

UFRRJ

INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO DE CIÊNCIAS SOCIAIS EM
DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE (CPDA)**

DISSERTAÇÃO

Ministério Público, Megaempreendimentos e Conflitos Socioambientais:

**A atuação no litígio entre pescadores artesanais e a indústria do petróleo na Baía
de Guanabara-RJ**

Aline Borghoff Maia

2014



**UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE**

**MINISTÉRIO PÚBLICO, MEGAEMPREENDIMENTOS E
CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS:
A ATUAÇÃO NO LITÍGIO ENTRE PESCADORES ARTESANAIS
E A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NA BAÍA DE GUANABARA-RJ**

ALINE BORGHOFF MAIA

*Sob a orientação da professora
Leonilde Servolo de Medeiros*

Dissertação submetida como
requisito parcial para a obtenção
do grau de **Mestre em Ciências**
no Curso de Pós-Graduação em
Ciências Sociais em
Desenvolvimento, Agricultura e
Sociedade, Área de concentração
em Movimentos Sociais

Rio de Janeiro, RJ
Agosto de 2014

Classificação
dada pela
Biblioteca
T

Maia, Aline B.

Ministério Público, megaempreendimentos e conflitos socioambientais: a atuação no litígio entre pescadores artesanais e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara-RJ / Aline Borghoff Maia, 2014.

156 f.

Orientador: Leonilde Servolo de Medeiros
Dissertação – Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Instituto de Ciências Humanas e Sociais.
Bibliografia: f. 141-145

1. Ministério Público. 2. Conflitos socioambientais. 3. Pesca Artesanal. 4. Baía de Guanabara. I. Medeiros, Leonilde S. II. Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro. Instituto de Ciências Humanas e Sociais. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL RURAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS SOCIAIS
EM DESENVOLVIMENTO, AGRICULTURA E SOCIEDADE

ALINE BORGHOFF MAIA

Dissertação submetida como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais no Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade.

DISSERTAÇÃO APROVADA EM: 18/08/2014

Dra. Leonilde Servolo de Medeiros – UFRRJ/CPDA

Dr. Henri Acselrad – IPPUR/UFRJ

Dra. Fernanda da Costa Vieira – UFJF

Às memórias de

Paulo César dos Santos Souza

Márcio Amaro

Almir Nogueira Amorim

João Nunes Penetra

AGRADECIMENTOS

Ao longo de um percurso permeado por diversos tipos de emoções, algumas absolutamente estimulantes e outras tantas bastante desanimadoras, muitas foram as pessoas e situações que me impulsionaram a escrever esta dissertação e não me deixaram esquecer as sinceras motivações que me levaram a escolher o tema que nela desenvolvi.

Agradeço, em primeiro lugar, ao guerreiro e simpático casal de pescadores Alexandre Anderson de Souza e Daize Menezes por toda atenção e amizade com que me presentearam desde que nos conhecemos, em 2009. Acompanhá-los ao longo desta tão difícil, porém inspiradora, trajetória de luta me proporcionou um aprendizado que não caberia em nenhuma sala de aula. Por me receberem com muito carinho em suas casas e comemorações, agradeço também à família e aos amigos e amigas dos dois.

Mesmo sem citar todos os nomes, já que são muitos e não quero correr o risco de esquecer ninguém, mando também um sincero “muito obrigada” a todos os pescadores e pescadoras da Baía de Guanabara que, remando contra a maré do desenvolvimento a ferro e fogo e fazendo ventar forte mesmo diante de situações tão adversas, vêm me ensinando que a luta por justiça ambiental é também a luta por uma sociedade mais igualitária.

Por sempre ter apoiado e incentivado minhas escolhas, e também por aturar o mau humor, a ansiedade e as muitas crises e dúvidas que fizeram parte da minha incipiente vida acadêmica, agradeço imensamente à minha família. À minha mãe e à minha avó Glória, pela paciência e dedicação inestimáveis; à minha irmã Sofia, pela alegria diária e transbordante; ao meu padrasto, por me ter como filha; aos meus padrinhos Tom e Celina, por serem tão acolhedores; à minha prima Andrea, pela intensidade da torcida; à minha avó Ecy, por toda força; e à memória de meu pai, um sonhador incurável. Ao vô Teco, à Eliana e ao Gabor, por me receberem em suas casas para que eu fizesse meus “retiros dissertivos”.

Às minhas fiéis escudeiras Carô, Maíra, Renata e Juliana, com as quais escolhi compartilhar de forma intensa os altos e baixos da vida. “Que fase!”.

À Alice, Luna e Andrew, companheirxs de biblioteca que, além das preciosas discussões no horário do café, tornaram a rotina de escrita menos solitária, mais leve e prazerosa.

À Babi e Taiana, amigas desde os tempos de São Vicente, agradeço por cada momento que conseguimos conciliar nossas rotinas, agora tão diferentes, para estarmos juntas.

Ao meu novo e já querido amigo Félix, presente da militância no movimento dos pescadores, obrigada por todas as dicas e atenção.

Sou também muito grata às experiências acadêmicas vividas no CPDA, porque me descontinaram um novo horizonte de estudos e possibilidades no campo das Ciências Sociais que me fez repensar meus desejos e planos para o futuro. Agradeço as contribuições dos professores Raimundo Santos, Claudia Schmitt e Jorge Romano e devo me mostrar igualmente grata aos funcionários Marcos, Teresa e Alan, pela presteza com que atenderam às minhas solicitações. Aproveito para agradecer também à Mariana Trotta, que muito me ajudou a consolidar meu projeto de pesquisa com suas contribuições no meu exame de qualificação; e ao Henri Acselrad e à Fernanda Vieira, que fomentaram um debate caloroso e produtivo na minha defesa.

Às amigas e amigos que conheci ao longo destes dois anos de mestrado agradeço o intercâmbio de conhecimentos em sala de aula, o aprendizado adquirido

das experiências do período de greve, as discussões da comissão editorial da Revista IDeAS, e, claro, todos os momentos de descontração que vivemos. Cabe, em especial, agradecer à Nani, Joyce, Malu, Mirna, Murilo, Fabrício, Davi, Marcelo, Patrícia e Damiana por todo companheirismo e ajuda.

Ainda no âmbito do CPDA, agradeço com especial apreço à minha orientadora, Leonilde Medeiros, pela interlocução profícua e por toda atenção, cuidado e interesse que dedicou à minha dissertação. Para além do profissionalismo e estímulo intelectual, preciso agradecer imensamente todo o carinho e compreensão que dela recebi quando, no meio do processo de pesquisa, atravessei uma fase tão difícil de perda familiar.

Aos entrevistados e entrevistadas por esta pesquisa, agradeço por me contarem suas histórias e por me concederem tempo, paciência e confiança.

Muitas mais foram as pessoas que participaram, direta ou indiretamente e cada um a seu jeito, da trajetória de produção desta dissertação, seja por terem me estimulado a seguir adiante nos momentos difíceis, por terem me dado dicas e ajudas preciosas, ou por terem me proporcionado boas e estimulantes conversas nas mesas de bar, manifestações e estradas. Sem que eu precise citar todas pelo nome, agradeço a cada uma!

RESUMO

MAIA, Aline B. Ministério Público, Megaempreendimentos e Conflitos Socioambientais: A atuação no litígio entre pescadores artesanais e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara, RJ. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

Esta dissertação se debruça sobre a atuação de um órgão que vem ganhando destaque no equacionamento de conflitos socioambientais deflagrados pelos impactos e violações de direitos promovidos por megaempreendimentos de desenvolvimento: o Ministério Público Federal. Objetiva refletir sobre as dinâmicas de (im)permeabilidade da instituição frente às demandas e expectativas da sociedade no complexo cenário dos grandes projetos, caracterizado pela orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária que sustentam e garantem a reprodução dos processos de acumulação espoliativa que marcam a atual fase do capitalismo e a política desenvolvimentista hegemônica em curso no Brasil. Para tanto, analisa de maneira empírica sua atuação no litígio entre pescadores artesanais representados pela Associação Homens e Mulheres do Mar e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara, Rio de Janeiro.

Palavras-chave: Ministério Público; Conflitos Socioambientais; Pesca Artesanal; Baía de Guanabara; Petrobras

ABSTRACT

MAIA, Aline B. Public Prosecution Service, Mega Projects and Environmental Conflicts: The institutional performance in a dispute between fishermen and the oil industry in Guanabara's Bay, Rio de Janeiro. Dissertation (Post-Graduate Program of Social Sciences in Development, Agriculture and Society). Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2014.

This thesis analyzes the performance of a state agency that has been gaining attention in the mediation of environmental conflicts triggered by impacts and violation of rights promoted by development enterprises: the Public Prosecution Service. The study aims to reflect on the dynamics of (im) permeability of the institution to attend the society's expectations and demands in the complex scenario of the mega projects, characterized by the orchestration between the institutional efforts of the governments and the interests of the capitalist corporations. In order to do so, the research discusses empirically the legal dispute between fishermen represented by the Associação Homens e Mulheres do Mar and the oil industry in Guanabara's Bay, Rio de Janeiro.

Keywords: Public Prosecution Service; Development enterprises; Environmental Conflicts; Artisanal Fishing; Guanabara's Bay; Petrobras

Lista de Siglas

- ACP** Ação Civil Pública
AEE Avaliação Ambiental Estratégica
Ahomar Associação Homens do Mar da Baía de Guanabara
AID Área de Influência Direta
AII Área de Influência Indireta
Alerj Assembléia Legislativa do Rio de Janeiro
Ampovep Associação de pescadores de Porto Velho
ANP – Agência Nacional do Petróleo
APA Área de Proteção Ambiental
Apedema Assembléia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente
Arie Área de Relevante Interesse Ecológico
BG Baía de Guanabara
CE Constituição Estadual
Ceasa Central de Abastecimento e Serviços Alimentares
Cedae Companhia Estadual de Águas e Esgotos
CEG Companhia Estadual de Gás
Cenpes Centro de Pesquisas da Petrobras
CF Constituição Federal
CGBG Conselho Gestor da Baía de Guanabara
Cnae Classificação Nacional de Atividades Econômicas
Comperj Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro.
Coppe/UFRJ Coordenação dos Programas de Pós- graduação em Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro
CRHBG Comitê da Região Hidrográfica da Baía de Guanabara
Defesa do Meio Ambiente
CSA Companhia Siderúrgica do Atlântico
Dhesca Direitos Humanos, Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais
EIA Estudos de Impactos Ambientais
Esec Estação Ecológica
Fapesca Federação das Associações dos pescadores do Rio de Janeiro
Fepesca Federação das Colônias de Pescadores do Rio de Janeiro
Fase Federação de Órgãos para Assistência Social e Educacional
Feema Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente
Feperj Federação dos Pescadores do Estado do Rio
Fiocruz Fundação Osvaldo Cruz
Firjan Federação das Indústrias do Rio de Janeiro
FUP Federação Única de Petroleiros
GAE Grupo de Apoio Externo
GAM Grupo Aéreo Marítimo
GLP Gás Liquefeito de Petróleo
GNL Gás Natural Liquefeito
Ibama Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICP Inquérito Civil Público
IDH Índice de Desenvolvimento Humano
Inea Instituto Estadual de Meio Ambiente
Ippur/UFRJ Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano

Iser Instituto de Estudos da Religião
LO Licença de Operação
LP Licença prévia
Marcoop Cooperativa de Pescadores da Comunidade de Marcílio Dias
MPA Ministério da Pesca e Aqüicultura
MPE Ministério Público Estadual
MPF Ministério Público Federal
MPP Movimentos dos Pescadores e Pescadoras
OIT Organização Internacional do Trabalho
ONG Organização não governamental
Pacs Instituto Políticas Alternativas para o Cone Sul
PIB Produto Interno Bruto
PDBG Programa de Despoluição da Baía de Guanabara
Pnud Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPDDH Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos
PRRJ Procuradoria Regional Rio de Janeiro
PRSG Procuradoria Regional São Gonçalo
Reduc Refinaria Duque de Caxias
Rima Relatório de Impacto Ambiental
Sindipesca-RJ Sindicato dos Pescadores Profissionais Artesanais do Estado do Rio de Janeiro
Sindipetro-RJ Sindicato dos Trabalhadores na Indústria do Petróleo no Estado do Rio de Janeiro
Transpetro Petrobrás Transportes S/A

Lista de Quadros

Quadro 1 Empreendimentos da Petrobras na Baía de Guanabara	55
Quadro 2 Cronograma da atividade pericial em Antropologia do Ministério Público Federal	112

Lista de Figuras

Figura 1 Barqueata da Ahomar na Baía de Guanabara	77
Figura 2 Barqueata da Ahomar – Píer da Suzano Petroquímica	77
Figura 3 Ocupação dos dutos do Projeto GLP	78
Figura 4 Ocupação dos dutos do Projeto GLP	78
Figura 5 Policiais reprimem ocupação dos dutos do Projeto GLP	79
Figura 6 Policiais do Grupamento Aéreo Militar lançam bombas de efeito moral em ocupação dos dutos do Projeto GLP	79
Figura 7 Oficiais da Marinha do Brasil na desocupação dos dutos do Projeto GLP	80
Figura 8 Ato organizado pela Ahomar na frente da sede da Petrobras	88
Figura 9 Pescadores saem em passeata da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro à sede da Petrobras e do BNDES	88
Figura 10 Pescadores em ato em frente à sede do BNDES	89
Figura 11 Representante da Ahomar participa do lançamento de relatório sobre o Comperj, elaborado pela Plataforma Dhesca, em Brasília	89
Figura 12 Audiência para discutir a situação da pesca artesanal na Baía de Guanabara na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro, 2011	90
Figura 13 Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ lança manifesto de repúdio aos assassinatos de pescadores em 2012	90
Figura 14 Visita à sede da Ahomar pela equipe de perícia antropológica do MPF	112
Figura 15 Reunião de pescadores da Baía de Guanabara com a equipe de perícia antropológica do MPF na Praia de Mauá, Magé	113

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO 1. MINISTÉRIO PÚBLICO, DEMOCRACIA E SOCIEDADE.....	9
1.1 JUDICIALIZAÇÃO DA POLÍTICA, EXPANSÃO DO DIREITO E RECONFIGURAÇÕES INSTITUCIONAIS	10
1.1.1 <i>Notas sobre a judicialização da política no Brasil</i>	14
1.2 MINISTÉRIO PÚBLICO E A REPRESENTAÇÃO LEGAL DE INTERESSES METAINDIVIDUAIS	16
1.3 A CONSTITUIÇÃO DE 1988 E O MINISTÉRIO PÚBLICO: A CONFIGURAÇÃO DE UM NOVO PERFIL INSTITUCIONAL	19
1.3.1 <i>O Ministério Público no processo constituinte</i>	21
1.3.2 <i>O projeto final e o atual Ministério Público</i>	23
1.4 O MINISTÉRIO PÚBLICO EM AÇÃO.....	25
CAPÍTULO 2. GRANDES EMPREENDIMENTOS E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: ESTADO, CORPORAÇÕES E RESISTÊNCIAS.....	28
2.1 CAPITALISMO MUNDIALIZADO E RECURSOS TERRITORIAIS.....	30
2.2 AÇÃO ESTATAL E INTERESSES EMPRESARIAIS.....	33
2.3 MEGAEMPREENDIMENTOS, VIOLAÇÃO DE DIREITOS E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: CRÍTICAS NA PERSPECTIVA DA JUSTIÇA AMBIENTAL E DOS DIREITOS HUMANOS	35
2.4 PENSANDO A INSERÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO EM CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS	39
2.4.1 <i>Estado, sociedade e Ministério Público</i>	40
CAPÍTULO 3. INDÚSTRIA DO PETRÓLEO, PESCA ARTESANAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA BAÍA DE GUANABARA	47
3.1 BAÍA DE GUANABARA: URBANIZAÇÃO DESORDENADA, “VOCAÇÃO” INDUSTRIAL E DEGRADAÇÃO SOCIOAMBIENTAL	48
3.2 A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NA BAÍA DE GUANABARA	50
3.2.1 <i>Notas sobre a indústria do Petróleo no Brasil.....</i>	50
3.2.2 <i>“Baía da Petrobras”: o loteamento do mar por empreendimentos petrolíferos</i>	53
3.3 PESCADORES ARTESANAIS, AÇÃO COLETIVA E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA BAÍA DE GUANABARA	61
3.3.1 <i>Cultura e economia da pesca artesanal no Brasil: tradição, sustentabilidade, precarização e invisibilidade social</i>	62
3.3.2 <i>A pesca artesanal na Baía de Guanabara</i>	65
3.3.3 <i>Entidades de representação política dos pescadores na Baía de Guanabara: colônias, associações e sindicato</i>	67
3.4 E “VENTA FORTE” NA BAÍA DE GUANABARA: A ASSOCIAÇÃO HOMENS E MULHERES DO MAR.....	72
CAPÍTULO 4. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A ATUAÇÃO NO LITÍGIO ENTRE PESCADORES ARTESANAIS E A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NA BAÍA DE GUANABARA	84
4.1 SENTIDOS DO AÇÃOAMENTO DO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL PELA AHOMAR	86
4.1.1 <i>Direito e ação coletiva: dimensões jurídicas das lutas sociais.....</i>	90
4.1.2 <i>A entrada do Ministério Público no repertório de ação da Ahomar</i>	94
4.2 A TRAJETÓRIA INSTITUCIONAL DA DENÚNCIA: DA REPRESENTAÇÃO À AÇÃO CIVIL PÚBLICA	103
4.2.1 <i>Da recepção da representação à instauração do Inquérito Civil Público.....</i>	104
4.2.2 <i>O Inquérito Civil Público e a legitimação das denúncias da Ahomar</i>	109
4.2.3 <i>O Termo de Ajustamento de Conduta</i>	114
4.2.4 <i>A Ação Civil Pública.....</i>	121
4.3 O TRATAMENTO DA DEMANDA NO PODER JUDICIÁRIO: BREVES CONSIDERAÇÕES	126
4.4 INDEPENDÊNCIA, AUTONOMIA E ATUAÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA: LIMITES E POSSIBILIDADES DA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO NA MEDIAÇÃO DO CONFLITO ENTRE A AHOMAR E A PETROBRAS	129
CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	133
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	138

INTRODUÇÃO

Esta dissertação se debruça sobre a atuação de um órgão que vem ganhando destaque no equacionamento de conflitos socioambientais deflagrados pelo choque entre distintas rationalidades de apropriação da natureza: o Ministério Público Federal. Para tanto, analisa empiricamente a atuação da instituição no litígio entre pescadores artesanais representados pela Associação Homens e Mulheres do Mar (Ahomar) e empreendimentos vinculados à Petrobras na Baía de Guanabara, Rio de Janeiro.

Os conflitos socioambientais deflagrados pela apropriação de territórios e recursos naturais de bem comum pelo grande capital estão na ordem do dia e compõem o quadro atual das discussões travadas na academia e nos movimentos sociais sobre os impactos e consequências da política de desenvolvimento hegemônica em curso no Brasil.

Inserido em uma geopolítica pautada pelos interesses da arena internacional - que reafirma a “vocação” dependente de países do chamado eixo Sul -, o modelo desenvolvimentista brasileiro tem aprofundado os mecanismos de reprimarização das forças produtivas nacionais através de investimentos maciços na intensificação da exploração dos recursos naturais, sociais e territoriais necessários para a geração de *commodities* para exportação. Em coerência, portanto, com a lógica da rentabilidade que rege o capitalismo mundializado de acumulação abstrata, a implantação de grandes projetos e empreendimentos que demandam a apropriação de territórios e a redefinição das formas locais de ocupação do espaço tem gerado, especialmente em localidades periféricas e marginalizadas, uma agudização das contradições inerentes à distribuição discriminatória dos ônus e benefícios do tão proclamado “progresso”.

Diversos são os mecanismos discursivos e instrumentais que subsidiam e garantem a reprodução deste processo de expansão discriminatória das fronteiras produtivas do sistema capitalista. Enquanto a retórica da economia verde, da modernização ecológica e da responsabilidade social - propugnada por empresas, governos e grande mídia - logra circunscrever a variável ambiental aos ditames de funcionamento do livre mercado e internalizar o consenso acerca dos males inevitáveis necessários ao crescimento e ao progresso, o enfraquecimento das barreiras comerciais e das regulações econômicas atribui uma mobilidade nunca antes vista ao grande capital, dotando-o de um poder de barganha que o torna sujeito político das estratégias nacionais de desenvolvimento.

Viabilizada pelas desregulações oriundas das políticas características do movimento de globalização neoliberal, a diminuição dos custos de desterritorialização de investimentos tem, de maneira cada vez mais acentuada, atribuído ao mecanismo da “chantagem da localização” um papel determinante nos processos decisórios das esferas governamentais. É dizer: em um cenário marcado pela redução do Estado no provimento de serviços públicos e pelo peso das agências internacionais na formulação e regulação das políticas setoriais, os estados, distritos e unidades administrativas que ambicionam o crescimento econômico regional travam entre si verdadeiras guerras fiscais para receber em seus territórios grandes projetos capitalistas. Os agentes investidores conseguem negociar, assim, as condições ambientais, jurídicas, sociais e políticas que melhor satisfazem a rentabilização de seus empreendimentos, e a efetividade de suas estratégias de barganha se revela em diversos mecanismos estatais de beneficiamento dos interesses das corporações em detrimento de estatutos regulatórios, direitos consolidados e de quaisquer outras rationalidades territoriais que possam estar em jogo.

A influência das corporações sobre as agências estatais, neste sentido, é significativamente perceptível nos mecanismos que viabilizam e sustentam os projetos de desenvolvimento, bem como nos altos montantes de financiamento público em iniciativas de cunho eminentemente privado. Opera no âmbito do Estado, assim, uma orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária que empodera o capital da capacidade de territorializar-se como melhor o convir.

Considerando correta a compreensão de que forças de mercado e práticas governamentais concorrem de forma articulada para a produção das desigualdades empreendidas pela política desenvolvimentista em curso, torna-se fundamental refletir sobre o caráter paradoxal do Estado diante deste cenário. Ao mesmo tempo em que diversas experiências e casos concretos apontam para uma postura estatal ativa, instrumental e necessária para assegurar o provimento das práticas de acumulação espoliativa (HARVEY, 2005) que condicionam a produção capitalista, o Estado, por sua própria natureza e razão de existência, tem a obrigação formal de zelar pelos ditames de sua constitucionalidade e responder às pressões de classes e grupos sociais interessados em outras formas de apropriação material e simbólica dos territórios alvos de investimentos. Ele abriga em sua estrutura, portanto, a contradição de ser violador de direitos e, ao menos a nível institucional, resolutor de conflitos e demandas emergentes da sociedade civil.

Os conflitos socioambientais que emergem da agudização das antinomias oriundas dos impactos do processo atual de acumulação capitalista evidenciam esta ambigüidade estatal inerente ao imbricamento entre a política das corporações e a política do poder público. É dizer: trazidas à tona por tais conflitos, denúncias relacionadas à violação de direitos humanos; ao descumprimento e flexibilização da legislação ambiental; ao direcionamento dos órgãos responsáveis pela execução das políticas que incidem sobre questões ambientais e territoriais; aos danos e riscos impostos às populações locais pela forma de apropriação territorial engendrada por megaempreendimentos e à criminalização de organizações que resistem à expropriação de seus recursos revelam o emaranhado de forças e interesses que disputam os sentidos do desenvolvimento e indicam uma participação ativa do Estado na garantia dos mecanismos de viabilização e reprodução das condições de rentabilidade do grande capital.

Considerando o panorama delineado até então, a presente dissertação se debruça sobre a atuação de uma instituição que, de dentro deste ambíguo aparato estatal, vem demonstrando conformar-se como um ator jurídico-político relevante para o equacionamento de conflitos que envolvem a complexa trama que se tece entre comunidades impactadas, governos e corporações: o Ministério Público Federal.

Segundo dados sistematizados e publicizados pelo IPPUR/UFRJ (2006), tem havido, nos últimos anos, uma significativa preferência dos denunciantes pela instituição no encaminhamento de suas demandas por justiça e reparação socioambiental. Os dados do estudo apontam, também, que em grande parte dos litígios institucionalizados na seara de meio ambiente da área de tutela coletiva do Ministério Público - especialmente aqueles relacionados a grandes projetos de desenvolvimento - os principais requeridos são, além dos sujeitos diretamente causadores dos impactos denunciados, órgãos ambientais e instituições públicas estatais. Uma rápida interpretação de tais informações sugere, *a priori*, duas constatações: a expressiva participação do *Parquet*¹ na mediação de problemas de natureza jurídico-ambientais

¹ A utilização do termo “*Parquet*” em referência ao Ministério Público tem origem na França, onde os procuradores do rei ficavam de pé no assoalho (*parquet*) da sala de audiências, e não sobre o estrado do

indica sua conformação enquanto reconhecida arena institucional de solução de conflitos vinculados à proteção de direitos relacionados ao meio ambiente e, por sua vez, a canalização de tais conflitos no bojo de atuação ministerial pressupõe, considerando sua própria essência e os atores que os compõem, uma posição atributiva e organizacional singular do Ministério Público no aparato de instituições que sustentam o Estado brasileiro.

A justificativa para ambas as considerações reside no entendimento das transformações que, principalmente após a promulgação da Constituição de 1988, reestruturaram o Ministério Público dotando-o das prerrogativas que hoje o caracterizam.

Se antes a instituição em tela era atrelada estrutural e funcionalmente ao Poder Executivo e imbuída de funções vinculadas à defesa judicial dos interesses patrimoniais da União, sucessivas modificações na legislação - impulsionadas por reformas típicas do processo de expansão do campo do direito sobre o da política e pelas necessidades e exigências impostas pela efervescência do cenário de redemocratização no Brasil após duas décadas de regime autoritário - transformaram-no em um órgão público independente e autônomo dos três poderes e atribuíram-lhe os papéis de fiscalizador das ações (e omissões) do Estado e de defensor dos direitos e interesses metaindividuais. O deslocamento do Ministério Público no interior do aparato estatal e a nova natureza de suas atribuições redefiniram, assim, os sentidos de sua relação com as instituições das esferas executiva, legislativa e judiciária e, consequentemente, repercutiram também nas práticas de cidadania e sociabilidade.

As transformações pelas quais passou o Ministério Público podem ser interpretadas teoricamente dentro do escopo de reestruturações institucionais consequentes do processo, presente em diversas democracias contemporâneas, de judicialização da política. Para autores como Werneck Vianna (1999) e Bobbio (1982), as origens de expansão de tal fenômeno estariam diretamente relacionadas às conquistas do movimento operário do século XIX, à especificação de novos sujeitos detentores de direitos e à consequente construção de um argumento de justiça inexistente na concepção contratualista associada ao paradigma jurídico liberal individualista. A regulamentação constitucional de direitos sociais fundamentais redefiniria, desta forma, o papel do Estado e de suas instituições e tenderia a fortalecer e ampliar, especificamente, as atribuições do Poder Judiciário.

No Brasil, a expansão do campo do direito sobre o da política intensificou-se após a promulgação da Constituição de 1988, que expandiu os direitos constitutivos da cidadania incorporando, ao lado dos direitos civis e políticos tradicionais de natureza individual, os direitos metaindividuais e sociais. Com base no princípio do controle de constitucionalidade, a Carta Magna fornece ao Judiciário brasileiro mecanismos legítimos de fiscalização e controle de todas as ações (ou omissões) empreendidas pelos poderes executivo e legislativo, propiciando, assim, sua participação cada vez mais ativa na seara política de organização e administração do Estado.

Muito embora o Ministério Público tenha se tornado uma instituição independente após a retificação da Constituição Federal, suas prerrogativas estruturais e atributivas são fruto deste cenário de redesenho dos órgãos componentes do Estado frente à normatização de interesses coletivos, públicos e fragmentados caracterizados por partes desiguais e não individualizáveis. Os debates em torno do reconhecimento e da representação de tais interesses, portanto, forneceram as bases de um lento processo

lado do magistrado como acontece nos dias atuais. Apesar do termo não ter referência direta no texto das leis, é de uso freqüente no meio judiciário.

de democratização da Justiça no Brasil e impuseram ao *Parquet* a responsabilidade pelo resguardo das causas públicas e coletivas da sociedade. A autonomia, a independência e as atribuições formalizadas pelo texto constitucional colaboram, desta forma, para que a instituição seja interpretada como uma importante arena de canalização e mediação de conflitos envolvendo coletividades e como um relevante agente de defesa dos direitos e interesses da sociedade pela via judicial (ARANTES, 1999). Neste sentido, o reconhecimento jurídico da legitimidade de sua atuação no tocante à proteção dos interesses sociais através do zelo à constitucionalidade e a especificidade de sua posição no aparato estatal a caracterizam como espaço de relativa permeabilização da fronteira entre Estado e sociedade civil e conforma-a em *lócus* privilegiado de análise das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividade.

A canalização de demandas de natureza socioambiental - especialmente aquelas relacionadas a impasses e conflitos decorrentes do choque entre distintas rationalidades de uso do meio ambiente e dos impactos e irregularidades dos megaempreendimentos de desenvolvimento nos territórios onde são alocados - no Ministério Público não seriam tão significativas se a instituição não fosse estruturada com base nas prerrogativas normatizadas na Constituição de 1988. É dizer: as denúncias relativas aos mecanismos de implantação e operacionalização de grandes projetos explicitam as articulações entre o Estado e o grande capital e promovem à condição de investigados e réus não apenas as empresas e consórcios diretamente responsáveis pelas obras, mas também agências públicas estatais. A função de defesa dos interesses metaindividuais frente às ações e omissões do Poder Público e privado e os pressupostos de autonomia e independência funcional e diretiva constituem-se, assim, em condições *sine qua non* para que este tipo de litígio socioambiental possa ser absorvido e conduzido de maneira efetiva e, portanto, tornam o Ministério Público o canal adequado para sua institucionalização.

É preciso sublinhar, entretanto, que se analisadas somente pelo seu viés normativo as prerrogativas constitucionais que regem o funcionamento do Ministério dão margem a leituras simplificadoras sobre sua neutralidade, imparcialidade e liberdade de ação. A constatação de que o *Parquet* constitui-se em uma arena de canalização de demandas coletivas, de construção de problemas públicos e de permeabilidade entre o Estado e a sociedade civil não pode levar à conclusão simplista de que a instituição paira acima das tensões do mundo social. Qualquer estudo que pretenda se debruçar sobre o órgão em tela precisa considerar, assim, os elementos, não necessariamente elencados expressa e oficialmente, que dão sentido à prática cotidiana da atuação dos agentes ministeriais. Neste sentido, são dois os sentidos sobre os quais pretendemos lançar luz para compreender de maneira sociológica a atuação do Ministério Público.

O primeiro deles diz respeito à constatação de que, como qualquer outra organização pública ou privada, a instituição em destaque é um campo em disputa por múltiplos atores e interesses. Ainda que sua conduta seja limitada pelo *corpus* jurídico vigente e que, portanto, se reja essencialmente pelo sentido de apuração de ilegalidades, os procuradores e promotores disputam, entre si e com os atores que interpellam ao longo dos procedimentos, pela imposição de suas visões acerca dos conflitos que estejam em questão, ou seja, pela consagração de suas interpretações dos códigos jurídicos na determinação de uma sentença de resolução de litígios. Considerando tal consideração como correta, faz-se necessário refletir sobre as condições e circunstâncias internas do funcionamento da carreira que colaboram para as margens de ação que os agentes ministeriais possuem para definir suas prioridades, criar métodos de trabalho e

encaminhar procedimentos administrativos de acordo com seus próprios entendimentos das situações que lhes chegam.

O segundo viés a ser discutido refere-se à afirmação de que o tratamento de qualquer demanda pelo Ministério Público pressupõe a cooperação de atores externos a ele. É especialmente neste aspecto que os jogos políticos tornam-se uma realidade com a qual os agentes ministeriais precisam se defrontar. Por mais que a dinâmica de atuação dos procuradores e promotores seja regida por uma normatividade que supostamente a torna impermeável a interesses específicos, as relações de atrito e cooperação entre o órgão mediador e os atores envolvidos nos litígios, o desequilíbrio dos recursos e estratégias mobilizadas pelas partes no sentido de solucioná-los e as disputas simbólicas e interpretativas que se estabelecem em torno dos objetos de demandas são fatores elementares a serem considerados em qualquer análise dos resultados objetivos obtidos pela atuação institucional.

