serão abordadas neste capítulo.

O licenciamento ambiental é uma importante peça para manter as engrenagens do desenvolvimento, seja econômico, social ou sustentável. Principalmente em conjunturas socioeconômicas em que a exploração dos recursos da natureza são os vetores econômicos. No caso brasileiro não seria diferente, ainda que o controle da exploração do ambiente por método do licenciamento ambiental seja recente perto das centenas de anos de atividades extrativistas nos países colonizados.

³¹ Por ocupar uma área de interesse geral, ultrapassando estados, o licenciamento das atividades de petróleo e gás no ambiente marinho é realizado exclusivamente pelo IBAMA, uma autarquia federal. Os Órgãos Estaduais de Meio Ambiente são responsáveis por licenciar empreendimentos na esfera estadual e os municípios os empreendimentos de esfera municipal, se possuírem o Conselho Municipal de Meio Ambiente.

A primeira seção do capítulo descreve o licenciamento ambiental brasileiro como um procedimento, até certo ponto, mais ou menos uniforme quando olhamos tal como um processo burocrático. Mas há mais que um rito processual no licenciamento ambiental, há intencionalidades sociopolíticas que influenciam e intervêm no LAF e são essas intencionalidades que modificaram os padrões do licenciamento ambiental no caso da Bacia de Campos. Este capítulo é dedicado a estudar o Licenciamento Ambiental Federal, mas não o ritual burocrático. Este esforço está baseado em analisar como a coordenação de licenciamento de petróleo e gás do IBAMA incorporou ao rito a educação ambiental crítica, oportunizando aos pescadores artesanais a visibilidade como atores na gestão ambiental dos recursos naturais no mar da Bacia de Campos.

O licenciamento ambiental é abordado neste trabalho como instrumento acionado por um grupo de atores inseridos em um contexto complexo, com grande influência do capital internacional e com a responsabilidade de assegurar os direitos constitucionais sobre o meio ambiente e o uso da natureza. Porém, a “prática da gestão ambiental não é neutra” e é diretamente influenciada pelos indivíduos que a conduzem. Decisões tomadas nos processos de licenciamento determinam quem arcará com mais ou menos benefícios e custos causados pela ação antrópica no meio físico-natural (QUINTAS, 2006, p. 31). A partir de tal compreensão, a segunda seção deste capítulo irá aprofundar a pesquisa sobre a Coordenação-Geral de Petróleo e Gás (CGPEG/IBAMA), órgão responsável pelo LA de petróleo e gás na costa brasileira, e analisar como esses atores atuaram na complexa arena de disputas pelo uso do espaço marinho na Bacia de Campos. Ressaltamos a implementação do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) como um instrumento legal para garantir a participação dos grupos sociais impactados pela indústria de petróleo nas tomadas de decisões sobre a apropriação e dos recursos naturais em seus territórios, assim como dar visibilidade a essas comunidades dentro dos ritos do licenciamento ambiental de petróleo e gás.

A gestão pública ambiental agrega o papel mediador dos interesses públicos e privados, assumindo que o uso e a apropriação dos recursos ambientais são elementos de conflitos, segundo José da Silva Quintas, no documento Introdução a Gestão Ambiental Pública, publicado pelo IBAMA:

A mesma sociedade (coletividade) que deve ter assegurado o seu direito de viver num ambiente que lhe proporcione uma sadia qualidade de vida, também precisa utilizar os recursos ambientais para satisfazer suas necessidades básicas. E, como todos sabemos, não é possível vida digna e saudável sem o atendimento dessas necessidades. Na vida prática, o processo de apropriação

e uso dos recursos ambientais não acontece de forma tranquila. Há interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais, que atuam de alguma forma sobre os meios físico-natural e construído, visando ao seu controle ou à sua defesa e proteção (QUINTAS, 2006, p. 29).

A gestão ambiental pública compõe na arena do desenvolvimento um grupo de atores que exercem papel de atender as duas pontas de atuação do estado no modelo Neoextrativista. A primeira ponta que deve acatar os paradigmas do desenvolvimento econômico, fomentando a produção nacional de petróleo e gás como produtos estratégicos de desenvolvimento e a segunda atuação baseada nos paradigmas do desenvolvimento social e sustentável, que se baseia em elementos como gestão participativa, educação e cidadania socioambiental, retorno social da exploração de bens naturais coletivos, conservação e uso sustentável dos recursos naturais (BRASIL, 2010). Neste sentido, este capítulo analisa o lugar ocupado pelo Licenciamento Ambiental Federal entre os paradigmas do desenvolvimento Neoextrativista do Brasil.

Para realizar esta pesquisa foram realizadas entrevistas com analistas ambientais do IBAMA, que atuaram na CGPEG. Para compor a pesquisa empírica foram utilizadas publicações oficiais do IBAMA, como cartilhas e outros informativos, atas, pareceres e notas técnicas, estudos de impactos ambientais e publicações científicas.

A vulnerabilidade socioambiental dos pescadores artesanais é reconhecida pelo Estado por meio do estabelecimento de uma série de medidas que visam a mitigação e a compensação aos pescadores artesanais por serem as comunidades tradicionais que diretamente recebem o maior número dos impactos ambientais negativos, causados pela indústria extrativa do petróleo.

Na pesquisa realizada para o PCR-BC (PETROBRAS e IBAMA, 2013), os dados apresentados afirmam que os pescadores marítimos da Bacia de Campos percebem os impactos da indústria petrolífera como negativos, no que condiz ao território marítimo causado pela exclusão de áreas de pesca, o crescente tráfego de embarcações, acidentes com petrechos de pesca, poluição das águas provocada pelas embarcações que atuam na atividade petrolífera e o risco de vazamento de óleo.

Partindo da constatação de que o Estado prioriza as atividades ligadas à indústria petrolífera, criando mecanismos para tentar mitigar e compensar os pescadores e pescadoras pelos impactos socioeconômicos devido às diversas limitações de acesso a pesqueiros e outros crimes ambientais, como vazamento de óleo, que além de excluir temporariamente a pesca causa danos à natureza, a compensação, seja por meio de *royalties* ou de políticas públicas, é percebida como impacto positivo pelos pescadores artesanais. O Estado no Neoextrativismo é

tão regulador que consegue se instalar entre os atores da sociedade civil, entre os pescadores, mantendo sua estreita associação ao capital multinacional.

A atividade de exploração de petróleo não é o projeto de desenvolvimento econômico isolado, é um dos componentes de um programa maior de desenvolvimento, com implicações técnicas e complexidades, composta por diversos atores inseridos em uma série de questões. Entre elas as problemáticas socioambientais que envolvem desde a regulação de uso do território e seus recursos, a gestão dos impactos positivos e negativos provocados pela atividade industrial e a mediação entre os interesses econômicos e sociais dos diferentes grupos que fazem uso do território.

A indústria petrolífera é fundamentalmente estruturada na superexploração da natureza, arcando com todas as consequências socioambientais e expondo os conflitos latentes entre as atividades extrativistas e as comunidades de pescadores(as) artesanais.

Com intuito de compreender a atuação do Estado Neoextrativista para atender aos direitos constitucionais dos grupos atingidos pelos impactos negativos e poluidores da atividade de exploração e produção de petróleo e gás, a legislação ambiental foi estudada, detalhando o Licenciamento Ambiental Federal na Bacia de Campos. Nesta seção serão analisadas fontes de dados do licenciamento ambiental federal, como relatórios de impacto, termos de ajustamento de conduta (TAC), Diagnóstico Participativo e outros recursos de monitoramento dos impactos da indústria petrolífera, com objetivo de evidenciar os impactos e conflitos que os modelos de desenvolvimento baseados na indústria e na modernidade provocam nas atividades tradicionais de pesca.

O segundo capítulo aprofunda a análise da atuação no Estado por meio do programa de mitigação ambiental das atividades produtoras de petróleo e gás exigido pelo IBAMA, denominado Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC). De maneira que revele o contraponto na atuação do Estado, o PEA-BC é analisado para evidenciar a atuação do órgão ambiental, o IBAMA, que promove a gestão ambiental voltada para os interesses da população. Neste sentido, o PEA-BC é pesquisado para averiguar se no mesmo território onde existem arranjos institucionais e governamentais que fomentam o extrativismo de petróleo e gás também existem ações do Estado que procurem garantir às comunidades tradicionais o direito de participar das decisões sobre seu território e manter seus meios de vida, mesmo que sejam o revés das intenções de ocupação territorial dos conjuntos de atividades econômicas geradas pela instalação do complexo industrial petrolífero.

Para essa análise foram utilizados referenciais bibliográficos sobre a gestão ambiental pública, mais especificamente o licenciamento de petróleo e gás, a educação ambiental no licenciamento de petróleo e gás e outros estudos que analisam as relações entre os projetos de educação ambiental e o licenciamento de petróleo e gás. Também foram analisados documentos oficiais publicados pelo IBAMA, como notas técnicas, instruções normativas e o Diagnóstico Participativo da Bacia de Campos.

Além das bases de dados citadas nos parágrafos acima, vale ressaltar que foram utilizados como fontes de pesquisa registros escritos dos cadernos de campo desta pesquisadora, assim como registros em audiovisual oriundos de quatro anos de interação com as comunidades de pesca em questão. Os registros incluem as Atas públicas do IBAMA da audiência do Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) da Petrobras para a Regularização do Licenciamento Ambiental da Atividade Marítima de Produção de Petróleo e Gás Natural da Bacia de Campos, que contou com a participação de diversos grupos sociais.

3.1 O rito e as peculiaridades do Licenciamento Ambiental Federal de petróleo e gás na Bacia de Campos

A gestão ambiental pública brasileira, tal como se encontra hoje, começou a ser construída após a I Primeira Conferência Mundial de Meio Ambiente, realizada em Estocolmo em 1972. A Conferência de Estocolmo de 1972, discutida anteriormente, foi um marco para a inserção das questões ambientais nos programas políticos nacionais brasileiros e no reconhecimento dos danos ambientais causados pelos processos de desenvolvimento, sobretudo os efeitos da industrialização.

Na conferência de Estocolmo foi declarado que “deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefas de planificar, administrar e controlar a utilização dos recursos naturais dos Estados, além de melhorar a qualidade do meio ambiente” (ONU, 1972). Para acordar com as declarações da ONU, o Brasil iniciou o processo lento de inclusão das questões ambientais nas políticas de desenvolvimento nacional. Então, em 1973, o governo brasileiro, ainda sob regime ditatorial, criou a Secretaria Especial de Meio Ambiente – SEMA, um órgão ligado ao Governo Federal que se tornou um marco do início na política ambiental brasileira.

Em meados da década de 1970 já havia demandas da sociedade civil e das instituições multilaterais internacionais para o controle das atividades degradantes à natureza. Principalmente para atender aos órgãos financeiros internacionais, como o Banco

Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial (BIRD), que já estabeleciam normas internacionais sobre as questões ambientais para concessão de empréstimos.

Em 1981 o governo brasileiro sancionou a Lei nº 6938, que estabelece a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA). A partir da criação da PNEA foram implementados diversos recursos para operacionalizar a gestão ambiental brasileira. Entre as novas medidas ambientais estabelecidas pela PNMA estão o licenciamento ambiental e a avaliação de impacto ambiental, assuntos que vamos analisar neste capítulo, além do licenciamento ambiental, como mecanismo de gestão ambiental pública, e sua atuação diante da diversidade de atores que disputam o uso dos recursos e ocupação do espaço marinho.

A Política Nacional do Meio Ambiente estabelece como principal objetivo “a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no país, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (Lei nº 6.938/1981, Artigo 2º). Para cumprir com esses objetivo, a Lei instituiu princípios que versam sobre a ação governamental para: a) manutenção do equilíbrio ecológico (meio ambiente como um patrimônio público e de uso coletivo); b) racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar; c) planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais; d) proteção dos ecossistemas; e) controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras; f) estímulos ao estudo e à pesquisa de tecnologias para o uso racional e proteção dos recursos ambientais; g) acompanhamento estatal da qualidade ambiental; h) recuperação de áreas degradadas; i) proteção de áreas ameaçadas de degradação e j) educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, com o objetivo de capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente (Lei nº 6.938/1981, Artigo 2º).

A Lei nº 6.938/1981 é o tronco de uma ramificação de diversos instrumentos e órgãos públicos institucionais que formam um grande sistema de gestão do meio ambiente, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA). O SISNAMA tem como objetivo contemplar os “fundamentos para a proteção ambiental no país, os quais vinham sendo regulamentados por meio de decretos, resoluções do conselho nacional, estaduais e municipais, normas e portarias” (MMA, 2009, p. 12). Além disso, compreende uma série de procedimentos com um arcabouço constitucional de diversos órgãos, instituições públicas e entes federativos que visam ampliar a gestão ambiental pública em um processo de gestão compartilhada:

Devido à amplitude do tema e sendo interesse de toda a sociedade, a gestão ambiental só pode ser vista de forma sistêmica. Por isso, o arranjo político-

administrativo adotado pelo Brasil para o Poder Público é o Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. O SISNAMA é a forma de demonstrar o arcabouço institucional da gestão ambiental no Brasil. Este arcabouço compreende os entes federativos e o conjunto de órgãos e instituições do poder público que utilizam recursos naturais. Tem por objetivo ampliar a efetividade da gestão ambiental pública e consolidar o processo de Gestão Ambiental Compartilhada. Em síntese, esse Sistema existe e atua na medida em que existem e atuam os órgãos que o compõem (IBAMA e MMA, 2009).

Para operacionalizar os procedimentos do SISNAMA, o licenciamento ambiental elaborado como uma metodologia que consiste em um conjunto de procedimentos legais para instrumentalizar a Política Nacional de Meio Ambiente e viabilizar a gestão ambiental pública. O LA tem como finalidade de realizar o controle das construções, das instalações, ampliação e funcionamento de empreendimentos em que a atividade principal opera com a utilização dos recursos ambientais e que são tais atividades são consideradas potencialmente poluidoras, bem como capazes sob qualquer forma de causar degradação ambiental (MMA, 2009, p. 12).

O Licenciamento Ambiental foi inserido na PNMA no Art. 9º como instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente (Lei nº 6.938/1981, Artigo 9º), sendo um procedimento administrativo e preventivo, estabelecendo ao poder público a responsabilidade de conceder as licenças ambientais à execução de atividades potencialmente poluidoras ou consideradas nocivas ao meio ambiente.

Compete ao licenciamento ambiental uma série de procedimentos para a tomada de decisão sobre a concessão ou não dos empreendimentos. Cabe ao órgão licenciador avaliar o potencial poluidor do empreendimento e aplicar as exigências necessárias para conceder a licença ambiental. O licenciamento se materializa em um conjunto de procedimentos técnicos administrativos onde se estabelecem os ritos do processo para obtenção da licença para explorar um bem natural público. De modo geral, o processo de licenciamento ambiental inicia com a solicitação feita pela empresa ao órgão licenciador para explorar um recurso ambiental, ou a empreender uma atividade potencialmente poluidora.

A licença prévia abre o processo de licenciamento ambiental com a elaboração dos estudos de impactos ambientais (EIA) e do relatório de impactos (RIMA). Após análise desses documentos, e análise dos possíveis impactos gerados pelo empreendimento, outros procedimentos são solicitados pelo órgão licenciador, podendo ser solicitado até uma audiência pública, que visa o compartilhamento das informações e a consideração da sociedade sobre os impactos positivos e negativos gerados pela implementação da atividade em processo de licenciamento. Após a audiência (quando for o caso), o IBAMA emite o parecer técnico com

as considerações da sociedade sobre a deferência ou indiferença da LP. Junto ao parecer são emitidas orientações compostas por condições específicas para mitigação e compensação dos impactos, que devem ser acatadas para a emissão da LP. Após a emissão da licença prévia, inicia-se a etapa de obtenção pela licença de instalação (LI), que ocorre com a apresentação dos projetos de engenharia e ambientais, assim como a programação do cumprimento das condicionantes estabelecidas nos pareceres da LP. Publicada a LP, é iniciada a licença de operação (LO), quando devem ser apresentados a comprovação do programa ambiental, o projeto de compensação ambiental e o cumprimento das condicionantes estabelecidas nas LI e LP. Emitida a concessão da LO, são estabelecidas outras condicionantes e medidas de controle ambiental a serem seguidas para manutenção da LO.

No processo do licenciamento também são incluídos os comunicados oficiais entre a empresa e a sociedade e entre o órgão licenciador e a sociedade, por meio da publicação de documentos, como as atas das reuniões, Audiências Públicas, laudos, relatórios, pareceres técnicos do órgão ambiental e outros documentos que são anexados como peças do processo.

O fluxograma a seguir, elaborado pelo Tribunal de Contas da União (2009), detalha os procedimentos cabíveis do Licenciamento Ambiental Federal:

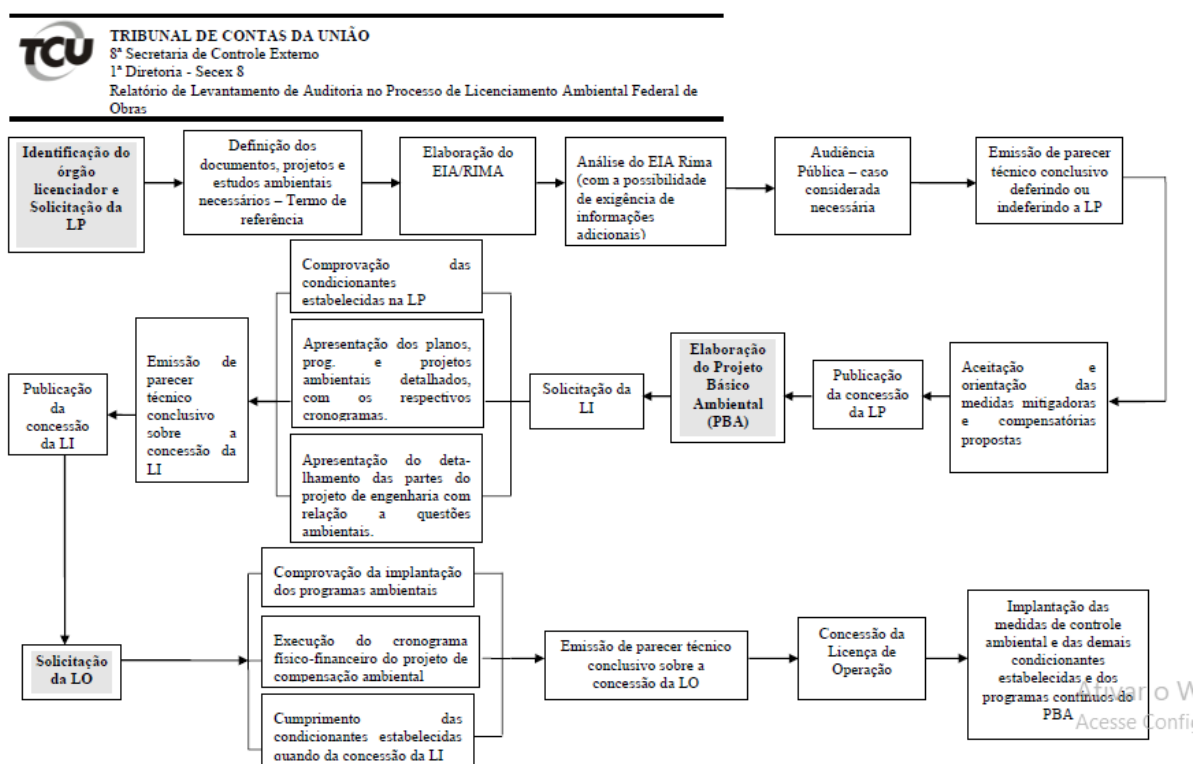


Figura 7 Fluxograma dos processos e procedimentos do licenciamento ambiental
Fonte: Processo n.º 009.362/2009-4, 2009 do Tribunal de Contas da União.

Para a execução do Licenciamento Ambiental Federal foi criada a Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC), com o objetivo coordenar e orientar os procedimentos do licenciamento ambiental no âmbito federal executado pelo IBAMA. A DILIC, em sua criação, foi organizada por coordenações setoriais dividindo os procedimentos do LAF entre a Coordenação-Geral de Geração e Transmissão de Energia – CGENE, Coordenação-Geral de Transporte, Mineração e Obras Civas – CGTMO e Coordenação-Geral de Petróleo e Gás – CGPEG. Cada coordenação-geral foi responsável coordenar os processos de licenciamento em acordo com as atividades a serem executadas, e eram compostas por coordenações específicas³², O organograma a seguir, mostra como foram desenhadas as coordenações da DILIC.

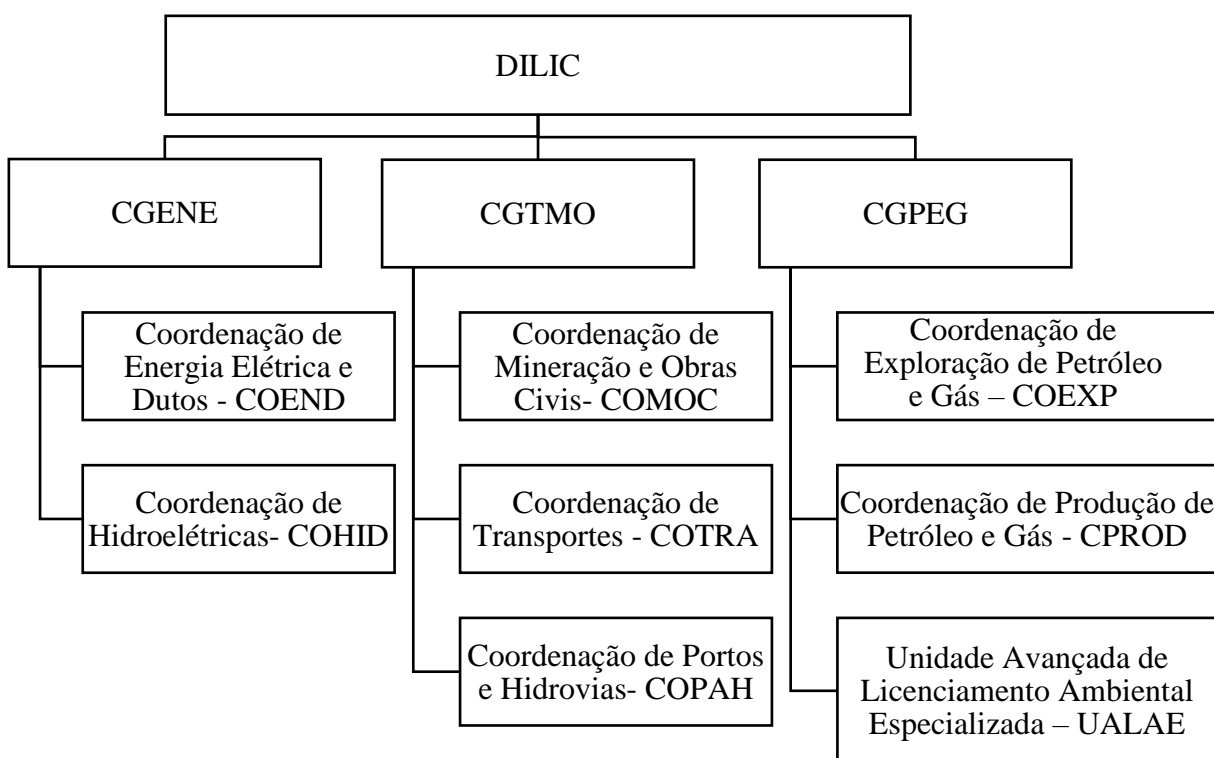


Figura 8 Organograma das Coordenações do Licenciamento Ambiental Federal
 Fonte: Autora, após organização dos dados analisados.

Para cada atividade são elaborados procedimentos diferentes para o licenciamento ambiental, já que os impactos variam, necessitando de estudos e condicionantes diferentes. No licenciamento das atividades marítimas de exploração de petróleo cada ação potencialmente causadora de danos ambientais é submetida a um processo próprio. Assim, a pesquisa sísmica, a perfuração dos poços e a produção causam impactos distintos e, portanto, necessitam de

³² No decorrer do tempo essas coordenações mudaram, as informações organizadas neste organograma foram elaboradas de acordo com as entrevistas realizadas.

licenças distintas. As atividades de pesquisa sísmica e de perfuração geralmente são ações de curta duração, em raros casos chegam a dois anos de atividade. Já as atividades de produção podem ter décadas de duração, necessitando um acompanhamento durante todo o tempo de existência.

Como mencionado anteriormente, a licença ambiental se inicia com a elaboração do Estudo de Impacto Ambiental - EIA. No caso das atividades marítimas na indústria petrolífera, ficava a cargo da CGPEG a análise dos estudos de impactos para avaliação da viabilidade socioambiental do empreendimento. Esses estudos são realizados por analistas ambientais que têm como atribuição emitir um Parecer Técnico com sugestão da concessão ou não da licença ambiental. No entanto, no rito do licenciamento ambiental os analistas não são responsáveis por emitir a licença, uma vez que esta deve ser concedida pelo Presidente do IBAMA:

Os Estudos exigidos no licenciamento dos empreendimentos de petróleo são estruturados de maneira que sejam informadas: as características do empreendimento; o diagnóstico ambiental da área onde a atividade pretende ser realizada; os impactos que serão gerados, à luz das metodologias de Avaliação de Impactos Ambientais; e a proposição de medidas de monitoramento ambiental e projetos que mitiguem tais impactos ou os compensam, no caso daqueles impactos não mitigáveis (SERRÃO, 2014, p. 181).

Quando o empreendimento é considerado viável pelo parecer técnico, a legislação exige que seja realizada, complementarmente, uma audiência pública consultando a população sobre a viabilidade da ação de exploração de petróleo e gás. Quando concedida, a licença ambiental estabelece condições universais para os processos do licenciamento e condições específicas para cada tipo de empreendimento e atividade. Essas condições, chamadas na linguagem técnica do licenciamento ambiental de condicionantes, são baseadas principalmente nas informações do estudo ambiental, nas audiências públicas e/ou em vistorias técnicas (SERRÃO, 2012).

O licenciamento ambiental, à primeira vista, pode ser reduzido como um processo “frio”, onde basta-se cumprir as etapas pré-estabelecidas e são concedidas as licenças ambientais. Em muitos casos, como afirmado pelos analistas da CGPEG, a concessão de licenças era vista pelas empresas empreendedoras como uma mera etapa burocrática do processo. As empresas descuidavam do Estudo de Impactos Ambientais, acreditando que o ato de entregar o relatório já garantia a licença ambiental. No entanto, o licenciamento é feito por uma equipe de analistas, pessoas que estudam e fundamentam o parecer técnico, avaliando o potencial poluidor do empreendimento.

Como ressalta Maristella Svampa (2019), a ocupação econômica do capital multinacional compromete a democracia, pois pressiona o Estado a favorecer a expansão do capital em detrimento das dinâmicas locais. Na indústria de petróleo e gás não ocorreu diferente, o licenciamento ambiental faz parte de uma complexa arena sobre utilização dos recursos ambientais. A indústria petrolífera envolve capital internacional, desenvolvimento de tecnologias, índices econômicos nacionais, dinâmica mundial do petróleo enquanto uma das principais fontes de energia e, no caso do Neoeextrativismo brasileiro, fonte indispensável de recursos transferidos em caráter de *royalties* e participações especiais.

O LA de petróleo e gás é inserido em uma arena de complexas realidades sociais, econômicas, de poder e forças políticas, o que faz da sua atuação heterogênea, pois envolve diferentes situações de poder e interesses.

Para Gilberto Mendonça (2015), Doutor em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento e analista ambiental do IBAMA, ao analisar o Licenciamento Ambiental de Petróleo e gás dando enfoque nas relações entre a política pública ambiental brasileira com a produção e a expansão capitalista do território, aponta que os que os EIAs sejam um impasse no licenciamento ambiental, verdadeiros os “gargalos” provocados pela Resolução CONAMA 237.

Esta resolução estabelece às empresas em licenciamento o controle sobre os estudos ambientais. Essa abertura cria um impasse no Licenciamento, pois as empresas interessadas em receber suas licenças sempre vão apontar a viabilidade do empreendimento, o que dificilmente é negado na concessão da licença. Porém, entre a solicitação e a concessão da licença, existem todos os procedimentos de análise do EIA que reverberam em uma série de condicionantes e exigências, como a de realização das audiências públicas, um processo que pode ser visto como demorado e nem tão flexível como as empresas gostariam. O Doutor também evidencia que:

Nesse momento, ele se apresenta como o “licenciamento da adequação” e toma o caráter dialético que lhe é intrínseco: ao mesmo tempo em que “aperta” o capital, aprofunda sua racionalidade e se distancia da sociedade, restando aos projetos de cunho crítico buscarem uma reaproximação (MENDONÇA, 2015, p. 387).

Com o fim do monopólio da Petrobras em 1997, no governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, e a entrada de empresas privadas tanto nacionais quanto internacionais nos campos de produção de petróleo do Brasil, foram criados órgãos para regulamentação das atividades de exploração e produção de petróleo, dentre eles a Agência Nacional de Petróleo

(ANP), em 1998, e o Escritório de Licenciamento de Petróleo e Nuclear (ELPN), em 1999, ambos na cidade do Rio de Janeiro. Pelo menos até o ano de 2002, quando o quadro de funcionários do IBAMA era composto por uma equipe reduzida e em sua maioria de consultores. A partir do concurso público realizado em 2002, com a entrada de 20 novos funcionários públicos para o cargo de analista ambiental, integrados à equipe de consultores, se iniciou uma nova abordagem ao LAF de petróleo em toda a costa brasileira. Foram realizados outros concursos na década de 2010 que possibilitaram o aumento contínuo do corpo técnico, chegando a uma média de 80 funcionários públicos em 2014.

A reestruturação do IBAMA com a contratação de funcionários públicos para o cargo de analista ambiental deu início à estruturação do Licenciamento Ambiental de Petróleo e gás na costa brasileira. Segundo relatado pelos analistas entrevistados, a partir do primeiro concurso em 2002 o quadro técnico que atuava no LA de P&G foi sendo renovado à medida que os consultores saíam e entravam novos funcionários. Em 2006 o ELPN foi transformado na Coordenação-Geral de Petróleo e Gás CGPEG/IBAMA³³.

Com formações em diversas áreas, e muitos deles com pouca experiência em licenciamento ambiental, os funcionários da CGPEG organizaram grupos de trabalho que visavam o compartilhamento de informações e o estabelecimento de procedimentos padronizados, por meio de Notas Técnicas que orientam a condução dos processos de licenciamento exigidos pelo Órgão. Segundo relatado nas entrevistas, a coordenação de petróleo e gás criou procedimentos organizacionais que possibilitaram a melhor sistematização dos procedimentos, com metodologias que possibilitassem a troca de informações e que ajudassem a estabelecer procedimentos coesos. Entre essas novas práticas foram debatidas as questões pertinentes aos EIAs e deram início a sistematização das informações no intuito de nivelar internamente os procedimentos dos processos do licenciamento ambiental em cada área debatida nos grupos de trabalho. A eficácia dos procedimentos criados na CGPEG foi evidenciada no processo TCU/ TC nº 009.362/2009-4 de auditoria no IBAMA, onde ressaltase o aprimoramento dos procedimentos para averiguação dos problemas recorrentes do licenciamento ambiental:

Cabe ressaltar, entretanto, que apesar de não terem sido citadas no Ofício nº 741/08 encaminhado pelo Ibama, foram constatadas durante a auditoria algumas iniciativas de formulação de padrões pela Dilic. Na visita realizada à

³³ Em 2017 a CGPEG passa por uma reorganização e é transformada em Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros (CGMAC).

Coordenação-Geral de Petróleo e Gás (CGPEG) do Ibama, localizada na Superintendência do Rio de Janeiro, verificou-se a existência de GT's temáticos desde 2006. Estes GT's são formados pelos próprios analistas ambientais da Coordenação e têm como objetivo a troca de informações para averiguar os problemas mais recorrentes observados nos processos de licenciamento, discutindo sobre as formas possíveis de correção, a fim de contribuir com a padronização e aprimoramento de procedimentos e exigências. Um dos resultados obtidos pelo grupo temático de controle da poluição foi a elaboração da Nota Técnica CGPEG/Dilic/Ibama nº 08/08 com diretrizes e procedimentos para os projetos de controle da poluição (TCU/ TC nº 009.362/2009-4, p. 47).

A CGPEG contava com 10 GTs: GT de controle da poluição, GT Socioeconômico, GT de compensação ambiental, GT de advertências e multas, GT do meio biótico, GT de risco e emergência, CT de fluidos, GT do meio físico, GT da gestão da informação e o GT de procedimentos do licenciamento (SERRÃO, 2012). Segundo a autora, que também foi analista ambiental da CGPEG, o objetivo dos GTs era estabelecer novos procedimentos técnicos que nivelassem internamente a equipe de analistas em cada uma das áreas dos GTs. Conforme aborda, “pretende-se que a normatização elaborada por esta Coordenação tenha mais uniformidade perante os setores da sociedade que usam e/ou são afetados pelo licenciamento ambiental de óleo e gás” (SERRÃO, 2014, p. 184).