Seguindo o raciocínio teórico e analítico delineado até então, acreditamos ser possível refletir sobre algumas dinâmicas de (im)permeabilidade do *Parquet* frente às demandas e expectativas da sociedade no complexo cenário dos grandes projetos de desenvolvimento, caracterizado pela orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária que sustentam e garantem a reprodução dos processos de acumulação espoliativa que marcam a atual fase do capitalismo e a política desenvolvimentista hegemônica em curso no Brasil. Visando atingir tal objetivo, esta dissertação analisa de maneira empírica a atuação do Ministério Público em um litígio instaurado em 2009 para apurar denúncias contra empreendimentos vinculados à Petrobras, realizadas por meio de representação pela Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara.

Exposta a problemática desta dissertação, algumas considerações de cunho metodológico devem ser apresentadas.

A ideia de desenvolver uma pesquisa sobre a atuação do Ministério Público Federal em conflitos socioambientais relacionados a megaempreendimentos a partir da análise empírica do litígio entre pescadores artesanais representados pela Ahomar e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara foi fruto de duas experiências que, interligadas, me proporcionaram uma série de aprendizados e questionamentos.

Em 2009, quando ainda cursava a graduação em Ciências Sociais, fui estagiária da Seção Pericial do MPF e compus a pequena equipe de antropólogas da instituição. Estavam entre minhas principais atribuições assessorar pesquisas e análises de processos administrativos que envolvessem a afirmação de direitos diferenciados e/ou socioculturais, acompanhar diligências em campo, realizar entrevistas e redigir relatórios. Em pouco mais de um semestre trabalhei, às vezes de maneira paralela, em diversos processos cujos objetos perpassavam temas como mídia e discriminação, saúde e educação indígenas, demandas fundiárias de populações quilombolas e conflitos socioambientais. A rotina dinâmica e corrida do tratamento das demandas que nos eram enviadas pelos procuradores logo me chamou atenção e me impôs o desafio de aplicar e adaptar os conhecimentos teóricos de Sociologia e Antropologia às exigências técnicas e temporais do universo jurídico. Assim comecei a me interessar pela interface, que tentei explorar nesta dissertação, entre as Ciências Sociais e o Direito.

Muito embora tenham sido muitos os litígios sobre os quais tive que me debruçar durante este estágio, me foi atribuída mais responsabilidade no acompanhamento de um deles. Acompanhei desde o princípio a instrução do inquérito civil público instaurado para apuração das denúncias relatadas na representação da Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara e, portanto, foi neste contexto que estabeleci o primeiro contato com a luta dos pescadores e pescadoras

frente aos avanços da indústria do petróleo na região. Precisei me apropriar de todas as fontes documentais componentes do processo, participei de algumas reuniões com acadêmicos especialistas na temática e com representantes das partes envolvidas no conflito, fui a audiências públicas e a viagens a campo para realizar entrevistas e conhecer a realidade local. Ao final do processo, ajudei a redigir o relatório que legitimou o pleito da Associação e subsidiou os encaminhamentos dados ao caso pelo procurador por ele responsável.

A segunda experiência é de natureza menos profissional e mais pessoal ou militante. Mesmo depois de ter finalizado o estágio na Seção Pericial, continuei acompanhando a luta dos pescadores e pescadoras da Ahomar e pude construir outra relação com o conflito e com meu posicionamento frente a ele. De 2009 para cá, a trajetória da Associação foi adquirindo novos contornos impostos pelo acirramento das circunstâncias. Uma série de episódios contribuiu para este entendimento: os assassinatos ocorridos na época da Rio+20, o fechamento da sede em Magé, a entrada das lideranças no Programa Nacional de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos e suas consequências para a mobilização da base da categoria são alguns deles. Da luta imediata pelo direito de pescar através de ocupações e passeatas à defesa da justiça ambiental e dos direitos humanos em foros estatais nacionais e internacionais, as bandeiras e estratégias da Ahomar foram sendo induzidas a se apropriar das condições impostas às possibilidades de sua atuação. Acompanhar este processo ao longo dos últimos cinco anos foi fundamental para que eu entendesse melhor a complexidade dos conflitos socioambientais relacionados a grandes projetos de desenvolvimento e a inserção da Ahomar neste universo. Além disso, muito me fez refletir sobre a responsabilidade que nós, pesquisadores, precisamos ter ao trabalharmos questões tão delicadas.

Metodologicamente, esta dissertação articula a análise de fontes documentais internas do Ministério Público Federal (de acesso público) a de informações obtidas empiricamente.

Convém sublinhar que este trabalho tem como recorte a ramificação federal do órgão pesquisado e, dentro dela, se atem a atuação de um procurador na condução de um litígio específico tramitado na seara ambiental da área de tutela coletiva da Procuradoria. Considerando, *a priori*, as prerrogativas de autonomia funcional e independência do Ministério Público, bem como o amplo leque de atribuições da instituição, não temos a ambição de promover qualquer tipo de generalização ou posicionamento engessado sobre sua conduta. Nossas considerações são, assim, baseadas em um caso empírico circunscrito a determinados atores e circunstâncias.

Acreditando que as fontes institucionais pudessem fornecer informações relativas ao desenvolvimento do litígio em termos de ação, recursos mobilizados, resultados obtidos, conflito de interesses em jogo, juízos morais e de ordens de justificação evocados pelas partes frente às suas práticas, e situações de conflito e cooperação entre as instituições oficiadas, nos debruçamos enfaticamente sobre os autos componentes do procedimento administrativo referente ao litígio instaurado pelo Ministério Público Federal para apurar as denúncias realizadas pela Ahomar (representação, ofícios, relatórios técnicos, atas de reuniões, anexos referentes aos empreendimentos, termo de ajustamento de conduta e ação civil pública).

Foram realizadas seis entrevistas diretas e semi-estruturadas com lideranças da pesca na Baía de Guanabara, advogados e advogadas atuantes na assessoria jurídica da Ahomar, membros do Ministério Público e representantes de organizações mobilizadas em torno dos impactos da indústria do petróleo na Baixada Fluminense. Outros tantos depoimentos reproduzidos ao longo do trabalho foram reproduzidos de fontes

secundárias (teses e dissertações, artigos, matérias jornalísticas e atas de audiências públicas) e declarações registradas em reuniões abertas ao público nas quais estive presente. Cumpre dizer que, considerando o histórico violento do conflito estudado e as ameaças as quais ainda podem estar sujeitos os atores nele envolvidos, alguns nomes foram preservados. Por este mesmo motivo de tensionamento do conflito, não foi possível, no período em que esta pesquisa estava em fase de desenvolvimento, realizar um trabalho etnográfico mais aprofundado sobre a região de Magé e a situação dos pescadores e pescadoras que permanecem no território e compõem a base da Ahomar².

Além destas informações colhidas sistematicamente para instrução da dissertação, a observação pessoal de lideranças da pesca, as conversas informais com diversos atores envolvidos direta ou indiretamente no conflito estudado, seja pelo lado do movimento pesqueiro, do Ministério Público ou das empresas requeridas, e a participação em espaços como o GT Minorias do Fórum Justiça e os seminários promovidos pela Campanha pela Regularização dos Territórios Tradicionais Pesqueiros também foram de grande relevância para construção dos argumentos e reflexões desenvolvidos no estudo.

Paralelamente à análise de fontes e dados empíricos, foi realizado um resgate bibliográfico que permitiu incursões teóricas sobre a problemática trabalhada. Vislumbramos, neste sentido, três grandes “blocos” de concentração temática que pressupuseram subsídios de teoria próprios à sua análise: Ministério Público, democracia e sociedade (ARANTES, 1999 e 2002; DAGNINO, s/d; SADEK, 2000; TATE & VALLINDER, 1995; VIANNA, 1999 e 2002 etc); conflitos socioambientais, desenvolvimento e comunidades tradicionais (ACSELRAD, 2004, 2009 e 2010; DIÉGUES, 1983; HARVEY, 2005; SENNET, 1999; STENGERS & PIGNARRE, 2005; BARTH, 1976 etc.) e movimentos sociais e Direito (AGRIKOLIANSKY, 2010; BOURDIEU, 2011; THOMPSON, 1987).

Sumarizada com o intuito de fornecer aos leitores e leitoras um encadeamento dos subsídios teóricos e empíricos que sustentam o objeto de pesquisa proposto, esta dissertação divide-se em quatro capítulos.

O capítulo I discorre sobre o panorama das mudanças pelas quais passou o Ministério Público nos últimos anos e, especificamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Propõe-se, neste sentido, a discutir os contextos das reconfigurações institucionais e legislativas que resultaram nas novas atribuições, instrumentos e garantias constitucionais que conferiram singularidade ao órgão e redefiniram os sentidos de sua relação com a sociedade e com o poder público, consolidando-o como um ator político de relevância para o cenário atual da democracia brasileira. Objetiva, assim, apresentar os elementos necessários à compreensão de sua atuação no conflito estudado pela dissertação.

Também dedicado às discussões que embasam teórica e descritivamente os macro-atores que compõem o objeto de pesquisa do trabalho, o capítulo II debate o atual cenário do contexto político-econômico desenvolvimentista vinculando-o à política das corporações, à emergência de conflitos socioambientais e ao papel do Estado na garantia das condições de reprodução dos processos de acumulação por espoliação. Com base nesta discussão, o capítulo busca explorar as possibilidades e os desafios de inserção do Ministério Público no complexo emaranhado de interesses e

² Os pescadores Pedro Correia (nome fictício), sua esposa Joana Cunha (nome fictício) e Álvaro Fernandes (nome fictício), todos membros da Ahomar, fazem parte do Programa de Proteção aos Defensores dos Direitos Humanos, do Governo Federal e estão fora de Magé há quase dois anos. Entre 2007 e 2012, quatro pescadores atuantes na região da Baía de Guanabara foram assassinados. Pedro, ao longo deste período, diz ter sofrido sete atentados de morte, além de ligações de ameaça.

atributos que se estabelece entre o aparato estatal, as grandes empresas e as populações locais que entre que disputam significados e representações distintas acerca do recurso ao meio ambiente.

Partindo dos pressupostos teóricos e analíticos discutidos no capítulo anterior para analisar a realidade empírica, o capítulo III tem como objetivo primordial apresentar o panorama de circunstâncias e atores que compõem o conflito entre os pescadores artesanais e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara. Descreve, neste sentido, a posição do Rio de Janeiro e da bacia hidrográfica na cadeia produtiva do petróleo, os principais empreendimentos da Petrobras na região, os impactos da atividade para a pesca artesanal e as articulações políticas e ações coletivas decorrentes das disputas em torno dos usos e apropriações do território pesqueiro. Debruça-se, de maneira mais específica, sobre atuação de uma organização de pescadores artesanais que, desde 2007, vem conferindo visibilidade nacional e internacional à luta de parte da categoria contra os termos pelos quais a Petrobras vem se territorializando na Baía de Guanabara: a Associação Homens e Mulheres do Mar (Ahomar).

Por fim, o capítulo IV analisa o litígio instaurado em 2009 pelo Ministério Público Federal para apurar as denúncias realizadas contra a Petrobras pela Ahomar. Discute, em um primeiro momento, as circunstâncias que propiciam a construção do entendimento de que o acionamento da instituição poderia representar uma estratégia de ação legítima frente aos impactos conseqüentes de empreendimentos da Petrobras à pesca artesanal na Baía de Guanabara, bem como as condições que possibilitaram o recurso ao repertório jurídico pela Associação. Analisa, em seguida, toda a trajetória do procedimento administrativo instaurado pelo *Parquet*. Para além de aferir os resultados objetivos alcançados pela instituição no sentido de solucionamento ou mitigação do conflito, o acesso a materialidade empírica do litígio objetiva refletir sobre a dinâmica de funcionamento cotidiano da instituição frente ao cenário conflitivo que se estabelece entre grandes projetos de desenvolvimento e comunidades locais.

CAPÍTULO I

MINISTÉRIO PÚBLICO, DEMOCRACIA E SOCIEDADE

O Ministério Público, caracterizado pela singularidade de suas atribuições constitucionais relacionadas à defesa dos direitos da coletividade e à fiscalização do Poder Público, nasce inserido em um contexto histórico e político de importantes transformações que atingiram a sociedade e o Direito no Brasil e, consequentemente, repercutiram sobre as práticas de sociabilidade e cidadania no país.

O período de transição democrática após longos anos de regime autoritário, ou, em outras palavras, o retorno da sociedade ao Estado democrático de direito, trouxe à tona uma série de exigências relacionadas ao reconhecimento de novos direitos e à criação de mecanismos de participação da sociedade civil nas decisões públicas. Demandas de tal natureza permearam os debates da Assembléia Constituinte e impuseram à Constituição em redação a necessidade de sistematização dos eixos articuladores da nova democracia. A par de desafios relacionados mais propriamente à construção e ao desenho institucional das agências encarregadas de gerir e mediar as relações entre os governantes e os governados, bem como às formas de participação e intervenção dos cidadãos nas esferas públicas, uma nova exigência se apresentou à conjuntura: o da responsabilização dos governantes e dos agentes institucionais pelo correto cumprimento de suas funções constitucionais (ADORNO, *Apud* SILVA: 2001, p.7).

Inserido em tal contexto, o Ministério Público passou por diversas transformações em sua estrutura e concepção que redefiniram seu papel na democracia brasileira e conferiram singularidade à sua posição e atribuições no aparato estatal. Muito embora a instituição tenha sofrido sucessivas modificações legais ao longo dos anos que antecederam a redemocratização, foi a Constituição de 1988 que a desvinculou do Poder Executivo e de sua função original de defesa judicial dos interesses da União, conferindo-lhe autonomia e independência – estrutural e funcional – em relação aos poderes do Estado e tornando-a responsável pela proteção dos interesses da sociedade e pela garantia da efetividade da lei. As novas atribuições conferidas ao Ministério Público pela Carta Magna, portanto, emergiram como conquistas do processo de democratização e responderam ao apelo de consolidação do princípio da responsabilidade como eixo articulador da vida político-institucional democrática.

Para além da conjuntura nacional, os estudos sobre o atual Ministério Público que se debruçam sobre a ampliação do leque de suas atribuições e sobre os debates que permeiam sua autonomia buscam analisá-lo à luz de um processo global, presente em diversas democracias contemporâneas, de intensificação da interação entre os campos do Direito e da política, que vem se convencionando chamar na literatura especializada de “judicialização da política”.

Uma análise histórico-institucional pormenorizada do Ministério Público e dos debates que o permeiam, bem como uma reflexão acerca das transformações da relação entre o órgão e a sociedade e suas demandas, são de suma importância para a compreensão conjuntural do problema de investigação proposto por esta dissertação: as possibilidades e os limites de atuação da instituição em litígios socioambientais relacionados a grandes empreendimentos. Este capítulo pretende, portanto, apresentar um panorama das mudanças pelas quais passou o Ministério Público nos últimos anos e, especificamente, a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988. Propõe-se,

neste sentido, a discutir os contextos das reconfigurações institucionais e legislativas que resultaram nas novas atribuições, instrumentos e garantias constitucionais que conferiram singularidade ao órgão e redefiniram os sentidos de sua relação com a sociedade e com o Poder Público, consolidando-o como um ator político de relevância para o cenário atual da democracia brasileira. Objetiva-se, com a construção de tal panorama, apresentar elementos que forneçam um pano de fundo analítico para as possíveis interpretações que possam ser feitas sobre as margens de ação da instituição em sua atuação no conflito entre pescadores artesanais e megaempreendimentos petrolíferos na Baía de Guanabara.

1.1 Judicialização da Política, Expansão do Direito e Reconfigurações Institucionais

Sem a pretensão de realizar incursões profundas sobre os debates que orientam a temática, consideramos que uma rápida familiarização com alguns dos embates teóricos que vêm sendo travados para buscar compreender o processo de expansão do campo do Direito sobre o da política é de fundamental relevância para o entendimento contextual das condições que propiciaram as transformações institucionais do Ministério Público, bem como para a compreensão de sua consolidação como ator político importante na esfera da defesa dos direitos e interesses coletivos. Assumimos como pressuposto a compreensão de que as formas como indivíduos e grupos sociais se inserem nas sociedades democráticas se relacionam com a atuação das instituições estatais e com os resultados da aplicação do direito.

A expansão dos sistemas de justiça no processo decisório das democracias contemporâneas é considerada um fenômeno global de intensificação da interação entre os campos do Direito e da política e têm reconfigurado institucionalmente as práticas jurídicas, legislativas e executivas. Os novos meios de proceduralização do Direito, as transformações nas atribuições de instituições do sistema de justiça e o surgimento de mecanismos que propiciam uma atuação mais ativa dos agentes da lei, vêm ampliando as possibilidades de participação, influência e intervenção dos cidadãos na arena pública, bem como alterando os padrões de interação entre os órgãos estatais e entre o Estado e a sociedade civil (SOARES, 2007). Tais transformações, cada vez mais evidentes, fazem parte de um campo de estudo relativamente novo que se preocupa em analisar as relações entre as instituições jurídicas e as instituições políticas através dos desdobramentos da ideia de “judicialização da política”.

O primeiro trabalho a utilizar essa expressão – *The global expansion of Judicial Power*, de Neal Tate e Torbjorn Vallinder, lançado em 1995 - constitui um marco teórico de bastante importância para a sua consolidação no repertório conceitual das Ciências Sociais, e define-a da seguinte maneira:

A judicialização da política deve normalmente significar: (1) a expansão da jurisdição dos tribunais ou dos juízes a expensas dos políticos e/ou dos administradores, isto é, a transferência de direitos de tomada de decisão da legislatura, do gabinete ou da administração pública para os tribunais, ou, pelo menos (2) a propagação dos métodos de decisão judiciais para fora da jurisdição propriamente dita”. Ou, em outras palavras “Judicializar a política implica expandir a área de atuação do Poder Judiciário e valer-se dos métodos e procedimentos próprios do processo judicial para a resolução de conflitos nas arenas políticas distintas daquelas típicas dos tribunais. (TATE; VALLINDER, 1995, p.13 *Apud* NUNES, 2008)

Segundo Werneck Vianna (1999), o fenômeno de expansão do sistema jurídico tem sua origem mais remota vinculada às conquistas do Direito do Trabalho nascido do movimento operário do século XIX. Para o autor, a legislação trabalhista foi responsável pela emergência de novos detentores de direitos e introduziu no campo jurídico um argumento de justiça, inexistente na concepção contratualista associada ao paradigma jurídico liberal individualista³, que procurava compensar por meio da regulação jurídica a parte economicamente desfavorecida das relações de trabalho - retirando, de tal forma, o tema da justiça social da arena livre da sociedade civil, dos partidos e do Parlamento e compreendendo-o como um elemento a ser regulado pelo Poder Judiciário. Desta maneira, o direito trabalhista teria iniciado o processo de desmantelamento da rigorosa separação entre Estado e sociedade civil ao conferir um caráter público às relações da esfera privada através da mediação jurídica das relações sociais. Neste sentido, Vianna argumenta que a institucionalização do Direito em espaços que antes lhe eram inacessíveis, como algumas esferas do setor privado, levaria também à judicialização das relações sociais (VIANNA, 1999, p. 15).

Inseridas neste contexto de crise da justiça no Estado liberal - evidenciada pelas transformações impostas na dinâmica das relações de trabalho pela Revolução Industrial -, as Constituições que surgem já na primeira metade do século XX passam a incorporar vastos catálogos de direitos sociais que, em oposição aos direitos fundamentais consagrados pelos movimentos constitucionais anteriores, são garantidos não por meio da abstenção do poder público diante do espaço de liberdade individual, mas sim por meio de sua postura pretensamente ativa na distribuição isonômica de conforto, lazer e riquezas (FERNANDES, 2011, p.85). Em outras palavras, o dito “constitucionalismo social” surge como uma reação, mediada pelas lutas sociais, à injustiça e às desigualdades resultantes da exploração entre os indivíduos, gerada, entre outros fatores, pela ausência de regulamentação estatal das relações privadas, e se caracteriza pela inclusão nas Constituições de novos direitos que pressupõem uma atuação positiva do Estado frente à distribuição de prestações sociais como saúde, educação e moradia.

O cenário que se organiza como resultado das transformações decorrentes da sistematização dos direitos sociais que, mais tarde, dariam corpo ao *Welfare State*, se caracteriza, portanto, pela reconfiguração do papel do Estado e do Direito e, especialmente, pelo novo papel que o Poder Judiciário assume ao passar a exercer funções que antes não lhe eram próprias, como a interferência em assuntos de outros Poderes, e a ocupar espaços que antes pertenciam às relações privadas ou políticas.

Neste sentido, se o desenho das instituições presente nas constituições liberais obedece, de maneira geral, ao princípio da rígida separação dos três Poderes defendido por Montesquieu (1985) – segundo o qual, em linhas gerais, cada poder do Estado deve se ater a realizar suas funções específicas de maneira independente –, as novas constituições sociais, ao redimensionarem o papel do Estado e do Direito, flexibilizam o sistema político e abrem espaço para o chamado mecanismo de *checks and balances* de controles recíprocos entre os poderes. É dizer: se na concepção clássica da teoria da separação dos três Poderes o Poder Judiciário deveria se restringir a verificar a ocorrência do fato e enquadrá-lo na hipótese legal agindo de maneira pretensamente

³ As Constituições que surgem como produto das revoluções burguesas do século XVIII representam o marco liberal do constitucionalismo. Segundo a dogmática liberal, as relações jurídicas deveriam se pautar pela consagração dos direitos fundamentais individuais de primeira geração, que constituem um espaço inviolável de liberdade do indivíduo perante o Poder Público. O constitucionalismo liberal pode ser caracterizado, portanto, pela contenção do poder estatal nos assuntos das esferas privadas.

neutra, a doutrina contemporânea demonstra que a expansão das instituições jurídicas sobre os campos políticos do Legislativo e do Executivo representa um necessário contrapeso para o sistema democrático de *checks and balances*, à paralela expansão das atribuições dos poderes políticos do Estado social moderno (CAPPELLETTI, 1993, p. 19 *Apud* NUNES, 2008, p. 161).

Em consonância com essa linha de raciocínio, outro clássico da Ciência Política pode ser útil para dar continuidade à reflexão acerca desse novo espaço do Judiciário no sistema de *checks and balances* e na composição e distribuição de seu poder político no seio do Estado. Tocqueville, em *A democracia na América* (1997), argumenta que o poder político das instituições jurídicas estatais resulta da possibilidade de invalidar leis e atos normativos emanados de outros poderes por meio da interpretação constitucional – e que a esse mecanismo de poder do Poder Judiciário dá-se o nome de controle de constitucionalidade. Neste sentido, a maior ou menor importância atribuída ao papel do Judiciário no sistema político estaria diretamente relacionada com a sua maior ou menor capacidade de controlar a constitucionalidade das leis e assegurar a integridade da Constituição. O que se pretende discutir com o resgate de Tocqueville é que o princípio da supremacia constitucional que orienta o controle da constitucionalidade pelo Poder Judiciário legitima o argumento de que a expansão jurisdicional referente aos direitos sociais tende a aumentar o poder político das instituições jurídicas estatais e justifica, entre outros fatores, o movimento crescente de judicialização da política.

Ainda que a constatação de que nas últimas décadas a relação entre as instituições políticas e jurídicas do Estado - e entre elas e a sociedade civil - vem sendo redefinida em consequência da permeabilização das fronteiras dos poderes Legislativo e Executivo em relação ao Poder Judiciário seja praticamente consensual, há, entretanto, uma série de divergências teóricas vinculadas à relação entre a judicialização da política e o princípio democrático.

Sob determinada chave interpretativa, a expansão do sistema judicial pode fazer ruir a democracia através da paralisação dos procedimentos políticos de tomada de decisão e do enfraquecimento das instituições representativas, consequentes da ampliação do ativismo entre os agentes da lei e do deslocamento abusivo do poder decisório a uma instância não eleita pelo voto popular. Garapon (2001, p.53, *Apud* Kerche, 2009, p. 15) argumenta, neste sentido, que o excesso de direito pode desnaturalizar dinâmicas próprias da democracia e que a justiça não pode se colocar no lugar da política, do contrário, arrisca-se a abrir caminho para uma “tirania das minorias” e até mesmo para uma espécie de crise de identidade das instituições.

Kerche (2009), também no sentido elencar os possíveis riscos à democracia, argumenta que a judicialização da política, entendida como a transferência de tarefas tradicionalmente pertencentes às esferas político-partidárias do Estado para o Poder Judiciário, vincula-se a uma tendência à negação da política, entendida, por sua vez, como o deslocamento de uma série de questões para a burocacia. Para ele, tais fenômenos apontariam para uma crescente substituição do debate político-partidário por uma tecnicização jurídica e/ou burocrática de uma gama imensa de assuntos nas democracias.

Se isso significa, por um lado, uma diminuição dos custos de transação dos poderes do Estado, por outro pode representar uma dificuldade ou, no limite, uma incapacidade de interferência nas decisões sobre as políticas públicas pelos atores portadores da soberania (os cidadãos) ou por seus representantes (os políticos). Os políticos abrem mão de parte do *accountability* em relação aos atores não-eleitos do Estado,

depositando fé no conhecimento técnico e, na mesma medida, desconfiança no debate político. (KERCHE, 2009, p. 13,14)

O predomínio unilateral e autônomo dos técnicos empurra o cidadão para os bastidores da decisão política. Corrói e enfraquece a democracia. Afinal, tecnocracia não combina com democracia – a sufoca e a liquida. Como a democracia se sustenta sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo, ela se choca abertamente com a tecnocracia, pois esta pretende que as decisões sejam tomadas apenas pelos que detêm conhecimentos especializados e estariam preparados para neutralizar paixões e interesses. (NOGUEIRA, 2001, p.44 *Apud* KERCHE, 2009, p.14)

Outra vertente de interpretação, por outro lado, argumenta que a judicialização da política pode representar uma via de democracia progressiva ou de revolução democrática permanente. Neste sentido, ao invés de um processo de expansão do sistema de justiça em detrimento do sistema político, a judicialização deveria ser pensada nos termos de uma revolução procedural do Direito, capaz de ampliar os espaços para a democracia nas raias de uma “representação generalizada” e de uma “cidadania complexa” (VIANNA et al, 1999; VIANNA e BURGOS, 2002). Uma vez que a institucionalização do Direito na vida social garantiria a efetividade dos direitos para a sociedade frente às ações lesivas do Estado e do poder econômico, forneceria caminhos alternativos às vias político-representativas de exercício da cidadania e despertaria nos cidadãos sua vocação de soberanos através da naturalização da ideia de que os cargos estatais são exercidos em nome do povo.

Ainda que tais discussões tenham uma vocação fortemente normativa e que a concepção original de judicialização da política seja marcada por uma noção formal das atribuições e relações entre os poderes – e que, portanto, sua pertinência empírica seja discutível -, acreditamos que elas sejam importantes para situar teoricamente o lugar do Ministério Público a partir de uma macro-interpretação da institucionalização do Direito do mundo contemporâneo (SOARES, 2007, p.64). Além disso, diversos estudos sobre a instituição buscaram discutir seu papel na democracia brasileira tendo como pressupostos elementos concernentes à crescente permeabilização das fronteiras políticas em relação ao Direito e aos sistemas judiciaários.

Neste sentido, é possível encontrar na literatura diversas e divergentes interpretações sobre o Ministério Público e seu lugar na judicialização da política brasileira. Enquanto alguns autores analisam-no a partir da constatação de que sua atuação se daria em substituição às atividades dos órgãos políticos e das organizações da sociedade civil de maneira prejudicial ao bom funcionamento da democracia, outros o enxergam como um espaço eminentemente democrático e democratizador. Muito embora tais interpretações sejam, *a priori*, normativas e passíveis de serem averiguadas mediante pesquisas empíricas, o que há de objetivo e comum neste debate é o fato de que, em um contexto de judicialização dos conflitos e de politização da justiça, a instituição emerge como um ator jurídico-político singular, pois que, embora situado na esfera jurídica, possui atribuições políticas e sociais inquestionáveis.

Antes, porém, de iniciar o debate específico sobre o Ministério Público na atualidade, faz-se fundamental elucidar outros pontos de caráter contextual que fornecem instrumentos para uma análise mais embasada da instituição.

1.1.1 Notas sobre a judicialização da política no Brasil

O interesse em discutir, ainda que brevemente, as reconfigurações pelas quais passaram as instituições brasileiras após a promulgação da Constituição de 1988 é fornecer elementos de natureza contextual que situem o leitor no cenário mais amplo de judicialização da política, do qual emergem as condições necessárias às reformas que redefiniram o perfil de atuação do Ministério Público.

Considerando o processo histórico, já discutido anteriormente, de ruptura com a doutrina jurídica de cunho liberal e emergência e consolidação do chamado “constitucionalismo social”, é possível afirmar que, no Brasil, a primeira Constituição a inserir-se no novo movimento constitucional através da incorporação de um viés social foi a de 1934, na era Vargas. Segundo Fernandes (2011, p.90), pela primeira vez na história constitucional brasileira fizeram-se presentes previsões sobre a ordem econômica e social, acompanhadas de uma intensa produção legislativa em matéria trabalhista e previdenciária. Tais previsões se mantiveram presentes em maior ou menor escala nos textos seguintes, embora os períodos de crise institucional da democracia tenham colocado em questão os compromissos do Estado com a realização do projeto social de Constituição.

Após anos de autoritarismo, a Constituição de 1988, apelidada de “Constituição Cidadã”, sistematiza em seu texto uma extensa lista de direitos considerados constitutivos da cidadania⁴ através da incorporação, ao lado dos direitos civis e políticos tradicionais de natureza individual, dos direitos supra-individuais ou sociais. Como já discutido em outros momentos do texto, a incorporação destes novos direitos no rol de normas constitucionais pressupõe por si só, mas não apenas, um redimensionamento das funções e responsabilidades dos poderes do Estado que tende a expandir o campo do Direito sobre o da política. Para este trabalho, interessa destacar, para além desse pressuposto básico, as alterações sistematizadas na Constituição de 88 que apontam para a reestruturação do Poder Judiciário e solidificam os mecanismos da judicialização da política no Brasil.

As inovações da Carta de 88 foram responsáveis por uma redefinição institucional do Judiciário no país. Destacamos as seguintes alterações advindas da ordem constitucional inaugurada em 1988:

- a) instituição da ação de inconstitucionalidade por omissão, nos casos em que sejam praticados atos legislativos ou administrativos requeridos para tornar efetivas normas constitucionais (art. 102); b) ampliação dos legitimados para a propositura da ação direta de inconstitucionalidade (art. 103, I a IV); c) instituição do mandado de injunção, quando a ausência de norma regulamentadora inviabilizar o exercício de direitos e liberdades constitucionais e das prerrogativas inerentes à nacionalidade, à soberania e à cidadania (art. 5º, LXXI); d) alargamento do objeto da ação popular que incluiu, além do patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, a moralidade administrativa, o

⁴ Sadek argumenta que o conceito de cidadania pode ser apreendido a partir de dois ângulos: o individual e o social. Considerando-se o indivíduo, pode-se entender a cidadania como o conjunto de direitos que o habilita a participar de forma plena da vida pública. Do ponto de vista da sociedade, os direitos que compõem a cidadania representam os graus de intolerância com as desigualdades. Assim, cada direito formalizado expressa o reconhecimento de limites além dos quais as diferenças entre os indivíduos não podem ser justificadas (SADEK, 2000 p.19).

meio ambiente e o patrimônio histórico e cultural (art. 5º, LXXIII); e) instituição da ação declaratória de constitucionalidade, que visa preservar a presunção de constitucionalidade de lei ou ato normativo federal (art. 102); e) ampliação das funções institucionais do Ministério Público (art. 129); f) possibilidade de controle das eleições pelo Judiciário (art. 14); etc. (NUNES, 2008, p. 165)

Em linhas gerais, tais artigos levam à conclusão de que a Constituição Federal de 1988 autoriza o Poder Judiciário a, baseado no princípio de controle da constitucionalidade e na busca pela concretização dos direitos fundamentais previstos no texto, exercer a função de legislador positivo quanto às normas de direito administrativo e sua aplicação pelos agentes políticos. A ampliação das atribuições das instituições jurídicas estatais e os mecanismos de controle e fiscalização dos atos e omissões dos poderes Executivo e Legislativo estabelecidos pela Carta se constituem, assim, em elementos fundamentais da judicialização da política no Brasil.

Sobre o processo de judicialização da política brasileiro, considera-se ser possível sintetizá-lo da seguinte maneira: (a) a ampliação dos direitos constitutivos da cidadania a partir da incorporação dos direitos sociais na Constituição de 1988 – que, por sua vez, se insere no marco de um novo paradigma do direito constitucional caracterizado pela ruptura com o constitucionalismo liberal – pressupõe a responsabilização do Estado por assegurar a efetivação dos interesses coletivos dos cidadãos que passam a ser garantidos por lei; (b) os direitos sociais tornam-se, portanto, indissociáveis da esfera das políticas públicas, entendidas neste contexto como toda e qualquer ação (ou omissão) empreendida pelo Estado no sentido de garantir os direitos previstos pela Constituição; (c) para tanto, a nova natureza da Constituição de 88 exigiu o redimensionamento das funções desempenhadas pelos poderes do Estado; (d) a expansão da jurisdição constitucional, seguindo a tendência de fortalecimento da arena judicial, fornece ao Poder Judiciário mecanismos legítimos de fiscalização e controle de todas as ações – ou omissões – empreendidas pelos poderes Executivo e Legislativo no sentido da garantia dos objetivos fundamentais da República, sistematizados na Constituição.

Muito embora o Ministério Público não componha o Poder Judiciário brasileiro, seus instrumentos, procedimentos e atribuições o caracterizam como uma instituição de natureza jurídica. O redimensionamento das funções desempenhadas pelos poderes estatais, determinado pela expansão da jurisdição constitucional, repercutiu, desta forma, para a necessidade de conformação de um “quarto poder”⁵ que, independente e autônomo, fosse responsável jurídico pelo zelo à Constituição em defesa dos interesses da sociedade civil.

Ainda neste capítulo se discutirá com mais atenção os artigos referentes ao Ministério Público presentes na Constituição, partindo do pressuposto de que o texto constitucional de 1988 constitui-se como marco fundamental para o desenvolvimento e

⁵ As proposições – de dentro e de fora da corporação – no sentido de tornar o Ministério Público de fato em um Quarto Poder de Estado jamais foram majoritárias, embora, ao longo do século XX, tenham estado presentes junto a argumentos de cunho liberal em defesa da independência funcional do *Parquet* brasileiro. A opção dominante se deu no sentido de configurar o Ministério Público apenas como um órgão de Estado independente dos demais Poderes, considerando-se que um Quarto Poder implicaria em exercício direto da fiscalização (independentemente de provocações externas) e promoção imediata de medidas de adequação à lei (ao invés de realizá-las por intermédio dos Poderes competentes). Ver Lopes, 2000. (SOARES, 2007, p. 41)

consolidação no novo perfil institucional do órgão. Entretanto, não se pode ignorar que muitos estudos (SILVA, 1999; ARANTES, 2000) consideram as reformas da Constituição como um “coroamento” de um processo de mudanças legislativas que já estavam em curso desde antes do período de redemocratização. O tópico a seguir versará, ainda que sucintamente, sobre tais transformações que antecederam a Constituição e possibilitaram a conformação do Ministério Público tal como o conhecemos hoje.

1.2 Ministério Público e a Representação Legal de Interesses Metaindividuais

As Ciências Sociais, mais recentemente e a partir de contextos específicos, têm examinado o fenômeno da judicialização da política como um reflexo de conflitos presentes em sistemas de justiça de vários países e de alterações na avaliação do Direito de inspiração liberal. A linha de raciocínio traçada por Vianna e exposta no tópico anterior, aponta para a interpretação de que este movimento de expansão do sistema jurídico coincide com o surgimento e posterior regulamentação e consolidação dos chamados “direitos metaindividuais”⁶ – aqueles que contemplam não apenas os interesses de indivíduos considerados isoladamente, mas os de grupos e grandes contingentes populacionais.

A “especificação” dos sujeitos titulares de direitos, decorrente do surgimento de movimentos sociais e operários e da consolidação do *Welfare State* (BOBBIO, 1992 *Apud* SILVA, 2001, p. 34), bem como o aumento de situações, geradas pelas próprias condições inerentes às sociedades contemporâneas, nas quais as ações de poucos indivíduos podem atingir populações inteiras, como na área do meio ambiente, deflagram um contexto no qual o instrumental processual e a tradição do Direito liberal de cunho individualista passaram a ser cada vez menos capazes de absorver o progressivo volume de demandas de caráter difuso e/ou coletivo. Os sistemas de justiça passaram a deparar-se com litígios que, para muito além de disputas entre indivíduos por direitos privados, refletiam a emergência de interesses coletivos, públicos e fragmentados caracterizados por partes desiguais e não individualizáveis. Posta a necessidade de absorção de novos tipos de litígios, inovações legais foram introduzidas nos sistemas judiciais de vários países.

No Brasil, as discussões sobre tais inovações, necessárias à representação legal de interesses metaindividuais, deram lugar a uma série de propostas e debates sobre as possibilidades de reestruturações passíveis de serem realizadas no sistema jurídico nacional. No entanto, enquanto determinada vertente considerava mais importante identificar mecanismos de fiscalização da ordem legal então existente do que criar novas leis, outra apontava a legislação da época como obstáculo a qualquer avanço democrático no campo da justiça (LAMNOUNIER, *et alli*, 1981, *Apud* SILVA, 2001, p. 35). Tais discordâncias podem ser interpretadas pela complexidade que a proteção aos interesses e direitos metaindividuais representavam, pois escapavam aos preceitos tradicionais subjacentes ao Direito liberal. Além disso, a resolução de conflitos

⁶ Que abrangem os direitos coletivos, difusos e individuais homogêneos. “Os direitos coletivos são aqueles comuns a uma coletividade mais ou menos bem definida. Diferenciam-se dos direitos difusos, os quais se referem a grupos menos resolutos de pessoas não necessariamente interligadas por um vínculo de direito ou de fato preciso. Os direitos individuais homogêneos, por sua vez, podem ser definidos como direitos que, em função da inserção do indivíduo em determinado contexto social, criam um núcleo comum de questões de direito ou de fato entre os sujeitos” (SOARES: 2007, p.21)

envolvendo tais tipos de demandas colocava problemas também de ordem política, uma vez que constituíam interesses de natureza coletiva e pública que certamente gerariam conflitos entre grupos e exigiriam a interferência governamental. Neste sentido, ao mesmo tempo em que se reconhecia a urgência da proteção dos interesses metaindividualis, temia-se pelo tipo de solução institucional a ser adotada.

Mais tarde, um dos resultados de tais avaliações acabaria por resultar no entendimento, sistematizado na Constituição de 1988, de que as organizações civis brasileiras careceriam de recursos e condições para defender causas públicas e coletivas e que, portanto, haveria necessidade de consolidação de uma instituição que o fizesse em nome da sociedade – como se discutirá mais adiante, o Ministério Público se conformaria como o espaço institucional atribuído de tal função. Muito embora a Constituição seja, na literatura especializada, consensuada como o grande marco das transformações estruturais do Ministério e da normatização dos direitos coletivos e difusos, uma análise de textos legais anteriores é capaz de demonstrar que o documento apenas consolidou em norma fundamental o que já vinha sendo instituído, através de leis ordinárias e complementares, nas esferas federal e estadual.

Arantes (2002) e Maciel (2002), por exemplo, apontam que o Código do Processo Civil de 1973 representa um ponto de inflexão significativo para a análise da instituição, pois teria estabelecido a defesa do interesse público, ainda que de maneira genérica, como função do Ministério Público na esfera cível⁷. O grau de indeterminação da noção de “interesse público” presente no artigo em discussão, ao não definir o escopo concreto de objetos de natureza pública pelos quais o Ministério deveria se responsabilizar, teria permitido que os promotores e procuradores ampliassem suas possibilidades de atuação de maneira a possibilitar a conformação de um acúmulo de experiências que os credenciou a pleitear a função oficial de defensores dos interesses metaindividualis já no início da década de 80. Neste sentido, Arantes alega que as brechas de indefinição da função de defesa dos interesses públicos atribuída à instituição em 1973 foram responsáveis, justamente, pelo início da redefinição do perfil da instituição rumo à condição de “defensora da sociedade”.

As possibilidades de ampliação de atuação do Ministério Público na área civil dependiam do alargamento da noção de “interesse público” ou da ampliação do leque de direitos considerados “indisponíveis” ou que remetem a titulares “incapazes”. E foi justamente isso o que aconteceu: primeiro estendeu-se ao máximo a definição de interesse público e, depois, gradativamente, com a introdução dos direitos metaindividualis no ordenamento jurídico brasileiro, ampliou-se o leque de direitos considerados indisponíveis e que remetem a titulares incapazes. (ARANTES, 2000, p.26-30)

Neste sentido, mesmo antes da Constituição de 1988, é possível afirmar que a atuação do Ministério Público foi gradativamente se distanciando do zelo pelos interesses do Poder Executivo (ao qual ainda era vinculado), já que muitas vezes a defesa dos interesses públicos a ele se contrapõe. Assim, pode-se argumentar que os discursos em favor da independência e autonomia da instituição começaram a se

⁷ Segundo o artigo 82, inciso III do Código do Processo Civil, é função do Ministério Público intervir “em todas as demais causas em que há interesse público, evidenciado pela natureza da lide ou qualidade da parte”.

desenvolver e amadurecer ainda antes do processo constituinte que acabou por garantir, na letra da lei, a separação do Ministério Público do jugo dos três poderes. Convém sublinhar, portanto, que as reivindicações por independência institucional e pela defesa dos direitos metaindividualis se reforçaram mutuamente.

Como os novos direitos possuem um caráter supra-individual e, por isso, não deviam ser enquadrados no princípio da disponibilidade, demandavam então que alguma instituição pública fosse responsável por sua defesa. A experiência acumulada pelo Ministério Público na tutela do interesse público, de direitos indisponíveis e de incapazes credenciam-no a assumir essa nova função. Contudo, já que a defesa do interesse público e dos direitos metaindividualis requeriam atitudes contra a administração pública, ao Ministério Público urgia dela se afastar. Caso contrário, a tutela dos novos direitos estaria comprometida. (SOARES, 2007, p. 24-25)

Diversas mudanças legislativas sucederam-se seguindo as diretrizes apontadas acima e deflagradas pelo Código de Processo Civil de 1973.

Neste sentido, em 1981 foi promulgada a Lei 6938 que instituiu a Política Nacional do Meio Ambiente. Tal lei representou um significativo avanço no que tange à normatização dos interesses coletivos e difusos no Brasil, pois instituiu novos instrumentos processuais para a atuação do Ministério Público, legitimado a partir de então como único órgão encarregado de propor ações de responsabilidade civil e criminal por danos causados ao meio ambiente. Entretanto, embora tenha significado um importante capítulo para a ampliação das perspectivas de poder e de atuação do Ministério Público, não se pode deixar de sublinhar que a Política restringia-se a um determinado campo – o ambiental – e não avançava no sentido da necessidade de uma legislação que cobrisse toda a gama de conflitos associada aos interesses difusos e coletivos.

Ainda no ano de 1981 foi aprovada a Lei Complementar nº 40, ou a Lei Orgânica Nacional do Ministério Público. Além de concretizar antigas reivindicações relacionadas à carreira dos membros da instituição, a lei também representou um importante instrumento para a construção da unidade nacional do Ministério, já que uniformizou sua estrutura organizacional e suas competências. Definiu, também, a proposição da ação civil pública como uma de suas atribuições oficiais. É fundamental ressaltar que até então não havia regulamentação legislativa específica para tal instrumento processual.

Em 1985, a Lei da Ação Civil Pública (LACP) estendeu as inovações trazidas pela Política Nacional do Meio Ambiente para outros tipos de interesses difusos e coletivos. A lei disciplinou o uso da ação civil pública por danos ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e, visando à proteção de tais direitos e interesses, definiu como objeto da ação a “condenação em dinheiro ou o cumprimento de obrigação de fazer ou não fazer”⁸. Outra inovação importante da Lei nº 7347/85 é a instituição da

⁸ “Por *obrigação de fazer ou não fazer* deve-se entender a sentença judicial que obriga o réu a reparar o dano causado, ou suspender eventual atividade que esteja violando tais direitos coletivos ou que simplesmente esteja pondo- os em risco. Embora a maioria das sentenças inclua a condenação em dinheiro por danos causados, o entendimento predominante na jurisprudência e na doutrina tem sido o de que a obrigação de fazer ou não fazer deve ser privilegiada na decisão judicial. Isto tem conferido um caráter essencialmente prático às sentenças judiciais em ações civis públicas, sob a justificativa de que o

“responsabilidade objetiva”, pouco comum no Direito brasileiro. Juridicamente, a responsabilidade objetiva torna desnecessária a demonstração do elemento subjetivo presente no ato lesivo ao interesse difuso ou coletivo. Isto é, basta que seja comprovada a relação de causalidade entre a ação e o dano para que o réu seja condenado a repará-lo, sem que se precise demonstrar a existência subjetiva da culpa. A Lei no 7347/85 prevê ainda a “inversão do ônus da prova”⁹ e a “irrelevância da licitude da atividade”¹⁰ (ARANTES, p. 86). Ainda segundo sistematização realizada por Arantes, a LACP também representa um avanço no que toca à atuação dos magistrados, pois permite ao juiz dar efeito suspensivo aos recursos para evitar dano irreparável à parte (art. 14). Permite também a concessão de medida cautelar não apenas de caráter preventivo, mas também dotada de conteúdo executório. Finalmente, é importante ressaltar que, embora tenha legitimado outros entes do Estado e da sociedade civil a fazer uso da ação civil pública, a Lei fortaleceu o Ministério Público ao introduzir, sob seu monopólio, o inquérito civil público (ICP) – instrumento extrajudicial de investigação de enorme importância para a atuação de promotores e procuradores. Legislações posteriores ampliaram o alcance da LACP para a tutela judicial dos interesses metaindividuais, e atualmente ela também pode ser utilizada para a defesa de interesses nas áreas de improbidade administrativa, abuso do poder econômico, prevenção de acidentes do trabalho e direitos dos portadores de deficiência (SILVA, 2001, p.51).

O marco legislativo seguinte acerca das mudanças institucionais sofridas pelo Ministério Público no sentido de sua consolidação como espaço de regulamentação dos interesses metaindividuais foi a Constituição de 1988. Sobre ela versará o tópico seguinte.

1.3 A Constituição de 1988 e o Ministério Público: a Configuração de um Novo Perfil Institucional

Seguindo a linha de argumentação até então desenvolvida, é possível vislumbrar desde a década de 1970 elementos componentes de uma insatisfação relativa à tradição liberal-individualista, altamente normativa e formalista, do Direito brasileiro. A incapacidade de as instituições jurídicas e seus instrumentos de absorver as novas demandas e os novos conflitos que começaram a chegar aos tribunais iniciou, como já discutido, o movimento de crítica à concepção que entende o Direito como uma técnica de controle e organização social que, por meio de categorias abstratas, força a atomização, dispersão e banalização dos conflitos de interesse de maneira a permitir à dogmática situar-se de maneira distanciada e despolitizada dos antagonismos reais (FARIA, 1997 *Apud* SILVA, 2001, p. 31).

A concepção liberal, que previa indivíduos autônomos e iguais como partes em litígio, se contrapunha à emergência de interesses coletivos caracterizados por partes desiguais e não individualizáveis e se identificava, imediatamente, com as necessidades do regime autoritário em vias de superação. Todo esse processo de reavaliação do

interesse principal nesse caso é a reparação concreta e imediata do dano causado ao meio ambiente, ao patrimônio histórico e cultural e aos consumidores. No caso da condenação em dinheiro, a Lei no 7347/85 prevê a criação de um fundo para o qual serão revertidas as indenizações, “sendo seus recursos destinados à reconstituição dos bens lesados”. Isto se dá porque uma das características dos direitos difusos é justamente a sua indivisibilidade.” (ARANTES, p. 86)

⁹ Cabe ao réu provar que não incorreu em erro.

¹⁰ O responsável terá que responder por danos causados a direitos coletivos, mesmo que sua atividade conte com a aprovação dos órgãos públicos competentes.

sistema de Justiça, apoiado nas prerrogativas referentes à necessidade de sua democratização, resultou em transformações nas concepções e procedimentos do Direito brasileiro.

Kerche (2009), citando Arantes (2000), chama atenção para a possibilidade de se entender que a Constituição apenas coroou um processo que já estava em curso e que representa, portanto, mais um movimento de continuidade do que de ruptura. Os marcos legislativos citados no tópico anterior são exemplos de elementos que denotam o caráter de continuidade de um processo de transformações que já estavam em gestação, pelo menos, desde a década de 70. Silva (2001) argumenta, neste sentido, que a paulatina modificação do Ministério Público por legislações anteriores à Constituição possibilitou que seus membros conformassem uma intensa mobilização em torno do processo constituinte visando garantir modificações em seu perfil e ampliação de suas atribuições na esfera cível.

Como já discutido, o recente processo brasileiro de redemocratização, ou o retorno da sociedade ao Estado democrático de direito, impôs a necessidade de reconfiguração e consolidação das instituições do Estado para a nova democracia. A exigência conjuntural por novas formas de participação e intervenção dos cidadãos nas esferas públicas da sociedade, bem como a urgência de criação e aprimoramento de instrumentos de fiscalização e responsabilização dos governantes e agentes institucionais perante o cumprimento de suas funções constitucionais, compuseram o cenário de reformas das estruturas estatais, que, arrisca-se dizer, permanece em curso.

Após anos de autoritarismo, a Constituição de 1988 consagra uma extensa lista de direitos considerados constitutivos da cidadania através da incorporação, ao lado dos direitos civis e políticos tradicionais de natureza individual, dos direitos sociais. Muito embora a real efetivação de tais direitos possa ser questionada, o fato é que o texto final da Carta Magna institucionaliza e amplia prerrogativas fundamentais de cunho social, bem como institui novos mecanismos e instrumentos de participação da sociedade civil e de fiscalização da administração pública. A Assembleia Constituinte, em torno da qual se aglutinaram diferentes forças políticas e setores organizados da sociedade civil, foi responsável, portanto, pela reconfiguração das instituições do país, necessária ao suporte da nova democracia.

A incorporação de novos direitos nas normas constitucionais pressupõe um redimensionamento das funções e responsabilidades dos poderes do Estado, que tende a expandir o campo do Direito sobre o da política. Sobre tal aspecto, Arantes (2002) chama atenção para o fato de que:

Do ponto de vista político, a redemocratização do país produziu forte impacto sobre o sistema de justiça e, consequentemente, sobre as concepções e procedimentos do direito brasileiro de uma maneira geral. De um lado, a demanda por justiça, em grande parte represada nos anos de autoritarismo, inundou o Poder Judiciário com o fim dos constrangimentos impostos pelo regime militar ao seu livre funcionamento. De outro, a democratização e o retorno ao Estado de direito recolocaram a necessidade de juízes e árbitros legítimos para mediar e solucionar eventuais conflitos entre sociedade e governo e entre os poderes do próprio Estado.

No que tange às mudanças relacionadas ao campo da justiça e do Direito, é importante salientar, para além dos compromissos políticos dos partidos, dos *lobbies* de diversos grupos e da movimentação de atores do campo jurídico, que as demandas e conflitos protagonizados por movimentos sociais tornaram-se uma importante referência

na reavaliação do funcionamento e da estrutura da justiça brasileira. Com bandeiras vinculadas a reivindicações por terra, emprego, habitação, saúde, transporte e educação, esses movimentos contribuíram para o debate em torno da necessidade de mudanças legislativas e institucionais que garantissem novos direitos individuais e coletivos, sobretudo para as populações marginalizadas (SILVA, 2001, p. 30).

As novas demandas dos movimentos sociais, gestadas no cenário efervescente do retorno ao Estado democrático de direito, impuseram o tema de democratização do Judiciário na agenda de pautas a serem discutidas e consolidadas pela nova Constituição. A urgência de transformações relativas à ampliação do acesso das classes mais baixas à Justiça, à racionalização e redução dos custos dos serviços judiciários, à simplificação e modificação do processo jurídico nas áreas cível, penal e trabalhista, às reformas legislativas, à representação jurídica de causas coletivas e, finalmente, à mudança na formação e no papel dos operadores da lei (FARIA, 1992 *Apud* SILVA, 2001, p. 30), constituía o ponto nevrálgico das discussões relativas ao Judiciário no processo da Assembléia Constituinte e repercutiu nas reformas que reconfiguraram as instituições do sistema jurídico no pós-88.

Inseridas nesse contexto, as novas atribuições conferidas ao Ministério Público desde a promulgação da Constituição representam uma das maiores conquistas da luta democrática para consolidar o princípio da responsabilidade como eixo articulador da vida político-institucional democrática no Brasil (ADORNO *Apud* SILVA: 2001, p. 18). O amplo leque de atribuições conferidas ao órgão após a Constituinte, tal qual suas garantias constitucionais de autonomia perante o poder público, devem ser compreendidas, portanto, como resultado das mudanças que atingiram a sociedade e o Direito durante a transição para a democracia.

1.3.1 O Ministério Público no processo constituinte

Se parte dos estudos sobre o atual Ministério Público tende a explicar as mudanças pelas quais passou a instituição após a Constituição de 1988 como consequência da atuação dos procuradores e promotores, ou, em outras palavras, como resultado de uma estratégia arquitetada por magistrados no sentido de garantiram seus desejos de reforma institucional, Kerche (2009) lança luz sobre outra possibilidade de interpretação que analisa as mesmas transformações sob o ponto de vista dos arranjos propriamente políticos que permearam os debates da Constituinte.

O autor argumenta, neste sentido, que embora as pressões de diversos grupos de interesse tenham existido em forma de *lobbies* das associações do Ministério Público, a reconfiguração institucional não deve ser entendida como um mero coroamento de uma estratégia anterior levada a cabo exclusivamente pelos promotores e procuradores, mas fundamentalmente como um movimento de ruptura decidido pelos políticos dos mais diversos partidos. A questão em jogo nesta interpretação refere-se, basicamente, aos motivos e condições que resultaram na autonomia constitucional garantida pelo Ministério Público em 1988. É dizer:

Que o *lobby* existiu e foi bem arquitetado, não há dúvidas. Que os representantes da instituição conseguiram emplacar grande parte de suas demandas, pode ser facilmente observado. Mas a pergunta que deveria ser feita é: por que eles conseguiram isso? O pressuposto é que qualquer grupo de interesse, principalmente os que têm origem em burocracias estatais, demanda sempre mais poder e mais independência. Se todas as

instituições pedem a mesma coisa, por que umas conseguem e outras não? E, finalmente, por que os políticos abriram mão de seu controle mais direto sobre o Ministério Público? Por que houve uma aparente “abdicação” por parte dos políticos no lugar de uma “delegação” de tarefas para os promotores e procuradores? Embora as pressões de diversos grupos de interesse tenham existido em forma de *lobbies*, isso não significa que o processo constituinte tenha se resumido ao atendimento das demandas organizadas por esses grupos. A coincidência entre as demandas dos grupos de interesse e as leis constitucionais pode até significar que os *lobbies* foram felizes no processo de convencimento, mas de toda forma a última palavra foi dos políticos. (KERCHE, 2009, p. 20 e 21)

De tal reflexão, depreende-se que o projeto de autonomia do Ministério Público não foi um dado isolado do contexto geral de demandas por democratização das instituições estatais, mas uma demanda consonante com o objetivo de ampliação dos direitos coletivos e com a tendência democratizante da Constituição em redação. Os parlamentares que aprovaram o modelo atual do órgão, principalmente aqueles mais à esquerda, o fizeram por conta de uma conjuntura que impunha a necessidade de uma visão da sociedade e do papel do Estado que permitisse a existência de uma organização independente e com amplos poderes para se responsabilizar pelo zelo aos interesses societários através da fiscalização dos ocupantes de cargos públicos.

Tendo como ponto de partida tal pressuposto analítico, algumas considerações sobre os principais debates que se fizeram presentes no processo constituinte podem ajudar a elucidar as condições que possibilitaram a aprovação do projeto final do Ministério Público sistematizado na Constituição.

A Assembleia Nacional Constituinte de 1987-88 organizou-se pela formação de comissões temáticas divididas em subcomissões. Assim, vinte e quatro subcomissões apresentariam suas discussões a oito comissões que, por sua vez, formulariam propostas a uma comissão de sistematização. O primeiro aspecto relevante a ser destacado neste trabalho é que o Ministério Público compunha uma subcomissão, dentro da comissão “Organização dos Poderes e Sistemas de Governo”, juntamente com o Poder Judiciário. Considerando que a definição e nomeação das comissões e subcomissões indicavam tendências a serem adotadas pelo texto em redação e que a Constituição de 1969, vigente até então, atrelava o Ministério Público ao Poder Executivo, é possível afirmar que a vinculação da instituição ao Judiciário no primeiro momento da Constituinte sugeriu de imediato uma significativa possibilidade de deslocamento da subordinação do órgão no aparato estatal.

Sobre a composição da subcomissão em que se encontrava o Ministério Público, é interessante chamar atenção também para o fato de que 87,5%¹¹ dos integrantes possuíam formação em Direito (COELHO, 1999, *Apud* KERCHE, p. 26). Segundo dados sistematizados por Coelho, a subcomissão – formada majoritariamente por parlamentares do PMDB e tendo como relator o deputado Plínio de Arruda Sampaio, do PT – era proporcionalmente uma das mais à esquerda dentre as vinte e quatro, e, portanto, os projetos mais “progressistas” do Ministério Público tiveram maiores condições de se solidificarem.

Uma vez formuladas, as sugestões da subcomissão deveriam ser encaminhadas à Comissão Temática que, por sua vez, as direcionariam à Comissão de Sistematização.

¹¹ Na Assembleia Constituinte como um todo essa proporção era de 40,14%.

Quanto mais distante os projetos iniciais se encontrassem de suas subcomissões e comissões originais, entretanto, mais passíveis de interferência conservadora ficavam, pois os instrumentos regimentais que organizavam o funcionamento da Comissão de Sistematização previam um poder que não se limitava apenas a agrupar as sugestões advindas de outras instâncias. Neste sentido, uma análise do desenvolvimento das propostas sobre o Ministério Público ao longo de todo o processo constituinte indica que quanto mais afastado se encontrassem da Subcomissão do Poder Judiciário e do Ministério Público, menor a possibilidade de emplacarem o grau de poder e independência desejado.

Sobre tal aspecto, Kerche levanta a hipótese de que a mudança no regimento interno da Assembléia Nacional Constituinte alterou de maneira considerável o perfil que o Ministério Público estava adquirindo sob o primeiro regimento, o que, relativamente, garantia maior poder e independência para a instituição. Em outras palavras: mesmo tendo a distribuição ideológica da Constituinte continuado a mesma ao longo dos trabalhos, o peso dado a um grupo ou outro por meio de regras institucionais expressas pelo regimento modificou o resultado final relativo ao órgão em tela (KERCHE, idem, p. 32).

Seguindo a linha de interpretação de Coelho e Kerche, é possível afirmar, portanto, que o modelo final de Ministério Público aprovado pela Assembleia Constituinte foi fruto de constantes negociações entre os setores mais progressistas e os grupos mais conservadores, que compunham o chamado “Centrão”. É preciso ter em mente que o projeto original apresentado na constituinte sofreu diversas limitações, pois que, inserido no jogo político, precisou conciliar os diversos interesses e forças em disputa.

1.3.2 O projeto final e o atual Ministério Público

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos direitos sociais e individuais indisponíveis.

São funções do Ministério Público: I- promover, privativamente, a ação penal pública na forma da lei; II- zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia; III- promover o inquérito civil e a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos; IV- promover a ação de constitucionalidade ou representação para fins de intervenção da União e dos Estados; V- defender judicialmente os direitos e interesses das populações indígenas; VI- expedir notificações nos procedimentos administrativos de sua competência, requisitando informações e documentos para instruí-los; VII- exercer o controle externo da atividade policial; VIII- requisitar diligências investigatórias e a instauração de inquérito policial; IX- exercer outras funções que lhe forem conferidas, desde que compatíveis com sua finalidade, sendo-lhe vedada a representação judicial e a consultoria jurídica de entidades públicas. (Constituição Federal de 1988, artigos 127 e 129)

Como já discutido, até a Constituição de 1988 o Ministério Público brasileiro era uma instituição ligada diretamente ao Poder Executivo. O projeto final sistematizado na

Carta, entretanto, garantiu mais autonomia à instituição desvinculando-a dos poderes estatais e criando mecanismos que a protegem, ao menos normativamente, das ingerências dos governantes e permitem uma atuação relativamente independente dos promotores de justiça e procuradores da República. A consolidação constitucional de novos direitos substantivos e de instrumentos processuais antes dispersos em textos específicos foi decisiva também para o processo de legitimação da instituição em análise na sua pretensão de tornar-se agente defensor da cidadania ou da sociedade. Esta seção tem por objetivo expor tais preceitos constitucionais.

A Constituição de 1988 consolidou e, principalmente, ampliou as inovações processuais e de direitos substantivos introduzidas pela Lei da Ação Civil Pública de 1985, já discutida em outro momento deste capítulo. Tendo por base o artigo 129 exposto acima, é possível afirmar que, na medida em que ampliou os direitos coletivos e sociais, a Constituição aumentou, automaticamente, o leque de interesses que poderiam ser protegidos pelo Ministério Público através da ação civil pública. Neste sentido, o texto constitucional fornece as bases de uma nova arena de solução de conflitos coletivos. É dizer: o reconhecimento legal de certos direitos difusos e coletivos pode ter como implicação a possibilidade de judicialização de conflitos políticos, e a legitimidade de atuação do Ministério Público no tocante ao resguardo de tais direitos pode conformá-lo como uma arena importante de mediação de conflitos envolvendo coletividades.

Para o cumprimento de suas atribuições constitucionais, o Ministério Público goza de relativa autonomia estrutural, funcional e diretiva.

A primeira delas se refere justamente à sua não subordinação ou vinculação aos poderes Executivo, Legislativo ou Judiciário e diz respeito, especificamente, às possibilidades de iniciativa em matérias orçamentárias e administrativas das quais usufrui a instituição. A iniciativa legislativa orçamental consiste na capacidade do órgão em elaborar suas propostas relativas ao orçamento, desde que dentro dos limites estabelecidos pela lei de diretrizes orçamentárias do Estado brasileiro. Por sua vez, a iniciativa legislativa administrativa refere-se às possibilidades autônomas de organização da instituição. É dizer: a Constituição de 1988 dotou os procuradores-gerais da faculdade de propor ao Poder Legislativo projetos que estabeleçam a organização, os cargos, os serviços auxiliares, as atribuições, as políticas remuneratórias, os planos de carreira e o estatuto dos Ministérios Públicos (SOARES, 2007, p. 39).

A autonomia funcional, por sua vez, manifesta-se no fato de que os membros da instituição gozam de garantias constitucionais de vitaliciedade¹², inamovibilidade¹³ e irreversibilidade de vencimentos¹⁴. Segundo Arantes (1999, p.90), a garantia de independência no exercício de suas funções permite aos integrantes do MP atuarem com desenvoltura e autonomia — particularmente nos conflitos de dimensão social e política contra as pressões externas e até mesmo internas advindas dos estratos superiores da instituição. Sobre tais preceitos de autonomia, pode-se depreender que o Ministério Público brasileiro é uma instituição desierarquizada, resumindo-se os vínculos hierárquicos a questões meramente administrativas.

Finalmente, a autonomia diretiva diz respeito à forma como é escolhida a direção da instituição. No caso do Ministério Público da União, o procurador-geral é nomeado

¹² Garante aos membros que a perda do cargo somente pode ocorrer após sentença judicial transitada em julgado.

¹³ Os promotores e procuradores não podem ser removidos de seu cargo ou função, salvo em caso de comprovado interesse público, sendo-lhes assegurada ampla defesa.