Os procedimentos criados pelo GTs da CGPEG para conduzir o licenciamento ambiental de petróleo foram inovadores em relação ao aprimoramento e padronização dos procedimentos técnicos, que possibilitaram o estabelecimento de diretrizes exigidos no licenciamento ambiental. Um dos avanços alcançados, segundo relatado em entrevistas, foi o estabelecimento de especificidades para a análise dos EIA/RIMA e a criação de uma fase de acompanhamento das condicionantes com visitas técnicas, vistorias e análises de relatórios enviados pelas empresas. Os resultados obtidos nos pós-licenças eram utilizados para otimizar a pré-licença de outros empreendimentos com características parecidas e examinar o compromisso das empresas em cumprir as condicionantes. Um fator importante que contribuiu para a autonomia na criação dos procedimentos específicos da CGPEG, segundo os analistas, foi a localização do escritório no Rio de Janeiro. A distância de Brasília era uma vantagem pois recebiam menos intervenções políticas.

O processo de licenciamento ambiental, de um modo geral e especificamente de petróleo e gás, é fundamentado a partir da Avaliação de Impactos Ambientais - AIA. Trata-se de um documento com instruções técnicas estabelecidas pelo IBAMA, que devem descrever no Estudo de Impacto Ambiental - EIA todos os possíveis impactos gerados pelo empreendimento ao meio ambiente. E deste processo é publicado o Relatório de Impacto Ambiental - RIMA.

O EIA/RIMA deve apresentar o diagnóstico ambiental, levando em consideração os meios bióticos, abióticos e socioeconômicos do local onde o empreendimento está planejado para ser instalado. O RIMA deve conter a análise, identificando os possíveis impactos e sua magnitude, assim como o seu grau de reversibilidade, além de ser publicado em uma linguagem acessível ao público leigo e disponibilizado para acesso e consulta da sociedade. Se necessário, pode ser exigida uma audiência pública para divulgar os resultados do EIA (IBAMA e MMA, 2009). A partir da identificação dos impactos, devem ser definidas as medidas mitigadoras e apresentadas ao IBAMA a proposta de projetos de monitoramento dos efeitos do empreendimento ao meio ambiente.

A cada etapa do licenciamento existe uma série de procedimentos técnicos para identificação e monitoramento dos impactos. Para a indústria petrolífera, o processo é iniciado na Licença Prévia de Perfuração (LPper), passando pela Licença de Perfuração para Pesquisa - LPpro, Licença de Instalação (LI) e para Licença de Operação (LO). Como apresentado anteriormente, a cada fase de licença são implementadas medidas específicas condizentes com a etapa em que se encontra o empreendimento. Deve-se atentar aqui para os momentos específicos da LO, que ocorrem com a aprovação do Plano de Controle Ambiental (PCA). O PCA deve conter os projetos executivos de minimização, mitigação e compensação dos impactos ambientais avaliados nas fases das licenças anteriores. Desta forma, a LO fica condicionada à implementação desses projetos apresentados no PCA (BRASIL, 1994).

O modelo organizacional dos grupos de trabalho viabilizou a criação de medidas inovadoras para mitigação dos impactos no âmbito do licenciamento ambiental da indústria *offshore*, balizadas nas condicionantes de licenciamento para essa indústria em toda extensão da costa brasileira, como a implementação do Projeto de Controle da Poluição, o Programa de Monitoramento Ambiental, o Plano de Emergência Individual, o Projeto de Comunicação Social, o Projeto para a Compensação da Atividade de Pesca Artesanal, o Programa de Educação Ambiental de Trabalhadores e o Programa de Educação Ambiental (MAGALHÃES e LOUREIRO, 2015).

Entre todos esses projetos ambientais exigidos pela CGPEG, o programa de Compensação da Atividade de Pesca – PCAP e o Programa de Educação Ambiental – PEA estão diretamente associados aos grupos sociais impactados pelas atividades petrolíferas. Para ambos os projetos os analistas da CGPEG do GT de socioeconomia criaram normas que estabelecem diretrizes e princípios da educação ambiental com perspectiva crítica.

O arranjo dado ao licenciamento não nega o potencial poluidor dos empreendimentos, mas os adequam a uma realidade compensadora ao inserir no contexto social das comunidades ao entorno do empreendimento os *royalties*, projetos de compensação, ofertas de empregos, fortalecimento do comércio local e outros impactos positivos previsíveis.

Portanto, a mitigação e a compensação dos impactos ocupam o espaço do desenvolvimento social olhando tal fato pelas lentes do Neoextrativismo. Este espaço, dentro do modelo do Neoextrativismo, poderia ser ocupado por projetos baseados nas premissas do desenvolvimento sustentável, que acionam novas tecnologias para solucionar os danos ambientais causados pelo modelo de produção industrial. O que ocorreu no licenciamento de petróleo e gás no espaço marinho brasileiro foi a exigência de projetos de educação ambiental crítica.

A inserção da educação ambiental crítica como condicionante do licenciamento ambiental de produção de petróleo *offshore* foi um processo realizado por um grupo de analistas que viram, entre os “gargalos” do licenciamento ambiental, a possibilidade de incluir a sociedade, principalmente os grupos mais afetados na arena da indústria petrolífera. Esse processo foi realizado “remando contra a maré”³⁴, parafraseando a analista ambiental e Doutora Monica Serrão em sua tese “Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via” (2014), construído em meio uma série de variações sociopolíticas, econômicas e institucionais na gestão ambiental pública brasileira.

3.2 A educação ambiental crítica: um programa para mitigação no Licenciamento Ambiental de Petróleo

Os autores Felipe Layrargues e Gustavo Lima (2011), no trabalho sobre as concepções político-pedagógicas sobre a educação ambiental, apresentam o argumento de que a educação ambiental pode ser compreendida como um campo social de disputa ideológica. Eles mobilizam a noção de Campo Social de Pierre Bourdieu para ressaltar a pluralidade de posições conceituais e políticas que “disputam entre si a definição das regras de funcionamento, da cultura e dos

³⁴ Disponível em: <http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/pt/pesquisa/producao-academica/teses/teses-de-doutorado-2012/>. Acesso em: 06/02/2021

valores legítimos e reconhecidos por todos os integrantes de um determinado universo social que ele denomina de “campo”:

Observando a Educação Ambiental a partir da noção de Campo Social, pode-se dizer que ela é composta por uma diversidade de atores, grupos e instituições sociais que compartilham um núcleo de valores e normas comuns. Contudo, tais atores também se diferenciam em suas concepções sobre meio ambiente e questão ambiental, e nas suas propostas políticas, pedagógicas e epistemológicas que defendem para abordar os problemas ambientais (LAYRARGUES e LIMA, 2011, p. 2).

Esse campo de disputa simbólica sobre a concepção do que seja educação ambiental é realizado pelos atores envolvidos nas tomadas de decisão e são impulsionados por temáticas ambientalistas que ultrapassam uma concepção monolítica de educação ambiental. Nessa arena, existem pluralidades de compreensão de como deve ser o ato pedagógico, sobre o entendimento da relação entre sociedade e natureza e de como deve haver essa interação. As práticas pedagógicas são direcionadas de acordo com a formação dos profissionais que a protagonizam, com os contextos sociais nas quais são inseridas e pelo posicionamento político que está à frente do ato pedagógico em relação às questões ambientais. Neste sentido, Layrargues e Lima (2011), ressaltam que:

Afinal de contas, se o campo da Educação comporta várias correntes pedagógicas; se o campo do ambientalismo desenvolveu uma diversidade de correntes de pensamento ao longo dos seus mais de quarenta anos; se o próprio conceito de Sociedade contempla abordagens diferentes, não é difícil imaginar que a confluência desses inúmeros feixes interpretativos que moldam a Educação Ambiental produziria um amplo espectro de possibilidades de se conceber e construir a relação entre a educação e o meio ambiente (LAYRARGUES E LIMA, 2011, p. 6).

Assim, segundo os autores, no campo social da educação ambiental, emergem na gestão pública diversas orientações pedagógicas. Dentre as diversas vertentes da educação ambiental, destaco três. O primeiro diz respeito à vertente da educação ambiental com estirpe no movimento ambientalista conservadorista, definido como aquele que acredita na dualidade natureza e sociedade. E é caracterizado por balizar na educação ambiental as compreensões das ciências naturais de conservação e preservação ambiental sem presença humana. Uma segunda vertente, conceituada como pragmática, ou comportamental, é influenciada pelos contornos atribuídos pelo capital privado ao desenvolvimento sustentável. Essa vertente promove as ações individuais como solução para os problemas ambientais coletivos. O seu ato pedagógico é, resumidamente, baseado em educar para economizar recursos naturais, reciclar e conscientizar os hábitos de consumo. E finalmente a educação ambiental crítica, enraizada nas práticas

pedagógicas freirianas e com aportes das ciências naturais e humanas. Essa vertente anuncia a existência de conflitos nas relações de uso e apropriação dos recursos ambientais, das relações de poder para espoliação da natureza, da violação do direito constitucional do meio ambiente saudável para todos os cidadãos. Os argumentos para educação ambiental crítica são apreendidos pela apreensão político-ideológica das estruturas sociais que categorizam a relação humana e a natureza historicamente construídas.

Segundo Layrargues e Lima (2011), a educação ambiental crítica é composta por uma “revisão crítica dos fundamentos que proporcionam a dominação do ser humano e dos mecanismos de acumulação do Capital, buscando o enfrentamento político das desigualdades e da injustiça socioambiental.” Segundo esses mesmos autores, a concepção da educação ambiental crítica é guiada por conceitos chaves como “Cidadania, Democracia, Participação, Emancipação, Conflito, Justiça Ambiental e Transformação Social.”.

A educação ambiental no âmbito do Licenciamento Ambiental Federal da indústria petrolífera é composta por intencionalidades direcionadas pelos atores que a conceberam:

A educação ambiental crítica tem esse papel né, de preparar os sujeitos criticamente para eles poderem atuar não reproduzindo simplesmente o sistema, a educação crítica mostra justamente que tem quem perde e tem quem ganha com o desenvolvimento, que tem disputas de poder dentro da sociedade que a gente vive. No Estado onde tem terminadas classes que dominam. E assim, na verdade, a proposta da EAC é anterior ao nosso trabalho, vem da construção de um pensamento, mas que ela vem da própria CGEAM com professor Quintas (entrevista concedida à pesquisadora em 05/03/2020).

A inserção da educação ambiental no licenciamento de petróleo e gás ocorreu, segundo os analistas, em um processo construtivo entre os funcionários que atuaram no GT de socioeconomia da CGPEG e a Coordenação-Geral de Educação Ambiental do IBAMA (CGEAM). Como a exigência de projetos de educação ambiental (PEA) no âmbito do licenciamento ambiental era inovadora, foi necessário buscar respaldo legal para exigir que os PEA tornassem condicionantes:

Nós começamos a pedir a elaboração de projetos de EA, eu lembro que a gente foi para lei de educação ambiental, não achei, respaldo para exigir, eu disse: ‘gente, mas eu tenho certeza que eu já ouvi falar que tem uma exigência legal para projeto de educação ambiental dentro de licenciamento’. Daí eu liguei para Brasília, pedindo ajuda para achar a lei pois estávamos querendo fazer uma exigência formal em relação ao pedido de projeto. Descobri que não era uma Lei, mas um decreto no Artigo 6º do Decreto que regulamenta a Lei de Educação Ambiental. Na criação da Política Nacional de Educação Ambiental, e o Quintas e equipe toda teve um papel fundamental, porque eles

que puxaram na prática, pois sabiam da importância de ter o respaldo legal dessas exigências (entrevista concedida a pesquisadora em 05/03/2020).

Foi a partir de então que a CGPEG começou a discutir sobre a inserção dos projetos de educação ambiental, como condicionantes do licenciamento ambiental com a CGEAM. Os analistas de ambas as coordenações iniciaram a aplicação da Lei nº 9795/99 da Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), que diz “deverão ser mantidos e implementados programas de educação ambiental integrados às atividades de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras” e do Decreto-Lei 4281/2002 (PNEA) Art. 6º que reza:

Para o cumprimento do estabelecido neste Decreto, deverão ser criados, mantidos e implementados, sem prejuízo de outras ações, programas de educação ambiental integrados:

I - A todos os níveis e modalidades de ensino;

II - Às atividades de conservação da biodiversidade, de zoneamento ambiental, de licenciamento e revisão de atividades efetivas ou potencialmente poluidoras, de gerenciamento de resíduos, de gerenciamento costeiro, de gestão de recursos hídricos, de ordenamento de recursos pesqueiros, de manejo sustentável de recursos ambientais, de ecoturismo e melhoria de qualidade ambiental (PNEA, 2002).

A analista relata na entrevista que os preceitos da educação ambiental na gestão ambiental pública já vinham sendo debatidos na CGEAM pelo educador José Silva Quintas. José Quintas foi coordenador da CGEAM entre os anos de 2002 e 2007, publicou livros e diversos artigos sobre a gestão ambiental pública e a educação ambiental nesses espaços. Os analistas entrevistados ressaltaram que José Silva Quintas foi um importante interlocutor no amadurecimento da educação ambiental crítica como instrumento de mitigação dos impactos negativos da indústria petrolífera. Para Quintas, a educação ambiental crítica deve pautar-se no comprometimento de transformar as estruturas sociais: “ a leitura da problemática ambiental se realiza sob a ótica da complexidade do meio social e o processo educativo de pautar-se por uma postura dialógica, problematizadora e comprometida com as transformações estruturais da sociedade, de cunho emancipatório” (QUINTAS, 2003, p. 16).

As pesquisadoras Tatiana Walter e Lucia F.L de Anello (2012) também relatam como foi a implementação da educação ambiental no licenciamento federal de produção de petróleo e gás. As autoras ressaltam que tal processo ocorreu, inicialmente com a concepção do escopo teórico a partir de uma série de esforços analíticos, iniciados ao longo da década de 1990 até o ano de 2007 pela CGEAM. A concepção sobre a educação ambiental crítica aplicada ao

Licenciamento Ambiental de Petróleo foi pensada e amadurecida entre os anos de 2002 e 2005, quando foi publicado o documento “Orientações Pedagógicas do Ibama para Elaboração e Implementação de Programas de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural” (CGEAM, IBAMA, *et al.*, 2005).

No entanto, esse processo foi elaborado com resistências dos atores engajados a fomentar o desenvolvimento econômico. Nas entrevistas realizadas foram relatados que houve duas dimensões, uma de apoio mútuo entre os analistas ambientais que trabalhavam na CGPEG e CGEAM e que acreditavam na proposta transformadora da educação ambiental crítica e uma dimensão de resistência vinda principalmente dos cargos de chefia do IBAMA:

Nós tínhamos o apoio do pessoal de Brasília, do Quintas que você conhece. Eles lá já vinham trabalhando a educação ambiental crítica, que é diferente da comportamental né? Nós tínhamos uns coordenadores que embarreiravam tudo que nós propúnhamos a fazer em relação a educação ambiental crítica, tanto eles quando as hierarquias acima deles. Aí as coordenações da CGPEG, foram assumidas por três colegas concursados, que entraram com agente, deu um avanço danado, foi muito importante ter gente que apoiava o que a gente estava propondo a fazer, sem apoio não aconteceria. Eles compravam nossa briga, levavam para os de cima, que entendiam e assim fomos levando. É sempre política né. O outro fator foi o grupo né, que por coincidência, por acaso, tem gente que diz que não é o acaso, é o encontro de pessoas que estavam dispostas a fazer daquele jeito. Apesar das divergências, tinha muitos embates, mas a gente tinha foco de levar para esse lado da educação ambiental crítica. Muitas pessoas foram aprendendo, eu mesmo fui aprendendo. A gente entendia que só assim podia mitigar os impactos nos grupos impactados, dando condições deles entenderem a realidade deles e assim agirem como sujeitos da ação. O licenciamento é isso, participação (entrevista cedida a pesquisadora em 06/05/2020).

A CGEAM foi fundamental para definição dos arcabouços pedagógicos da educação ambiental crítica como medida de mitigação dos impactos causados pela indústria petrolífera. Segundo os relatos, quando o grupo de trabalho da CGPEG começou a discutir a implementação dos projetos de EA como medida de mitigação. Os analistas da CGEAM, entre eles o professor José da Silva Quintas, já vinham entre avanços e recuos, como relatado, inserindo no IBAMA propostas de educação ambiental, e se aproximaram da CGPEG. Essa aproximação definiu o modelo de educação ambiental que seria formulado para os projetos de mitigação.

A educação ambiental exigida pelo licenciamento na CGPEG, considerada crítica pois é baseada nas dinâmicas sociais reais das comunidades atingidas, “não faz sentido falar de consumo consciente em um lugar onde as pessoas não conseguem consumir o básico porque a construção de um porto acabou com tudo que ela tinha, acabou com a casa, com a plantação,

com o pescueiro” (relato anotado no caderno de campo parafraseando um dos analistas da CGPEG em uma palestra de formação em educação ambiental). Nesse sentido, a educação ambiental, no licenciamento conduzido pela CGEP, foi orientada por fundamentos em que prezavam para a construção de uma proposta de Educação Ambiental emancipatória e comprometida com o exercício da cidadania” (QUINTAS, 2006).

Para Quintas (2006), a educação ambiental deve ser fundamentada em pressupostos emancipatórios que considerem a explicitação do direito constitucional em que meio ambiente ecologicamente equilibrado é direito de todos, bem de uso comum e essencial à sadia qualidade de vida. Bem como, preservar e defender o meio ambiente ecologicamente equilibrado para presentes e futuras gerações é dever do poder público e da coletividade. E antes de ser um dever, é um compromisso ético com as presentes e futuras gerações. Para o analista ambiental José Quintas (2006), no caso brasileiro, o compromisso ético de preservar e defender o meio ambiente ecologicamente implica, necessariamente, em repensar o modelo de desenvolvimento. José Quintas (2006) ressalta que para construir um estilo de desenvolvimento que seja socialmente justo e ambientalmente seguro, dado o contexto de dependência econômica e de exclusão social brasileiro, implica também em reconhecer que todas as espécies têm direito a viver no planeta e que vivemos em um contexto de privilégios para poucos e obrigações para muitos.

Entre as questões fundamentais da educação ambiental no contexto de licenciamento ambiental da CGPEG está o pressuposto ético de explicitar os motivos pelos quais existe a gestão ambiental pública e principalmente em expor os motivos pelos quais são necessárias ações de mitigação socioambiental. Neste sentido, o processo educativo deve evidenciar que a sociedade não é o lugar da harmonia, mas, sobretudo, de conflitos e dos confrontos que ocorrem em suas diferentes esferas (política, econômica, sociais, culturais etc.). Como um processo educativo é fundamental que perceber (o educador e o educando) que determinado problema ambiental, sua aceitação ou negação, não é uma falha cognitiva, mas é intercedido por interesses econômicos, políticos e ideológicos sobre um contexto sociopolítico de determinado espaço e tempo (QUINTAS, 2006).

A educação ambiental no licenciamento de P&G conduzida pela CGPEG expressa que prioritariamente, os sujeitos da ação educativa³⁵ devem pertencer aos segmentos sociais que

³⁵ A conceituação “sujeitos da ação educativa” é uma expressão utilizada nos documentos da gestão ambiental pública quando se referem às pessoas, grupos, comunidades etc. que vão receber os projetos de educação ambiental.

dispõem de menos condições para intervirem no processo decisório e são afetados, diretamente, pelo ato de gestão ambiental, uma vez que, a “ao assumir determinada postura diante de um problema ambiental, está de fato definindo quem ficará, na sociedade e no país, com os custos, e quem ficará com os benefícios advindos da ação antrópica sobre o meio, seja ele físico, natural ou construído” (QUINTAS, 2006).

A partir das entrevistas e do material publicado sobre a educação ambiental como medida de mitigação, percebe-se que a proposta de projetos de educação ambiental como medidas mitigadoras eram inovadoras para todos os atores envolvidos no contexto da exploração de petróleo na Bacia de Campos. A Petrobras como a principal empresa exploradora de petróleo na região, até aquele momento (2003), foi a primeira empresa a receber a proposta de implementação de um projeto de educação ambiental. Nesse contexto, a Petrobras cumpre um papel socioeconômico importante para o país, a estatal ocupava as expectativas mais promissoras para fomentar o desenvolvimento brasileiro. E como parte fundamental do modelo de desenvolvimento em curso, seguia a mesma lógica de atuação dúbia do neoextrativismo: por um lado, intensificando a *comoditização* e privilegiando a ocupação do capital multinacional nos territórios, ao mesmo tempo em que reforçava seu papel social no desenvolvimento. Deste modo, a Petrobras não só aderiu à proposta sem grande resistência, como também assumiu peculiaridades para implementação dos projetos:

Na verdade, o que ela (Petrobras) queria saber se tinha como fazer ou não, eu acho que eles nem tinham essa percepção do que que é a educação ambiental crítica, essa minha impressão. A questão deles era muito, como é até hoje, burocrática, questão de prazos e tal, o que é horrível né. Eu nunca recebi nenhum tipo de resistência por ser crítica e depois os projetos já estavam andando, e centenas de pessoas envolvidas, não tinha mais como voltar atrás (entrevista cedida à pesquisadora em 05/03/2020).

Em 2003 foi elaborado o primeiro projeto de educação ambiental para a Bacia de Campos, chamado Projeto Pólen, a partir de discussões conjuntas entre o núcleo de ecologia e desenvolvimento socioambiental de Macaé da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NUPEM/UFRJ), técnicos da Petrobrás e do IBAMA. O Projeto teve como objetivo promover medidas mitigatórias do Licenciamento Ambiental Federal para as atividades de exploração e produção de gás e petróleo da Petrobrás na Bacia de Campos. O Pólen era voltado para formar representantes do poder público e sociedade civil organizada nos municípios atingidos pelos impactos da indústria petrolífera na da Bacia de Campos. Além disso, tinha como grupo prioritário para as ações educativas, os profissionais ligados à educação formal e não formal. O

Projeto Pólen foi o primeiro entre os projetos de educação ambiental para gestão ambiental pública, e, portanto, principiou os demais projetos de educação ambiental da Bacia de Campos.

Uma das características do Pólen que reverberam nos projetos da Petrobras executados anos depois, que vamos analisar um pouco mais a frente deste capítulo, foi a participação das Universidades como executoras dos projetos. A participação das universidades são importantes encontros de instituições públicas (Universidades, Petrobras e IBAMA) em um processo executado pelo capital internacional:

Foi a própria Petrobras que propôs a UFRJ para o projeto piloto (Pólen), aí quando acabou o Pólen, a M., na época era analista da Petrobrás, ficou rodando para ver se achava outra Universidade. Porque acho que para eles, era mais interessante do que empresa. Porque são projetos grandes e pegar uma empresa para fazer tudo isso é muito complicado né. Eu não sei não teve nenhum motivo de explicação, mas a universidade foi uma preferência deles no primeiro momento. Aí a M. conseguiu a UENF, então trouxe pessoal da UENF. Então não foi uma opção gerencial nossa não. Mas depois dessa experiência, a gente teve em tá rolando agora, na UFS Federal de Sergipe e tem outra Universidade no Espírito Santo que é a UVV que tá fazendo lá. Enfim não foi a gente que sugeriu e nem é função do IBAMA não, a gente nem pode intervir nisso. Teve nosso apoio né, a gente sempre achou interessante que fosse a universidade. Na minha opinião, a gente acha que, como não tem fim lucrativos é uma possibilidade maior de recursos para desenvolver o projeto e tal. Quando é uma empresa, está sempre precisando economizar para ter lucro, então a princípio tem esse lado e tem um lado que é público, se gera emprego bolsa de pesquisa, e mais outras coisas que vai muito mais além do que uma prestação de serviço (entrevista cedida à pesquisadora em 06/05/2020).

Segundo a analista Serrão (2012), as empresas que atuavam na região apoiavam-se nas narrativas de gestão ambiental e em indicadores de sustentabilidade para reafirmar suas “boas” práticas ambientais. Associado a este ponto, a autora ressalta que a lógica de mercado praticada pela indústria do petróleo resultou em uma “clara resistência por parte das empresas para com os processos de licenciamento”, que exigiam como ações mitigatórias e, ou, compensatórias de projetos que não poderiam ser apresentados com soluções baseadas em valores de troca. Segundo a autora, "o setor econômico propõe como solução para os impactos causados por suas atividades, conferir valor monetário à natureza aos seres humanos, que são convertidos em cifras indenizatórias e/ou compensatórias" (SERRÃO, 2012).

Com o acúmulo de lições aprendidas no projeto Pólen, outras medidas para a concretização da EA no Licenciamento Ambiental Federal de petróleo e gás foram sendo implementadas e amadurecidas. Em 2005, a CGEAM publicou o primeiro documento com orientações para a elaboração dos projetos de educação ambiental, intitulado: “Orientações

Pedagógicas do Ibama para Elaboração e Implementação de Programas de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural” (2005). Nesse documento foram apresentadas as primeiras premissas orientadoras da educação ambiental, planejada para mitigar os impactos socioambientais causados pela exploração de petróleo e gás.

O documento introduz no debate do licenciamento ambiental o reconhecimento da necessidade de participação das comunidades afetadas no processo da gestão ambiental pública, uma vez que o saber perito não é capaz de compreender todas as dimensões dos impactos sofridos pelos atingidos. A educação ambiental foi justificada como instrumento para promover a participação da população na gestão ambiental, de modo que possam intervir sobre as intervenções em seu território:

Fica claro, portanto, que a compreensão dos riscos socioambientais por parte da população afetada por empreendimentos em processo de licenciamento ambiental, por demandar conhecimento específico, ora dominado pelos peritos, não é automática. Contudo, há que se considerar que as populações ou os leigos tendem a identificar os problemas mais relevantes que afetam a sua vizinhança ou que estão mais próximos de sua realidade. Neste momento, interessa para o gestor ambiental, particularmente aquele que se ocupa da condução de processos de licenciamento, somar as suas certezas de perito às contribuições do saber popular. Para tanto, a educação ao abrir espaço para negociações e debates sociais, joga um papel fundamental de ir além do conhecimento perito (CGEAM, IBAMA, *et al.*, 2005, p. 3).

Portanto, mais do que estabelecer orientações técnicas para a elaboração dos pontos de educação ambiental, o documento apresenta um série de argumentos sobre a finalidade da educação ambiental no contexto da indústria de petróleo e gás: “o Estado brasileiro deve praticar a gestão ambiental pública, promovendo a construção de graus variados de consensos sobre a destinação dos recursos ambientais, no limite do permitido na legislação ambiental” (CGEAM, IBAMA, *et al.*, 2005).

O documento supracitado indica que a educação ambiental no contexto das medidas mitigadoras e compensatórias dos projetos de monitoramento e controle ambiental dos empreendimentos de óleo e gás é vinculada à temática socioambiental. Em razão do processo educativo, objetiva-se a instrumentalização do indivíduo para perceber a complexidade da relação sociedade-natureza e percebe-se como agente social nas decisões sobre o acesso e uso dos bens ambientais (CGEAM, IBAMA, *et al.*, 2005).

O documento publicado pela CGEAM ainda ressalta que a de educação ambiental no licenciamento de petróleo e gás deve considerar as disputas pelo uso e acesso dos bens naturais,

em uma circunstância em que o Estado brasileiro, ao exercer a gestão ambiental pública tem a responsabilidade de mediar as disputas pelo uso e acesso dos recursos ambientais, em prol do interesse público em uma sociedade complexa, onde o conflito é inerente à sua existência. Lembrando que as decisões são tomadas pelo Estado em uma arena de “pressões e contrapressões”, disputadas por atores que defendem valores e interesses distintos. As tomadas de decisões do poder público sobre a destinação dos bens naturais, incluem determinar quem usa ou não, como usa, quando usa, para que usa e onde usa. Isso significa decidir sobre a distribuição dos “custos e benefícios para a sociedade de modo desigual, no que diz respeito ao espaço e ao tempo (localização e duração dos empreendimentos)” (CGEAM, IBAMA, *et al.*, 2005, p. 4)

Outro fator que o documento enfatiza é que muitas vezes existem dificuldades da participação das comunidades nas decisões sobre as questões ambientais pela sensação de impotência diante da desfavorável correlação de forças subjacentes. Para sanar esse obstáculo, a educação ambiental no licenciamento de petróleo e gás deve fornecer condições para o desenvolvimento das capacidades³⁶necessárias para que grupos sociais, sob diferentes contextos socioambientais, possam exercer o controle social sobre a gestão ambiental pública. O desafio da educação ambiental é organizar o desenvolvimento das capacidades de modo que os diferentes grupos sociais afetados pelo empreendimento a ser licenciado percebam a escala e as consequências evidentes e ocultas dos riscos socioambientais e danos causados pela atividade exploradora no seu dia a dia. A educação ambiental deve promover instrumentos qualificados para proporcionar a intervenção dos grupos afetados em diferentes momentos do processo de licenciamento ambiental, e até mesmo definir sua agenda prioritária no uso dos recursos naturais (CGEAM, IBAMA, *et al.*, 2005).

Após a publicação do documento mencionado acima, em 2006, a CGEAM publicou o documento “Bases para a Formulação de um Programa de EA para a Bacia de Campos”, que estabeleceu as diretrizes para a construção do projeto de educação ambiental específico para a Bacia de Campos e ressalta o caráter participativo dos projetos de EA, declarando que estes deveriam ser:

- Construídos em conjunto com os grupos sociais direta e indiretamente afetados pelo empreendimento, a partir de suas prioridades, tendo como base os problemas, conflitos e potencialidades ambientais por eles identificados;

³⁶ O documento considera como capacidades conhecimentos, habilidades e atitudes para o enfrentamento das problemáticas ambientais.

- Considerar sua interface com as Políticas Públicas relacionadas com a problemática socioambiental das esferas municipal, estadual e federal;
- Avaliar os resultados dos Projetos de Educação Ambiental implementados anteriormente, decorrentes do licenciamento de empreendimentos na Bacia de Campos, com vistas a um possível aproveitamento de seus resultados;
- Promover o fortalecimento institucional da gestão ambiental local articulando as diferentes esferas do Poder Público e a sociedade civil organizada;
- Prever mecanismos de controle social no que tange à avaliação do processo de execução e de seus resultados;
- Dispor de equipe com experiência comprovada na promoção de ações de educação ambiental com jovens e adultos de grupos sociais diferenciados;
- Utilizar metodologia que tenha caráter processual, crítico, participativo e dialógico (IBAMA, 2005)

A educação ambiental no Licenciamento Ambiental Federal tem o objetivo de cumprir o dever de mitigar os impactos ambientais causados pela atividade poluidora. A exploração e a produção petrolífera da Petrobras na Bacia de Campos tiveram início antes da vigência da atual legislação ambiental. A equipe responsável pelo licenciamento dessas atividades solicitou no ano de 2006, no documento “Bases Para a Formulação de um Programa de EA para a Bacia de Campos”³⁷, a formulação dos projetos mitigadores que deveriam ser elaborados a partir de um diagnóstico de caráter participativo e regional com o objetivo de:

Estabelecer as bases conceituais e metodológicas para orientar a formulação de um programa de Educação Ambiental, que integre e seja integrado pelas diferentes ações e projetos em desenvolvimento ou em planejamento propostos para essa área, no contexto do Licenciamento Ambiental Federal da atividade petrolífera (IBAMA, 2006).

Para considerar arcabouços das diferentes áreas de conhecimento, inclusive, o que é referenciado nos documentos como do chamado saber popular, foi solicitado a elaboração de um diagnóstico participativo (DP). O Diagnóstico Participativo da Bacia de Campos foi realizado pela Petrobras como uma medida de mitigação exigida pelo Licenciamento Ambiental Federal, conduzido pelo IBAMA. Comedido em diálogos e reuniões com grupos sociais dos 14 municípios impactados da região costeira da Bacia de Campos, esse processo envolveu pessoas,

³⁷ Documento Publicado Por Ministério do Meio Ambiente – Mma, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Diretoria de Gestão Estratégica – Diget, Diretoria de Licenciamento e Qualidade Ambiental-Diliq, Coordenação-Geral de Licenciamento - Cglic/Elpn, Coordenação-Geral de Educação Ambiental – Cgeam. Disponível em: <https://peobservacao.com.br/wp-content/uploads/2014/09/eabaciacam.pdf> . Acesso em: 06/02/2021.

grupos e instituições para levantar informações sobre os impactos das atividades de petróleo e gás e suas consequências nos municípios costeiros.

Para a realização do Diagnóstico Participativo, a Petrobras contratou a empresa de consultoria Soma Desenvolvimento & Meio Ambiente. O documento foi finalizado em setembro de 2014 e publicado em duas versões. Uma versão resumida, contendo os impactos e os grupos sociais afetados na Bacia de Campos, que foi impressa e distribuída para a população dos 14 municípios. Essa versão, com 41 páginas, duas mídias em CD contendo uma com a versão completa do relatório e a outra com vídeos das reuniões com as comunidades, foi apresentada com uma linguagem acessível (não técnica) para facilitar a compreensão por todos os cidadãos e grupos sociais impactados. A versão completa foi publicada virtualmente em 283 páginas e no CD anexado a versão resumida, com um levantamento de todas as informações captadas nos 14 municípios.