¹⁴ Impossibilita reduções salariais, exceto por meio de alterações constitucionais.

pelo Presidente da República após a aprovação de um dos integrantes de carreira pela maioria absoluta dos membros do Senado Federal. No Ministério Público dos Estados e do Distrito Federal, o procurador-geral é nomeado pelo Governador a partir de uma lista tríplice formulada pelos membros da instituição. Muito embora tais procedimentos de escolha das direções do órgão resvalem em certo tipo de subserviência aos poderes estatais, a questão da autonomia diretiva reside no fato de que os mecanismos de escolha das chefias baseiam-se, *a priori*, na lógica do plano de carreira da instituição.

Tais prerrogativas constitucionais relacionadas à salvaguarda da autonomia do Ministério Público resultam em uma situação institucional inédita na história do Estado brasileiro - por definir-se como uma instituição estatal independente e autônoma, a organização caracteriza-se como singularmente ambígua. Neste sentido, seu lugar na estrutura estatal e suas atribuições vinculadas à fiscalização dos poderes públicos e à defesa dos interesses coletivos aproximam-no da sociedade civil e, de certa forma, afastam-no do Estado e dos compromissos governamentais.

Sobre tais características, Maria Tereza Sadek (2000) chama atenção para o fato de que sendo o Ministério Público uma instituição de tipo monocrática – sem hierarquia baseada em estritos princípios de mando e obediência – e independente em relação aos poderes de Estado, seus membros gozam de relativa liberdade de ação que possibilita que os encaminhamentos dos procedimentos sejam determinados consideravelmente por certa “vontade política” e capacidade de articulação.

Muito embora as transformações pelas quais passou o Ministério Público nas últimas décadas possam ser discutidas a partir de diferentes recortes temporais, a Constituição de 1988 constitui, sem sombra de dúvida, um marco jurídico e político fundamental para a compreensão do atual modelo e atribuições da instituição.

O texto constitucional, ao ampliar e normatizar o leque de direitos coletivos e difusos e ao possibilitar a emergência de novos instrumentos processuais, forneceu as bases de um lento processo de democratização da Justiça no Brasil e criou condições para a canalização de conflitos de natureza metaindividual para o âmbito judicial. Foi além, neste sentido, quando conferiu autonomia administrativa e independência funcional ao Ministério Público desvinculando-o do Poder Executivo e deslocando-o da tarefa de defender o Estado para a condição de fiscal dos interesses da sociedade. Considerando tais prerrogativas, Arantes argumenta que o Ministério Público tem sido o agente mais importante da defesa de direitos coletivos pela via judicial e, dado que os conflitos relativos a tais direitos têm geralmente conotação política, pode-se dizer que também tem impulsionado um processo mais amplo de judicialização de conflitos políticos e, no sentido inverso, de politização do sistema judicial.

1.4 O Ministério Público em Ação

O Ministério Público apresenta dois ramos: o da União e o dos estados. No primeiro caso, a estrutura é mantida pela União e no segundo pelas unidades que compõem a federação. O Ministério Público da União, por sua vez, divide-se em Ministério Público Federal, Ministério Público Militar, Ministério Público do Trabalho e Ministério Público do Distrito Federal e dos Territórios. A especificidade de cada um está relacionada ao ramo do Poder Judiciário perante o qual atua, sendo estabelecida em função da matéria ou das partes em litígio (SADEK: 2000, p.14).

As atividades do Ministério Público podem ser judiciais e extrajudiciais e se desenvolvem nas áreas de tutela coletiva, criminal e *custos legis*. A área de tutela

coletiva se responsabiliza por ações de proteção do meio ambiente; dos patrimônios cultural, público e social; da ordem econômica e dos consumidores; das crianças, adolescentes, idosos e portadores de deficiência; das comunidades indígenas e de outros interesses difusos e coletivos. A atuação na área criminal é responsável, dentre outras coisas, pela promoção da ação penal pública e pelo exercício do controle externo da atividade policial. Por sua vez, as atividades na área de *custos legis* referem-se à intervenção obrigatória da instituição como fiscal da lei em ações judiciais (SOARES, 2007, p. 41-42).

Embora o presente capítulo tenha se dedicado até então a fornecer ao leitor elementos teóricos e objetivos que compõem a contextualização geral das condições que possibilitaram a conformação do atual Ministério Público brasileiro, é importante frisar que este trabalho tem como recorte de análise a ramificação federal do órgão pesquisado. Portanto, o texto que se seguirá deslocará a lente de análise do estudo dos pontos comuns que regem a instituição em todas suas vertentes e se focará nas especificidades próprias ao Ministério Público Federal.

O Ministério Público Federal possui unidades sediadas nas capitais de todos os estados do país e, em alguns destes, inclusive no Rio de Janeiro, onde se desenvolve o litígio analisado por esta pesquisa, possui também unidades em outros municípios. Em linhas bastante gerais, pode-se afirmar que, ao contrário dos Ministérios Públicos Estaduais, a ramificação federal da instituição tem a especificidade de concentrar-se no zelo ao patrimônio, serviços e interesses da União, bem como na defesa dos interesses metaindividual e individuais indisponíveis prejudicados ou ameaçados por ações ou omissões do poder público ou da iniciativa econômica de natureza federal.

O exercício das funções do Ministério Público pode iniciar-se por duas vias, quais sejam: encaminhamento de uma representação por agentes externos à instituição; e motivação pessoal dos procuradores da República através de uma iniciativa denominada “agir de ofício”. Em nível de ilustração, pode-se adiantar que o litígio entre os pescadores artesanais e a Petrobras instaurado pelo Ministério Público Federal em 2009, objeto empírico desta dissertação, teve como ponto de partida de sua institucionalização o envio de uma representação, ou denúncia, pela Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara à instituição. Muito embora seja relevante discutir os termos em que se desenvolvem o agir de ofício, opta-se, neste momento, a apresentar a trajetória institucional das representações.

A representação constitui um pedido de investigação, e possível responsabilização criminal, formalmente direcionado ao Ministério Público. Pode ser encaminhada à instituição de maneira direta ou anônima via internet, telefone ou envio de ofício. Uma vez institucionalizada, há uma espécie de triagem para definir para qual órgão dentro do *Parquet* Federal a denúncia deve ser encaminhada, de acordo com a natureza do direito ou interesse lesado. Uma vez encaminhada ao ofício temático conveniente, é realizado um sorteio que define quem, dentre os procuradores que atuam na área, será o responsável pelo procedimento¹⁵.

São instaurados, então, procedimentos administrativos ou inquéritos civis públicos com o intuito de recolher e sistematizar informações que caracterizem uma base probatória acerca de um determinado dano ou probabilidade de dano ao direito ou interesse que esteja em questão. Para tanto, os procuradores emitem ofícios¹⁶

¹⁵ Tal procedimento baseia-se nas regras implícitas ao Princípio do Promotor Natural, que tem por objetivo evitar qualquer tipo de manipulação ilegítima na condução dos casos.

¹⁶ Os ofícios emitidos pelo Ministério Público pressupõem resposta obrigatória.

requisitando toda sorte de informação aos investigados¹⁷ direitos e indiretos que possam ter qualquer tipo de envolvimento com o caso em investigação. Além de emitir ofícios, os membros Ministério Público também podem realizar diligências às áreas de conflitos e denúncias, trabalhos de campo, entrevistas com as partes envolvidas e audiências públicas com o intuito de alimentar e qualificar as bases das investigações que estejam em curso.

Uma vez estando o conflito institucionalizado através da instauração de um procedimento administrativo ou de um inquérito civil público, os principais caminhos de resolução da investigação são: a) a mediação do conflito através de instrumentos judiciais como a ação penal pública e a ação civil pública; b) a mediação do conflito de maneira extrajudicial, através do termo de ajustamento de conduta (TAC); c) o arquivamento do procedimento administrativo pela irrelevância da matéria, por falta de provas, pelo cumprimento do TAC ou de determinações judiciais (SOARES: 2005).

Mais à frente, com base no caso empírico discutido nesta dissertação, se discutirá com mais atenção as circunstâncias e interpretações que permeiam tais instrumentos judiciais e extrajudiciais de atuação do Ministério Público.

Ainda no afã de apresentar ao leitor as grandes discussões que embasam teórica e descriptivamente os macro-atores que compõem o objeto de pesquisa desta dissertação, o capítulo seguinte se dedicará a debater o atual cenário do contexto desenvolvimentista, vinculando-o à política das corporações e dos megaempreendimentos e à emergência de conflitos socioambientais. Buscar-se-á, a partir de tal expositiva, refletir sobre o espaço e a atuação do Estado na viabilização, manutenção e reprodução das condições contemporâneas de acumulação capitalista, bem como, e especialmente, explorar as possibilidades e desafios de inserção do Ministério Público no complexo jogo jurídico, político e econômico que se estabelece entre o aparato estatal, as grandes empresas e os movimentos sociais.

¹⁷ Os investigados como causadores do dano ou da ameaça do dano podem ser de diferentes naturezas: pessoa física ou jurídica, pública ou privada, e, ainda, podem ser órgãos estatais.

CAPÍTULO II

GRANDES EMPREENDIMENTOS E CONFLITOS

SOCIAMBIENTAIS: ESTADO, CORPORAÇÕES E RESISTÊNCIAS

Os conflitos entre grandes empreendimentos e populações locais e tradicionais deflagrados pela apropriação de territórios e recursos naturais de bem comum pelo grande capital estão na ordem do dia e compõem, com posição de centralidade, o quadro atual das discussões travadas na academia e nos movimentos sociais sobre os impactos e consequências da política de desenvolvimento hegemônica em curso no Brasil.

Em coerência com a lógica da rentabilidade que rege o capitalismo de acumulação abstrata, ou, em outras palavras, com o processo de mundialização da economia que evidencia as necessidades de expansão das fronteiras do capital, o modelo desenvolvimentista brasileiro tem aprofundado os mecanismos de reprimarização das forças produtivas nacionais através de investimentos maciços na intensificação da exploração dos recursos naturais, sociais e territoriais necessários para a geração de *commodities* para exportação. A inserção do Brasil na geopolítica pautada pelos interesses da arena internacional, expressa claramente nas bases e no sentido do projeto político e econômico de desenvolvimento em andamento no país, tem sido acompanhada – como não poderia deixar de ser – pela implantação de grandes projetos e empreendimentos que demandam a apropriação de territórios e a redefinição das formas locais de ocupação do espaço.

A apropriação territorial engendrada pela expansão das fronteiras do mercado, por sua vez, se alicerça as custas de uma distribuição discriminatória dos riscos ambientais. A tal processo, a noção de “injustiça ambiental”¹⁸ – cunhada no contexto dos movimentos sociais norte-americanos e traduzida para a realidade brasileira – parece ajustar-se de maneira bastante contundente. Entendida como “a condição de existência coletiva própria a sociedades desiguais onde operam mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às parcelas populacionais marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania” (ACSELRAD, 2004, p.10), tal noção pressupõe a estreita relação que se estabelece entre a degradação do meio ambiente por grandes indústrias – notavelmente acentuada nas zonas periféricas – e a racionalidade instrumental própria do capital.

O reconhecimento do nexo entre a dinâmica da acumulação capitalista e o padrão de espacialização dos problemas ambientais põe em tela a lógica de um sistema de produção que, em nome do progresso econômico, concentra o ônus das políticas de desenvolvimento nos territórios ocupados por populações pobres que, à margem da cidadania, têm menos capacidade de participar e de se fazer ouvir na sociedade e, sobretudo, nas esferas de decisão e poder. Não por acaso, portanto, as grandes indústrias vêm se instalando em áreas economicamente rentáveis e ambientalmente relevantes, seja em virtude da oferta de infraestrutura local e da proximidade das fontes de matéria-prima e mercado consumidor, seja em virtude das oportunidades políticas, isto é, da marginalização social local e da fraqueza de recursos políticos e econômicos das

¹⁸ De acordo com a Declaração de Fundação da Rede Brasileira de Justiça Ambiental (RBJA), é designada justiça ambiental o conjunto de princípios e práticas que asseguram que nenhum grupo social, seja ele étnico, racial ou de classe, suporte uma parcela desproporcional das consequências ambientais negativas de operações econômicas, de decisões de políticas e de programas federais, estaduais, locais, assim como ausência ou omissão de tais políticas (ACSELRAD, 2009).

populações em apresentarem resistência à alocação dos empreendimentos (SOARES, 2012).

Diversos são os mecanismos retóricos e instrumentais que operam no sentido de viabilizar todo este processo. Por um lado, o discurso da “modernização ecológica¹⁹” propugnado por empresas e governos logra circunscrever a variável ambiental aos ditames de funcionamento do livre mercado e internalizar o consenso acerca dos males inevitáveis necessários ao crescimento e ao progresso. Por outro, o enfraquecimento das barreiras comerciais e das regulações econômicas nacionais, consequentes da faceta mundializada do capitalismo, atribui uma mobilidade nunca antes vista ao grande capital, dotando-o de um poder de barganha – expresso em chantagens de localização de investimentos em determinados territórios - que o torna “quase sujeito” das políticas econômicas nacionais.

O movimento de expansão das fronteiras de acumulação através do acionamento de procedimentos como a chantagem da localização de investimentos, consegue, assim, impor as condições sociopolítico-institucionais apropriadas à maior rentabilização de seus negócios através da “submissão voluntária” de populações e governos aos riscos sociais e ambientais que podem deles decorrer (SENNET, 1999 *Apud* ACSELRAD et al., 2010, p. 189). Opera, neste sentido, a lógica da “alternativa infernal” de Stengers e Pignarre (2005), segundo os quais o capitalismo mostra-se hoje como um sistema que paralisa e captura os atores sociais no interior de situações que parecem não deixar outra escolha além da resignação ou da denúncia impotente ante a guerra econômica incontornável.

Tal linha de raciocínio possibilita que se reflita acerca da relação quase simbiótica - perceptível nos planos de investimento público e privado para a instalação de grandes projetos, obras e eventos que pautam a política econômica nacional atual – que vem se consolidando entre as ações estatais de provimento e gestão política das condições naturais e as atividades do capital de acumulação de riqueza abstrata (CARNEIRO, 2005): a apropriação territorial, a reorganização dos espaços e a imposição de riscos sociais e ambientais a determinados territórios não se dão, evidentemente, em ambientes vazios de vontades e interesses políticos.

A influência das corporações sobre o Estado e suas agências, neste sentido, é significativamente perceptível nos mecanismos estatais que viabilizam e sustentam os projetos de desenvolvimento, bem como nos altos montantes de financiamento público em iniciativas de cunho eminentemente privado. Em contraposição à crescente emergência de denúncias relacionadas aos diversos tipos de violação de direitos e aos danos ambientais provocados pelo movimento de expansão das fronteiras do capital, as forças e interesses que compõem o quadro da política econômica nacional parecem refletir na orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária no sentido de beneficiamento dos empreendimentos em detrimento de quaisquer outras rationalidades territoriais que possam estar em jogo.

¹⁹ “Ações vinculadas à modernização ecológica são destinadas essencialmente a promover ganhos de eficiência e a ativar mercados. Tratam de agir basicamente no âmbito da lógica econômica, atribuindo ao mercado a capacidade institucional de resolver a degradação ambiental “economizando” o meio ambiente e abrindo mercados para novas tecnologias ditas limpas. Tem-se como dada a capacidade de superar a crise ambiental fazendo uso das instituições da modernidade, sem abandonar o padrão de modernização e sem alterar o modo de produção capitalista de modo geral. Para os atores da modernização ecológica, portanto, a questão ambiental poderia ser apropriadamente internalizada pelas próprias instâncias do capital, de modo a absorver e neutralizar as virtualidades transformadoras do ecologismo.” (ACSELRAD, 2004, p.23)

Todo este processo de socioespacialização dos impactos ambientais, alavancado por um novo modo de funcionamento do sistema econômico caracterizado por estratégias territoriais de capitais dotados de mobilidade potencial acrescida, não tem se dado, entretanto, sem a emergência de resistências. Os conflitos ambientais - analisados como expressão de uma estrutura social antagônica que se assenta na extrema desigualdade de condições sociais, políticas e econômicas entre grupos e classes sociais, manifestando-se plenamente em suas condições ambientais de existência - explicitam, assim, relações de força entre agentes hegemônicos, que utilizam estratégias de conservação e reprodução das condições desiguais necessárias à sua sobrevivência, e agentes não-hegemônicos que, diretamente atingidos, buscam subverter as representações sociais reificadas acerca dos problemas ambientais.

Seguindo o fio condutor da análise crítica da espacialização da degradação ambiental delineada até então, é possível afirmar que as populações tradicionais de extrativistas e pequenos produtores - que vivem nas regiões de fronteira de expansão das atividades capitalistas - sofrem diretamente as pressões do deslocamento compulsório de suas áreas de moradia e trabalho, ou então têm suas atividades de sobrevivência ameaçadas pela definição pouco democrática e pouco participativa dos limites e das condições de uso dos territórios em disputa por grandes projetos. Tais populações podem ser consideradas, deste modo, como essenciais para a apreensão do cenário atual de equacionamento dos conflitos socioambientais deflagrados pela apropriação elitista dos territórios e recursos naturais, e redefinem, na medida em que portam identidades, culturas e direitos próprios, os contornos políticos das lutas sociais travadas contra as forças hegemônicas do desenvolvimento.

Se os índices macroeconômicos divulgados nos últimos anos, ao situarem o Brasil entre as potências mundiais emergentes, indicam que o projeto de desenvolvimento nacional tem sido bem sucedido, as denúncias e conflitos relacionados ao processo de implantação e funcionamento de megaempreendimentos revelam que o cenário do progresso econômico é carregado de antinomias.

Este capítulo se dedicará a esmiuçar com mais atenção este complexo conflito de interesses entre empresas, governos e populações locais, que disputam significados e representações distintas acerca do meio ambiente. Objetiva, com isso, fornecer ao leitor o contexto estrutural no qual se insere o conflito a ser discutido empiricamente nesta dissertação, qual seja, aquele deflagrado entre pescadores artesanais e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara. Almeja, também, situar as possibilidades de inserção do Ministério Público nesta problemática, considerando-o como parte dos atores sociais que têm adentrado o debate público a partir de estratégias de denúncias das chantagens interterritoriais, bem como do contexto de desregulação que as tornam possíveis (ACSELRAD et al., 2010, p. 190).

2.1 Capitalismo Mundializado e Recursos Territoriais

Em sociedades capitalistas, as relações de produção e as formas de propriedade vigentes determinam a primazia das concepções e apropriações dos territórios como recursos naturais, ou seja, como fluxos de matérias e energias que são convertidos em mercadorias (e/ou utilizados como condição para a produção de mercadorias), com vistas à acumulação infinita de riqueza abstrata (CARNEIRO, 2005, p. 36). A necessidade estrutural de espacialização/territorialização para fins acumulativos constitui-se como característica inerente e permanente do sistema de produção em tela, muito embora externalize-se através de diferentes roupagens em cada etapa histórica.

Não é objetivo deste trabalho discutir com profundidade a história do capitalismo, nem muito menos dedicar significativo espaço à revisão de suas teorias. Interessa, entretanto, chamar atenção para os novos instrumentos de acumulação que caracterizam os processos, que tanto importam a esta pesquisa, de expansão das fronteiras do capital na atualidade, partindo do pressuposto de que se tratam da exacerbação de tendências inerentes à natureza do capital. Assim, entende-se que

O movimento da acumulação de capital deve ser interpretado como: uma revolução em processo, que revolucionaria endógena e constantemente as suas bases, que homogeneíza e hierarquia relações e hierarquiza estruturas e mercadeja tudo, mas, ao mesmo tempo, dispõe de renovados instrumentos para crescentemente se autotransformar e autoexpandir, tornando-se mais sensível às diferenciações e heterogeneidades que lhe possa trazer vantagens distintivas extraordinárias. (BRANDÃO, 2010, p. 44)

Vários autores contemporâneos têm se debruçado sobre esta perspectiva que reconhece e comprehende os novos instrumentos e mecanismos de acumulação capitalista como atualizações de procedimentos estratégicos que compõem a essência e a própria condição de existência do capital. David Harvey (2004), por exemplo, discorre sobre a dimensão financeira e mundializada do capitalismo atual tendo como base a ideia de “acumulação primitiva/originária” de Marx, mas renova-a através da elaboração do conceito de “acumulação por despossessão/espoliação”. Para o autor, enquanto a noção presente em “O capital” teria desempenhado o papel de “descortinar horizontes, fronteiras e arenas para a acumulação, disponibilizando terreno renovado ao processo de auto-valorização permanente de capital, desbravando lócus de rentabilidade; a ideia de espoliação ou despossessão faria referência à função de expropriação de espaços existentes, predando-os para engendrar oportunidades lucrativas capazes de absorver excedentes de capitais não empregados” (BRANDÃO, 2010, p. 46). Não se trata, nesta diferenciação de perspectivas, de tornar anacrônico o conceito marxista, mas de realçar o fato de que o vasto espectro de processos que podem ser reunidos sob a denominação de acumulação primitiva tem caráter de estratégias permanentes, e não circunstanciais, no capitalismo²⁰.

Este debate de cunho teórico, embora introduzido neste tópico de maneira meramente instrumental, é bastante útil à reflexão que se pretende ensejar nesta etapa da dissertação. A contribuição de Harvey parece se relacionar de maneira contundente aos mecanismos decorrentes da capacidade crescente de mobilidade do capital na contemporaneidade, já que as ameaças de evasão territorial dos investimentos - proporcionadas por seu baixo custo de (des) localização - funcionam como um dos dispositivos políticos que vinculam a acumulação dentro do capitalismo à expropriação desenvolvida fora dele.

Nas últimas décadas do século XX, o processo de internacionalização do capital – apoiado nos preceitos ideológicos do neoliberalismo – assumiu novas formas e estratégias de dominação e reprodução que engendraram uma reconfiguração da

²⁰ Em outras palavras: Marx pensava que o processo de acumulação baseado em práticas estranhas às relações de trabalho burguesas teria ficado circunscrito ao período inicial do capitalismo. Superada tal etapa, a manipulação de um ambiente externo ficaria limitada à “fabricação” do exército industrial de reserva. Em contraste, Harvey argumenta que o capitalismo articula seu exterior não capitalista sempre que necessita superar uma crise de superprodução, repetindo diversas características da acumulação primitiva (ACSELRAD et al., 2010, p. 184).

geopolítica mundial dos recursos territoriais, naturais e sociais. A necessidade de acesso a tais recursos tem justificado, em grande parte, a escolha da localização de novos investimentos no continente latinoamericano, que radicaliza sua posição, ocupada historicamente no mercado econômico internacional, de exportador de *commodities*. Neste sentido, a grande geopolítica capitaneada por empresas transnacionais e pelas forças de mercado, com seu jogo de interesses expresso na arena internacional, articula-se com ações no terreno: implantação de redes de infraestrutura, reconversão de atividades e alteração das formas de ocupação do espaço passam a ocorrer em função da inserção crescente de territórios nos fluxos internacionais de acumulação.

O enfraquecimento das barreiras comerciais e das regulações econômicas nacionais, conseqüentes da faceta mundializada e liberalizada do capitalismo, diminuiu em muito o custo de deslocalização dos capitais, atribuindo-lhes uma condição de mobilidade nunca antes vista. Os detentores do poder de investir passaram a buscar, com muito mais liberdade de movimento, as localidades mais apropriadas - em termos ambientais, geográficos, populacionais e políticos - à rentabilização de seus investimentos, e, através do mecanismo da “chantagem locacional”, tornaram-se praticamente sujeitos na determinação das políticas econômicas nacionais.

A “chantagem da localização” refere-se ao pressuposto de que os investimentos proporcionados por grandes empreendimentos capitalistas desenvolvem as regiões, geram impostos, financiamentos de infraestrutura e empregos. O poder de barganha incutido na força de tais investimentos estimula, assim, guerras fiscais entre os estados, distritos e unidades administrativas que ambicionam o crescimento econômico regional, e dotam o capital da capacidade de impor as condições sociopolítico-institucionais mais favoráveis a sua rentabilidade²¹.

No plano nacional, se não obtiverem vantagens financeiras, liberdade de remessa de lucros, estabilidade, condições legais fundiárias e ambientais apropriadas etc., os capitais internacionais ameaçam se “deslocalizar” para outros países. No plano subnacional, se não conseguirem vantagens fiscais, terreno de graça, flexibilização de normas ambientais, urbanísticas e sociais, também se deslocalizam, punindo, consequentemente, os estados e municípios onde é maior o empenho em preservar conquistas sociais e ambientais. Ao mesmo tempo, ao escolherem o espaço mais rentável para se relocalizar, acabam premiando os estados e municípios em que é menor o nível de organização da sociedade e mais débil o esforço em assegurar o respeito às conquistas legais. (ACSELRAD et al., 2010, p. 183, grifo nosso)

²¹A estratégia da chantagem locacional aplica-se em menor grau à alocação de empreendimentos relacionados a recursos naturais fixos, como petróleo e minério. No entanto, mesmo nos casos em que os locais de exploração já são pré-estabelecidos pela rigidez das fontes de matéria-prima, é possível perceber a operacionalização de mecanismos de barganha baseados na lógica da aplicação de investimentos às custas de concessões do Estado ao grande capital. Há países, por exemplo, que mesmo ricos em determinados recursos naturais, conseguem banir ou minimizar a exploração em seus territórios – enquanto outros, especialmente os do eixo sul global, apresentam pouca resistência à alocação dos mesmos empreendimentos em suas áreas nacionais. A aceitação conformada das populações, que esperam por melhores condições de vida com a chegada dos projetos, assim, como as concessões do Estado às condições dos investidores, também devem ser compreendidas como elementos típicos da chantagem locacional. No capítulo 3 esta interpretação ficará mais clara com a discussão do caso empírico.

Eis o cenário político-institucional “infernal” dominado pela hegemonia, muito bem descrita por David Harvey, dos processos de “acumulação por espoliação”. De maneira inédita, os capitais têm conseguido adentrar os domínios organizacionais nacionais através de mecanismos de punição e recompensa que se acionam de acordo com os níveis de maturidade dos estatutos regulatórios que regem os espaços cobiçados por grandes investimentos. A chantagem da localização alicerça-se, assim, na barganha paradoxal que se estabelece entre a possibilidade de investimentos necessários ao crescimento econômico de determinados territórios e a regressão do corpo de direitos conquistados por longos processos de luta por democratização social. Nas palavras de Harvey (2005, p. 123), “a devolução de direitos comuns, obtidos graças a anos de dura luta de classes, ao domínio privado tem sido uma das mais flagrantes políticas de espoliação implantadas em nome da ortodoxia neoliberal”.

Seguindo a linha de raciocínio delineada até então, três constatações se mostram óbvias: a atuação do Estado e de suas agências concorre de forma articulada com os interesses do capital para a viabilização e imposição das novas práticas de mercado; os riscos socioambientais representados por grandes projetos capitalistas de desenvolvimento tendem a ser alocados sistematicamente às populações mais destituídas; e a expansão das fronteiras do capital, condicionada por instrumentos de destituição e violação de direitos, não ocorre sem resistências e conflitos. Sobre elas versarão os tópicos seguintes.

2.2 Ação Estatal e Interesses Empresariais

Se diversos estudos recentes²² argumentam que o Estado Nacional estaria se diluindo e perdendo sua capacidade de ação em face do processo de globalização neoliberal do sistema econômico – que acarretaria, entre outros, a fragmentação das unidades nacionais, a reconfiguração das relações de poder em nível global e a consolidação das redes transnacionais como legitimadoras de políticas mundiais -, outros tantos, como os já acionados neste texto, sublinham a necessidade de se refletir sobre os novos papéis e mecanismos estatais que se consolidam nesta fase atual do capitalismo. Não se trata, absolutamente, de ignorar a redução do Estado no provimento de serviços públicos, nem de minimizar o peso das agências internacionais na formulação e regulação das políticas nacionais, mas de ressaltar que, mais do que deixar o terreno livre para iniciativa privada, o Estado contemporâneo é agente ativo e necessário aos processos de acumulação. Neste sentido,

Apesar da força disruptiva do processo de mundialização do capital, a agenda investigativa deve continuar atenta ao papel constitutivo e decisivo da escala nacional: as disputas por hegemonia interestatais e interterritoriais e as hierarquias do Estado ainda moldam o mundo. (FIORI, 2007)

A acumulação interminável de capital depende, em grande medida, da acumulação de poder político. Os interesses capitalistas precisam, para serem satisfeitos, ocupar posições e disputar agências no interior do aparato estatal para garantir a viabilização de seus projetos e as melhores condições de rentabilidade de seus

²² Ver, entre outros, os escritos de Habermas sobre a “constelação pós-nacional” (COSTA, 2006).

investimentos. Precisam, também, lograr adentrar nas lutas simbólicas que se travam nas arenas públicas pela imposição de determinados significados às formas de apropriação territorial que lhes interessam. Os Estados nacionais continuam, portanto, a desempenhar um papel central no funcionamento do sistema capitalista, tanto em termos globais quanto nacionais.

Conforme discutido no tópico anterior, a mobilidade crescente do capital o tem alavancado, em certa medida, ao patamar de sujeito político das estratégias nacionais de desenvolvimento. Através da retórica da chantagem da localização, os agentes investidores conseguem impor as condições sociopolítico-institucionais que melhor se adequam aos seus interesses, e a efetividade de suas estratégias de barganha se revelam em diversos mecanismos estatais de beneficiamento da alocação de empreendimentos em detrimento de estatutos regulatórios, direitos consolidados e de quaisquer outras racionalidades territoriais que possam estar em jogo.

Assim, a flexibilização da legislação ambiental e daquela referente aos direitos humanos; o direcionamento dos órgãos responsáveis pela execução das políticas que incidem sobre questões ambientais e territoriais para privilegiar os empreendimentos; o investimento de recursos públicos para o financiamento, infraestrutura e incentivos fiscais; o histórico acesso privilegiado dos investidores ao sistema de Justiça; a pressão sobre os Ministérios Públicos e a criminalização de organizações que ponderam sobre o modelo de desenvolvimento (FAUSTINO et al., 2013, p. 26-27), são exemplos de instrumentos e mecanismos que corroboram para a afirmação de que forças de mercado e práticas das agências governamentais concorrem de forma articulada para a produção das desigualdades empreendidas pela política desenvolvimentista em curso.

Muito embora a convergência entre os interesses corporativos e as esferas executiva, legislativa e judiciária seja evidente, é preciso chamar atenção para duas ressalvas fundamentais.

A primeira delas refere-se à constatação de que o Estado não constitui um bloco homogêneo e harmônico, mas um complexo *lócus* de poder erguido sobre um conjunto de espaços de jogo relativamente autônomos e permeados por conflitos entre múltiplos atores e interesses. Esta perspectiva é teoricamente coerente com a noção de “campo” elaborada por Pierre Bourdieu (2011), na medida em que reconhece que o aparato estatal é formado por diversas instâncias institucionais no interior das quais ocorrem permanentes disputas pelo monopólio da capacidade de imposição de determinadas representações sobre o mundo social. Não é de interesse deste trabalho discorrer com profundidade sobre os elementos conceituais bourdiesanos, mas sublinhar a dimensão conflituosa e concorrencial que reside no seio do Estado e suas agências parece fundamental para a problemática em discussão. Ainda que o consenso estatal dominante sobre o modelo de desenvolvimento nacional venha sendo formado pelas concepções conservadoras vinculadas à modernização ecológica – fato este facilmente observável nas formas e mecanismos de condução das políticas desenvolvimentistas -, a tensão entre as agências governamentais existe e pode, em determinadas circunstâncias, colaborar para a relativização da correlação de forças em jogo. Mais adiante, com o suporte dos elementos que compõem o caso empírico tratado nesta dissertação, esta ideia ficará mais clara.