O Diagnóstico Participativo (DP) do PEA-BC 2014 teve como objetivo levantar informações sobre os impactos socioeconômicos das atividades marítimas de petróleo e gás sobre a vida dos grupos sociais que vivem nesses municípios. O DP foi realizado pela Petrobras como uma exigência do IBAMA, que acompanhou e orientou todo o processo. As informações e os resultados do DP encontram-se no Relatório Final, documento público que visa nortear os projetos de educação ambiental e possibilitar a sua articulação no território da Bacia de Campos.

No Diagnóstico Participativo, os impactos ambientais foram separados em dois grupos: primeiro os impactos efetivos, aqueles causados por atividades operacionais em condições normais de funcionamento das plataformas. E o segundo grupo de impactos, os impactos potenciais, que são aqueles que poderão ocorrer de eventuais acidentes. Segundo o relatório, foram identificados 6 impactos no meio socioeconômico, sendo 4 impactos negativos.

A Petrobras apresentou no Diagnóstico Participativo (DP) uma análise das dinâmicas históricas dos 14 municípios das operações *offshore* pela atividade de petróleo e gás na Bacia de Campos. Esse documento também apresenta uma outra inovação na CGPEG, diferente dos outros relatórios de impactos, como o analisado no capítulo anterior, que são elaborados a partir de pesquisadores técnicos, o DP prioriza a visão dos atingidos sobre os impactos que lhes afetam.

A análise do DP indicou os níveis de relacionamento dos municípios às atividades e aos impactos das operações na região. Este relatório aponta para 5 macro impactos percebidos, variando com maior ênfase em distintos municípios e populações, sendo estes a ocupação do espaço marinho, dinâmica demográfica, ocupação e uso do solo, pressão sobre a infraestrutura

urbana, social e de serviço e *royalties*. O relatório aponta ainda 5 grupos sociais mais afetados por esses impactos: moradores rurais, assentados, quilombolas, moradores urbanos e pescadores artesanais. As tabelas a seguir esquematizam os principais impactos relatados no Diagnóstico Participativo:

Quadro 2 Impactos Efetivos e Potenciais

IMPACTO	CLASSIFICAÇÃO	MEDIDAS MITIGADORAS
Interferência na pesca da região	Negativo	Implementação de projetos de comunicação social
Aumento da demanda por áreas de destinação final de resíduos	Negativo	Implementação das diretrizes do Projeto de Controle da Poluição
Interferência com o tráfego marinho	Negativo	Realização dos projetos de comunicação social Regional (PCSR-BC)
Aumento da infraestrutura portuária, rodoviária e aeroportuária	Negativo	Melhorias constantes tanto nos portos quanto nos aeroportos utilizados pela Petrobras
Aumento da arrecadação tributária e distribuição dos <i>royalties</i>	Positivo	Implementação de projetos de educação ambiental e comunicação social
Geração de emprego e renda	Positivo	Implementação de projetos de educação ambiental e comunicação social

Quadro 3 Macro Impactos

MACRO IMPACTOS	GRUPOS ATINGIDOS	CLASSIFICAÇÃO
Ocupação do espaço marinho	Pescadores e pescadoras	Negativo
Dinâmica demográfica ocupação e uso do solo	Moradores rurais, assentados, quilombolas, moradores urbanos e pescadores artesanais	Negativo
Pressão sobre a infraestrutura urbana	Moradores urbanos	Negativo
Pressão infraestrutura urbana, social e de serviço	Moradores rurais, assentados, quilombolas, moradores urbanos e pescadores artesanais	Negativo
<i>Royalties</i>	Moradores rurais, assentados, quilombolas, moradores urbanos e pescadores artesanais	Positivo

Em 2010, foi publicada a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10 que instituiu os projetos de educação ambiental com base na perspectiva da educação ambiental crítica e sublinhou que para uma a gestão ambiental compartilhada, de fato, os grupos sociais mais impactados deveriam ser incluídos nas discussões e intervenções causadas pelas atividades da

indústria petrolífera no meio ambiente. A Nota Técnica estabelece que a gestão ambiental compartilhada deve ser entendida pela sociedade, pelo Estado e pelos afetados como:

Processo de compartilhamento de poder e responsabilidade entre representantes do Estado, representantes dos setores de maior vulnerabilidade socioambiental e representantes de outros segmentos sociais no acompanhamento, na discussão e na intervenção sobre o conjunto de atividades de significativo impacto ambiental, promovidas por agentes públicos e/ou privados, que direta ou indiretamente interferem na qualidade de vida dos diferentes grupos sociais. (IBAMA, 2010, p. 2)

A partir de então, a condensação das informações pertinentes aos impactos ambientais no DP e a experiência do Projeto Pólen foram fundamentais para aplicar a gestão ambiental compartilhada, uma série de propostas de projetos de educação ambiental articuladas e direcionadas a mitigar os impactos ambientais, com foco em grupos sociais e impactos específicos. Conforme descrito no documento e manifestado pelos analistas e nas entrevistas, o relatório de impactos no DP foi fundamental para a elaboração de projetos de educação ambiental coerentes com a realidade dos grupos sociais impactados. O documento descreve que:

De uma forma geral, os Projetos de Educação Ambiental, propostos no âmbito do licenciamento, em atendimento às exigências constantes do processo, carecem de um diagnóstico que propicie as bases necessárias à formulação de projetos coerentes com a realidade local. Observa-se que, geralmente, as ações educativas propostas não se articulam com os possíveis impactos e riscos socioambientais decorrentes da atividade. Da mesma maneira, não se verifica uma integração com as políticas públicas de educação e gestão ambiental, bem como, com os demais projetos em andamento na região, nas esferas municipal e estadual (IBAMA, 2006)

A primeira empresa privada a produzir petróleo na Bacia de Campos foi a empresa inglesa Shell. Até o ano de 2002 a Petrobras ainda tinha o monopólio das atividades petrolíferas na Bacia de Campos e, portanto, era a única empresa a responder ao Licenciamento Ambiental Federal de exploração e produção de petróleo e gás. Durante a década de 2000 outras empresas obtiveram a concessão de produção de petróleo na BC e com a Petrobras tinham a obrigação de mitigar os impactos da indústria petrolífera. Nesse sentido, o DP realizado pela Petrobras foi usado de base para todas as propostas de projetos de mitigação ambiental na Bacia de Campos.

No contexto do licenciamento ambiental de petróleo e gás na região da Bacia de Campos, os analistas ambientais da CGPEG recorreram a educação ambiental como instrumento estruturante para alcançar a mitigação dos impactos socioambientais causados pela indústria petrolífera na Bacia de Campos. Segundo Serrão (2012), os projetos de educação

ambiental, definidos para a região, foram planejados para minimizar os efeitos negativos ao meio ambiente e a sociedade que convive diretamente com os impactos causados pela exploração de petróleo e gás *offshore* na Bacia de Campos. Assim como, os projetos de educação ambiental foram visam responder à legislação ambiental vigente ao Licenciamento Ambiental Federal, objetivando à organização social e ao exercício da cidadania; à transformação da realidade, no que tange à gestão ambiental pública, de grupos sociais vulneráveis aos impactos dos empreendimentos.

Ancorados nos impactos documentados no Diagnóstico Participativo, a CGPEG elaborou em 2010 a Nota Técnica IBAMA/CGPEG DILIC 010/01, onde especificava que “O objetivo desta Nota Técnica é o de propor diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente por bacia de produção, vinculados ao processo de licenciamento conduzido pela CGPEG/IBAMA”.

Os processos educativos propostos nas diretrizes da CGPEG/IBAMA sugeriam que os PEAs realizassem um papel de mediação junto aos grupos e movimentos sociais impactados, contribuindo para que os sujeitos envolvidos no processo educativo sejam capazes de desvelar a realidade vivida, em todos os seus aspectos, incluindo as contradições, as causas da desigualdade, da vulnerabilidade socioambiental e dos riscos a que estão sendo submetidos (SERRÃO, 2012). Esse processo educacional é contextualizado no documento Bases Técnicas para Elaboração dos Programas de Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental Federal, emitido por DILIC/IBAMA em 2011 que diz:

Neste sentido, a educação ambiental não deve ser vista como mera formalidade dissociada dos demais programas exigidos como condicionantes de licença ou instrumento repassador de conhecimentos científicos. O caminho para a realização da educação ambiental no licenciamento passa necessariamente pela organização de espaços e momentos de troca de saberes, produção de conhecimentos, habilidades e atitudes que gerem a autonomia dos sujeitos participantes em suas capacidades de escolher e atuar transformando as condições socioambientais de seus territórios (IBAMA, 2011).

O Estado, fazendo valer a legislação ambiental e por meio da CGPEG/IBAMA, impôs como condicionante do licenciamento a implementação de programas de mitigação e compensação ambiental. Então, em 2013 foi iniciado o processo de articulação regional dos diversos projetos de educação ambiental, que vieram formar o Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos PEA-BC.

3.30 Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos

A CGPEG/IBAMA compreendeu ser necessário formar um programa regional para articulação de todos os projetos de mitigação elaborados pelas empresas produtoras, a fim de que as ações fossem coordenadas, evitando sobreposição de ações nas agendas municipais e institucionais, cooperando para formação de uma rede regional de cidadãos instrumentalizados para debater e participar de maneira fundamentada na gestão ambiental pública.

Segundo as informações no site do Programa, os projetos de educação ambiental não se restringem à resolução de problemas pontuais e se propõem a contribuir para a emancipação e a autonomia dos grupos sociais abrangidos. E para tal, o processo educativo é compreendido como central para os analistas federais, pois procuram além de informar, buscar soluções para problemas mais iminentes, “como necessidade de infraestrutura ou de estruturação de cenários favoráveis à geração de trabalho e renda” (PEA-BC, 2019). Tais recomendações são sistematizadas e embasadas em “Pareceres Técnicos bem como em reuniões, seja com as empresas ou com os sujeitos das ações educativas” (IBAMA, 2014).

O Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos PEA-BC é composto por um conjunto de projetos de educação ambiental, implementados por empresas concessionárias de empreendimentos marítimos de produção de petróleo e gás natural, localizados no mar da Bacia de Campos, em um espaço situado entre o Alto de Cabo Frio – RJ e o Alto de Vitória – ES. O PEA-BC, conglomerado de municípios do Médio-Norte da Região dos Lagos Fluminense, contempla municípios do sul do Espírito Santo e municípios confrontantes à Bacia de Santos, como Niterói, Maricá e Saquarema, que são alcançados pelos impactos dos empreendimentos situados na Bacia de Campos, conforme a seguinte listagem: São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Campos dos Goytacazes, Quissamã, Carapebus, Macaé, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, São Pedro da Aldeia, Araruama, Saquarema, Maricá, Niterói, Marataízes, Itapemirim, Piúma, Anchieta, Guarapari e Vila Velha.

A composição do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) foi organizada para atender prioritariamente os grupos sociais impactados. Entre os envolvidos no PEA-BC estão as instituições públicas, como o IBAMA e a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, o Programa é necessariamente executado por instituições privadas, como a Petrobras (empresa de capital misto) a exploradora Shell, Equinor, Chevron, PETRORIO e OGPARG e por fim, no programa conta com a participação das empresas que

prestam consultoria especializada para executar os projetos de educação ambiental, tais empresas são substituídas de acordo com as licitações das empresa exploradoras de petróleo. Na Bacia de Campos os projetos de educação ambiental de responsabilidade da Petrobras são executados pela UENF.

Analisando os atores que circundam o PEA-BC, temos quatro agentes que influenciam na tomada de decisão e nos resultados do Programa: 1) O IBAMA como órgão público fiscalizador responsável; 2) As empresas exploradoras de petróleo e gás, de capital privado e estatal; 3) Os grupos sociais atingidos pelos impactos e 4) As instituições responsáveis pela gestão dos projetos – que na maioria das vezes fica por responsabilidade de consultorias, com exceção de dois projetos que são de responsabilidade da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro/UENF.

Entre os anos de 2003 e 2014 existiam nessa região 8 projetos de educação ambiental (PEAs), sem contar o Pólen que foi encerrado antes da estruturação do PEA-BC. Esses projetos correspondiam às condicionantes de 6 empresas diferentes: Petrobras, Shell, Statoil, Chevron, PETRORIO e OGPARG. Segundo o site do PEA-BC, os projetos foram desenvolvidos e implementados pelas empresas exploradoras, mas acompanhados por analistas do IBAMA e seguindo as orientações de documentos técnicos que normatizam as abordagens pedagógicas, os grupos sociais e os impactos a serem mitigados.

A Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10 estabelece que para mitigar os impactos diagnosticados é preciso estabelecer linhas de ação que atenuem os impactos gerados. Nesse sentido, foram estabelecidos que as linhas de ação deveriam responder aos seguintes objetivos: I) garantir o alinhamento entre as ações que serão desenvolvidas nos programas de educação ambiental regionais; II) direcionar as diferentes linhas de ação e seus processos educativos de modo que venham a convergir para uma efetiva gestão ambiental regional; III) garantir que os processos educativos estejam voltados para a mitigação dos impactos da atividade licenciada; IV) otimizar o processo de licenciamento, esclarecendo quais são os objetivos da CGPEG/IBAMA em relação à construção de um programa de educação voltado para a gestão ambiental regional; e V) reduzir a criação de expectativas por parte dos grupos sociais envolvidos na realização de diagnósticos participativos (PEA-BC, 2019).

A NT CGPEG/DILIC/IBAMA 001/10 apresenta linhas de ação baseadas nos impactos relatados no diagnóstico participativo e em outros EIAs/RIMA. As linhas de ação foram sistematizadas em seis frentes de atuação que juntas formam uma rede de projetos que visam mitigar os impactos, relacionados a cada linha de ação, capacitar o público específico e promover a integração regional com ações de mitigação semelhantes que são implementadas

em localidades diferentes. O seguinte quadro dispõe as linhas de ação que os PEAs devem seguir:

Quadro 4 As Linhas de Ação da Nota Técnica

LINHA DE AÇÃO	OBJETIVO
Linha de ação “A”	Que visa a organização social e comunitária para a participação qualificada na gestão ambiental em questões que tange o licenciamento ambiental. Os projetos dessa linha devem desenvolver processos formativos contínuos em acordo com as diretrizes pedagógicas do IBAMA. Devem mitigar impactos que atingem os grupos sociais identificados pelo diagnóstico participativo e que são diretamente impactados pela indústria petrolífera.
A linha de ação “B”	Foi elaborada para a realização de projetos que visam o controle social do uso e aplicação de <i>royalties</i> e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural. O objetivo central dessa linha é colaborar junto a um público diversificado no acompanhamento, na divulgação e no debate público sobre a distribuição e uso dos recursos financeiros dos <i>royalties</i> e participações especiais por governos locais.
A linha de ação “C”	Direciona projetos que apoiem a democratização, a participação, a discussão pública e a fiscalização no acatamento das diretrizes de Planos Diretores municipais. O objetivo dessa linha de ação é ampliar, com um público variado, a observância pública da gestão ambiental municipal, incluindo a legislação ambiental, urbanística e a transformação do ambiente natural e/ou construído.
A linha de ação “D”	Deixando as empresas exploradoras com autonomia para apresentar propostas de projetos de educação ambiental ao IBAMA, desde que cumpram com as diretrizes da Nota Técnica e mitiguem os impactos negativos da ação poluidora.
A linha de ação “E”	Estabelece projetos compensatórios para mitigar populações impactadas por empreendimentos de curto prazo, como os impactos causados pela pesquisa sísmica marinha ³⁸ . A linha orienta as empresas a elaborarem ações educativas com a participação de grupos tradicionais e/ou com baixa representatividade institucional e baixa organização sociopolítica. Os objetivos desses processos educativos estão baseados em diagnosticar as características socioeconômicas, identificando e hierarquizando as necessidades dessas comunidades para que possibilitem a elaboração de projetos coletivos, pensados para o melhoramento das condições de vida e de trabalho (PEA-BC, 2019).
A linha de ação “F”	Orienta projetos que visem dar contribuição à discussão e ao estabelecimento de acordos para a gestão compartilhada das atividades na zona marítima. O objetivo dessa linha é o de proporcionar entre os diversos atores envolvidos na zona marítima da região uma discussão pública que priorize a gestão compartilhada do espaço costeiro, ponderando os conflitos das diversas atuações econômicas presentes no território. Entre essas atividades estão inclusas a ocupação das populações locais com pesca artesanal, pesca industrial, pesca amadora, maricultura,

³⁸ No caso da Pesquisa Sísmica, os limites da área de influência, no que diz respeito ao meio socioeconômico, devem incluir os municípios onde há comunidades que realizam atividades econômicas (tais como pesca artesanal, turismo ou outras que porventura venham a ser identificadas) na área requerida pela atividade. Isso inclui a área de aquisição de dados sísmicos e a área de manobra do navio sísmico (IBAMA, 2010).

	turismo, veraneio e atividades advindas da indústria de petróleo e gás, como o tráfego de embarcações de apoio à indústria petrolífera (PEA-BC, 2019).
--	--