A segunda ressalva, não menos importante que a primeira, refere-se ao papel paradoxal no Estado no cenário de expansão das fronteiras do capital para a alocação de grandes empreendimentos. Ao mesmo tempo em que diversas experiências e casos concretos apontam para uma postura estatal ativa, instrumental e necessária para o beneficiamento das forças de mercado em detrimento de outros tantos interesses que possam estar em questão em um movimento de apropriação territorial, o Estado, por sua

própria natureza e razão de existência, tem a obrigação formal de garantir direitos e zelar pelos ditames de sua constitucionalidade. É verdade que flexibilizações nas legislações são realizadas com alguma regularidade – algumas delas claramente intencionadas a facilitar a satisfação de certos interesses – para que procedimentos alocativos de capital não recaiam em ilegalidades, mas também é correto afirmar que a omissão, a conivência e a participação do Estado em relação ao desrespeito às regras vigentes por grandes corporações representam práticas relativamente comuns. O paradoxo reside, portanto, na constatação de que o Estado, ao mesmo tempo em que existe para fazer valer as normas regulatórias que organizam o funcionamento da sociedade, assume, muitas vezes, o papel protagonista na violação de direitos e estatutos formulados por suas próprias instituições.

O Ministério Público, de dentro do aparato estatal, mas posicionado de maneira singular, tem a função atribuída pela Constituição de zelar pela legalidade, pela fiscalização do Poder Público e pelos interesses e direitos metaindividual – ele evidencia, assim, os dilemas deflagrados pelo imbricamento entre corporações capitalistas e Estado. A análise do objeto empírico trazido à luz por esta pesquisa poderá fornecer elementos interessantes para a reflexão acerca de tais afirmações. Por ora, entretanto, convém dedicar mais um pequeno espaço à discussão de outros fatores constitutivos do contexto de desregulações que caracteriza os grandes projetos de desenvolvimento, inclusive o abordado nesta pesquisa: a violação de direitos e a emergência de conflitos e resistências.

2.3 Megaempreendimentos, Violação de Direitos e Conflitos Socioambientais: Críticas na Perspectiva da Justiça Ambiental e dos Direitos Humanos

Segundo Acselrad e Bezerra (2010, p. 179), a adoção efetiva de mudanças nas práticas e padrões técnico-espaciais do capitalismo, destinadas a ajustar o ritmo da acumulação intensiva e as fronteiras da acumulação extensiva aos requisitos da reprodução utilitária de ecossistemas, não ocorreu até agora porque vigora de fato uma divisão socioespacial da degradação ambiental provocada por grandes empreendimentos.

Como já discutido ao longo do presente capítulo, o movimento de expansão das fronteiras de acumulação capitalista, impulsionado pela necessidade de exploração de recursos territoriais, naturais e sociais necessários à produção de *commodities*, vem reorganizando a geopolítica mundial de maneira a reafirmar a “vocação” dependente e exportadora de países do chamado eixo Sul²³. A crescente mobilidade do capital, oriunda das desregulações econômicas, do enfraquecimento das barreiras comerciais e da significativa redução dos custos de localização e deslocalização de investimentos consequentes de políticas neoliberais, tem alavancado as corporações e grandes empresas ao patamar de agentes ativos na determinação das políticas nacionais de desenvolvimento - através do mecanismo da chantagem da (des) localização, os detentores do poder de investir conseguem, em níveis outrora desconhecidos, impor as

²³ Para além do Sul geográfico, o termo refere-se aos países denominados menos desenvolvidos localizados, especialmente, na América Latina, África e Ásia. Opera, no sentido da legitimação do processo de divisão socioespacial da degradação ambiental, a “racionalidade Summers”, segundo a qual o custo da vida humana é mais barato nos países menos desenvolvidos (ver “*Let them eat pollution*”, em *The Economist*, fev. 1991).

condicionantes que melhor potencializam suas possibilidades de rentabilidade, sendo elas relacionadas a fatores político-institucionais, jurídicos, populacionais e ambientais.

É dizer: para atrair a alocação de recursos provenientes de grandes empreendimentos em determinados territórios, os governos locais e nacionais têm tendido, muitas vezes, a retroceder seus estatutos regulatórios de direitos concernentes a diversas matérias (como trabalho, meio ambiente, território e direitos humanos); a flexibilizar e reformar suas legislações; a violar tratados internacionais e a omitir e/ou negligenciar certos efeitos negativos que podem decorrer das apropriações de suas fronteiras produtivas. Opera, no âmbito do Estado, neste sentido, uma orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária que empodera o capital da capacidade de territorializar-se onde melhor o convir.

Se a reprimarização das economias torna mercadorias recursos como energia, minério, água, petróleo, gás e espaço territorial, o movimento de expansão das fronteiras de produção direciona-se a territórios que, não raro, encontram-se às margens das grandes cidades. Para além de ambientes naturais ricos em matérias-primas, tais espaços constituem-se, em grande medida, em áreas economicamente rentáveis em virtude das oportunidades de inserção que oferecem, isto é, da fraqueza de recursos políticos e econômicos das populações em apresentarem resistência à alocação de empreendimentos e em posicionarem-se nas esferas de decisão governamentais e da fragilidade das políticas públicas setoriais de garantias de direitos básicos, tais como saúde, educação e saneamento. A vulnerabilização política e social de tais territórios, deixados ao largo pelos poderes públicos, por sua vez, os colocam no centro das alternativas infernais do capitalismo e facilitam que os mecanismos da chantagem da localização sejam bem sucedidos.

Conforme discutido em relatório recente da Plataforma DHESCA²⁴ (2013, p. 27),

A aceitabilidade dos empreendimentos de altos impactos socioambientais, ao invés de basear-se em processos democráticos, se institui mediante chantagem social, econômica e política, que condiciona os direitos básicos. Nesses termos, o valioso princípio da integralidade dos direitos humanos se desintegra na vida real, uma vez que para se ter acesso à saúde, educação, moradia e saneamento, por exemplo, as populações precisam – antes – abrir mão de seus direitos à terra, ao território, aos meios para o exercício de seu trabalho, à diversidade cultural, ao ambiente saudável e, em parte dos casos, ao exercício autônomo de seus direitos civis e políticos.

Todos estes elementos desembocam na constatação de que os megaempreendimentos e as grandes indústrias instalam-se em áreas onde o nível de

²⁴ A Plataforma Dhesc Brasil é uma articulação nacional de 36 movimentos e organizações da sociedade civil que desenvolve ações de promoção, defesa e reparação dos Direitos Humanos Econômicos, Sociais, Culturais e Ambientais (Dhesc), visando o fortalecimento da cidadania e da democracia. A Plataforma compõe a coordenação do Projeto Monitoramento em Direitos Humanos no Brasil (juntamente com o PAD, parceiros do Misereor e MNDH), que articula a construção do Contra-Informe da Sociedade Civil sobre o Cumprimento do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC). Redigido a partir de consultas públicas organizadas em todo o território nacional, esse relatório é o principal instrumento de pressão sobre o governo brasileiro frente ao Comitê de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais das Nações Unidas quanto à implementação do PIDESC nas políticas públicas do Brasil. Ao mesmo tempo, esse projeto produz relatórios periódicos sobre a implementação e situação dos Direitos Humanos no Brasil (www.dhescbrasil.org.br, acessado em 08/12/2013).

organização da sociedade e o esforço em assegurar o respeito às conquistas legais são mais frágeis. De tal forma, a pobreza, a destituição de direitos sociais e a degradação ambiental se reproduzem e se aprofundam em escala global, paralelamente ao aparecimento de um capitalismo cada vez mais potente em sua capacidade produtiva (ACSELRAD et al., 2010, p. 204). A expropriação das bases territoriais de formas socioprodutivas não hegemônicas, a deteriorização das bases reprodutivas daqueles que não se integram ao circuito do capital, a exposição a riscos dos mais diversos às populações que ocupam os entornos dos empreendimentos e o retrocesso ou violação dos direitos humanos entendidos em sua integralidade constituem-se, portanto, em práticas espoliativas que caracterizam o processo atual de acumulação e garantem sua reprodução.

Em contraposição aos preceitos da escola da modernização ecológica, que advoga em favor da conciliação entre o crescimento econômico e a resolução de problemas ambientais a partir da ênfase à adaptação tecnológica, à celebração da economia de mercado e à crença na colaboração e no consenso (BLOWERS *Apud* ACSELRAD, 2004), a noção de justiça ambiental, em coerência com o raciocínio exposto até então, apóia-se em argumentos sustentados pela matriz discursiva da equidade de direitos no tocante à configuração locacional e espacial de fontes de contaminação ambiental e de instalações potencialmente perigosas ao meio ambiente e às comunidades locais.

Através da denúncia dos mecanismos sociopolíticos que destinam a maior carga dos danos ambientais do desenvolvimento às parcelas populacionais marginalizadas e mais vulneráveis da cidadania, as abordagens vinculadas à justiça ambiental induzem a uma ressignificação da problemática ambientalista nutrindo-a de elementos que a politizam e sociologizam. Em outras palavras: desde o viés analítico da violação de direitos, a enunciação da divisão socioespacial dos riscos e danos ambientais promovidos pelo movimento de expansão das fronteiras produtivas - bem como dos instrumentos que a viabilizam - socializa a noção de meio ambiente e natureza trazendo para o seu interior constitutivo a dimensão da disputa e dos conflitos que permeiam suas diferentes formas de apropriação. Assim,

(...) a categoria meio ambiente não pode ser vista apenas como objeto de cooperação, mas também de contestação e conflito. Ao contrário do que sugere o senso comum, o ambiente não é composto de puros objetos materiais ameaçados de esgotamento. Ele é atravessado por sentidos socioculturais e interesses diferenciados. Pois as matas podem ser ao mesmo tempo espaço de acumulação e reserva de valor para a especulação fundiária ou espaço de vida de seringueiros e gerazeiros. A água dos rios pode ter distintos usos: pode ser meio de subsistência de pescadores ribeirinhos ou instrumento de produção de energia barata para firmas eletrointensivas. Trata-se de um espaço comum de recursos, só que exposto a distintos projetos, interesses, formas de apropriação e uso material e simbólico. A causa ambiental não é, portanto, uma, universal, comum a todos. O meio ambiente é atravessado por conflitos sociais. (ACSELRAD, 2005, p. 8).

Considerando os argumentos de tal citação, torna-se possível afirmar que os preceitos da justiça ambiental baseiam-se no pressuposto de que a realidade ambiental deve ser apreendida no contexto de uma natureza que é, a priori, socializada e, portanto, apropriada de diversas formas por múltiplos grupos sociais, suas culturas materiais e

sistemas simbólicos. Essas distintas formas de apropriação social configuram, por sua vez, visões de mundo que podem coexistir sem choques substanciais ou serem conflitantes entre si. Os conflitos socioambientais, dentre os quais o analisado nesta dissertação, ocorrem, portanto, em virtude do atrito entre diferentes rationalidades territoriais e ambientais que concorrem pelo mesmo espaço.

O campo ambiental²⁵ analisado à luz das especificidades conjunturais tratadas neste texto parece definir-se em torno do conflito de interesses entre empresas, governos e populações locais, que disputam significados e representações distintas acerca do meio ambiente. Sabendo-se, entretanto, que tais atores possuem quantidades e qualidades diferenciadas de recursos materiais, políticos e organizacionais, e que o poder de impor significados e consensos relaciona-se diretamente às posições desiguais que ocupam na estrutura social, é preciso chamar atenção para o fato de que a emergência de movimentos de resistência não é simples, apesar do quadro de violações e impactos já descrito. A dificuldade maior da constituição de resistências e da organização de ações coletivas entre as populações atingidas justifica-se, em significativa medida, pela constatação de que o controle das demandas por democratização estaria deixando de ser produzido diretamente pela ação do Estado, para ser empreendido pela desregulação dos mercados (ACSELRAD et al., 2010, p. 204).

Muito embora o cenário de alocação de grandes empreendimentos e indústrias evidencie uma série de antinomias referentes a diversas etapas do processo de viabilização das condições impostas pelo grande capital; e muito embora tais condições prejudiquem em determinados aspectos parte das populações que residem nos arredores das localidades alvos de investimentos, a efetividade da chantagem locacional reside também na conformação de uma docilidade, ou conformidade, política por parte das populações atingidas. Os mecanismos associados à expansão das fronteiras de acumulação da atual fase do capitalismo logram consolidar, assim, uma economia política da desmobilização caracterizada pela submissão voluntária das populações aos riscos e impactos oriundos da alocação de investimentos em seus territórios (SENNET, 1999).

Em outras palavras: se a acrescida mobilidade dos capitais pode estar na origem de conflitos locacionais de caráter socioambiental por desregulação nas áreas de chegada de investimentos, é preciso sublinhar que as possibilidades de resistência confrontam-se o tempo todo com as pressões dos interesses envolvidos com a implantação dos empreendimentos e com a capacidade que eles têm, por meio de barganhas sociais, econômicas e políticas, de mobilizar setores significativos da população local a seu favor.

Considerando tal emaranhado de circunstâncias, faz-se necessário refletir sobre as condições que proporcionam a produção local de uma ação coletiva de resistência ou confronto à chantagem locacional. Partimos do pressuposto, neste trabalho, de que o surgimento de tais ações não pode ser explicado unicamente pela condição de privação sofrida pelas populações atingidas por grandes projetos de desenvolvimento – a poluição, a expropriação de bases territoriais, a fragilidade do respeito aos direitos e a invisibilidade social de grandes parcelas populacionais são elementos condicionantes do processo de acumulação capitalista, e se sustentam e reproduzem com relativo sucesso.

Muitas são as abordagens teóricas que se debruçam sobre os movimentos sociais e os processos de conformação da ação coletiva, mas para os objetivos do presente

²⁵ Referência à noção de “campo social”, de Bourdieu (2011), onde campo é considerado um “espaço de jogo” polarizado entre agentes que ocupam posições dominantes e dominadas e que, valendo-se de estratégias de conservação ou de subversão, travam lutas concorrentiais em torno do capital específico de cada campo.

trabalho as análises de Sidney Tarrow (2009) parecem adequar-se de maneira bastante satisfatória.

Para o autor, o confronto político – ou a ação coletiva quando empregada por pessoas que não têm acesso regular às instituições que agem em nome de exigências novas ou não atendidas e que se comportam de maneira que fundamentalmente desafiam os outros ou as autoridades – é desencadeado quando oportunidades e restrições políticas em mudança criam incentivos para atores sociais que não têm recursos próprios. Daí em diante, três etapas essenciais comporiam o processo político de emergência de resistências e de organização dos movimentos sociais: a conformação de desafios coletivos; a articulação de redes sociais, objetivos comuns e quadros culturais; e a construção e consolidação de relações de solidariedade através das estruturas de ligação e das identidades coletivas. Quando o confronto, alavancado por determinadas circunstâncias, consegue manter uma interação sustentada com os opositores mediante o apoio de densas redes sociais e o estímulo de símbolos culturalmente vibrantes e orientados para a ação, o resultado pode ser a conformação de movimento social organizado (SOARES, 2012, p. 35-36). A sustentação de tal movimento se explicaria, segundo Tarrow, na constatação de que a cada nova fase de confronto, novas oportunidades seriam criadas. Assim,

Essas ações, por sua vez, criam novas oportunidades tanto para os insurgentes originais quanto para os retardatários e, eventualmente, para os opositores e detentores de poder. Os ciclos de confronto que se seguem são baseados nas externalidades obtidas e criadas por esses atores. Os resultados de tais ondas de confronto dependem não só da justiça da causa ou do poder de persuasão de qualquer movimento singular, mas de sua extensão e das reações das elites e de outros grupos. (TARROW, 2009, p. 36).

A análise do material empírico sobre o qual esta pesquisa se debruça proporciona a construção da hipótese de que os conflitos atuais emergentes do choque entre grandes projetos de desenvolvimento e comunidades impactadas respaldam-se na abertura de um novo ciclo de oportunidades para a organização de ações coletivas e movimentos sociais. O esforço e a necessidade de se pensar o atual cenário das privatizações e apropriações de territórios têm reunido e mobilizado um amplo e variado leque de atores em espaços de conversa, pesquisa e militância que se multiplicam e produzem estudos e instrumentos que empoderam as comunidades locais e legitimam suas demandas em torno da luta por justiça econômica, social e ambiental. A agudização do processo de acumulação por espoliação/despossessão tem reconfigurado as resistências e movimentos sociais frente aos avanços de uma política de desenvolvimento que impacta de diversas formas comunidades populares e tradicionais, entre elas a de pescadores artesanais da Baía de Guanabara.

2.4 Pensando a Inserção do Ministério Público em Conflitos Socioambientais

Ao longo do presente capítulo deve ter ficado claro que o movimento de expansão das fronteiras produtivas do capitalismo não ocorre em terrenos vazios de vontades e interesses políticos. O Estado segue forte mesmo no cenário desregulado da

globalização neoliberal e participa ativamente dos processos que garantem o provimento das condições sociopolíticas, jurídicas, ambientais e territoriais que melhor satisfazem os interesses de rentabilidade do grande capital.

Entretanto,

“(...) do mesmo modo como alguns governos lêem o contexto de mobilidade do capital como “oportunidades” e buscam protagonizar ações políticas que viabilizem a atração de novos investimentos, outros atores sociais (inclusive governamentais) têm adentrado o debate público a partir de uma estratégia de denúncia das chantagens interterritoriais, bem como do contexto de desregulação que as tornariam possíveis (ACSELRAD et al., 2010, p. 190)”.

A argumentação supracitada deixa implícita uma ressalva analítica que não pode ser ignorada: qualquer reflexão sobre o aparente processo simbótico entre os interesses das grandes empresas e corporações e as diversas instâncias do Poder Público precisa ir além da análise determinista das estratégias do capital e considerar os elementos que organizam e sustentam o Estado, suas agências e sua relação com a sociedade civil. Neste sentido, é fundamental o grifo na ideia de que o aparato estatal, especialmente no tocante à implementação de seu projeto de desenvolvimento, carrega em si uma ambigüidade permeada por conflitos e disputas – ao mesmo tempo em que precisa assegurar o provimento e o uso das condições naturais e territoriais como condições da produção capitalista, precisa também responder às pressões de classes e grupos sociais interessados em outras formas de apropriação material e simbólica dos territórios alvos de investimentos.

2.4.1 Estado, sociedade e Ministério Público

De grande contribuição para este debate, Evelina Dagnino (et al., 2006), em estudos sobre a democracia contemporânea na América Latina, defende que as análises que se debruçam sobre o tema precisam estar atentas aos novos termos que constroem a relação entre a sociedade civil e o Estado a partir dos movimentos de transição democrática que ocorreram no continente. Precisam considerar, assim, que a ampliação do campo da política e da construção da cidadania²⁶ – através da generalização do exercício de direitos, da abertura de espaços públicos com capacidades decisórias, da participação política da sociedade e do reconhecimento e inclusão das diferenças – tem revalorizado o papel da sociedade civil na construção da democracia e da governabilidade de maneira a torná-la um ator definidor dos processos políticos. Tal perspectiva, portanto, rompe com os esquemas analíticos que advogam em favor de uma

²⁶ Nestes termos, o debate contemporâneo sobre a democracia na América Latina deve superar as preocupações vinculadas às temáticas da transição e consolidação democráticas, pois o estágio político atual já observa uma democracia eleitoral consolidada através de sistemas de representação relativamente eficientes. Por um lado, se os estudos pós-regimes autoritários se inclinam sobre uma realidade que demandava reflexões relativas ao aprofundamento de certa cultura política democrática e às instituições políticas, o cenário atual sugere que a teoria democrática deve se pautar sobre democracias eleitorais já consolidadas e sobre a consequente insatisfação com os resultados dessa democracia em termos de justiça social e eficácia governamental.

dicotomia simbólica entre uma sociedade civil homogênea e virtuosa e um Estado igualmente homogêneo, meramente administrativo e burocrático.

É dizer: especialmente nas circunstâncias contemporâneas, faz-se necessário reconhecer que a sociedade civil constitui uma dimensão complexa e heterogênea composta por múltiplos atores sociais que desenvolvem formatos institucionais diversos e uma grande variedade de projetos políticos que se expressam em lutas sociais, orientam a ação do Estado e se relacionam com ele através de uma série de mecanismos de participação e articulação nos espaços públicos²⁷. Se a sociedade civil é heterogênea em sua composição, interesses, demandas e projetos, também o é o Estado - em oposição à abordagem dominante que o caracteriza como um ente administrativo e indiferenciado, a visão proposta pelos autores e defendida neste trabalho sublinha sua heterogeneidade considerando-a fundamental e constitutiva para a sua democratização²⁸.

Neste sentido, e em coerência com o pressuposto da ambigüidade do papel do Estado defendido acima, a autora critica os modelos teóricos que separam radicalmente a sociedade civil da sociedade política estatal²⁹ e defende que os estudos sobre os processos de democratização devem se situar no terreno das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividade, onde a disputa entre diversos projetos estrutura e dá sentido à luta política. Postula, neste sentido, que a construção democrática se dá de maneira dialética entre o Estado e a sociedade civil através da mediação dos entes da chamada “sociedade política³⁰” - complexo cultural-organizacional da ação, das instituições e dos atores que atuam como ponte de diálogo entre ambas as dimensões (DAGNINO et al., 2006, p.15).

Embora não seja prioridade deste trabalho travar uma discussão aprofundada sobre as possibilidades teóricas de análise acerca das relações entre a sociedade civil e o Estado, o objeto de trabalho escolhido para ser desenvolvido nesta dissertação demanda, por si só, alguma reflexão sobre o assunto.

Como já debatido ao longo do primeiro capítulo, o Ministério Público, especialmente após a Constituição de 1988, passou por diversas e significativas transformações em sua estrutura, concepção e atribuições que redefiniram os sentidos de sua relação com a sociedade civil e com os poderes executivo, legislativo e judiciário. A

²⁷ O conceito de espaço público foi retomado em anos recentes como um dos eixos da inovação democrática e refere-se às instâncias deliberativas que permitem o reconhecimento e dão voz a novos atores e temas de modo a visibilizar os conflitos de interesses e opiniões que se encontram no cotidiano da sociedade civil. Esta concepção reforça a tese dos autores de que a prática política ultrapassa as fronteiras do Estado, pois argumenta que na construção da democracia o exercício da deliberação amplia a esfera da política, abre oportunidades de inovação e permite um tipo de relação entre a sociedade civil, a sociedade política e o Estado que cria possibilidades antes inexistentes (DAGNINO, 2006, pg.23-25).

²⁸ De um lado, as instituições políticas são desiguais na medida em que se estruturam em princípios organizacionais baseados em regimes e projetos políticos distintos; de outro, o precário equilíbrio de poderes derivado da combinação entre um sistema presidencialista e um sistema multipartidário não permite criar maioria parlamentares estáveis e pressupõe a necessidade da formação de governos de coalizão que levam a heterogeneidade do aparato estatal.

²⁹ O conceito de sociedade civil foi durante muitos anos e principalmente durante os processos autoritários, trabalhado em oposição ao conceito de Estado. Essa dicotomia, ainda que superada as conjunturas ditatoriais, deu margem à re-significação neoliberal que associa a sociedade civil ao chamado “terceiro setor” e desloca a interpretação do Estado como inimigo para a ideia do Estado como uma instituição com a qual se deve cooperar. Para Dagnino, a forma através da qual o conceito de sociedade civil é desenvolvido despolitiza, em ambas as conjunturas, as relações entre ela e o Estado devido justamente à oposição travada entre as duas esferas e a consequente homogeneização que se atribui à composição e aos interesses de cada uma.

³⁰ Movimentos sociais, partidos políticos, associações de moradores e de profissionais, sindicatos, etc.

singularidade de sua posição no aparato estatal, conferida através dos preceitos constitucionais de autonomia e independência que regem o funcionamento da instituição, dotou-lhe de uma natureza jurídico-institucional - inédita até então no cenário nacional – que repercute sobre as práticas de sociabilidade e cidadania que compõem o quadro dos processos democráticos no país.

Em acordo com a elaboração analítica de Dagnino, pode-se dizer que o formato atual do Ministério Público é fruto de um contexto histórico e político de profundas transformações que redesenharam os termos da relação entre sociedade civil e Estado no Brasil, de maneira a responder aos apelos e demandas represadas ao longo dos anos de regime autoritário. O retorno da sociedade ao Estado democrático trouxe consigo, assim, uma série de exigências relacionadas ao reconhecimento de novos direitos e à criação de mecanismos de participação e intervenção dos cidadãos das decisões públicas – a reconstrução do desenho institucional das agências encarregadas de gerir e mediar as relações entre os governantes e os governados, neste sentido, se apresentou como uma exigência conjuntural pela permeabilização da fronteira das decisões políticas e pela responsabilização e fiscalização pública dos atores estatais no tocante ao cumprimento de suas funções.

Em outras palavras: a demanda por novas formas de participação e intervenção dos cidadãos nas esferas políticas da sociedade, a expansão dos direitos constitutivos da cidadania, e a urgência de criação e aprimoramento de instrumentos de fiscalização e responsabilização dos governantes e agentes institucionais perante o cumprimento de suas funções constitucionais foi canalizada, em certa medida, nos elementos que nortearam a reestruturação das instituições do Estado, dentre elas o Ministério Público³¹.

Se antes de 1988 o *Parquet* atrelava-se estrutural e funcionalmente ao Poder Executivo e exercia funções vinculadas à defesa judicial dos interesses patrimoniais da União, a promulgação da Constituição transformou-o em uma instituição pública independente e autônoma dos três Poderes, desvinculando-o da função de “advogado” do Estado e atribuindo-lhe os papéis de fiscalizador das ações (e omissões) do Poder Público e de defensor dos direitos metaindividualis. O reconhecimento jurídico da legitimidade de atuação do Ministério Público no tocante à proteção dos interesses da sociedade através do zelo à constitucionalidade, bem como a especificidade de sua posição no aparato estatal, por sua vez, forneceram as bases de constituição de uma nova arena de mediação de conflitos significativamente relevante para o cenário atual da democracia brasileira.

Neste sentido, o papel de fiscalizador dos Poderes estatais e de defensor de interesses metaindividualis atribuído à instituição vem dando margem a interpretações que a caracterizam como intimamente próxima às demandas da sociedade, ou em outras palavras, como um elo entre “a voz do povo” e o Estado. Conforme argumentam Vianna

³¹ É importante deixar claro, entretanto, que a formação institucional atual do Ministério Público é resultado também de uma série de disputas e conflitos levados a cabo no seio do Estado e da própria instituição ao longo de muitos anos. O processo constituinte foi, sem sombra de dúvida, um espaço no qual estiveram em jogo múltiplos projetos – perpetrados por grupos de interesses e lobbies das associações ministeriais, mas também por grupos políticos dos mais diversos - referentes à instituição em tela. Esta compreensão é coerente com a ideia de heterogeneidade estatal defendida por Dagnino – o Estado, mais que um aparato homogêneo e administrativo, constitui-se em um espaço permeado por disputas e conflitos; assim, pode-se dizer que a reestruturação do Ministério Público nos termos da Constituição de 1988 foi resultado da ponderação entre as demandas eclodentes da sociedade civil e os interesses em disputa pelos agentes do Estado.

e Burgos (2002), ao fornecer caminhos alternativos às vias político-representativas de exercício da cidadania, o Ministério Público contribuiria para consolidar uma arena na qual conflitos emergentes do seio da sociedade civil e de ordem das ações coletivas podem, na medida em que se institucionalizam e têm suas demandas reconhecidas, adquirir status de problemas públicos e socialmente relevantes.

É dizer: de dentro do aparato estatal, mas imbuído de atribuições particulares e de uma natureza jurídico-institucional singular, a instituição em tela constitui-se em um espaço de permeabilização da fronteira entre Estado e sociedade civil. Conforma-se, assim, em um possível *locus* privilegiado de análise das vinculações, articulações e trânsitos entre ambas as esferas de atividade, pois canaliza os diversos tipos de conflitos existentes na sociedade podendo, em determinados casos e através de instrumentos próprios de ação, alçá-los ao patamar de problemas públicos. Sobre a construção de tais problemas através de sua enunciação em linguagens e espaços formais, Erick Agrikoliansky, sociólogo francês interessado na dimensão jurídica das ações coletivas, afirma que:

La formulation en termes juridiques d'un préjudice permet en effet en premier lieu à des victimes d'énoncer des griefs qui n'étaient pas perçus comme tels et de les dénoncer comme des injustices. Le droit constitue un langage et une procédure pour nommer des préjudices (naming); pour en identifier les causes ou les responsables (blaming); et pour agir publiquement en réclamant réparation ou sanction (claiming). (2010, pg. 229).

Quando determinada situação de desconforto vivida por um grupo é traduzida para a linguagem jurídica e nomeada como legitimamente “injusta” de maneira a questionar e problematizar a efetividade das normas vigentes, a perspectiva da luta por direitos alça-se a instrumento motivador da mobilização e age como instrumento de transformação de consciências. Dito de outra forma, a citação de Agrikoliansky corrobora a ideia de que a arena jurídica converte em problemas públicos demandas da esfera popular, de modo a generalizar casos naturalizados e/ou percebidos pela população como singulares e contribui, de tal forma, para a criação de precedentes que impulsionam a ação coletiva e orientam os movimentos sociais a buscar enquadrar suas reivindicações nos espaços legais possíveis (MEDEIROS, 2012, pg. 5). Por outro lado, se a constituição de problemas públicos pode influenciar a mobilização, a organização e a construção de ações coletivas no seio da sociedade civil, faz sentido que o Estado e suas agências também estejam sujeitos a (re) orientar suas ações e estratégias de acordo com as demandas que emergem nas arenas onde elas se constroem.

Está posto, assim, o cenário que rompe com a suposta dicotomia existente entre a sociedade civil homogênea e virtuosa e o Estado igualmente homogêneo e administrativo, tal como pressupunha Dagnino. As lides que tramitam no Ministério Público, entendido, portanto, como arena institucional de mediação de conflitos de diferentes naturezas, evidenciam, de diversas formas, as heterogeneidades que caracterizam a sociedade e o Estado, bem como a inerente dimensão de conflitos e disputas que permeiam ambas as esferas entre si e em relação uma com a outra³².

³² Embora este texto se debruce especificamente sobre a relação que se trava entre atores da sociedade civil e o Ministério Público, é preciso ressaltar que a instituição também pode receber representações de órgãos do aparato estatal. A atuação do órgão também pode ser impulsionada por um “agir de ofício”, ou seja, pela proposição de uma investigação ou de uma abertura de inquérito pelos próprios agentes ministeriais.

Sobre toda esta discussão, cabe ainda a referência a duas considerações bastante importantes (que serão mais apropriadamente discutidas no quarto capítulo desta dissertação, com base em elementos empíricos).

A constatação de que o Ministério Público constitui-se em uma arena de canalização de denúncias e demandas e de construção de problemas públicos – de maneira a evidenciar a heterogeneidade da sociedade civil e do Estado, bem como a revelar a dimensão de conflito e disputa inerente a relação que se trava entre tais esferas – não pode levar à conclusão simplista de que a instituição paira acima das tensões do mundo social. Assim, também o interior do *Parquet*, como o de qualquer outra instituição, constitui um *locus* de poder e um campo em disputa por múltiplos atores e interesses.

Se a dimensão de conflitos e disputa está presente na edificação de sua estrutura institucional, também é possível encontrá-la em seu *modus operandi* – muito embora a atuação do Ministério Público seja limitada pelo *corpus jurídico* vigente e que, portanto, se reja essencialmente pelo sentido de apuração de ilegalidades, os procuradores e promotores disputam, entre si e com os atores que interpelam ao longo dos procedimentos, pela imposição de suas visões acerca dos conflitos que estejam em questão, ou seja, pela consagração de suas interpretações dos códigos jurídicos na determinação de uma sentença de resolução de litígios.

Estes pontos serão mais bem discutidos e aprofundados nos capítulos seguintes desta dissertação. Por ora, a pretensão deste tópico ateve-se em situar teoricamente a compreensão que vem orientando a forma de abordagem através da qual a temática do Ministério Público é desenvolvida nesta pesquisa. Assim, importa ter levantado elementos que permitam uma reflexão acerca da instituição considerando-a em sua posição de mediação entre uma sociedade civil heterogênea e complexa e um Estado igualmente heterogêneo e permeado por conflitos e disputas. Entender o *Parquet* como uma arena privilegiada para a construção dos problemas públicos que orientam a ação dos cidadãos, das agências estatais e das empresas e corporações constitui-se em condição *sine qua non* para o equacionamento dos fatores que compõem o quadro das possibilidades de inserção ministerial em litígios relacionados a grandes projetos de desenvolvimento.

Considerando os principais argumentos que compõem o quadro contextual dos grandes universos discutidos nesta pesquisa – quais sejam, o Ministério Público e a economia política dos grandes empreendimentos de cunho desenvolvimentista -, resta refletir sobre as possibilidades de encontro entre eles.

Segundo estudos publicados pelo IPPUR/UFRJ, resultantes de análises dos dados expostos no Mapa dos Conflitos Ambientais no estado do Rio de Janeiro (2006), o Ministério Público vem demonstrando ser um ator político central no equacionamento de conflitos que envolvem comunidades impactadas, governos e grandes empresas e corporações – neste sentido, tais publicações indicam uma significativa preferência dos denunciantes pela instituição no encaminhamento de suas demandas por justiça, de maneira a sugerir certo protagonismo da instituição nos conflitos jurídico-ambientais e na proteção institucional ao meio ambiente.

Outro dado revelado nestes estudos baseados no Mapa aponta que os litígios relacionados a grandes projetos que se institucionalizam no *Parquet*, dentre eles o que será estudado nesta dissertação, questionam a legitimidade dos empreendimentos, a idoneidade dos governos e órgãos públicos que se articulam para executá-los e as agências ambientais que emitem os licenciamentos ambientais, acusados de não darem

conta da realidade objetiva da região ou comunidade afetada pelos impactos sociais e ambientais ocasionados pelos projetos.

Uma primeira interpretação de tais afirmações pode sugerir que a instituição em tela esteja cada vez mais se consolidando como um espaço de defesa dos interesses sociais frente às ações lesivas do poder público e de iniciativas privadas, e que, neste sentido, as comunidades, organizações e demais denunciantes têm confiado suas denúncias e demandas à capacidade do órgão em mediar e intervir em situações conflitivas que eclodem em cenários de apropriação territorial. Parece haver, neste sentido, um reconhecimento entre setores da sociedade civil de que o Ministério Público constitui-se em uma arena propícia à construção de problemas públicos que podem, por sua vez, alterar os termos da correlação de forças em jogo. Sobre tal compreensão, uma hipótese pode ser levantada: para além de vitórias processuais objetivas, a institucionalização de demandas pelo Ministério Público confere legitimidade às causas representadas, e a força deste respaldo institucional, por si só, pode auxiliar na recomposição dos termos dos conflitos.

Outra constatação que, com os dados do Mapa, parece ficar clara, é a de que o encaminhamento institucional dos litígios que adentram o Ministério Público para denunciar mecanismos da implementação de grandes investimentos e impactos deles conseqüentes tende a promover à condição de investigados e réus não apenas as empresas e consórcios diretamente responsáveis pelas obras, mas também agências do Estado. Considerando que todo empreendimento precisa ser viabilizado via concessão de licenças emitidas por órgãos ambientais; que todo seu processo de instalação e funcionamento deve ser fiscalizado regularmente pelo Poder Público e que todas as denúncias - sejam elas relacionadas a danos ao meio ambiente, à violação de direitos trabalhistas e territoriais, à ocorrência de ameaças e violência em decorrência de conflitos, entre outras – emergentes do cenário de alocação dos empreendimentos precisam ser investigadas pelas agências estatais competentes, os litígios socioambientais explicitam as articulações que se estabelecem entre o Estado e o grande capital.

Ao construir problemas públicos relacionados aos conflitos deflagrados pelo choque entre diferentes formas de apropriação e uso do espaço territorial, o Ministério Público - graças à singularidade de sua natureza jurídica, política e institucional - explicita, portanto, as contradições que permeiam o projeto de desenvolvimento em curso no país.

Entretanto, embora a instituição goze de prerrogativas constitucionais que garantem formalmente sua (relativa) independência em relação ao poder público - além de outras referentes à sua organização interna que possibilitam uma atuação (relativamente) autônoma e desintermediada dos seus integrantes –, sua atuação deve ser refletida a partir de sua prática cotidiana. É dizer: se analisadas somente pelo seu viés normativo, tais prerrogativas constitucionais dão margem a leituras simplificadoras sobre a neutralidade, imparcialidade e liberdade de ação do Ministério Público e, portanto, convém refletir sobre os elementos, não necessariamente elencados expressa e oficialmente, que dão sentido à prática da atuação dos agentes ministeriais.

Seguindo a linha argumentativa traçada até então, este trabalho parte do pressuposto de que a atuação dos membros do Ministério Público é determinada, para além da conduta normatizada pela Constituição, por fatores tanto internos à instituição, quanto externos a ela. Assim, para além dos fatores externos que podem orientar a ação de procuradores e promotores em determinados casos, como a pressão política e o *lobby* de empresas e corporações que, com vistas a garantir seus interesses, intervém de diversas formas nas relações interinstitucionais e podem atravancar o andamento das

investigações realizadas pelo órgão; é preciso lançar luz também sobre o significativo espaço que os agentes da instituição possuem para definir suas prioridades, criar métodos de trabalho e encaminhar procedimentos administrativos de acordo com seus próprios entendimentos das situações que lhes chegam. Sobre este segundo aspecto, muito se fala na literatura especializada sobre a dimensão da vontade pessoal (KERCHE, 2009) ou do voluntarismo político (ARANTES, 1999) que caracteriza a atuação dos promotores e procuradores e distingue-a da carreira em magistratura, mas pouco se discute acerca da organização interna de suas carreiras e dos elementos que alimentam suas convicções e norteiam suas práticas.

Neste sentido, valendo-se das discussões teóricas e conjunturais discutidas até então, os capítulos seguintes debruçar-se-ão sobre as minúcias da empiria para tentar revelar alguns aspectos que participam do funcionamento cotidiano do Ministério Público Federal em matéria litigiosa de cunho socioambiental. Faz-se necessário, assim, apresentar o panorama do conflito que protagoniza esta pesquisa, qual seja, o deflagrado entre um grupo de pescadores artesanais e empreendimentos petrolíferos na Baía de Guanabara, Rio de Janeiro.

CAPÍTULO III

INDÚSTRIA DO PETRÓLEO, PESCA ARTESANAL E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS NA BAÍA DE GUANABARA

Em coerência com a lógica contemporânea de expansão e reprodução do capital, descrita no capítulo anterior, o Rio de Janeiro passou a ocupar, nos últimos anos, posição de centralidade nos planos de investimento público e privado para a instalação de megaempreendimentos e para a realização de megaeventos³³. Se por um lado os projetos de desenvolvimento relacionados ao setor petrolífero, siderúrgico e portuário têm se espalhado por todo o mapa do estado gerando conflitos e antinomias socioambientais³⁴ por outro, a recepção a eventos de grande porte como a Rio+20, a Jornada Mundial da Juventude, a Copa do Mundo e as Olimpíadas tem, em níveis nunca antes vistos, reorganizado a forma de ocupação dos espaços urbanos através de práticas de remoção e especulação imobiliária que ferem os preceitos do “direito à cidade”³⁵ e agudizam as contradições de classe inerentes às sociedades capitalistas. Assim, de acordo com Gusmão (2012), a reprimarização da economia nacional e a imposição do modelo de “cidade-empresa” ou “cidade-commodity” dominante no projeto político e econômico do estado do Rio de Janeiro estão resultando no redesenho do espaço metropolitano, de maneira a alavancar as grandes corporações e investimentos internacionais à condição de agentes determinantes em matéria de (re)ordenamento dos territórios.

O esforço e a necessidade de se pensar o atual cenário das privatizações e apropriações de territórios têm reunido e mobilizado um amplo e variado leque de atores em espaços de conversa, pesquisa e militância que se multiplicam e produzem estudos e instrumentos que empoderam as comunidades locais e legitimam suas demandas em torno da luta por justiça econômica, social e ambiental - assim, articulações como o Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas; o Fórum dos Atingidos pela Indústria de Petróleo e Petroquímica; a Rede de Comunidades ImPACtadas; a Rede de Justiça Ambiental bem como as campanhas “Pare TKCSA!” e “Quem são os

³³ De acordo com a Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan), estima-se que na década de 2010 o estado do Rio de Janeiro se consolide como o maior ponto de concentração territorial de investimentos públicos e privados do mundo. Até o ano de 2020, o governo do estado estima que sejam investidos R\$ 1,9 trilhão, sendo parte do dinheiro obtida através de empréstimos que geram dívidas públicas (PACS/Comitê Popular da Copa e das Olimpíadas, 2011).

³⁴ A concentração desses investimentos se dá, principalmente, em três pontos: no nordeste fluminense, dominado pelo Porto do Açu – terminal portuário privativo de uso misto, com investimento de R\$ 4,3 bilhões, parte financiado pelo BNDES - da LLX em sociedade com a Anglo Ferrus; na Baía de Guanabara, com a expansão da indústria do petróleo e a instalação do Comperj; e na Baía de Sepetiba, onde se localiza a Companhia Siderúrgica do Atlântico (TKCSA), o Porto Sudeste (também da LLX), e projetos da Petrobras, da Gerdau e da CSN.

³⁵ O direito à cidade refere-se à ideia de que todo cidadão têm direito à habitação digna com direito de posse e ao acesso de qualidade aos serviços de infraestrutura urbana, como saneamento, educação, cultura, saúde, transporte e segurança. Esta compreensão é coerente com a abordagem pela qual Henry Lebvre analisa a cidade - para ele, o espaço urbano é produzido e apropriado por determinadas escolhas urbanísticas que expressam a correlação de forças políticas e econômicas presentes na sociedade. A Constituição Federal de 1988 determina no seu artigo 21, inciso XX, a responsabilidade da União na instituição de diretrizes gerais para o desenvolvimento urbano; já os artigos 182 e 183 dispõem sobre a Política de Desenvolvimento Urbano, a ser executada pelo poder público municipal. Regulamentadora desses dois artigos, a Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto da Cidade), institui o plano diretor da política de desenvolvimento urbano para cidades com mais de 20 mil habitantes e dispõe sobre sua gestão democrática.

proprietários do Brasil?”, têm se debruçado sobre tais questões e corroboram a abertura de um novo ciclo de oportunidades para a organização de ações coletivas e movimentos sociais.

Considerando todos os elementos expostos até então, considera-se ser seguro enquadrar o conflito deflagrado entre pescadores artesanais e empreendimentos vinculados à indústria de petróleo e petroquímica na Baía de Guanabara neste contexto maior que caracteriza o atual cenário político e econômico do estado do Rio de Janeiro. Do mesmo jeito, parece também evidente que este cenário, por sua vez, componha parte da macro conjuntura internacional determinada pela hegemonia dos processos de acumulação por espoliação que caracterizam a etapa atual do capitalismo.

Assim, um olhar sobre os mecanismos – instrumentais e discursivos/empresariais e governamentais – concernentes à viabilização da instalação e do funcionamento de projetos petrolíferos capitaneados pela Petrobras na Baía de Guanabara revela uma obediência ao padrão de procedimentos próprio ao processo de alocação de investimentos nos moldes da lógica contemporânea de expansão das fronteiras produtivas do capital. Também a conformação de ações coletivas de questionamento e problematização das formas pelas quais os empreendimentos vêm se apropriando do território da bacia hidrográfica parece seguir os moldes das reações que emergem dos impactos da divisão socioespacial dos riscos e da degradação ambiental.

Este capítulo, partindo dos pressupostos teóricos e analíticos discutidos no capítulo anterior, terá como objetivo primordial apresentar ao leitor o panorama de circunstâncias e atores que compõem o conflito estudado por esta pesquisa. Para isso, buscará descrever as condições de existência do grupo de pescadores da Baía de Guanabara; as relações que se travam entre eles e a indústria petrolífera e petroquímica e a emergência e o caráter das primeiras manifestações conflituosas, articulações políticas e ações coletivas decorrentes das disputas em torno dos usos e apropriações do território pesqueiro, seus espaços comunais e seus recursos naturais. Debruçar-se-á, de maneira mais específica, sobre a atuação de uma organização de pescadores artesanais que, desde 2007, vem conferindo - por suas estratégias de ação e pelas consequências delas decorrentes - visibilidade nacional e internacional à luta de parte da categoria contra os termos pelos quais a Petrobras vem se territorializando na Baía de Guanabara: a Associação Homens e Mulheres do Mar (Ahomar).

3.1 Baía de Guanabara: Urbanização Desordenada, “Vocação” Industrial e Degradação Socioambiental

Art. 269 - São áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais:

V - a Baía de Guanabara.

(Constituição do Estado do Rio de Janeiro. Capítulo VIII: Do Meio Ambiente)

A Baía de Guanabara, segunda maior baía do Brasil, possui uma superfície de aproximadamente 380 km², incluindo suas ilhas e considerando a sua entrada na região entre as pontas de Copacabana e de Itaipu. Sua bacia contribuinte, que abriga quase toda a região metropolitana do Rio de Janeiro onde vivem dez milhões de habitantes,

conjuga uma área de cerca de 4.000 km² e engloba, de forma total ou parcial, os territórios político-administrativos de 16 municípios³⁶.

A bacia hidrográfica contribuinte à Baía de Guanabara possui características topográficas contrastantes, incluindo zonas montanhosas, áreas planas de baixada e restingas, mangues e praias. Ao norte limita-se com a Serra do Mar, com altitudes entre 1.000 e 2.000m. Na fronteira sul, as cadeias de montanhas são mais baixas, entre 500 e 1.000m, paralelas ao litoral. Os rios que desaguam na Baía, cerca de 35, nascem no interior da Mata Atlântica e descem pelas encostas abruptas da escarpa frontal da Serra do Mar e dos maciços costeiros (COELHO, 2007).

Os aterros nas margens e interior da baía, realizados desde o século XVII, já roubaram mais de 70 km² de sua superfície, o que corresponde a 20% de sua área, produzindo a eliminação de vinte ilhas, onze enseadas, gamboas ou estuários, dezenas de praias, catorze lagunas, entre outros acidentes geográficos. Do contorno primitivo, apenas remanescem alguns poucos pontões ou costões na entrada da barra e os manguezais³⁷ da APA de Guapimirim, distribuídos entre São Gonçalo e Magé (AMADOR, 1992). Além de tais aterros, outras consequências vinculadas ao processo de urbanização irresponsável – tais como desmatamentos, modificações da rede de drenagem, lixo e esgoto diversos e canalização dos sistemas fluviais - também acarretam problemas como modificação do padrão de circulação de água, erosões, deslizamentos e inundações crônicas na região.

Segundo dados da Fundação Estadual de Engenharia de Meio Ambiente (Feema, atual Instituto Estadual do Ambiente, Inea), a Baía de Guanabara constitui-se como um dos ecossistemas mais poluídos do Brasil. Embora atualmente seja notável a percepção do senso comum acerca da extrema degradação das condições ambientais da baía, é fundamental chamar atenção, entretanto, para o fato de que o discurso oficial – reproduzido em diversas instâncias da sociedade – tende a atribuir a culpa de tal desmantelamento à explosão demográfica, ao crescimento urbano desordenado, às favelas que despejam esgoto *in natura* no espelho d'água, aos moradores que poluem os rios, às enchentes e a tantas outras explicações, de modo a mascarar suas raízes reais.

O Estado sonega propositalmente a informação de que todas as intervenções praticadas na bacia contribuinte, na orla e interior da Baía de Guanabara, que culminariam com o estado de degradação hoje apresentado, foram diretamente conduzidas ou estimuladas pelo Poder Público, ou foram objeto de concessões deste mesmo poder ao longo da história da ocupação da baía. Escamoteia porque sabe que a miserabilidade da maioria da população da região metropolitana e a degradação da baía são consequências do mesmo modelo de desenvolvimento perverso que sustenta (AMADOR, 1992, p.201).

Para Elmo Amador, geógrafo e ambientalista brasileiro, a exacerbada degradação da região exemplifica a trajetória da ocupação, colonização, neocolonização e industrialização do Brasil, e põe em xeque os modelos hegemônicos de desenvolvimento adotados ao longo da história. Para o autor, a colonização baseada na mão de obra escrava e na rapinagem dos recursos naturais associada à histórica

³⁶ Cachoeiras de Macacu, Nilópolis, Belford Roxo, Mesquita, Magé, Itaboraí, Niterói, Rio de Janeiro, Duque de Caxias, São João de Meriti, Guapimirim, Tanguá, Rio Bonito, Petrópolis e Nova Iguaçu (COELHO, 2007).

³⁷ Originalmente, os manguezais ocupavam uma área de 300 km². Atualmente, essa extensão não passa de 60 km².

subordinação da economia brasileira aos interesses do capital internacional através da implantação de modelos de desenvolvimento agrícola-exportador e urbano-industrial, foram responsáveis pelo atual cenário de problemas ambientais da Baía de Guanabara e da zona metropolitana do Rio de Janeiro (AMADOR, 2013).

Assim, ainda que as consequências do processo de intensa urbanização dos municípios que compõem a bacia hidrográfica sejam evidentes e respondam por parte da degradação ambiental da região, é fundamental sublinhar que a melhor justificativa para explicar a precarização da Baía de Guanabara reside na compreensão de que sua forma histórica de ocupação obedeceu e obedece a uma lógica política, econômica e urbanística de marginalização dos territórios periféricos e de suas populações. Não por acaso, portanto, a região da baía concentra em seu entorno o segundo maior pólo industrial do Brasil e constitui-se, pelas condições ambientais e oportunidades políticas que oferece, em território de grande interesse para a alocação de empreendimentos típicos do movimento de reprimarização da economia nacional.

São muitos os impactos decorrentes da industrialização, do adensamento populacional e da precariedade da gestão ambiental que submetem a região a uma deteriorização sistêmica que afeta diretamente os pescadores artesanais. As dificuldades causadas para a captura dos peixes, o efeito de diminuição da quantidade e qualidade do pescado e os problemas de mobilidade no território marítimo e costeiro são consequências das formas de uso e apropriação da Baía de Guanabara, agudizadas pela instalação recente de novos empreendimentos de grande impacto para a região e para a categoria em estudo. Antes, porém, de realizar uma análise mais detalhada do universo pesqueiro da região, convém dedicar algumas palavras sobre a indústria do petróleo no país e no estado do Rio de Janeiro.

3.2 A Indústria do Petróleo na Baía de Guanabara

Palco de aproximadamente 14.000 empreendimentos industriais, a Baía de Guanabara se configura como o segundo maior parque industrial do Brasil (GIFFONI, 2011). Segundo Wambier (*Apud* GIULIANI, 2007), das centenas de empresas que estão instaladas no entorno da baía, quinze delas foram consideradas pela Feema como do nível mais alto no grau de perigo, por armazenarem grandes quantidades de produtos químicos tóxicos e inflamáveis e por serem potenciais causadoras de acidentes ambientais graves.

No âmbito desta pesquisa, importa caracterizar especificamente os empreendimentos vinculados à indústria do petróleo – cuja cadeia produtiva é a que mais impacta social e ambientalmente a Baía de Guanabara.

3.2.1 Notas sobre a indústria do petróleo no Brasil

Com base em toda a argumentação teórica e contextual exposta ao longo do segundo capítulo desta dissertação, é possível afirmar que o estado do Rio Janeiro, articulado ao movimento de expansão das fronteiras produtivas do capital, vem seguindo a tendência nacional de ampliar a sua inserção no mercado internacional

através de investimentos maciços na intensificação da exploração dos recursos naturais, sociais e territoriais necessários para a geração de *commodities* a serem exportadas.

A atividade petrolífera e petroquímica enquadra-se dentre as áreas prioritárias de investimento do modelo de desenvolvimento hegemônico brasileiro. Assim, na contramão dos debates internacionais ambientais e científicos sobre os riscos socioambientais do uso de energia fóssil e sua relevância para os riscos climáticos, os investimentos em todas as etapas da cadeia produtiva do petróleo no Brasil (exploração, extração, refino e transporte, além de serviços relacionados, como vendas, marketing e comércio de energia) tem aumentado significativamente nos últimos anos – e especialmente após o advento da descoberta da camada do pré-sal³⁸, que representa uma nova fronteira de exploração petrolífera em um contexto mundial de esgotamento do recurso.

Dados da Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP, 2012) e do Instituto Brasileiro de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (IBP, 2012) revelam, neste sentido, a importância da atividade na economia nacional e no mercado internacional: com 2,6% da produção mundial, o Brasil ocupa a 13^a colocação no ranking mundial de produtores de petróleo³⁹; o 8º lugar no ranking da capacidade mundial em termos de refino; e a 31^a posição referente às maiores reservas de gás natural do mundo. Além disso, as mesmas fontes indicam que o Brasil importou 2% menos de petróleo do que em 2010, ao passo em que a exportação da matéria-prima cresceu para 27% da produção; e que o PIB do setor passou de pouco mais de R\$50 bilhões em 1990 para cerca de R\$440 bilhões em 2010. Os números corroboram, embora não falem sozinhos, a constatação de que o Brasil caminha no sentido de se tornar uma potência petrolífera. Segundo a Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente de 2013 (p. 31),

Uma importante sinalização do objetivo governamental de tornar o Brasil uma potência petrolífera é o fato de que mudanças promovidas pelo Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (Promimp) possibilitaram a liberação, por parte do Ibama, de um volume recorde de licenças para o setor de petróleo e gás (...) A Petrobras teve, ao todo, nove projetos autorizados pelo Ibama no ano de 2012, sendo que no total o Ibama forneceu licença ambiental para 148 empreendimentos da Petrobras até hoje. Outra sinalização é o papel do BNDES no incentivo à atividade. Além de ser acionista da empresa, desde 2009, o Banco forneceu, somente para a Petrobras, mas de R\$67 bilhões em empréstimos.

A Petrobras, sétima maior empresa mundial de energia, é responsável pela realização da maior parte das atividades relacionadas à cadeia produtiva do petróleo e gás no Brasil⁴⁰, muito embora não seja a única a atuar neste sentido no país. Trata-se de uma empresa de capital aberto cujo acionista majoritário é a União Federal, ou seja, por envolver o Estado e agentes privados, a Petrobras constitui-se como uma empresa de economia mista formada por ações que são livremente negociadas sem necessidade de

³⁸ Reservas de petróleo encontradas a sete mil metros abaixo da superfície do mar na Bacia de Santos.

³⁹ Isso representa um aumento de mais de 26% em relação a 2005. A previsão para 2020 é que a produção brasileira corresponda à 5% da produção mundial.

⁴⁰ Em 2011, ela foi responsável por 91,7% do petróleo e 91% do gás natural produzido em todo o país (ANP, 2012 *Apud* FAUSTINO et al., 2013, p. 30).

escrituração pública e de propriedade⁴¹ (FAUSTINO, 2013, p. 30). Tal natureza econômica, como se discutirá nos tópicos subseqüentes e no quarto capítulo desta dissertação, resvala na constatação de que o Estado, por ser o principal acionista da Petrobras e, portanto, por investir recursos públicos nos empreendimentos da empresa, tem sido responsabilizado por diversas irregularidades e violações de direitos que permeiam o processo de expansão da indústria do petróleo no Brasil. Deste modo, algumas abordagens analíticas destacam que mais do que um agente econômico, a Petrobras tem se conformado como um agente político⁴².

Por basear-se na exploração de recursos naturais e pela complexa infraestrutura que demanda para a realização de suas atividades, a indústria petrolífera e petroquímica é marcada pela necessidade de apropriação de territórios e bens de uso comum. Tal territorialização, viabilizada por uma série de mecanismos instrumentais e discursivos/governamentais e privados já discutidos no capítulo anterior, modifica o meio ambiente e o modo de vida dos grupos sociais que vivem no entorno das áreas onde os empreendimentos se instalam.

Dentre os impactos socioambientais que podem decorrer deste processo de apropriação, destacam-se, entre outros: produção de resíduos; emissões gasosas e vazamentos que contaminam o ar e as águas; contaminação de lençóis freáticos; interferência nas rotas de migração e período de reprodução de peixes; destruição dos manguezais e assoreamentos dos rios e mares. Embora caiba aos órgãos ambientais estatais prever tais impactos e condicionar a concessão de licenciamentos ambientais mediante a apresentação, por parte dos empreendimentos, de estudos e projetos que garantam minimizá-los ou mitigá-los, e embora seja função do poder público fiscalizar todas as etapas de instalação e funcionamento das grandes obras no sentido de averiguar e punir eventuais descumprimentos das legislações vigentes, os últimos anos têm presenciado uma eclosão de denúncias e mobilizações referentes aos danos e riscos impostos aos territórios pela alocação de grandes investimentos em seus espaços.

Neste sentido, e ainda de acordo com a Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente realizada em 2013 pela Plataforma Dhesca, a Petrobras tem sido a principal empresa envolvida em denúncias de conflitos socioambientais que se dão em torno do uso, acesso e apropriação do meio material e simbólico dos territórios em que se instala, e em torno de violações dos direitos ambientais, compreendidos desde uma perspectiva de integralidade e indivisibilidade dos direitos humanos, econômicos, sociais, culturais e ambientais.

Na Baía de Guanabara, como em outros territórios, os pescadores artesanais têm sido sistematicamente atingidos pelos impactos oriundos da expansão da cadeia produtiva do petróleo, que se somam à degradação sistêmica da região decorrente de anos de despejo de efluentes domésticos e industriais, de resíduos sólidos, de desmatamento da vegetação de manguezal para extração de madeira, da construção de aterros e de derramamentos de óleo.

De maneira a justificar empiricamente toda esta argumentação – e objetivando fornecer ao leitor o panorama local no qual se insere o conflito entre os pescadores artesanais organizados na Associação Homens e Mulher do Mar e a Petrobras - o subtópico seguinte se dedicará a apresentar os principais empreendimentos capitaneados

⁴¹ Em abril de 2013, a União Federal detinha 50,03% das ações da Petrobras; com duplo papel de acionista e financiador, o BNDES detinha 10,1% das ações da empresa; e os agentes privados, inclusive estrangeiros, detinham 37%.

⁴² Esta afirmação, defendida por Faustino (2013), é coerente com a ideia – exposta no segundo capítulo e subsidiada pelo referencial teórico de Accelrad, Harvey e outros - de que as empresas e corporações têm, na atual fase do capitalismo, se alçado à condição de sujeitos das políticas de desenvolvimento nacionais.

pela empresa na Baía de Guanabara, relacionando-os à atividade pesqueira e às condições de mobilização e resistência da categoria frente aos impactos por eles causados. Lançará um olhar mais atento às obras relacionadas à Refinaria de Duque de Caxias (Reduc), ao chamado “Projeto GLP” e ao Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), já que é a elas que se relacionam mais diretamente as ações impulsionadas pela associação em destaque.

3.2.2 “Baía da Petrobras”: o loteamento do mar por empreendimentos petrolíferos

A Baía não é mais da Guanabara. Pode trocar de nome, porque agora é: Baía da Petrobras (Pescador de Suruí)

Como já discutido, para além da degradação ambiental provocada por consequências do processo de urbanização desordenada, a bacia hidrográfica da Baía de Guanabara, ecossistema de relevante importância no estado do Rio de Janeiro⁴³, tem sido impactada de forma sistemática pela instalação de grandes projetos vinculados a setores comprometidos com o processo de reprimarização da economia nacional. A indústria de petróleo e petroquímica insere-se com protagonismo neste contexto.

Segundo Sevá (2013), nas duas últimas décadas o litoral do estado do Rio de Janeiro se tornou a região petrolífera mais importante do país – e uma das mais importantes do mundo. Contribui para a conquista de tal posto o fato de que, para além das instalações industriais propriamente ditas, a capital carioca concentra o *lócus* administrativo que move e organiza a atividade de petróleo e petroquímica no país. Assim, é no Rio de Janeiro que se localizam a Agência Nacional do Petróleo, Gás e Biocombustíveis (ANP)⁴⁴; as sedes administrativas de todas as empresas multinacionais petrolíferas e de serviços especializados que atuam no Brasil; as sedes da Petrobras, da sua subsidiária de transportes, a Transpetro, e da sua subsidiária de comercialização, a BR Distribuidora e os principais centros de pesquisa tecnológica relacionados ao setor. Considerando tal contexto, Sevá discorre sobre a importância do Rio de Janeiro para a indústria em destaque:

Vemos, assim, que não é sem fundamento a imagem defendida pelos políticos do Rio de Janeiro de que o estado é um dos locais mais importantes do mundo quando se fala em petróleo. Vários deles já disseram que o seu estado estaria sendo economicamente prejudicado pela federação brasileira porque recebe muito pouco dos seus “direitos” – entenda-se, a parte da renda petrolífera sempre em toda a parte disputada. Outros, num rompante separatista, defendem que o Rio de Janeiro deveria ser filiado, de modo independente do Brasil, à poderosa

⁴³ Art. 268 - São áreas de preservação ambiental permanente: VII – a Baía de Guanabara (...) Art. 269 – São áreas de relevante interesse ecológico, cuja utilização dependerá de prévia autorização dos órgãos competentes, preservados seus atributos essenciais: V – a Baía de Guanabara (...). (Constituição do Estado do Rio de Janeiro, capítulo VII – Do Meio Ambiente).

⁴⁴ Que regulamenta todo o setor e, deste a sua criação, organiza e sacramenta os leilões de novas áreas liberadas para a prospecção e produção de petróleo e de gás.

OPEP – uma aliança diplomática e financeira dos principais países produtores do mundo. (2013, p. 75)

Central para a composição deste panorama, a Baía de Guanabara constitui-se – por suas condições ambientais e geográficas, mas também, e de maneira relevante, pelas oportunidades políticas e sociais que oferece – em um importante berço de atividades ligadas à extração e refino de petróleo e gás. Muito embora tais atividades sejam executadas por diferentes companhias, tais como a GDK, a Oceânica e a Suzano Petroquímica, é a Petrobras que domina territorial, econômica e politicamente o cenário do setor na região. Concentram-se nas mãos da empresa, também, alguns dos casos mais expressivos de denúncias relacionadas a impactos ambientais e conflitos deles decorrentes, como mostra o quadro 1 a seguir.

Quadro 1

PLAN GAS GLP	REDUC	Inaugurada em 1961, em Campos Elíseos, Duque de Caxias, com 6 unidades de refino e casa de força; ocupando uma área de 10 km ² ; Produção: 240 mil barris/dia de lubrificantes, parafinas, gasolina, produtos petroquímicos, óleo diesel, querosene de aviação, gás liquefeito de petróleo (GLP), bunker e nafta petroquímica. Ações: novas unidades de adequação da qualidade do gás processado e sistemas auxiliares; nova caldeira com turbo gerador na Central Termelétrica; ampliação do Sistema de Tratamento DEA (manutenção de H ₂ S no gás combustível); Projeto de Adaptação Metalúrgica (PAM) para 22.000 m ³ /dia de petróleo mais pesados e mais ácidos, entre outras.	- LP nº FE013604 em 7/12/07; - LI para Infra-Estrutura nº FE014424, em 03/01/08.
Gasoduto Japeri – REDUC (GASJAP)		Interligará, em 45,1 Km de extensão, o sistema existente de gás natural com o sistema em instalação (da Bacia de Campos e Estado do Espírito Santo para o Gasoduto Campinas – Rio de Janeiro e Gasoduto Rio - São Paulo (GASPAL). / Capacidade máx.: 20 milhões de m ³ /d.	- Processo iniciado em 2006. - LP nº FE 013343 em 25/09/08. - LI nº FE013621, em 14/12/07.
Terminal Aquaviário de Ilha Redonda (TAIR)		Objetivo: Operação do estoque regulador de GLP da REDUC (135.000 t/ano) e o abastecimento de Propeno (53.000 t/ano) e Butadieno (58.600 t/ano) à SUZANO e Petroflex. Possui 735 m de perímetro, entre a REDUC e o TAIR. Escoamento médio: 230 m ³ /h por produto.	- LP nº FE014195 em 21/05/08. - LI – Infraestrutura FE015041 em 05/09/08. - LI para Dutos e terminal - nº FE015335, 07/01/09.
Terminal Aquaviário de Ilha Comprida (TAIC)		Objetivo: Idem ao anterior. Ações: Implantação do sistema de resfriamento com água do mar, dos equipamentos. Adaptações do terminal e implantação de dois dutos submarinos e terrestres para transporte de GLP, como condicionantes ambientais, em 2007.	
Gasoduto Cabiúnas – REDUC (GASDUC III)		Objetivo: Conexão do Terminal Cabiúnas (TECAB – Macaé /RJ), à 175,65 km de extensão, fará a transferência do gás proveniente da Bacia de Campos e dos campos de produção do Estado do Espírito Santo para os consumidores do Rio de Janeiro e para o Gasoduto Japeri – REDUC (GASJAP). Futura transferência do gás para a região Norte Fluminense (com o ECOMP). Capacidade máx.: 40 milhões m ³ /dia.	- Processo iniciado em 2007. - LP nº FE013992, em 25/03/08.
COMPERJ		Objetivo: Aumentar a produção nacional de produtos petroquímicos, com o processamento de óleo pesado nacional do tipo Marlim (150.000 barris/dia). Custo total da obra: Aprox. US\$ 8 bilhões (para 2012) / Área: 20 milhões m ² Ações: - Unidade de Refino e primeira geração ou Unidade de Petroquímicos Básicos (UPB) – Produção de resinas plásticas = eteno, propeno, benzeno e para-xileno; - Conjunto de unidades de segunda produção de 2.300.000 t/ano de plásticos = estireno, etilenoglicol, polietilenos e polipropileno (líquidos e sólidos); - Central de energia elétrica.	- LP nº FE013990, em 26/03/08. - LP nº FE015276, em 23/12/08 - LI, nº FE013566, em 26/11/07. - LI nº FE014032, em 28/03/08. - LI nº FE014746, em 02/09/08. - LI nº FE014895, em 02/10/08.
GNL		Objetivo: atender a demanda das termelétricas que utilizam gás natural. Ações: - Plataforma de Operações com 1 píer (60 m x 50 m, 4 dolphins de atracação), afretamento e a conversão de 2 navios metaneiros para recebimento, estocagem e regaseificação de GNL; 1 Duto Submarino (aprox. 1 km de extensão) e mais 1 duto terrestre, com aprox. 2 km até a Estação de Cabiúnas – REDUC e 3 km, até a Estação de Campos Elíseos (5 km de extensão).	- LP nº FE013328 (CECA), em 19/09/07. - LI nº FE013566, em 26/11/07. - LO emitida em 29/07/2009.