O quadro a seguir, com informações retiradas do site do Programa, mostra os projetos em execução e suas respectivas linhas de ação e empresas executoras:

Quadro 5 Listas de Projetos e Linhas de Ação

PROJETOS DA LINHA DE AÇÃO A:	
NEA-BC - Petrobras	O NEA-BC, Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos, visa fortalecer a organização comunitária e a participação popular na definição de políticas públicas, formando cidadãos para o exercício pleno da cidadania. Com ênfase na gestão ambiental pública e no controle social, busca ampliar o debate sobre o uso dos recursos ambientais, em especial, nos processos de licenciamento. Prioriza os jovens e as lideranças comunitárias da região.
FOCO - Equinor	O Projeto de Educação Ambiental Fortalecimento da Organização Comunitária (PEA-FOCO) tem como objetivo favorecer a emancipação das mulheres que estão relacionadas à cadeia produtiva da pesca artesanal e o reconhecimento de seu papel e atuação nos domínios econômico, social e ambiental da região, respeitando as relações de interdependência próprias da vida comunitária.
PESCARTE - Petrobras	O Projeto PESCARTE tem como sua principal finalidade a criação de uma rede social regional integrada por pescadores artesanais e por seus familiares, buscando, por meio de processos educativos, promover, fortalecer e aperfeiçoar a sua organização comunitária e a sua qualificação profissional, bem como o seu envolvimento na construção participativa e na implementação de projetos de geração de trabalho e renda.
QUIPEA - Shell	O QUIPEA, Quilombos no Projeto de Educação Ambiental, desenvolve ações de Educação Ambiental com Comunidades Quilombolas presentes da Bacia de Campos, visando fortalecer seus laços, identidade de resistência e participação nas decisões sobre o espaço vivido, especialmente as que envolvem o licenciamento ambiental. A partir da discussão de problemas socioambientais percebidos, busca-se a construção coletiva de soluções e ações mitigatórias.
REMA - Chevron	O Projeto Rede de Estudos para o Meio Ambiente (Projeto REMA) tem como principal objetivo a organização comunitária de jovens ligados à pesca artesanal, na perspectiva de contribuir para uma participação qualificada destes na gestão pública. O projeto visa, ainda, promover o reconhecimento e a valorização da identidade das comunidades pesqueiras e o sentimento de pertencimento dos jovens a essas comunidades. Hoje, mais de 80 jovens integram esta rede.
PROJETO DA LINHA DE AÇÃO B:	
TERRITÓRIOS - Petrobras	O Projeto Territórios do Petróleo tem como um de seus objetivos a promoção da discussão pública dos processos de distribuição e aplicação dos recursos financeiros provenientes das participações governamentais (<i>royalties</i> e

participações especiais), atendendo às condicionantes específicas estabelecidas pela Coordenação-Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros (CGMAC) do Ibama, antiga CGPEG/IBAMA.

PROJETO DA LINHA DE AÇÃO C:

NEA-BC - Petrobras

O NEA-BC, Projeto Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos, visa fortalecer a organização comunitária e a participação popular na definição de políticas públicas, formando cidadãos para o exercício pleno da cidadania. Com ênfase na gestão ambiental pública e no controle social, busca ampliar o debate sobre o uso dos recursos ambientais, em especial, nos processos de licenciamento. Prioriza os jovens e as lideranças comunitárias da região.

PROJETOS DA LINHA DE AÇÃO D:

OBSERVAÇÃO - Petrorio

O Projeto Observação tem como finalidade a constituição de Observatórios para identificar, monitorar, avaliar e encaminhar questões e/ou temas relativos aos impactos socioambientais decorrentes da cadeia produtiva de petróleo. Ele se organiza por meio de Associações Observação, integradas por representantes de pescadores artesanais, quilombolas, pequenos agricultores, movimento de mulheres, entre outros, sob a influência do empreendimento Campo de Polvo.

Fonte: PEA_BC Disponível em: <http://pea-bc.ibp.org.br> . Acesso em: 13/09/2019

Ressalta-se que na linha de ação E, os projetos são executados em curto prazo, logo, variam em relação ao tempo e à localidade. Para os projetos compensatórios, a educação ambiental crítica é exigência que visa dar subsídios para populações impactadas por empreendimentos de curto prazo (como as atividades de sísmica). Os processos educativos devem ser realizados com ampla participação de comunidades tradicionais e/ou com as comunidades impactadas com baixa capacidade de representação institucional e de organização sociopolítica (IBAMA, 2010). Na Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA N° 01/10, as medidas compensatórias são particularmente (não que sejam exclusivas) direcionadas às comunidades de pesca artesanal, principalmente nas diretrizes para implantação de projetos na “Linha de Ação F”.

O quadro a seguir sistematiza os projetos de compensações executados com pescadores e pescadoras artesanais na Bacia de Campos entre os anos de 2003 e 2014:

Quadro 6 Compensações à atividade pesqueira no âmbito de Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás

PROJETO	OBJETIVO	EMPRESA POLUIDORA
Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP - CGG (2006)	Compensar as comunidades pesqueiras artesanais em que suas dinâmicas e atividades pesqueiras foram e são afetadas por grandes empreendimentos. Este tem como sujeitos os pescadores artesanais em geral.	CGG Veritas

Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP - OGX (2009)	Objetiva a compensação nas comunidades pesqueiras que sofreram alterações devido à influência de grandes empreendimentos. Atua com pescadores artesanais em geral.	OGX
Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP – Bacia de Campos/BC (2011)	Compensar as comunidades pesqueiras artesanais em que suas dinâmicas e atividades pesqueiras foram e são afetadas por grandes empreendimentos. O PCAP trabalha com pescadores artesanais em geral.	Petrobras
Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP – PGS (BMC-47) (2012)	Visou atuar na compensação dos impactos ocasionados sobre a pesca durante a perfuração do poço Juxia, no bloco BM-C-47. Possui como atores envolvidos os pescadores artesanais em geral.	Equinor; PGS
Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP - Oceangeo (2013)	Melhora na qualidade de vida do público (pescadoras), com isso, realizou-se melhorias nos locais coletivos de beneficiamento da comunidade de Barra do Furado. Além da entrega de kits de grupos e individuais.	Empresa GEORXT; Consultoria: Koru consultoria socioambiental
Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP - FOCO (2014)	Contribuir para o fortalecimento na geração de renda das mulheres das comunidades pesqueiras que participam do PEA-FOCO, através da disponibilização de cursos de qualificação e do estabelecimento de cozinhas pedagógicas.	Statoil; Equinor
Plano de Compensação da Atividade Pesqueira PCAP – (BMC-7) (2014)	Compensar as comunidades pesqueiras artesanais em que suas dinâmicas e atividades pesqueiras foram e são afetadas por grandes empreendimentos. Atua com os pescadores artesanais em geral.	ENGEO Soluções integradas; PGS

Fonte: Autora, elaborado a partir de dados pesquisados em SILVA, 2012 e VEIGA, LONGARAY, *et al.*, 2018.

O processo educativo exigido pela Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10, e pelas orientações pedagógicas do IBAMA para implementação dos projetos compensatórios, devem diagnosticar as características socioeconômicas das comunidades impactadas, identificar e hierarquizar demandas socioeconômicas de maneira que permitam a elaboração de “projetos coletivos voltados para a melhoria das condições de vida e de trabalho nas comunidades participantes” (IBAMA, 2010). Os projetos compensatórios são justificados após a constatação das necessidades de compensação quando são identificados impactos de curta temporalidade não mitigáveis do empreendimento licenciado sobre a dinâmica socioeconômica das comunidades impactadas (IBAMA, 2010).

Entre os projetos de mitigação ambiental executados na Bacia de Campos no ano de 2014, metade (4 de 8) eram voltados especificamente para as comunidades de pescadores e pescadoras artesanais, sem contar os PCAPs exibidos acima. Essa demanda não foi por acaso. Os pescadores e pescadoras artesanais estão entre os grupos que mais recebem os impactos das

atividades de produção e exploração de petróleo e gás, por estarem submetidos aos impactos normais que ocorrem nos municípios e diretamente em conflito pelo uso do espaço marinho com a indústria petrolífera. Os pescadores acabam arcando com impactos individuais, como danos nos petrechos de pesca causado pelo trânsito de navios próximo aos pesqueiros e com os impactos coletivos, como restrição permanente ou temporária de áreas de pesca.

O Diagnóstico Participativo expõe que comunidades de pesca artesanal são as mais impactadas por esses empreendimentos, uma vez que fazem uso social do território marítimo sendo diretamente atingidas pelos danos irreversíveis como poluição e os impactos das atividades sísmicas. As atividades de sísmica mesmo que temporárias, causam danos irreversíveis, como por exemplo quando uma (o) pescadora perde dias de trabalho comprometendo a renda familiar.

A proposta pedagógica da educação ambiental para os PEAs lança mão da Constituição Federal para embasar enquanto medida cabível ao licenciamento ambiental, que por si só já é uma arena de disputas ideológicas e metodológicas, envolvendo diferentes forças políticas e econômicas. No licenciamento, “onde a corrente da ecoeficiência é hegemônica e com a qual a estrutura estatal e a legislação estão francamente alinhadas” (MENDONÇA, 2015), os documentos que balizam as ações dos projetos e programas ambientais, nesse contexto, são claros quanto ao teor crítico pedagógico, explicitando a necessidade de debater os conflitos, os impactos, de ouvir e legitimar as percepções dos grupos atingidos e estabelecer um diálogo transversal entre empresas, grupos impactados e órgão ambiental.

A intenção do capital multinacional de tornar o licenciamento em apenas um protocolo automático, entregando os documentos e recebendo a licença para explorar o território, foi dificultada com a implementação dos projetos de educação ambiental de cunho crítico, uma vez que esses projetos inserem na Bacia de Campos os agentes sociais diretamente impactados e invisibilizados pela atividade extrativa. Esta foi considerada uma das *expertises* da CGPEG para acompanhar toda a vida útil do empreendimento, não deixando que após a licença se descumpram as medidas exigidas pelo licenciamento.

Dentro de uma arena tão conflituosa, a CGPEG ao exigir medidas que garantam que a educação no Processo de Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás seja emancipatória proporciona aos grupos sociais a participação social na gestão ambiental, direito geralmente omitido, por influência do poder econômico, em outras arenas do desenvolvimento.

A educação ambiental exigida no licenciamento de petróleo e gás é transformadora pois interrompe as relações criadas pelos projetos de responsabilidades sociais, que criam uma

narrativa baseada em práticas socialmente responsáveis estabelecendo uma relação de dependência e, ou, admiração das comunidades atingidas pelas empresas poluidoras. A pesquisadora Juliana Silva (2008) relata que em sua pesquisa sobre os impactos de P&G sobre a população pesqueira na Bacia de Campos que existe na região uma percepção positiva sobre a Petrobras, por suas ações promotoras de projetos socioambientais e de cursos de capacitação. Os projetos de educação ambiental do PEA-BC com cunho crítico rompem com essa lógica assistencialista, assim como afasta das condicionantes a lógica de responsabilidade social apartada do desenvolvimento sustentável.

As diretrizes pedagógicas da educação ambiental crítica foram acionadas neste contexto de invisibilidade da pesca artesanal propondo instrumentalizar os atingidos sobre acesso à informação, organização social, produção e aquisição de conhecimento sobre a realidade transformada pela Indústria petrolífera. O ponto que contribui especialmente para inserir a pesca artesanal na arena sobre o uso e ocupação do território é destacado na educação ambiental crítica pelo reconhecimento da existência de conflitos. A mitigação por meio dos projetos de educação ambiental move as empresas a estabelecer um diálogo com os atores que já ocupavam o mar. Este movimento contribui para incorporar nos ritos da gestão ambiental o panorama do uso e a ocupação dos recursos marítimos entre os pescadores e pescadoras artesanais, além de realçar que estes agentes foram deslocados(as) pela industrialização e dinâmica da modernização da Bacia de Campos de seus territórios.

No contexto do modelo Neoextrativista em que há uma explosão de conflitos socioambientais por acesso e controle dos bens naturais e do território, e os confrontos de interesses e valores são divergentes entre os atores envolvidos e em um contexto cheio de assimetrias de poder, fomentar a participação qualificada dos grupos atingidos no processo decisório seria uma via de atuação contra a ininterrupta dominação dos recursos naturais. Neste sentido, a educação ambiental crítica ocupa um importante espaço que busca instrumentalizar os pescadores e pescadoras artesanais sobre seu direito de permanecer e usar seu território, colocando em pauta o modelo de uso do território baseado na superexploração da natureza e todos seus impactos, “recompensado” pela garantia de outros direitos.

4 CONCLUSÕES FINAIS

O modelo Neoextrativista, pautado na acumulação de capital promovida pelo extrativismo, pode ser identificado nas atividades petrolíferas da Bacia de Campos, que tiveram significativa importância econômica e foram impulsionadas por novas tecnologias de exploração e altos investimentos estatais. Como resultado, temos um padrão de acumulação baseado na espoliação dos recursos naturais. Neste contexto, por um lado, o Estado Neoextrativista tem um importante papel simultâneo na gestão dos territórios alvos de empreendimentos extrativistas, priorizando a indústria petrolífera como motriz do desenvolvimento. Mas por outro, os governos progressistas brasileiros investiram na atuação estatal para regular, fiscalizar e proteger o meio ambiente e as populações impactadas.

No período estudado (2003 a 2014), houve um cenário institucional propício para elaboração de condicionantes que atuassem junto a comunidades impactadas. Mesmo com algumas restrições, a Política Nacional do Meio Ambiente e o caráter progressista do Estado abriam oportunidades de amparar os programas de mitigação, no caso da indústria petrolífera *offshore*, voltados principalmente para as comunidades de pescadores artesanais, grupo mais afetado pelo avanço industrial no mar.

Uma das características do Neoextrativismo nesse período foi a admissão do problema socioambiental, mas justificado pela necessidade do desenvolvimento econômico e respondido com medidas de proteção social. Na indústria petrolífera *offshore* na Bacia de Campos não ocorreu diferente, mesmo com a identificação das transformações bruscas nos territórios pesqueiros onde ocorrem as atividades de exploração e produção, os impactos positivos - neste caso as rendas governamentais de *royalties* e participações especiais, geração de empregos e outros, para o Estado justificavam os impactos negativos.

O Estado se insere nos dois lados conflituosos das atividades produtivas de petróleo e gás, de maneira que consegue se inserir entre os pescadores e pescadoras por meio de programas de redistribuição de renda, pela aproximação de diálogo com a sociedade civil, e com os movimentos sociais proporcionando, inclusive, pelos projetos de educação ambiental crítica do PEA-BC voltados para essas populações. Aqui podemos considerar não só o Bolsa Família, por exemplo, mas o Programa de Aquisição de Alimento (PAA) e, principalmente, os *royalties* de petróleo, considerados por todas as comunidades de pesca artesanal estudadas como uma vantagem atribuída à indústria petrolífera. Por outro lado, o Estado assume um modelo de

desenvolvimento que estimula os megaempreendimentos extrativistas, incluindo obras de apoio a indústria de P&G, mantendo estreita ligação com o capital multinacional.

A narrativa da “vocação regional” para petróleo justifica os danos ambientais e os "sacrifícios" que os pescadores artesanais deveriam aceitar em nome de um bem maior para o desenvolvimento social do país. Ficou a cargo da Coordenação de licenciamento de petróleo e gás do IBAMA realizar o esforço de conciliar entre petróleo e pesca o uso do espaço marinho. Reconhecendo o poder desmedido de decisão sobre o território, a educação ambiental de cunho crítico é lançada em meio ao contexto de desenvolvimento econômico, movendo a organização e participação dos atingidos pelos impactos negativos da extração do petróleo, em uma arena em que geralmente inviabiliza e invisibiliza a importância socioeconômica das populações tradicionais.

Tratando em termos gerais do modelo Neoextrativismo de desenvolvimento, as questões socioambientais foram consideradas uma preocupação secundária, passíveis de sacrifício diante dos problemas estruturais de pobreza, por exemplo. Então o Estado que promoveu um processo industrial causador de impactos socioambientais, foi também o que garantiu que os funcionários criassem, no caso do Licenciamento Ambiental de petróleo e gás na costa brasileira, mecanismos de incluir os grupos sociais mais afetados por essa indústria, não só como receptores das compensações, mas reconhecidamente sujeitos participantes dos debates sobre o uso de seu território.