Empreendimentos da Petrobras na Baía de Guanabara

Fonte: Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Investimentos da Petrobras na Área de Abrangência da Baía de Guanabara *Apud* SOARES, 2012.

Inaugurada há mais de cinqüenta anos, a Refinaria de Duque de Caxias (Reduc)⁴⁵, localizada ao lado da rodovia Rio-Petrópolis, entre o bairro Campos Elíseos e o aterro metropolitano de lixo do Gramacho, é o pivô de todo o sistema de dutos de gás, óleo e derivados da região do Sudeste brasileiro, e reúne em torno de si um amplo sistema de empreendimentos diretos e associados necessários ao seu funcionamento. Não obstante os discursos que relacionam a alocação do projeto ao desenvolvimento da região da Baixada Fluminense, e especialmente do município de Duque de Caxias, coletivos organizados de moradores, entidades de trabalhadores e coletivos como o Fórum dos Atingidos pela Indústria de Petróleo e Petroquímica nas Cercanias da Baía de Guanabara⁴⁶ (FAPP-BG) denunciam que a chegada da refinaria acarretou sérias consequências à dinâmica socioeconômica do território, tais como: a ausência de água potável nos entornos do empreendimento; a falta de estrutura urbana; a ausência de saneamento; a disposição indevida de resíduos industriais; a construção de dutos e a pavimentação que provocam enchentes; a retirada de populações de suas áreas de convivência e referência e a intensa poluição atmosférica. Relatam, ainda, o risco permanente de acidentes e explosões, inerentes à atividade petrolífera, a sistemática precarização do trabalho nas instalações, e a limitação das informações que chegam ao conhecimento da população local. Nas palavras de Sebastião Raulino, professor e membro da secretaria da FAPP-BG,

Há, num geral, uma postura de consentimento porque a Reduc passa a imagem de geradora de riqueza. Caxias não seria Caxias sem o polo. Não teria o orçamento que tem. O que mexe com as pessoas é não ter retorno em termos de condição de vida, que é tão precária como nas outras cidades da Baixada. A Reduc como ‘galinha dos ovos de ouro’ está no imaginário da população, mas essa população se sente injustiçada porque essa riqueza toda não volta por causa da Petrobras e dos governos. Não dá pra dizer que as pessoas querem que a Reduc vá embora. O que elas gostariam é que chegassem mais saneamento, que houvesse mais pavimentação, mais postos de trabalho na refinaria pra quem mora na região, que os serviços de saúde e educação fossem melhores.

⁴⁵ É a quarta empresa em capacidade de refino do país e a terceira em volume processado. Conta com 46 unidades industriais, uma central termelétrica, um sistema de tratamento de efluentes e um parque de armazenamento composto de 300 tanques destinados a estocar petróleo cru, produtos intermediários e produtos acabados (FAUSTINO, 2013, p. 35).

⁴⁶ O FAPP-BG foi criado em abril de 2012 com o objetivo de, segundo a sua Declaração, “garantir maior controle social e participação da população e grupos afetados nas decisões relativas às atividades industriais, particularmente relacionadas à indústria do petróleo e petroquímica”. Em entrevista concedida à autora, o professor e membro da secretaria da FAPP-BG Sebastião Raulino, explica que “o Fórum tenta fazer a crítica à indústria do petróleo e dizer que é preciso transitar de uma sociedade petróleo-dependente para uma sociedade que não seja petróleo dependente”, e “o que cola os movimentos e participam do Fórum é a questão do controle social e da transparência. Isso envolve conhecer os tipos de indústria que se instalam e como elas funcionam; entender que responsabilidade social, se é que isso existe, não é dar cesta básica e semana de saúde; entender que o controle dos processos industriais garantindo maior segurança para o meio ambiente e para a comunidade significa maior segurança para o trabalhador. Então é se perguntar: ‘Que tipo de poluição é gerada?’, ‘Como isso afeta a saúde das pessoas?’, ‘Que política de saúde pode haver num cenário como esse?’, ‘Quais os riscos de acidente?’, ‘Quais estudos estão sendo feitos?’, ‘Como a população pode se defender?’. Entre as organizações que compõem o FAPP-BG estão: Associação Homens do Mar da Baía de Guanabara (Ahomar), Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional (Fase), Instituto Brasileiro de Direito Ambiental, Rede Brasileira de Justiça Ambiental, Associação dos Professores Pesquisadores de História da Baixada Fluminense (APPHClio), Associação Guadá Vida, Federação de Associações de Moradores de Duque de Caxias, Sindicato Estadual dos Profissionais da Educação, Sindicato dos Pescadores do Estado do Rio de Janeiro, etc.

(Toda essa cadeia do petróleo) gera uma grande riqueza, mas a distribuição de renda é muito precária. Então as cidades coladas à Reduc são ótimas para desmistificar a ideia do progresso com o petróleo. Como tudo isso, essa falta de saneamento, saúde, educação - essa falta de tudo - convive com uma cidade com tanta riqueza?⁴⁷ (Entrevista concedida à autora em janeiro de 2014).

Somando-se às consequências do inchaço urbano ocasionado pela territorialização da refinaria na região, que atingem diretamente a vida cotidiana da população, a Reduc contabiliza em sua trajetória dois grandes acidentes industriais. Em 1972, uma esfera de armazenamento de gás de botijão (GLP) explodiu ocasionando um incêndio que provocou 42 mortes anunciadas⁴⁸ e deixou centenas de trabalhadores e moradores feridos. Quase 30 anos depois, em 18 de Janeiro de 2000, o rompimento do duto PE-II que liga a Reduc ao Terminal da Ilha D'Água lançou ao mar cerca de 1,3 milhões de litros de combustível e foi considerado o maior desastre ambiental da história do país. A visibilidade nacional e internacional conferida ao desastre, para além de mobilizar uma rede de movimentos sociais e ambientalistas, trouxe a público a imagem da Petrobras como responsável direta pelo ocorrido, iniciando um processo de conformação de um “inimigo comum” para os pescadores artesanais. É a este acidente, principalmente, que os pescadores e pescadoras da Baía de Guanabara associam o desaparecimento dos peixes e o início das mobilizações da categoria contra a Petrobras, como sugerem os depoimentos a seguir:

Há anos atrás, vamos dizer aí 1990, um pescador saía com seu barquinho a remo e pescava aí seus 70, 80 kg de peixe (...) Depois de 2000, que houve aquele acidente de um milhão e 300 mil litros de óleo derramado na Baía de Guanabara, aquilo ali, na minha ideia, foi o tiro de misericórdia que faltava para a Baía de Guanabara acabar. Pescador hoje vai lá e chega na praia com 5 kg de peixe, 10kg de peixe, às vezes peixe nenhum. E aí? Não tem peixe, não tem dinheiro. (Pescador do Sindipesca-RJ) (Apud PINTO, 2013, p. 124)

(...) Se for pedir uma análise séria do pescado perto da saída da Reduc, todos os pescadores vão ser aposentados, porque o peixe está todo contaminado (...). Semana passada, peguei dois peixes com uma carne esponjosa como uma verruga, os olhos cegos. Ficou tudo muito ruim depois do vazamento de 2000. Quem está sendo afetado? Somos nós, que sobrevivemos do mar. (Paulo César dos Santos Souza, pescador associado à Ahomar e assassinado em 2009. Depoimento presente no laudo pericial 50/2009 que instrui o ICP 1.30.020.000044/2009-53 do MPF)

⁴⁷ Os depoimentos de Raulino, coletados em entrevista por esta pesquisadora, podem ser associados com alguma facilidade ao processo de acumulação por espoliação descrito por Harvey, bem como aos mecanismos relacionados à chantagem da localização, que prendem as populações locais em verdadeiras “alternativas infernais”.

⁴⁸ Segundo Acselrad, foram anunciadas 42 mortes, mas houve menção a desaparecimentos com difícil possibilidade de apuração devido à vigência do regime militar e à definição da refinaria como área de segurança nacional (Apud SEVÁ, 2013, p. 100).

Até o ano de 2000 a pesca ainda era boa, mas aí nós nos vimos assolados pelo grande vazamento de óleo. Jogaram muita química, muitos dispersantes, e o óleo foi todo pro fundo da Baía de Guanabara. Eu entendi que aquilo estava errado, e que os peixes iam morrer. Foi o que aconteceu. Aí em 2002 começamos a verificar outras obras da Petrobras na Baía de Guanabara. Então nós, os pescadores, não entendíamos: se você tem um duto que vazou e você não conseguiu limpar o que está sujo, por que vai criar mais possibilidade de poluição? Você me coloca outro duto de óleo? Foi o que aconteceu. Em vez de mitigar, de indenizar e de limpar, a Petrobras criou outro poder poluidor, outro duto. E, desde então, as obras começaram a ser intensificadas. (Pescador da Ahomar, em entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)⁴⁹

O derramamento de óleo de 2000, portanto, é apontado como divisor de águas da história de mobilização política dos pescadores da Baía de Guanabara. Houve, como reação ao acidente, o início de uma movimentação das colônias e associações no sentido de demandar indenizações que compensassem os danos à atividade pesqueira provocados pela empresa, além de uma série de manifestações públicas como barqueatas e fechamento de rodovias. Uma grande parte das associações da região foi, inclusive, criada nesta época.

Não obstante o passivo ambiental decorrente deste desastre, a Petrobras seguiu, e segue, expandindo as suas atividades na Baía de Guanabara. Segundo o relatório executivo de Avaliação Ambiental Estratégica do Programa de Investimentos da Petrobras na Área de Abrangência da Baía de Guanabara (2009), há três grandes conjuntos de empreendimentos em implantação na região: 1) o Plano de Antecipação da Produção de Gás (Plangas), que inclui a ampliação da Reduc, a implantação de dutos e instalações de apoio nos Terminais da Ilha Comprida (TAIC) e da Ilha Redonda (TAIR); 2) a construção de um Terminal de Gás Natural (GNL); e 3) a instalação do Complexo Petroquímico do Estado do Rio de Janeiro (Comperj), em Itaboraí.

O empreendimento “Instalações do Terminal da Ilha Comprida, Adaptações do Terminal Aquaviário da Ilha Redonda e Dutos de GLP na Baía de Guanabara”, simplesmente chamado de “Projeto GLP”, faz parte, portanto, do Plangas – projeto criado por uma parceria entre a Petrobras e o Conselho Nacional da Política Energética (CNPE) com o objetivo de diminuir os riscos associados ao fornecimento de gás da Bolívia. Trata-se de um esforço nacional, público e privado para estabilizar o setor de gás nacional e antecipar sua produção na região Sudeste. Neste sentido, foram construídos dois dutos – com trechos submarinos e terrestres – para as transferências de gás liquefeito de petróleo entre a Reduc e a Ilha Redonda, sendo parte do projeto executado pelo consórcio GLP Submarino (formado pelas empresas GDK e Oceânica). O Projeto GLP parte da Praia de Mauá, em Magé, e é alvo da representação enviada pelos pescadores da Ahomar ao Ministério Público Federal.

O “Terminal Flexível de Gás Natural Liquefeito na Baía de Guanabara”, ou “Projeto GNL”, também parte da Praia de Mauá e consiste em um terminal marítimo interligado por dutos à malha de gasodutos do Rio de Janeiro através do Terminal de Campos Elíseos. O empreendimento também é questionado pela representação dos pescadores e sobre ela se discutirá mais adiante.

⁴⁹ Esta entrevista foi, alguns meses após ter sido feita, publicada na edição especial “Grandes empreendimentos: impactos e conflitos” da Revista IDEAS e pode ser acessada através do link: <http://r1.ufrrj.br/cpda/ideas/revistas/v07/nesp/11.EntrevistaAlexandreSouza.pdf>

Anunciado em 2006 pelo então presidente Lula, o Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro (Comperj), portanto, insere-se em um contexto já marcado por um histórico de profunda precarização das condições socioambientais de sua região de alocação. Trata-se do maior empreendimento individual da história da Petrobrás e da maior obra do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), do Governo Federal, no Rio de Janeiro. Inicialmente pensado para produzir derivados de petróleo e produtos petroquímicos de primeira e segunda geração, a descoberta da camada do pré-sal impôs ao projeto original a necessidade de inclusão do refinamento do petróleo proveniente da Bacia de Campos ao seu escopo de atividades, de maneira a ampliar ainda mais o montante de investimentos – promovido por uma parceria entre a Petrobras, o Grupo Ultra e o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) – dedicado à sua viabilização⁵⁰.

A etapa inicial do empreendimento visa à implantação de uma refinaria com capacidade para processar 165 mil barris de petróleo por dia, de maneira a abastecer o mercado com óleo diesel, nafta petroquímica, querosene de aviação, coque, gás de cozinha (GLP) e óleo combustível. Além das atividades de refino, o Comperj contará também com unidades de produção de lubrificantes e de processamento do gás natural produzidos no pré-sal, que poderá ser utilizado como matéria-prima para as plantas petroquímicas (PETROBRAS, 2012).

Para além da sede da planta industrial localizada em Itaboraí⁵¹, a viabilização de um empreendimento da magnitude do Comperj depende da conformação de uma complexa rede de instalações industriais e infraestrutura. Assim, compõem diretamente o projeto da obra: (a) ampliação do terminal de Campos Elíseos e dutos entre Campos Elíseos e o Comperj; (b) base de líquidos em São Gonçalo, dutos entre o Comperj e esta base, dutos entre a base e as ilhas Comprida e Redonda e instalações nestas ilhas; (c) adutora para suprimento de água bruta, duto de efluentes salinos e emissário marítimo; (d) ramal ferroviário; (e) acesso rodoviário entre a rodovia BR-493 e o Comperj; (f) linhas de transmissão e subestações de energia elétrica; e (g) porto em São Gonçalo. O sistema de dutos terrestres e submarinos seguirá a faixa do gasoduto Gás Natural Liquefeito (GNL) e dos oleodutos do Gás Liquefeito de Petróleo (GLP) até a praia de Mauá, em Magé.

Considerando a área de abrangência total do projeto, a Petrobras estabeleceu dois níveis de influência do empreendimento aos territórios onde ele se implementa. A “Região de Influência Direta” atinge os municípios de Cachoeira de Macacu, Guapimirim, Itaboraí, Magé, Rio Bonito, São Gonçalo e Tanguá; enquanto a “Região de Influência Ampliada” inclui nesta lista os municípios de Casimiro de Abreu,

⁵⁰ Em 2010, a Petrobras previa um investimento de US\$8,4 bilhões para as obras do Comperj. Em 2011, a previsão do Plano Decenal de Expansão de Energia era de um investimento de US\$11,1 bilhões. Em Janeiro de 2013 este valor já havia aumentado em 50% chegando a US\$12,7 bilhões (PETROBRAS, 2013 *Apud* FAUSTINO, 2013, p. 42).

⁵¹ A escolha de Itaboraí como sede da planta do Comperj foi motivo de preocupação para movimentos ambientalistas e comunidades tradicionais devido a proximidade com unidades de conservação, áreas de preservação ambiental, e, principalmente, a Baía de Guanabara. A alocação do empreendimento foi fruto de uma intensa campanha motivada pela percepção de que a chegada do projeto constituiria um vetor de desenvolvimento desta região metropolitana do estado, caracterizada por sua pobreza estrutural. Uma vez definido que o Rio sediaria o polo, iniciaram-se discussões sobre em qual município ele se instalaria, sendo Campos e Itaguaí as cidades cotadas. Surpreendentemente, nenhuma delas foi escolhida pelo Governo Federal, mas sim Itaboraí, que nem ao menos havia sido apresentada como alternativa. A escolha de Itaboraí está relacionada a uma série de facilidades logísticas e oportunidades de negócios, salientadas pela proximidade com a Região Metropolitana do Rio de Janeiro e obedece a um padrão locacional da indústria de petróleo.

Saquarema, Silva Jardim, São João de Meriti, Queimados, Nova Iguaçu, Belford Roxo, Mesquita, Petrópolis, Rio de Janeiro, Rio Bonito, Niterói, Maricá e Nova Friburgo. Vale ressaltar que este território abriga um conjunto de 31 unidades de conservação que formam o Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense (MMACF), protegido pela legislação ambiental brasileira.

Esta breve caracterização do Comperj e seus empreendimentos subsidiários, fornecida em grande medida por documentos da própria Petrobras, evidencia sua complexidade em termos logísticos. Não obstante, seu processo de licenciamento ambiental durou apenas um ano e dois meses – menos da metade do tempo médio de expedição de licenciamentos para obras de grande porte. Neste sentido, a emergência de conflitos e a explosão de denúncias por diversos setores da sociedade civil e de determinados órgãos públicos têm questionado e problematizado os mecanismos que viabilizaram sua alocação e sustentam seu funcionamento.

Muito embora a representação a ser analisada por esta dissertação faça alusão, de maneira mais direta, aos Projetos GNL e GLP, partimos do entendimento de que o incremento da atividade petrolífera na região deve ser analisado em conjunto. O anúncio do Comperj e a ampliação dos empreendimentos já existentes na Baía de Guanabara são compreendidos, assim, de maneira não fragmentada – pois que atingem um mesmo ecossistema e acumulam danos de natureza semelhante. A mobilização dos pescadores e pescadoras da região, portanto, deve ser analisada através de um olhar por sobre toda esta conjuntura. É dizer: o loteamento do mar por grandes obras, especialmente as vinculadas à indústria do petróleo e à Petrobras, estão expulsando os que sobrevivem da pesca de seu território e, consequentemente, de sua atividade tradicional – seja pela diminuição do pescado, pela imposição de amplas áreas de exclusão de pequenas embarcações ou pelo acirramento das tensões provocadas pelo conflito deflagrado de todo este cenário. Nas palavras dos pescadores,

O pescador é o morador original, era quem primeiro estava aqui e hoje está acuado, oprimido, perdeu seu espaço. O pescador era o dono da Baía, hoje não é mais nada. (...) A Petrobras entrou na nossa casa e nos deu ordens: ‘olha, a partir de agora vocês não podem usar os quartos, a sala e nem a cozinha – só uma partezinha do banheiro’. (Pescador em intervenção na reunião promovida pelo MPF em Magé, 2009)

Você olha para o lado esquerdo e para o lado direito e vê uma área enorme totalmente ocupada por rebocadores, e nessa área é proibido pescar. Podemos até dizer que existe patrulhamento clandestino com lanchas e embarcações com pessoas clandestinamente armadas que expulsam o pescador de sua região, afugentam mediante ameaças. É cada vez mais normal, porque a baía de Guanabara tende a ser palco de vários protestos.

(...)

Nós estamos passando pela fase mais cruel de todo esse processo de invasão da Petrobras, das empresas, do Estado na Baía de Guanabara. Causam hoje uma expulsão dos pescadores. A área de exclusão de pesca é enorme. Fora isso, os pescadores podem morrer também de bala, de tiro na cabeça, de afogamento criminoso. Os pescadores também estão morrendo de depressão, de doenças, os estados de saúde e os estados psicológicos estão se agravando. (...) Os pescadores estão morrendo de desespero. Então a Petrobras e o Estado brasileiro hoje estão participando de um genocídio. Estão participando da morte de uma

cultura de um grupo, de uma comunidade. Estão participando da morte de uma classe. (Pescador da Ahomar, em entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

3.3 Pescadores Artesanais, Ação Coletiva e Conflitos Socioambientais na Baía de Guanabara

Não faz parte do escopo de objetivos desta dissertação analisar a história da pesca no Brasil e as políticas públicas voltadas para o setor⁵². Entretanto, consideramos importante apresentar um breve panorama sobre o assunto, de modo a fornecer elementos que auxiliem a compreensão acerca da crônica invisibilização da atividade artesanal pesqueira bem como de seu histórico de precarização – tais elementos compõem, afinal, o cenário mais amplo no qual se inserem os pescadores do Rio de Janeiro. Neste sentido, e de maneira mais específica, a apresentação de alguns elementos acerca da existência social dos pescadores artesanais da Baía de Guanabara fornece uma necessária contextualização que elucida os termos e os sentidos das ações empreendidas pela categoria pesqueira nos conflitos deflagrados com a indústria petroquímica e apresenta elementos fundamentais para a compreensão das condições que propiciaram a formação e consolidação da Ahomar como organização representativa relevante para o cenário de conflitos emergentes na região. Assim, importa caracterizar – ainda que de maneira introdutória – as especificidades da pesca na Baía de Guanabara, os atores e suas entidades representativas, e os dilemas relacionados à restrição da pesca imposta pelos impactos ambientais decorrentes não mais apenas da poluição oriunda do despejo de efluentes domésticos, mas cada vez mais da implementação de grandes projetos industriais.

⁵² Segundo Soares (2012), três grandes fases da atividade pesqueira – marcadas pela intervenção estatal no sentido de regular, gerir e incentivar o setor – podem ser apontadas como emblemáticas para a compreensão acerca da gradativa precarização da pesca artesanal no Brasil. A primeira delas, iniciada em 1912 com a criação da Inspetoria Federal da Pesca, é caracterizada pela presença do Estado – através da Marinha de Guerra - no ordenamento oficial das atividades pesqueiras. Esta etapa marcou-se por reconhecer nos pescadores espalhados pelo litoral do país uma espécie de “guardiões da pátria” e potenciais fornecedores de alimentos alternativos e abundantes para quando os campos se tornassem palco de lutas. A atuação da Marinha no sentido de incorporá-los às forças produtivas da nação teve como consequência a organização das primeiras colônias de pesca (1923), e a criação do Código da Pesca durante o governo de Getúlio Vargas coroou esta primeira fase como formadora de uma visão do setor que objetivava transformar os pescadores artesanais em um contingente de produção. A segunda fase, iniciada na década de 60, é marcada pela implantação da indústria pesqueira de base industrial impulsionada por incentivos fiscais concedidos pela recém criada Superintendência do Desenvolvimento da Pesca. A organização e efetivação da pesca como um setor da economia do país representou o início de um processo de proletarização dos pescadores artesanais, vistos como entraves à modernização. Por fim, a terceira fase da atividade pesqueira no Brasil refere-se ao que Breton & Estrada (apud SOARES, 2012) chamam dos “nacionalismos marinhos”, que trazem à tona os desafios contemporâneos para o ordenamento da pesca em alto mar e agudizam o processo de transformação da identidade dos pescadores artesanais em empregados assalariados.

3.3.1 Cultura e economia da pesca artesanal no Brasil: tradição, sustentabilidade, precarização e invisibilidade social

O entendimento acerca da categoria “pescador artesanal” vem sendo trabalhado, nesta dissertação, segundo a conceituação de Antônio Carlos Diegues (1999), para quem

Os pescadores artesanais são aqueles que autônomos, sozinhos ou em parcerias, participam diretamente da captura do pescado usando instrumentos relativamente simples; cuja remuneração se dá basicamente pelo sistema tradicional da divisão da produção em partes, sendo o produto destinado preponderantemente ao mercado; e que tiram a maior parte de sua renda da pesca, ainda que sazonalmente possam exercer atividades complementares.

A posse dos meios de produção e o controle de como, o que e quando pescar - ou o “controle da arte da pesca”, nas palavras do autor - constituem-se nos principais elementos que caracterizam a modalidade pesqueira artesanal. Valêncio (2007) complementa tal compreensão ao afirmar que o domínio das técnicas e do sistema de manejo comunitário que compõem a pesca artesanal é resultado de um longo e complexo processo de aprendizado geracional. Para ele, o que define a categoria é o conjunto de práticas específicas que vão desde a habilidade do pescador em elaborar os meios de produção destinados à atividade, como redes e embarcações, até a associação de saberes advindos de uma tradição oral com profunda percepção do ecossistema. Durante uma audiência pública organizada para discutir a pesca artesanal na Baía de Guanabara realizada em 2011 na Alerj, um pescador prestou um depoimento que ilustra bastante bem esta ideia. No mesmo sentido, a fala de um pescador de Pernambuco também ressalta a íntima relação do “saber-fazer” da pesca com o conhecimento do meio ambiente. Respectivamente:

Você é doutor, né? Lá no mar eu me considero doutor também, porque eu sou doutor do mar, eu sei tudo do mar. Eu sei a hora que o peixe tem que morrer na rede, eu sei as luas, sei os encontros das águas. Mas pra que tudo isso se não tem mais peixe? (Pescador de Magé durante intervenção na audiência pública, 2011)

Antes ninguém ia para o mar sem conhecer os pontos de pesca através dos sinais da natureza. Hoje, com a destruição das matas e a degradação do meio ambiente é difícil ter pontos fixos. Perdemos esses territórios que são pontos importantes para a pesca. Muitos de nós temos que usar o aparelho de GPS para se orientar. (Depoimento retirado da Cartilha para Trabalho de Base da Campanha pelo Território Pesqueiro, elaborada pelo Movimento de Pescadores e Pescadoras)

As definições de Diegues e Valêncio, bem como as falas dos pescadores, ao fazerem menção às especificidades econômicas e socioculturais que caracterizam e organizam as comunidades pesqueiras, remetem à tradicionalidade inerente à atividade artesanal, que opera dentro dos limites impostos pelo meio ambiente e das regras

mantidas pela tradição do grupo social⁵³. A pesca artesanal, portanto, entendida enquanto tecnologia social geradora de renda, de conhecimento e de cultura, representa um conjunto de saberes e técnicas ancestrais, de origem indígena e caiçara, que tem como base de sustentação o conhecimento da natureza e do território. Embora este seja, de maneira geral, o entendimento conceitual adotado pelas associações livres de pescadores, é importante ressaltar que algumas entidades de classe – como a Federação de Pesca do Estado do Rio de Janeiro (Feperj) – partem apenas do princípio da autonomia para conferir o caráter artesanal ao trabalhador, de maneira que todos aqueles que não sejam assalariados de uma empresa enquadrem-se na categoria.

A reivindicação – ou não reivindicação - da tradicionalidade por determinadas organizações de representação parece, por sua vez, estar associada às suas naturezas e trajetórias políticas específicas e, como se pôde observar ao longo desta pesquisa, constitui-se em um debate relativamente recente que tem como uma de suas forças propulsoras a reorganização da categoria em torno dos cada vez mais freqüentes conflitos deflagrados pela disputa dos territórios com o grande capital. É dizer: a defesa, respaldada no arsenal jurídico existente, do reconhecimento das comunidades pesqueiras artesanais enquanto comunidades tradicionais – considerada tanto em sua dimensão de disputa teórica e conceitual, quanto na prática política das organizadas de pesca – tem se fortalecido no cenário de expropriação e expulsão dos pescadores de seus territórios. A reivindicação da identidade tradicional, neste sentido, adentra o repertório da resistência que se organiza em torno da luta pelo direito de permanência e sobrevivência nos territórios pesqueiros, sistematicamente ameaçados pela especulação imobiliária, concentração fundiária e valorização capitalista da terra e da água⁵⁴.

Por ora, convém, com esta reflexão sobre as interpretações conceituais da categoria “pesca artesanal”, chamar atenção para as seguintes equações: a dinâmica socioeconômica e cultural que organiza os territórios pesqueiros pressupõe uma íntima relação dos pescadores com o meio ambiente e esta relação precisa estabelecer-se de maneira sustentável; por sua vez, o movimento de expansão das fronteiras produtivas, alavancado pelo processo de reprimarização das economias, desestrutura essa relação e evidencia o choque entre diferentes racionalidades ambientais e territoriais em disputa pelo mesmo espaço. Considerando que a capacidade de impor significados relaciona-se diretamente com as posições desiguais dos atores na estrutura social, tem-se que as forças do projeto desenvolvimentista hegemônico sobrepõem-se aos interesses das populações pescadoras, que tendem ser as mais atingidas pelos impactos da industrialização e privatização das águas. A criação de zonas cada vez maiores de exclusão de pesca e a sistemática degradação ambiental causada por grandes empreendimentos colaboram de maneira incisiva, assim, para o risco de extinção de

⁵³ De acordo com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT), decreto 6.040, de 7 de Fevereiro de 2007, art. 3º, parágrafo I: “Povos e comunidades tradicionais são entendidos como grupos culturalmente diferenciados e que se reconhecem como tais, que possuem formas próprias de organização social, que ocupam e usam territórios e recursos naturais como condição para sua reprodução cultural, social, religiosa, ancestral e econômica, utilizando conhecimentos, inovações e práticas gerados e transmitidos pela tradição.” Além deste ordenamento jurídico, o reconhecimento dos direitos das comunidades tradicionais sobre seus territórios está assegurado nos seguintes diplomas legais: Constituição Federal de 1988; Convenção 169 da OIT; Decreto 6.040/2007 da presidência da República; e Lei Federal 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidades de Conservação).

⁵⁴ A Campanha Nacional pela Regularização do Território das Comunidades Tradicionais Pesqueiras, promovida pelo Movimento dos Pescadores e Pescadoras, tem por objetivo lutar pela criação de uma lei que regulamente a demarcação, regularização, titularização e desenvolvimento sustentável das comunidades tradicionais pesqueiras. Objetiva, assim, definir de maneira mais específica os direitos dos pescadores e os deveres dos governantes no tocante aos territórios de pesca artesanal.

toda uma categoria que, organizada, passa a reivindicar sua tradicionalidade como forma de garantir seus direitos e sobrevivência.

Colaboram para o amadurecimento deste raciocínio os estudos do antropólogo Fredrik Barth (1976) sobre os grupos étnicos e suas fronteiras. Em linhas gerais, o autor se dedica a entender os fatores que caracterizam o processo de constituição dos grupos culturais e a natureza dos limites que se estabelecem entre eles. Ao entender o açãoamento de identidades como um mecanismo de interação e exclusão determinante para a consolidação de relações sociais estáveis, Barth defende que o compartilhamento de uma mesma cultura deve ser compreendido como consequência e não como aspecto primário da organização dos grupos étnicos. Partindo-se, portanto, dos pressupostos de que a identidade se cria e se modifica em referência a outros grupos e de que a conformação de um grupo étnico é resultado dos limites colocados à interação, pode-se argumentar que a resignificação da identidade dos pescadores impactados por grandes projetos de desenvolvimento – bem como a instrumentalização de seu caráter tradicional - resultam produto da resistência de parte da categoria frente à ameaça direta de sua extinção.