Olhado à luz do Neoextrativismo, a ocupação econômica do capital multinacional no território pesqueiro afeta a democracia, deixando o Estado com pouco poder de ação, uma vez que se compromete com as pautas econômicas internacionais. O comprometimento assumido por outras esferas do Estado com o capital multinacional provoca uma desproporcionalidade de poder. Observa-se que os limites impostos pelo Estado a um grupo, como os pescadores artesanais, são possibilidades para outros atores: as empresas de petróleo. Por exemplo, quando o Estado atua de maneira crítica para ordenar o uso dos recursos naturais no mar da Bacia de Campos, os pescadores, as pescadoras e seus familiares são considerados com atenção dada aos impactos que os atingem e são incluídos na tomada de decisões sobre o território. Contudo, a confirmação da presença e da importância socioeconômica dessa atividade não impede que a licença seja concedida. A cada atividade de pesquisa sísmica, que deixa uma fração do território temporariamente impossibilitado de pescar, o setor produtivo de petróleo avança para mais um poço de petróleo.

As problemáticas apresentadas neste trabalho consideram que, em um conjunto ações públicas e privadas para o avanço do extrativismo e de desproporcional força política entre os agentes sociais, tal como ocorreu na Bacia de Campos, as inovações da CGPEG com a inserção da educação ambiental, sobretudo da abordagem crítica emancipatória no PEA-BC, reafirmam que a preocupação ambiental é indissociável das relações sociais e políticas combinadas pelo modelo econômico vigente.

A perspectiva da educação ambiental crítica com os procedimentos para visibilidade dos impactos e conflitos à pesca artesanal possibilitam que problemas históricos sobre a ocupação territorial praticadas no Brasil sejam debatidos e combatidos. A educação ambiental crítica desamparada de políticas públicas que visam de fato uma reconstrução das estruturas sociais, moldadas para impor o modelo econômico capitalista, não é suficiente para mudar a realidade vivenciada pelos grupos vulneráveis ao Neoeextrativismo. Mas, a educação ambiental crítica abre uma oportunidade para contestar os paradigmas do desenvolvimento econômico, o formato creditado do desenvolvimento sustentável, assim como desnaturalizar a idealização que este modelo de desenvolvimento seja capaz de garantir sustentabilidade e acesso aos meios de vida para essas populações.

Vale ressaltar ainda, a relevância do fortalecimento de servidores do IBAMA em geral, e da CGPEG em particular, para formação de procedimentos com autonomia para ratificar a função estratégica da participação e da organização social na gestão dos recursos. Tal autonomia possibilitou a criação das diretrizes dos projetos e programas de educação ambiental da Bacia de Campos. Esse panorama está relacionado às possibilidades favorecidas do Estado, que mantinha uma agenda pública oportuna para viabilizar ações direcionadas à participação social.

Tal conjuntura oportunizou o fortalecimento do papel mediador do Estado no licenciamento ambiental. Contudo, a mediação dos impactos e conflitos entre a pesca artesanal e a indústria petrolífera no caso do Licenciamento Ambiental de Petróleo Gás foi permeada por um esforço dos agentes públicos de incluir o protagonismo da pesca artesanal nas arenas de decisão sobre o uso dos bens e do espaço marinho. A incorporação desses grupos sociais como agentes capazes de avaliar os impactos dos empreendimentos de petróleo e gás ao meio social, ambiental e econômico, rompem com o caráter assistencialista entreposto pelo capital nos paradigmas do desenvolvimento sustentável, devido ao papel de intermediação dos analistas ambientais que demonstram que a gestão dos riscos ambientais não depende exclusivamente

da técnica e do saber perito, mas de um conjunto interações econômica, social, política e ecológica.

A postura dos analistas ambientais em considerar a interação pesca e petróleo, os conflitos e impactos como tópicos específicos do Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás na costa da Bacia de Campos interrompe duas delimitações comuns na implementação de grandes empreendimentos extrativistas no Brasil: a ideia do licenciamento como mera burocracia e a invisibilidade dos povos que vivem e utilizam o território como agentes sociais do território antecedente ao projeto de desenvolvimento. Neste sentido, os procedimentos para licenciamento de petróleo e gás estabelecidos na CGPEG dão subsídio para compreensão da gestão ambiental não só em termos técnicos, mas também para reconhecer que as alterações ecológicas causadas pelo extrativismo incidem também em problemas sociais.

Mesmo com todas as limitações expostas nesta pesquisa, é válido ressaltar a importância de os setores do Estado estarem fortalecidos, com autonomia e estrutura para fazer frente ao avanço vil do capital que deteriora a natureza e todos os grupos sociais que apresentam qualquer obstáculo ao desenvolvimento econômico. Quando pensado o contexto sociopolítico referente ao recorte de tempo desta pesquisa em relação aos ataques e desestruturação dos órgãos públicos atualmente, sobretudo os órgãos associados às questões de proteção ecológica como IBAMA, é possível perceber uma diferença abissal no atendimento do Estado para orientar-se pela Política Nacional do Meio Ambiente formalizada na Constituição Brasileira.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, H. Externalidade ambiental e sociabilidade capitalista. In: CALVACANTI, C. **Desenvolvimento e natureza: Estudos para uma sociedade Sustentável**. São Paulo: Cortez, Fundação Joaquim Nabuco, 1998.

ALMEIDA, M.; LIMA-DE-OLIVEIRA, R.; SCHNEIDER, B. R. Política Industrial e Empresas Estatais: BNDES e Petrobras. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada-IPEA**, Brasília, Dezembro, 2014.

ALTVATER, E. Crescimento Lubrificado com Petróleo. In: **O Fim do Capitalismo Como Conhecemos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2010.

ANP. **Central de Dados Estatísticos da Agência Nacional de Petróleo (ANP)**. Disponível em: <<https://www.gov.br/anp/pt-br/centrais-de-conteudo/dados-estatisticos>>. Acesso em: 12 jul. 2020.

BELLINGIERI, J. C. Teorias do Desenvolvimento Regional e Local: Uma Revisão Bibliográfica. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, Salvador, v. 2, p. 6-34, agosto de 2017.

BNDES. **O Banco Nacional de Desenvolvimento**. 2021. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/quem-somos>>. Acesso em: 18 janeiro 2021.

BRANDÃO, C. A. **Território e Desenvolvimento: As múltiplas escalas entre o local e o global**. 2ª. ed. Campinas: Editora da Unicamp, 2007.

BRASIL. CONAMA 023/94 **Institui procedimentos específicos para o licenciamento de atividades relacionadas à exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural**. CONAMA. [S.l.]. 1994.

BRASIL. **Destaques: ações e programas do Governo Federal**. Brasília, 2010.

BRASIL. Lei nº 2004 de 1953.

BRASIL. **Lei nº 6938/1981**. [S.l.]: [s.n.].

BRASIL. **Lei nº 9.478**, de 6 de agosto de 1997. [S.l.]: [s.n.], 1997.

BRASIL. **Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e Pesca**. [S.l.]: [s.n.], 2009.

BRASIL. **Portal Brasileiro de Dados Abertos**, 2018. Disponível em: <<https://dados.gov.br/dataset/obras-do-pac-programa-de-aceleracao-do-crescimento>>. Acesso em: jun. 2021.

BRASIL; IBAMA. **Projeto de Caracterização Regional da Bacia de Campos-PCR-BC**. Disponível em: <<http://licenciamento.ibama.gov.br/Petroleo/Temas%20Especiais/PCR-BC/Volumes%201%20a%2010/>>. Acesso em: 11 fevereiro de 2021.

BRONZ, D. **Pescadores do petróleo: políticas ambientais e conflitos territoriais na Bacia de Campos.** Rio de Janeiro: E-parpes, 2009.

BRÜSEKE, F. J. **O Problema do Desenvolvimento Sustentável.** In: Cavalcanti, C. Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável. [S.l.]: INPSO-FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais-Fundação Joaquim Nabuco, 1994.

CARDOSO, J. C.; NAVARRO, C. A. **O planejamento governamental no Brasil e a experiência recente (2007 a 2014) do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC).** Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica, Brasília/Rio de Janeiro, 2016.

CAVALCANTE, L. R. M. T. **Produção Teórica em Economia Regional: Uma Proposta de Sistematização.** Associação Brasileira de Estudos Regionais e Urbanos. Agosto, 2007.

CGPEG/DILIC/IBAMA, C. G. D. P. E. G. –. **A Interferência das Atividades Marítimas de Exploração de Petróleo e Gás na Pesca Artesanal: Exigências do Licenciamento Ambiental.** CGPEG/DILIC/IBAMA, Disponível em: http://brazilrounds.anp.gov.br/arquivos/Round9/sismica_R9/pesca.htm>. Acesso em: 11 fevereiro de 2021.

CONTENTE, S. C. **O Sentido do Neoextrativismo: a relação entre o Estado, a Vale e o desenvolvimento social em Canaã dos Carajás – PA.** Ideas, Rio de Janeiro, v. 12, p. 1-28, jan/dez, 2018.

COSTA, K. V. D. **O trabalho na pesca artesanal no litoral norte do Estado do Rio de Janeiro.** UENF/IBAMA. Campos dos Goytacazes - RJ. 2016.

CRISTALDO, R. C.; SENNA, J. R. D.; MATOS, L. S. As narrativas fundamentais do mito do desenvolvimento econômico e o neodesenvolvimentismo brasileiro. **Revista De Administração Pública**, Rio de Janeiro, maio, 2018.

CRUZ, J. L. V. D.; TERRA, D. C. T. Indústria extrativa petrolífera fluminense e limites ao desenvolvimento regional. Terceiro Milênio: **Revista Crítica de Sociologia e Política**, 2015.

DIAS, M. A. Q. **A Questão do Petróleo no Brasil: Uma História da Petrobras.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1993.

DIEGUES, A. C. **A Pesca Construindo Sociedades: Leituras em Antropologia Marítima e Pesqueira.** São Paulo: NUPAUB-USP, 2004.

DILGER, G.; LANG, M.; FILHO, J. P. **Descolonizar o imaginário.** Debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. São Paulo: Elefante, 2016.

ENERGIA, M. D. M. E. **Anuário Estatístico de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis.** 2018.

ENRÍQUEZ, M. A. **Trajetórias do Desenvolvimento.** A Ilusão do Crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

FERREIRA, G. R. Luiz de Pinedo Quinto Junior. **Conformidades entre a Estruturação Urbano-Territorial, o Porto do Açú e a Problemática Socioambiental**. XVII ENANPUR, São Paulo, 2017.

FERREIRA, M. A. G. **Eu tirava conclusões de uma nuvem pra outra**: Uma reflexão sobre histórias, saberes e culturas da pesca artesanal em Arraial do Cabo. História Oral. Junho, 2012.

FGV, **Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil**. Verbetes: Petrobrás. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/petrobras-1>>. Acesso em: 10 mar. 2021.

FIPERJ, **Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira no Estado do Rio de Janeiro Map-Rj**. Petrobras. [S.l.]. 2021.

FIPERJ, **Relatório 2014**. Fundação Instituto De Pesca Do Estado Do Rio De Janeiro. Rio de Janeiro, 2014.

FLORIT, L. F. GRAVA, D. D. S. **Notas sobre as implicações políticas e territoriais da construção social da Natureza e das chamadas “Vocações Regionais”**. Anais XVIII ENANPUR 2019. Natal, 2019.

FLORIT, L. F. **Objetivos ambientais vs. objetivos econômicos e sociais**. Paradoxos das políticas de sustentabilidade em Santa Catarina. XXIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu. Outubro, 1999.

FUKS, M. **Arenas de Ação e Debate Públicos**: Conflitos Ambientais e a Emergência do Meio Ambiente enquanto Problema Social no Rio de Janeiro. 1997.

FURTADO, C. **O Mito do Desenvolvimento Econômico**. 1974.

GASPAR, A. **A Pesca artesanal enquanto uma categoria de análise antropológica**. 32ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2020.

GIDDENS, A. A modernidade sobre signo negativo: questões ecológicas e política da vida. In: GIDDENS, A. **Para além da esquerda e da direita**. São Paulo: Unesp, 1996.

GODINO, C. P. *et al.* **Conflitos ambientais e as contradições do desenvolvimento sustentável**: o caso da mineração em Conceição do Mato Dentro/MG e suas consequências.

GOMES, M. A. O.; SOARES, N.; BRONZATTO, L. A. **Metodologias Participativas, Elaboração e Gestão de Projetos**. [S.l.]: WWF Brasil, 2015.

GOMIDE, C. S. *et al.* **Dicionário Crítico da Mineração**. Marabá: Editorial iGuana, 2018.

GUDYNAS, E. Debates sobre el desarrollo y sus alternativas en América Latina: Una breve guía heterodoxa. **Más allá del desarrollo, Grupo Permanente de Trabajo sobre Alternativas al Desarrollo**, Quito, 2011.

GUDYNAS, E. **Diez Tesis Urgentes Sobre El Nuevo Extractivismo**. Alternativas a una economía extractivista FLACSO. Quito: [s.n.]. 2009.

GUDYNAS, E. O novo extrativismo progressista na América do Sul: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In: _____ **Enfrentando os limites do crescimento**. [S.l.]: [s.n.].

HAESBAERT, R. **Território e Multiterritorialidade**: Um Debate. GEOgraphia, 2007.

HENRIQUEZ, M. A. **Trajelórias do Desenvolvimento**: da ilusão do crescimento ao imperativo da sustentabilidade. Rio de Janeiro: Garamond, 2010.

HERCULANO, S. Do Desenvolvimento (In)Suportável À Sociedade Feliz. In: (COORD.), M. G. **Ecologia, Ciência e Política**. Rio de Janeiro: Revan, 1992.

IBAMA, M. D. M. A. M. **Bases para a formulação de um programa de EA para a Bacia de Campos**. [S.l.]. 2005.

IBAMA; MMA, M. D. M. A. **Caderno de Licenciamento Ambiental**. Brasília. 2009.

IBAMA, I. B. D. M. A. E. D. R. N. R. **Caminhos para o Fortalecimento do Licenciamento Ambiental**. IBAMA. Brasília, 2016.

IBAMA. **Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10**. [S.l.]. 2010.

IBAMA. **Orientações pedagógicas do Ibama para elaboração e implementação de programas de Educação Ambiental no licenciamento de atividades de produção e escoamento de Petróleo e Gás Natural**. Brasília, 2005.

IBAMA. **Parecer Técnico 02.022000700/2015-66 CPROD/IBAMA**. [S.l.]: [s.n.].

IBAMA. **PEA-BC Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos**. Disponível em: <<http://www.pea-bc.ibp.org.br/>>. Acesso em: 20 julho 2020.

IBAMA. **PEA FOCO. Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos PEA-BC, 2021**. Disponível em: <<http://www.pea-bc.ibp.org.br/index.php?view=projeto-area-influencia&id=5>>. Acesso em: 23 junho 2021.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **SIDRA-IBGE**. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/Tabela/1108>>. Acesso em: 11 fevereiro de 2021.

ICMBIO, I. C. M. D. C. D. B. **Plano de Manejo da Reserva Extrativista Marinha do Arraial Do Cabo**, 2020.

INSTITUTO LULA. **Fortalecimento do Estado**. Disponível em: <<http://www.brasildamudanca.com.br/empregos-e-salarios/fortalecimento-do-estado>>. Acesso em: 07 jul. 2021.

KLIKSBERG, B. **Repensando El Estado Para El Desarrollo Social: Mas Allá De Dogmas Y Convencionalismos**. [S.l.]: Dany Editora Ltda., 1998.

LATOURE, B. **Jamais Fomos Modernos**: Ensaio De Antropologia Simétrica. 1º. Ed. Rio De Janeiro: Editora 34 Associada A Editora Nova Fronteira, 1994.

LAYRARGUES, P. P.; LIMA, G. F. D. C. **Mapeando as macrotendências político-pedagógicas da Educação Ambiental Contemporânea no Brasil**. VI Encontro “Pesquisa em Educação Ambiental, Ribeirão Preto, set/2011.

LEFF, E. **Construindo a História Ambiental da América Latina**. Santiago, Chile, julho/2003.

LITTLE, P. **Territórios sociais e Povos Tradicionais no Brasil**: Por uma Antropologia da Territorialidade. Anuário Antropológico, Rio de Janeiro, 2003.

LOUREIRO, F. **Educação Ambiental no Licenciamento**: uma análise crítica de suas contradições e potencialidades. Sinais Sociais, v. 5, 2010.

MAGALHÃES, N.; LOUREIRO, C. F. B. **A Institucionalização da Educação Ambiental no Licenciamento**: uma política para a participação social na Gestão Ambiental Pública. Pesquisa em Educação Ambiental, v. 11, n. 1, 2015.

MAGALHÃES, N. **A Práxis educativa na gestão ambiental pública**: uma análise crítica dos programas de educação ambiental do licenciamento offshore de petróleo na Bacia de Campos (BC). Rio de Janeiro: [s.n.], 2015.

MALDONADO, S. C. **Mestres & Mares**: Espaço e Indivisão na Pesca Marítima. São Paulo: AnnaBlume, 1993.

MARQUES, A. P. S. **Da Construção do Espaço à Construção do Território**. Fluxos & Riscos, 2010.

MARTINS-NETO, M. A. **Classificação de Bacias Sedimentares**: Uma Revisão Comentada. Revista Brasileira de Geociências, Mar/2006.

MENDONÇA, G. M. D. **O Brasil Licenciando e Andando**: As Relações da Política Pública Ambiental Brasileira com a Produção e a Expansão Capitalista do Território. Rio de Janeiro: UFRJ, 2015.

MILANEZ, B. SANTOS, R. S. P. D. Neoextrativismo no Brasil? Uma Análise da Proposta do Marco Legal da Mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 10, jun/2013.

MINERAL, E. E. M. A.; TOTAL P & G, D. B. **Plano de Trabalho Executivo - PTE Projeto de Educação Ambiental Baía de Guanabara – PEA BG**. [S.l.]. 2018.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Boletim Estatístico de Pessoal/Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão**. Ministério do Planejamento. [S.l.]. 2014.

MORAES, D. **Ainda Queremos Ser...Tão?** Reflexões sobre identidade cultural e imaginário de sertão no Piauí. 2006.

MORAES, G. FGV. **Verbetes**, 2021. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpd/doc/acervo/dicionarios/verbetes-tematico/programa-de-aceleracao-do-crescimento-pac>>. Acesso em: jun/2021.

MORAIS, J. M. D. **Petróleo em águas profundas: Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: Ipea; Petrobras, 2013.

NASSIF, M. I. **O Avanço das Commodities**. Desafios do Desenvolvimento, São Paulo, v. 66, 2011.

NETO, J. C. D. *et al.* Dossiê: Pesca Artesanal: Práticas Sociais, Território e Conflitos. **Vivência Revista de Antropologia**, 2019.

NETRAD/UFF, Núcleo de Estudos em Trabalho, Cidadania e Desenvolvimento/Esr-Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional/Uff-Universidade Federal Fluminense. **Estudo de Impacto Socioeconômico Industrial e Logístico de Barra do Furado - Quissamã/RJ**. Prefeitura de Quissamã e NETRAD. Quissamã, 2010.

NORTH, D. C. Teoria da localização e crescimento econômico regional. In: SCHWARTZMAN, J. **Economia regional e urbana: textos escolhidos**. Belo Horizonte: UFMG, 1977. p. 333-343.

ONU, Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento. **Nosso Futuro Comum**. 1987.

PÁDUA, J. A. **As Bases Teóricas da História Ambiental**. Estudos avançados, 2010.

PAULA, C. Q. D.; SUERTEGARAY, D. M. A. **Modernização e Pesca Artesanal Brasileira: A expressão do Mal Limpo**. Terra Livre, São Paulo, 2018.

PERCH, L. Rio+20, priorizamos a sustentabilidade social. **Desafios do Desenvolvimento (IPEA)**, Brasília, v. 72, 2012. Disponível em: <ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=2741:catid=28&Itemid=23>. Acesso em: junho/2021.

PEREIRA, É. F.; TEIXEIRA, C. S.; SANTOS, A. D. Qualidade de vida: abordagens, conceitos e avaliação. **Rev. bras. Educ. Fís. Esporte**, São Paulo, v. 26, p. 241-50, abr/jun, 2012.

PETROBRAS. **Atividade de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural do Polo Pré-Sal da Bacia de Santos – Etapa 2**. [S.l.]. 2020.

PETROBRAS. **Fatos e Dados**. Petrobras, 2014. Disponível em: <<https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/maior-plataforma-semisubmersivel-construida-no-brasil-esta-em-operacao-na-bacia-de-campos.htm>>. Acesso em: 05/05/2021.

PETROBRAS; IBAMA. **Projeto de Caracterização Regional da Bacia de Campos (PCR-BC/Habitats): Socioeconomia e desembarque pesqueiro**. [S.l.]. 2013.

PETROBRAS; IBAMA; SOMA. **Relatório do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos PEA-BC**. [S.l.]. 2011.

PETROBRÁS. **Resultado Petrobras 2013 e novo recorde do pré-sal: 412 mil barris de petróleo por dia**. Petrobras.com, 2014. Disponível em: <<https://petrobras.com.br/fatos-e->

dados/resultado-petrobras-2013-e-novo-recorde-do-pre-sal-412-mil-barris-de-petroleo-por-dia.htm>. Acesso em: 07/02/2021.

PETROBRAS; IBAMA. **Termo de Ajustamento de Conduta TAC-BC**. [S.l.]. 2015.

PETRÓLEO, A. N. D. **Relatório Bianual 2003-2004**. [S.l.]. 2004.

PHILIPPI, C. **Milagre Do Petróleo**: Petrobras, Iirsa/Cosiplan e Neodesenvolvimentismo. Florianópolis: [s.n.], 2015.

PINTO, S. R. Pensamento Social e Político Latino Americano: Etapas de Seu Desenvolvimento. **Revista Sociedade e Estado**, v. 27, maio/agosto, 2012.

PIQUET, R. P. D. S. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: Rosélia Piquet, R. S. **Petróleo e Região no Brasil: O Desafio da Abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

POLANYI, K. **A Grande Transformação**: As Origens da Nossa Época. 2ª. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

PORTO-GONÇALVES, C. W. **A nova questão agrária e a reinvenção do campesinato: o caso do MST**. Geografia, Belo Horizonte, julho/dezembro, 2005.

PORTO-GONÇALVES, C. W.; QUENTAL, P. D. A. Colonialidade do poder e os desafios da integração regional na América Latina. Polis, **Revista Latinoamericana**, Santiago, abril 2012.

PRADO, F.; ROCHA, B. N. Territórios em Disputa: resistência e luta no processo de implantação do Complexo Industrial Superporto do Açu. **Revista Política e Planejamento Regional**, Rio de Janeiro, v. v. 2, n. 2, p. 329 a 349, julho/dezembro, 2015.

QUINTAS, J. D. S. **Educação no processo de Gestão Ambiental**: Uma Proposta de Educação Ambiental Transformadora e Emancipatória. Brasília, 2003.

QUINTAS, J. S. **Educação no Processo de Gestão Ambiental Pública**: A Construção do Ato Pedagógico. Sobradinho, 2008.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública**. Brasília: IBAMA, 2006.

QUINTAS, J. S. **Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente**. Brasília: IBAMA, 2006.

QUISSAMÃ, P. M. D. **Representantes do Governo do Estado cumprem agenda em Quissamã**, 11 janeiro de 2019. Disponível em: <<https://quissama.rj.gov.br/site/noticia/representantes-do-governo-do-estado-cumprem-agenda-em-quissama/1937>>. Acesso em: junho/2021.

RAFFESTIN, C. **Por uma Geografia do poder**. São Paulo: Ática, 1993.

- RAMALHO, C. W. N.; SANTOS, A. P. D. Particularidades do pertencimento na pesca artesanal embarcada. **Ciências Sociais Unisinos**, Recife, abril de 2018.
- REIS, N. B. L. TIMÓTEO, G. M.; WALTER, T. O Defeso Ilegítimo Pela Natureza: Efeitos De Uma Imposição Institucional Sobre A Reprodução Social Da Comunidade Pesqueira Da Praia Do Siqueira, Cabo Frio, RJ. **VII CONINTER - Congresso Internacional Interdisciplinar em Sociais e Humanidades**, Rio de Janeiro, 2019.
- RIBARIC, A. Maritimidade: Patrimônio Cultural E Formas Tradicionais De Apropriação Social Do Território Marítimo. **Emblemas - Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências 39 Sociais - UFCAT**, jul-dez 2020.
- RODRIGO SALLES PEREIRA DOS SANTOS, B. M. Neoextrativismo No Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, 2014.
- ROJAS, M. A. M. Neoextractivismo y Conflictos Ambientales en América Latina. **Espiral, Estudios sobre Estado y Sociedad**, v. XXIII, Mayo/Agosto, 2016.
- SANTOS, M. **A Natureza do Espaço: Técnica e Tempo, Razão e Emoção**. 4. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.
- SANTOS, R. S. P. D.; MILANEZ, B. Neoextrativismo no Brasil? Uma análise da proposta do novo marco legal da mineração. **Revista Pós Ciências Sociais**, janeiro/junho 2013.
- SARDAN, J.-P. O. D. **Anthropology And Development: Understanding Contemporary Social Change**. London: Zed Books Ltd, 2005.
- SCHNEIDER, B. R. O Estado Desenvolvimentista No Brasil: Perspectivas Históricas E Comparadas. **Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA**, Rio de Janeiro, 2013.
- SEAP/PROZEE/IBAMA: 109/2004. **Monitoramento da Atividade Pesqueira no Litoral do Brasil**. Brasília. 2006.
- SERRÃO, M. A. **Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via**. Rio de Janeiro: UFRRJ, 2012.
- SILVA, A. A. D. S.; SILVA, A. S. **Análise da primeira fase do processo de substituição de importações sobre a economia do Nordeste**
- SILVA, L. G. S. D. **Caiçaras e Jangadeiros: Cultura Marítima e Modernização no Brasil**. São Paulo: CEMAR/Universidade de São Paulo, 1993.
- SILVA, J. M. C. D. **Petróleo E Gás Na Bacia De Campos (RJ): Percepção Dos Impactos Ambientais Pela População**. Rio de Janeiro - RJ: [s.n.], 2008.
- SILVA, R. D. D. **Petróleo E Desenvolvimento Regional No Rio De Janeiro: Uma Relação A Ser Repensada**. **IPEA- boletim regional, urbano e ambiental**, 2017.

SILVEIRA, J. G. D. Entre o desenvolvimento econômico e os debates sobre meio ambiente: a Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA) e a política estratégica de proteção ambiental no Brasil (1973-1981). **XXVIII Simpósio Nacional de História**, Florianópolis - SC, julho, 2015.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoeextrativismo na América Latina**: conflitos socioambientais, giro eco territorial e novas dependências. São Paulo: Elefante, 2019.

TADDEI, R.; GAMBOGGI, A. L. Marcas de uma democratização diluída: modernidade, desigualdade e participação na Gestão de Águas no Ceará. **Revista De Ciências Sociais**, Fortaleza, v. 42, dez, 2011.

TADDEI, R. Oráculos Da Chuva Em Tempos Modernos: Mídia, Desenvolvimento Econômico E As Transformações Na Identidade Social Dos Profetas Do Sertão. In: MARTINS, K. **Profetas da Chuva**. Fortaleza: Tempo D'Imagem, 2006.

TATIANA WALTER, L. D. F. S. D. A. A Educação Ambiental Enquanto Medida Mitigadora E Compensatória: uma reflexão com o Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás tendo a pesca artesanal como contexto. **AMBIENTE & EDUCAÇÃO**, v. 17, 2012.

THE CLUB OF ROME. **The Club Of Rome**. Disponível em: <<https://www.clubofrome.org/about-us/history/>>. Acesso em: 19 julho 2020.

THEODOR W. ADORNO, M. H. **Dialética do Esclarecimento**. [S.l.]: Zahar, 1947.

VARANDA, J. S. R.; MARTINS, L. M.; VIEIRA, L. L. Concepções De Natureza E Conflitos Socioambientais: O Caso Da Pesca Artesanal No Estado Do Rio De Janeiro. **Mares: Revista de Geografia e Etnociências**, 2020.

VEIGA, K. R. D. *et al.* **A realidade dos pescadores com base nos fundamentos da Educação no Processo de Gestão Ambiental, Relatório 3**: Análise sobre as comunidades de pescadores artesanais da Região Norte Fluminense – Rio de Janeiro. Laboratório de Gerenciamento Costeiro - FURG. [S.l.]. 2018.

VEIGA, K. R. D. *et al.* **A realidade dos pescadores com base nos fundamentos da Educação no Processo de Gestão Ambiental**. FUNBIO-FURG. [S.l.]. 2019.

VIEIRA, I. Agência Brasil. **Agência Brasil**, dez. 2011. Disponível em: <<https://memoria.ebc.com.br/agenciabrasil/noticia/2011-12-29/governo-do-rio-contesta-desapropriacoes-indevidas-na-area-do-porto-do-acu>>. Acesso em: 12 abril 2021.

WALM, E. E. T. L. **Relatório Descritivo e Analítico do Diagnóstico Participativo do Programa de Educação Ambiental do Rio de Janeiro Baía de Guanabara**. Petrobras. [S.l.]. 2017.

WALTER, T. *et al.* Conflitos Ambientais Envolvendo Pescadores(As) Artesanais Na Costa Brasileira. In: HELLEBRANDT, S. A. M. E. L. **Mulheres na Atividade Pesqueira no Brasil**. Campos dos Goytacazes-RJ: EDUENF, 2019. p. 382.

WALTER, T. **Novos Usos e Novos Mercados**: Qual sua influência na dinâmica da cadeia produtiva dos frutos do mar oriundos da pesca artesanal? Seropédica : [s.n.], 2010

Quadro 7 Apêndice I: Quadro de indicadores

APÊNDICE I

PARADIGMAS DO NEOEXTRATISMO	INDICADORES	FONTE DE DADOS
Superexploração dos bens naturais não renováveis Consenso das <i>Comodities</i>	Exploração de Petróleo e Gás Natural	ANP, IBGE, Notícias, Artigos Científicos e publicações do IPEA
Incrementação das atividades extrativistas já existentes	Investimento público na exploração em águas profundas Investimento na Petrobras	BNDES, ANP, IBGE, Notícias, Artigos Científicos, publicações do IPEA, site da Petrobras
Reprimarização da economia ou industrialização das atividades extrativistas	Venda de petróleo e gás com pouco refino ANP e investimento em tecnologia para exploração de petróleo	BNDES, ANP, IBGE, Notícias, Artigos Científicos e publicações do IPEA
Expansão das fronteiras para territórios antes considerados improdutivos	Ocupação do espaço marinho e dos municípios pelas atividades da indústria petrolífera	Documentos do IBAMA e PCR-BC -Petrobras Artigos Científicos, notícias, relatório de impacto ambiental e caderno de campo
Exportação de <i>commodities</i> (gás e petróleo)	Exportação para China, Chile etc.	ANP, IBGE e IPEA
Construção de megas obras de infraestrutura	Portos, heliporto, galpões de logística, tubo de escoamento de gás e infraestrutura urbana	Artigos científicos, documentos do IBAMA, notícias e caderno de campo
Gigantismo e larga escala dos empreendimentos	Monopólio da Petrobrás e construção do Porto do Açu	IBGE, ANP, IPEA e artigos científicos
Ocupação intensiva do território obrigando o deslocamento de produções locais/regionais, bem como as populações	Mudanças nas relações produtivas municipais Recebimento de <i>royalties</i> e participações especiais	Artigos científicos e caderno de campo
Políticas econômicas sociais dirigida aos setores mais vulneráveis cuja base foi o lucro extraordinário associado ao modelo extrativista exportador	<i>Royalties</i> e os Programas de redistribuição de renda	Artigos científicos, ANP e IBGE
Estado como agente regulador e distribuidor	Legislação ambiental e de distribuição de <i>royalties</i> Controle do Banco Central da divisão dos <i>royalties</i> e participações especiais Fortalecimento das instituições públicas Concursos e “certa autonomia” aos órgãos de mediação	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado dos analistas ambientais e entrevistas

Estado que consegue se instalar entre os agentes da sociedade civil, movimentos sociais, mas sem mudanças estruturais e em estreita associação ao capital multinacional	A dupla atuação do Estado dando “oportunidade de participação”, mas em estreita dependência com o capital internacional	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado dos analistas ambientais e entrevistas
As questões socioambientais foram consideradas uma preocupação secundária passíveis de sacrifício diante dos problemas estruturais de pobreza exclusão nas sociedade latino-americana	Justificativa dos danos ambientais pelo avanço nos campos da educação e seguridade social Mitigação e compensação pelos impactos ambientais	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado de analistas ambientais Análise do PEA-BC
A ocupação econômica do capital multinacional compromete a democracia, deixando o estado com pouco poder de ações	Licenciamento da adequação	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado dos analistas ambientais
Pouca atenção às relações capital-natureza	Discurso forjado para o desenvolvimento sustentável baseado na inovação tecnológica	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado de analistas ambientais
Revalorização das comunidades tracionais	Reconhecimento da pesca artesanal enquanto agente social do território	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado de analistas ambientais e documentos do licenciamento ambiental Análise do PEA-BC
Explosão dos conflitos socioambientais	Impactos e conflitos com a pesca artesanal: Acesso e controle dos bens naturais e do território Confronto, interesse de valores divergentes por parte dos agentes envolvidos em contexto de grande assimetria de poder Reconfiguração do território em sua globalidade	Artigos científicos, documentos do IBAMA, teses de doutorado de analistas ambientais, documentos do licenciamento ambiental, entrevistas e caderno de campo Análise do PEA-BC