Muito embora a implantação de polos químicos, petroquímicos e mineiro-metalúrgicos seja, atualmente, a principal causadora do desmantelamento da atividade pesqueira artesanal (DIEGUES, 2004), é preciso chamar atenção, também, para o direcionamento histórico das políticas de Estado relacionadas ao setor, que prioriza o incentivo à exportação e à pesca industrial.

Não obstante o reconhecimento do Ministério da Pesca de que a modalidade artesanal seja responsável por 70% do produto pesqueiro nacional, o espírito das políticas públicas voltadas para o setor se mantém nos moldes de uma política de modernização tecnológica que prioriza a transformação da modalidade em uma atividade mais competitiva e moderna. Tem colaborado, desta maneira, para um gradativo processo de marginalização e desmantelamento da categoria. Sobre tal processo de precarização histórica da atividade de pesca artesanal, a despeito da produtividade econômica do setor, uma liderança dos pescadores no Rio de Janeiro afirma que:

Hoje o MPA, o Ministério da Pesca e Aquicultura, reconhece que 70% do pescado no Brasil são oriundos da pesca artesanal, porém vai contra toda essa positividade da produção. Vai contra a pesca artesanal. Mas nós sabemos o porquê. É a questão das hidrelétricas, das grandes mineradoras e das grandes empresas petrolíferas que precisam do espaço do pescador artesanal para fazer suas produções e enriquecer os bolsos do grande capital, entende? Então, ao mesmo tempo em que a pesca artesanal no Brasil é considerada pelo Ministério da Pesca, ela é também negada pela política econômica ampla. (Pescador da Ahomar. Entrevista concedida à autora em janeiro 2013)

Há, ao que parece, uma invisibilização da pesca artesanal enquanto categoria dotada de especificidades próprias. A guisa de exemplo: quando perguntado sobre as políticas para a atividade pesqueira artesanal no Rio de Janeiro, o Superintendente Federal da Pesca apresentou, na primeira reunião da Comissão de Pesca na Câmara Municipal, um projeto de ordenamento da atividade através da construção de um terminal para beneficiamento, comercialização e distribuição de pescado no estado. Todavia, tal projeto adequa-se tão somente à produção em larga escala e não atende às necessidades dos pescadores artesanais.

(...) Vocês confundem o que é pescador artesanal com o que é pescador industrial. Pescador artesanal é aquelezinho que pesca da Ponte Rio Niterói pra cá, e o industrial tem barcos imensos. Essa coisa toda do terminal só beneficia quem vai da Ponte pra lá! (Depoimento de pescador na reunião da Comissão de Pesca, 2011)

Os depoimentos e um olhar sobre a história das políticas públicas para a pesca, bem como a análise realizada no segundo capítulo desta dissertação sobre a lógica de territorialização do capital de acumulação abstrata, indicam que há uma orquestração dos interesses de instituições públicas e empresas que tende a marginalizar a pesca artesanal desconsiderando sua importância histórica, cultural, ambiental e econômica. Por outro lado, agudização da condição precarizada da atividade pesqueira parece estar reorganizando politicamente a categoria em torno da defesa de sua identidade e de seus territórios.

3.3.2 A pesca artesanal na Baía de Guanabara

A Baía de Guanabara é uma região de grande importância histórica para a pesca e os pescadores no Brasil. A abundância de espécies de peixes e a proximidade com a cidade do Rio de Janeiro são fatores que contribuíram para que, já a partir do período colonial, muitos estrangeiros – principalmente portugueses e espanhóis – passassem a se dedicar à atividade pesqueira na região somando-se às populações pescadoras nativas e constituindo diversas comunidades⁵⁵ dedicadas à pesca na Baía, que logo se alavancou ao patamar de palco de inovações técnicas relacionadas à prática. A localização, a riqueza do ecossistema e a forte tradição em cultura de pesca propiciaram um rápido crescimento destas comunidades e, no início do século XX, a expansão da pesca da sardinha potencializou aos olhos do Estado as possibilidades de exploração da região. A implantação de fábricas do pescado em conserva trouxe à Baía de Guanabara embarcações cada vez mais modernas que, aos poucos, foram substituindo os barcos a remo dos pescadores artesanais. O incentivo às empresas de processamento de pescado indica que já naquela época existiam políticas de desenvolvimento da atividade pesqueira que definiam a posição marginal da pesca artesanal, conforme discutido no item anterior.

Os pescadores artesanais da Baía de Guanabara exercem sua atividade utilizando pequenas e médias embarcações motorizadas ou à remo e aparelhos de pesca simples, como as redes de arrasto, cerco e espera, caniço e linha-de-mão. Os desembarques de sua produção ocorrem ao longo de toda a orla da Baía, em pelo menos 42 comunidades de pesca (JABLONSKI *Apud* SOARES, 2012), e a comercialização do pescado se dá prioritariamente por terceiros que se dirigem aos locais de desembarque, pois os pescadores não possuem meios de conservação da produção. Entre os anos de 2002 e 2006 estima-se que a produção de pescado da região tenha sido responsável por mais de 30% da produção atribuída ao setor no estado do

⁵⁵ Algumas dessas comunidades se localizavam em plena área urbana, como na ponta do Caju e na Praça XV. Outras estavam distribuídas ao longo de praias e ilhas no interior da Baía, como as de Ilha do Governador, Jurujuba, Maria Angu, Inhaúma, São Gonçalo, Paquetá, Piedade e Magé.

Rio de Janeiro – assim, ainda que a perspectiva para os próximos anos seja declinante, o mar e os mangues da Baía ainda possuem significativa importância para o setor⁵⁶.

Para além de tais dados mais gerais, Soares (2012) chama atenção para o fato de que a primeira constatação ao se pesquisar sobre a pesca e os pescadores na Baía de Guanabara é a insuficiência e precariedade dos dados acerca da categoria. Há poucos trabalhos sobre a realidade dos trabalhadores da atividade pesqueira na região e, embora tal fato possa ser relacionado à situação negligenciada da pesca artesanal no Brasil, chama a atenção o contraste desta ausência de interesse acadêmico frente à importância da produção local de pescado.

À pouca produção científica sobre o assunto somam-se as controvérsias dos dados existentes acerca dos números de pescadores e dos elementos componentes da cadeia produtiva do setor. Soares (2012, p. 60) afirma, neste sentido, que os números mais conservadores – como os apresentados pelo Ibama (2002) – estão baseados em estimativas e no cadastro voluntário dos atores em questão e que, por sua vez, os números mais expressivos associam-se aos dados disponibilizados pelas organizações locais (colônias e associações) e regionais (federação e confederação) de pesca.

Mais que problemas de cunho metodológico, acreditamos que os desencontros de tais informações sejam resultado de disputas acirradas entre grupos sociais acerca da importância da pesca na Baía e dos elementos de sua tradição, pese os efeitos esperados sobre a responsabilização da situação atual do setor⁵⁷. Em comunicado publicado no blog “Fatos e Dados” da Petrobras, parece estar explícita a controvérsia, presumivelmente orientada por interesses próprios a cada grupo, entre os dados censitários referentes ao número de pescadores da região da Baía de Guanabara:

Sobre indenizações a pescadores, a Petrobras não questiona a reparação aos mesmos, mas reforça que a quantidade de pescadores à época do vazamento era 3.339, de acordo com o Ibama (órgão oficial responsável pelo cadastramento destes profissionais à época do acidente), e que o período indenizatório deve ser de 32 dias. A ação da Feperj reivindica pagamento para 20.517 pescadores, incluindo os cadastrados na Feperj após a ocorrência do vazamento. O processo está em curso no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro e ainda não há decisão definitiva. (Petrobras, 2010).

A ausência e a insuficiência de estudos e dados estatísticos sobre a atividade pesqueira artesanal fornecem aportes importantes para a reflexão acerca das condições sociais da categoria na Baía de Guanabara. O desconhecimento do setor por parte do Estado, a ausência de políticas públicas e as controvérsias acerca da veracidade das informações censitárias – que atravessa os litígios ambientais levados à seara judicial –

⁵⁶ Uma pesquisa realizada pelo ISER após o derramamento de óleo de 2000, sobre a percepção da população acerca dos efeitos do acidente nas atividades econômicas da Baía, concluiu que para a maioria dos entrevistados a população que vive dos recursos da Baía de Guanabara já possui uma atividade econômica decadente. A pesquisa apontou também que a maior parte da população carioca sequer sabe que boa parte do pescado que consome é proveniente da região. (SOARES, 2012, p.53)

⁵⁷ Os litígios iniciados há mais de 10 anos pelas Colônias de Pesca demandando o pagamento de indenizações aos pescadores filiados pela Petrobras têm como causa principal de seu atravancamento no âmbito da justiça a indefinição do número de pescadores a ser indenizados. A Federação das Colônias de Pesca solicita indenizações para 22 mil pescadores, enquanto a empresa, baseada em dados oficiais oriundos de estudos do Ibama, advoga a responsabilização por apenas três mil pescadores.

parecem sugerir o desprestígio social da pesca artesanal e o interesse em sua superação em prol de modalidades mais “modernas” e rentáveis da atividade. Estas são algumas das questões que mobilizam as entidades de representação dos pescadores e alimentam o conflito entre elas entre si e com as empresas territorializadas na região.

3.3.3 Entidades de representação política dos pescadores na Baía de Guanabara: colônias, associações e sindicato

Os pescadores e pescadoras da Baía de Guanabara organizam-se, atualmente, em cinco colônias⁵⁸, aproximadamente trinta associações e no recente Sindicato da Pesca do Estado do Rio de Janeiro. Estes três tipos de entidades de representação possuem históricos, trajetórias e naturezas políticas bastante específicas e, ainda que não seja objetivo direto desta dissertação discorrer com profundidade sobre cada uma delas, convém refletir sobre alguns elementos que ajudam a discerni-las e entendê-las. A organização e as formas de atuação da Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara precisam, neste sentido, ser discutidas a partir do contexto mais amplo das possibilidades e espaços de reunião, mobilização e atuação da categoria na região.

As colônias de pesca foram criadas em 1912 (Lei 2.544) e, orientadas pela Marinha de Guerra, representavam um esforço de organização para que os grupos de pescadores passassem a exercer funções do Estado relativas, prioritariamente, às questões de defesa nacional⁵⁹. A histórica tutela do poder estatal sobre a categoria, portanto, constitui-se em um dos elementos chave para a compreensão dos atuais dilemas e dificuldades de representação e atuação das colônias de pesca nos territórios marcados por conflitos deflagrados por disputas de territórios.

É importante ressaltar, entretanto, que as entidades passaram por importantes transformações em virtude do movimento político da pesca iniciado nos anos 1970 em âmbito nacional. Em 1984, visando a inclusão dos direitos dos grupos pesqueiros na nova Constituição Federal, pescadores e agentes vinculados à Comissão Pastoral da Pesca e ao Centro Josué de Castro organizaram a IV Assembléia Nacional dos Pescadores em torno da necessidade de reforma do sistema de representação da categoria. Como resultado deste encontro, o presidente da Confederação Nacional dos Pescadores convocou formalmente, em 1985, a Comissão Nacional Constituinte da Pesca, que logrou expandir às colônias os mesmos princípios que regem os sindicatos urbanos. A inclusão do parágrafo único do artigo 8º da Constituição Federal de 1988 marca legalmente, neste sentido, o fim da tutela do Estado sobre as colônias de pescadores, pois regulamenta, entre outros fatores, a livre associação, a não interferência do poder público, a autonomia e a unicidade sindical (SOARES, 2012, p. 68).

Ainda que tais modificações constitucionais sejam relevantes e positivas para a organização dos pescadores, é preciso sublinhar que, para além de representantes

⁵⁸ Os pescadores da Baía de Guanabara organizam-se em cinco colônias, das quais duas possuem uma estrutura física e gerencial mais bem organizadas e atuantes: a colônia Z8, em Niterói, e a colônia Z9, em Magé. A colônia Z12, no Caju, representativa, principalmente, de donos de embarcações de tipo traineira; e a colônia Z11, em Ramos, encontram-se sem sede ou corpo burocrático próprios, sendo as suas funções burocrático-administrativas realizadas diretamente entre os pescadores e a Confederação das Colônias de Pesca do Rio de Janeiro, com sede em Niterói. (SOARES, 2012, p. 69-70)

⁵⁹ Com o intuito de ocupação organizada da costa brasileira, o Ministério da Marinha promoveu, em 1920, a instalação de mais de mil colônias ao longo de todo o litoral do país.

políticos dos interesses da categoria, as colônias constituem-se em estruturas da burocracia estatal. Possuem, assim, uma atuação institucional que obedece às regras formais criadas pelo Estado para o seu funcionamento e para o reconhecimento dos pescadores enquanto profissionais e assim garantir benefícios constantes na legislação trabalhista. Sobre esta difícil ligação entre Estado e categoria, Soares reflete que:

Estando a colônia voltada a uma relação de formalismo com o Estado e denotando ao pescador uma certa noção de direito individual, sua relação com os pescadores assume características parecidas às de contrato estabelecidas pelo Estado liberal junto aos cidadãos, individualizando-os e dificultando a auto-identificação dos mesmos com a entidade enquanto um fórum de participação e de luta por direitos coletivos. (2012, p. 71).

No mesmo sentido desta reflexão, Bilate registra que:

Uma vez que a colônia é oficialmente a ponte entre o Estado e os pescadores e já que a colônia se coloca como órgão representante apenas dos pescadores associados, o resultado é que apenas estes são considerados pelo governo. Como para o Estado pescador é “aquele que está registrado no órgão competente (a colônia), de acordo com as normas em vigor (pagamento das mensalidades em dia)” e, portanto, só esse poderá ser atendido pelas políticas e benefícios direcionados ao segmento, coloca-se que pescador é aquele que contribui para a colônia, nos termos oficiais. (Apud SOARES, 2012).

Esterci (2002) aponta que variados estudos sobre pesca e pescadores põem em dúvida a representatividade política efetiva dessas colônias e esboça possíveis justificativas para corroborar a suposta inércia de tais entidades perante as demandas da categoria pesqueira. Há, para a autora, a constatação inegável de um déficit, na história do país, de mobilização dos profissionais da pesca e este déficit, por sua vez, estaria relacionado ao processo histórico de sua organização, tutelados desde o início pelo poder estatal.

Situadas entre a burocracia estatal e a representação coletiva, as colônias de pesca vêm sendo, especialmente no cenário dos conflitos entre pescadores e grandes empreendimentos, alvo de críticas de significativos grupos de pesca. Estas críticas parecem ser comuns em todo território nacional, embora esta pesquisa tenha como foco o território pesqueiro da Baía de Guanabara, no Rio de Janeiro. Há, no discurso de todos os pescadores entrevistados (inclusive aqueles formalmente vinculados às entidades), forte menção à não representatividade das colônias – consideradas “vendidas” e “pelegas” - nos interesses da categoria, como se pode observar nos depoimentos a seguir:

A inoperância (das colônias) é histórica. Acontece na Baía de Guanabara, mas é regra no Brasil todo. As colônias sentam pra negociar esses projetos polêmicos com os governos, com a Petrobrás... são um braço político! Então existe um ranço das colônias dentro das comunidades e elas não são representativas. Por questão também de cooptação e questões também de que é mais fácil negociar projetos polêmicos com colônias do que com sindicatos e associações, elas

continuam existindo. Se você for perguntar pra um pescador da Baía de Guanabara ou da Baía de Sepetiba se ele reconhece sua colônia, raramente ele vai dizer que reconhece. Ele pode até dizer que vai lá, mas é porque precisa de um documento. Então há um processo natural de acabar com as colônias por essa falta de representatividade. Eu posso dizer que a pesca artesanal “ta” tendo uma perda muito grande devido a essa ausência das colônias em se manifestar quanto a esse processo todo de expulsão do pescador de seu território. (pescador da Ahomar. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

(...) É que as empresas procuram dialogar com a entidade enquanto entidade, e não com os pescadores propriamente ditos. (Pescador vinculado à colônia Z9, Magé *Apud* Relatório Técnico 50/2009, MPF, p. 29)

(A colônia) não faz nada pelos pescadores. Muitos dos filiados nem pescam de verdade...só entram por causa dos benefícios. (Pescador em intervenção na reunião promovida pelo MPF em Magé, 2009)

Muito embora as colônias de pesca tenham um papel fundamental para o reconhecimento da categoria pesqueira enquanto classe profissional, os relatos dos pescadores entrevistados sugerem que nos contextos conflituosos atuais seus interesses vão para além dos benefícios trabalhistas e burocráticos garantidos pela entidade. Ao longo desta pesquisa, pôde-se perceber que os conflitos entre os pescadores e as grandes empresas evidenciam uma disputa territorial que não é absorvida pelas pautas das colônias de maneira satisfatória – se por um lado os pescadores dependem da entidade para garantir seus direitos laborais e outros benefícios, por outro, demandam também posições mais firmes no sentido da defesa dos seus territórios e atividades tradicionais. A natureza ao mesmo tempo estatal e representativa das colônias, assim, representaria um empecilho a sua atuação mais incisiva e política. Entre outros aspectos, esta relativa inoperância contribui para explicar o aumento significativo do número de associações livres de pesca nos últimos anos.

As associações de pesca correspondem a formas de representação política dos agrupamentos pesqueiros existentes em diferentes pontos da Baía de Guanabara. Trata-se das unidades denominadas pelos atores como “comunidades de pesca”, que compartilham vizinhança, história e cultura locais. Frequentemente compõem bairros e sub-bairros reconhecidos como “de pescadores” na região da bacia hidrográfica da Baía. Muito embora tais comunidades sejam antigas, a formação de associações constitui-se em um processo relativamente recente⁶⁰.

De acordo com os relatos dos pescadores e pescadoras entrevistados para esta pesquisa, este aumento do número de entidades livres na região estaria fundamentalmente vinculado a dois fatores principais e associados: o primeiro deles relaciona-se à movimentação política deflagrada após o grande derramamento de óleo consequente do rompimento de um duto da Petrobras – se, por um lado, o acidente impunha aos pescadores a necessidade de se organizarem para demandar indenizações pelos impactos ocasionados à pesca, por outro, as possibilidades de captação de recursos provindos dos projetos de responsabilidade social e ambiental da empresa também pode ter contribuído para motivar a criação de associações de representação. A

⁶⁰ As associações mais antigas são aquelas originalmente criadas como associações de bairro ou de moradores.

segunda justificativa, relatada de maneira unânime por todos os atores entrevistados, faz menção à inércia e à falta de comprometimento político das colônias de pesca para com a categoria na Baía de Guanabara.

Em relatório antropológico elaborado pelo Ministério Público Federal (2009), a conclusão acerca dos dilemas de representatividade da categoria pesqueira artesanal sugere que o imbricamento entre as colônias de pesca, o Estado e as corporações limita o “posicionamento combativo dos pescadores, ainda que haja entre eles consenso sobre os danos causados pelos grandes empreendimentos” (Relatório Técnico 50/2009, p. 30). O documento alega que as associações de pesca, por serem independentes e não profissionais, não são comprometidas com nenhum interesse governamental ou privado. Estas características, por sua vez, garantiriam o exercício de uma atuação mais incisiva frente às reais demandas da categoria e representariam uma alternativa de organização aos pescadores não plenamente satisfeitos com a postura das colônias frente aos cenários conflituosos.

No entanto, é preciso sublinhar que, embora a crítica às colônias de pesca seja evidente, assim como o entendimento de que as associações constituem-se em espaços mais propícios ao enfrentamento e ao posicionamento crítico em relação aos projetos que disputam os territórios pesqueiros, os discursos dos pescadores, de uma forma geral, não explicitam antagonismos entre eles. A dupla vinculação às organizações representativas é comum e não representa em si mesma uma contradição política – há o entendimento, entre a base da categoria, de que ambos os espaços são importantes, ainda que possuam naturezas significativamente distintas.

Soares (2012) chama a atenção para o fato de que as camadas dirigentes das colônias criticam as associações sob o argumento de que elas promoveriam uma pulverização das estratégias dos trabalhadores da pesca. É dizer: a estratégia de embate adotada por algumas associações vai de encontro à estratégia de diálogo e cooperação com as empresas, que podem garantir melhorias e benefícios à categoria através de projetos de responsabilidade social. O atrito entre as estratégias das organizações residiria, assim, na interpretação do nexo problema-solução em relação à situação de conflito. Enquanto as colônias desenvolvem, em parceria com as empresas e governos, diversos projetos de geração de renda para os pescadores impossibilitados de exercer sua profissão - sob o argumento de que tais projetos são uma solução para o declínio do pescado e para a falência da categoria -, as associações tendem a criticar tais iniciativas sob a alegação de que a inserção dos trabalhadores da pesca em atividades temporárias os descharacterizam enquanto pescadores e pescadoras artesanais e não minimizam os reais impactos de suas perdas econômicas e culturais.

Neste sentido, enquanto para as colônias o *modus operandi* em relação à atuação nos conflitos reside na aceitação do fato consumado e nas soluções que amenizem o cenário de precarização da categoria, para parte das associações o caminho de ação representativa pauta-se pela defesa do direito ao território e ao exercício da atividade artesanal: revisão das licenças ambientais; demanda por controle dos órgãos públicos sobre as obras; transparência e controle social dos processos de territorialização dos empreendimentos e visibilização e publicização dos conflitos através de diversos tipos de ação política conformam parte da estratégia de atuação destas entidades, que vêm ganhando destaque na mobilização atual dos pescadores na Baía de Guanabara.

Inserida neste contexto, a Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara, criada formalmente em 2007, emergiu no espaço de representações políticas da categoria de forma inovadora e contribuiu para inaugurar um novo e

inédito ciclo de mobilização dos pescadores e pescadoras da região da bacia hidrográfica.

Um dos frutos desta recente onda de mobilização é a constituição do primeiro Sindicato da Pesca do Estado do Rio de Janeiro (Sindipesca-RJ), em 18 de Janeiro de 2010, em uma assembléia na qual estiveram presentes cerca de 300 pescadores e pescadoras de todo o estado do Rio de Janeiro. O Sindicato – o primeiro da região sudeste do Brasil - foi criado com o intuito de consolidar a representação da categoria, para além da região da Baía de Guanabara⁶¹. O colegiado formado na ocasião, síntese da construção de um esforço de unidade de diversos grupos, interesses, conflitos e realidades, reuniu lideranças de diversas entidades de pesca, tais como a colônia Z10, a Cooperativa Marcílio Dias, a Associação Porto Velho, a Ahomar e a Associação de Guapimirim. Embora o SindPesca-RJ ainda não tenha obtido sua carta sindical, sua atuação se faz presente em instâncias como o Comitê da Bacia Hidrográfica da Baía de Guanabara e o Conselho Consultivo da APA de Guapimirim. Em 2011 foi realizada uma assembléia ratificadora de sua criação, na qual estiveram presentes cerca de 600 trabalhadores. Os depoimentos a seguir relatam a trajetória de formação da entidade:

Ao longo desses anos de atuação, acho que fomos amadurecendo. Percebemos que a Ahomar estava se tornando uma referência e que era solicitada em outros locais de pesca no estado. Mas a nossa Associação é representativa da Baía de Guanabara, né? Não dá pra atuar em todos os lugares. Aí achamos que tinha que ter um jeito de ampliar a representação. Então o sindicato é fruto do nosso amadurecimento, do empoderamento dos pescadores.

(...)

Eu conheci outros sindicatos de pescadores no Piauí, no Ceará, em Pernambuco, na Bahia, que têm um trabalho superimportante, e eu vi que a figura do sindicato é totalmente à parte da política das colônias, que é uma política governamental, política de “pelego”. Então fizemos uma conversa na Ahomar com muitos parceiros pescadores de outros locais do Rio, para que num entendimento de unidade pudéssemos unir todas as entidades e de fato mostrar para o Brasil, para o Rio, para os pescadores, quem é a verdadeira representação. Junto com lideranças de vários lugares, de várias entidades, fundamos o primeiro sindicato de pesca artesanal da região. E é positivo ter um sindicato, que tem uma função diferente da Ahomar. O sindicato, em comparação com a Ahomar, tem uma diferenciação institucional e de lógica de trabalho. O sindicato é mais profissional e a Ahomar é mais social, mais incisiva nas questões sociais e ambientais. A Ahomar e o sindicato têm demandas diferentes. (Presidente do Sindipesca-RJ. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

Além de sugerir a efervescência da mobilização da categoria pesqueira frente à necessidade de organização imposta pela precarização da atividade, pelo gradativo cerceamento das áreas de pesca pelas grandes indústrias e pela baixa representatividade das colônias, os trechos destacados acima indicam, também, um protagonismo da Ahomar neste processo.

⁶¹ Segundo o atual presidente do Sindicato, a entidade representa 180 mil pescadores e pescadoras em todo o estado do Rio de Janeiro.

3.4 E “Venta Forte” na Baía de Guanabara: a Associação Homens e Mulheres do Mar

A atuação da Ahomar inaugurou um novo e inédito ciclo de mobilização política dos pescadores e pescadoras da Baía de Guanabara. As estratégias de ação empreendidas pela entidade; a angariação de apoios de diversos setores da sociedade civil organizada, de outros movimentos sociais e da academia e a capacidade de transposição de localismos representativos se constituem em parte dos fatores que caracterizam os sete anos de sua trajetória que, arrisca-se dizer, redefiniu o rumos da atuação política dos pescadores do estado do Rio de Janeiro e fortaleceu o debate sobre os impactos dos grandes projetos petrolíferos para as comunidades locais e para o meio ambiente.

A Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara foi organizada formalmente em 13 de Janeiro de 2007. Segundo seu estatuto, tem por objetivos:

Art. 2º Defender os direitos e interesses coletivos e individuais dos pescadores artesanais, caranguejeiros, sirizeiros e demais profissionais que vivem do pescado da Baía de Guanabara, e

§ Promover, planejar, coordenar e administrar, por meio dos representantes da instituição, empreendendo os esforços dos associados cooperantes nas áreas: Da pesca em geral; Da preservação do meio ambiente, notadamente a Baía de Guanabara, (...) para preservação do meio de sustento e alimentação daqueles que vivem nas suas margens; § Representar os associados junto às instituições federais, estaduais, municipais, públicas e privadas, sempre que solicitados, em juízo ou fora dele; § Buscar a intermediação e representação da produção oriunda das atividades da pesca e da aquicultura; § Melhorar a qualidade do beneficiamento e distribuição do produto, como também a aquisição de insumos e bens de capital para prover o desenvolvimento de seus associados; § Congregar esforços de seus associados na criação de atividades e fomento para o seu desenvolvimento; § Representar seus associados junto às instituições de previdência social, educacionais e financeiras; § Defender a execução das normas da legislação sobre a pesca (...); § Participar junto com outras associações, agremiações e entidades com os mesmos propósitos, de atividades que visem o interesse comum; e § Firmar convênios de interesses que visem o desenvolvimento educacional, intelectual e social de seus associados (...).

Em Julho de 2011, já após três anos de atuação permeada por acontecimentos relevantes, uma reunião da Ahomar convocada para eleger sua nova diretoria e promover alterações estatutárias somou aos objetivos originais da Associação os seguintes tópicos:

§ Realizar e promover estudos e pesquisas referentes à conservação da natureza, ao desenvolvimento de tecnologias alternativas (...); § Difundir conhecimentos através de cursos, concursos, publicações, palestras e conferências (...); § Planejar, praticar e difundir métodos cooperativos de produção, de estrutura, de defesa ambiental, de assistência social e de produtos artesanais; § Defender, preservar e conservar o meio ambiente e promover o desenvolvimento sustentável

por todos os meios em direito permitidos, inclusive o ajuizamento de ações judiciais; § Promover capacitação profissional nas diversas áreas de sua atuação; § Promoção da ética, da paz, da cidadania, dos direitos humanos, da democracia e de outros valores universais; § Prestar serviços em todos os campos de atuação da Ahomar, em especial nas áreas de meio ambiente, saúde, educação, gestão, assistência social, cidadania, direitos humanos e assistência jurídica; e § Praticar atividades multidisciplinares visando dinamizar, elaborar, implantar, executar e gerir programas e projetos. (Ata de reeleição da Ahomar, 23 de julho de 2010)

Tal ampliação do escopo de objetivos e atividades da Ahomar, com destaque para a inclusão de artigos que vão para além dos assuntos e interesses relacionados diretamente à atividade pesqueira artesanal - como a temática dos direitos humanos e o fomento a atividades de pesquisa e difusão de conhecimento - está profundamente relacionada aos acontecimentos que marcaram a trajetória da Associação, redefiniram suas motivações e práticas políticas e conferiram as especificidades que a caracterizam e a diferenciam das outras entidades de pesca da região.

Muito embora a oficialização da Ahomar tenha se concretizado no ano de 2007⁶², seu embrião é mais antigo e remonta ao ano de 2003, quando onze lideranças da pesca na Baía de Guanabara reuniram-se e constituíram o Grupo Homens do Mar em face dos impactos negativos ocasionados à atividade pesqueira pela instalação do empreendimento petrolífero PE-3 (oleoduto que interliga a Refinaria de Duque de Caxias ao Terminal da Ilha D'Água, garantindo o transporte e a exportação de produtos escuros por 17 km ao longo da Baía de Guanabara). Ainda que neste ano ainda não se falasse pública e oficialmente na alocação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro, tal empreendimento, assim como outras obras que se iniciavam, já estava relacionado à superestrutura de apoio do Complexo. A retomada de grandes construções e atividades em terra e no mar, numa baía já saturada ambientalmente e ainda sofrendo os impactos diretos do grande derramamento de óleo de 2000, que reduzira drasticamente a quantidade e a qualidade de pescado da região, provocou alarde entre os pescadores e motivou, portanto, a criação do Grupo.

Outra justificativa que figura nos depoimentos dos pescadores entrevistados sobre a história da origem do Grupo Homens do Mar remete à inoperância e à pouca capacidade política das colônias de pesca em assumir posicionamentos mais críticos e incisivos sobre a alocação de grandes empreendimentos poluidores na região da Baía de Guanabara. As falas destacadas a seguir contam um pouco do início deste processo inicial de formação da entidade:

Pegamos uma liderança de cada ponto da baía de Guanabara. Lideranças de fato, não presidentes, não diretores de alguma colônia ou associação, mas pessoas que tinham respeito dentro das comunidades pesqueiras. (...) então nós fizemos uma reunião e um companheiro nosso chamado Candinho nos deu uma ideia. “Nós não somos pescadores não! Pescador qualquer um é, qualquer um que bota um chapéu e um caniço é pescador. Nós somos homens do mar!” E saiu a

⁶² No ato de fundação, a Associação contava com 482 pescadores de toda a Baía de Guanabara. Três anos depois, em 2011, este número aumentou para 750. Atualmente contabilizam-se por volta de 1780 associados diretos à Ahomar e cerca 4.200 indiretos.

ideia de criarmos o Grupo Homens do Mar da Baía de Guanabara. Então foi em 2003 que criamos o grupo e nos orgulhamos muito do nosso nome, que é muito forte e nasceu com força.

(...)

A criação da Ahomar e todas as nossas demandas se relacionam com a inoperância das colônias de pescadores, que é histórica. Tem lugares no Nordeste em que as colônias estão fechadas ou são braços políticos locais que existem apenas para validar processos que causam danos à pesca artesanal. Aqui no Rio, as colônias sentam para negociar projetos polêmicos com a Petrobras e com os governos. Isso é histórico. (...) Eu posso dizer que pesca artesanal tem sofrido grandes baques pela ausência de manifestação das colônias contra todo esse processo de criminalização ou de expulsão do pescador de seu território. Por isso a categoria não reconhece a colônia. Tudo isso foi levando a uma necessidade de formar a Ahomar. (Pescador e liderança da Ahomar. Entrevista concedida à autora em 2013)

Com o passar dos anos, o Grupo Homens do Mar passou a participar de fóruns relativos à pesca, como o conselho gestor da APA Guapimirim e o conselho da região da bacia hidrográfica da Baía de Guanabara, bem como a demandar explicações formais de empresas petroquímicas e de entidades ambientais acerca da formação de áreas de exclusão pesqueira na região. Deste envolvimento gradativo com a causa dos pescadores através da participação em instâncias burocratizadas consultivas e deliberativas surgiu a necessidade de oficializar o Grupo e transformá-lo em uma associação representativa dotada de CNPJ⁶³.

Um primeiro e importante aspecto a ser ressaltado sobre a Associação, já presente em seu embrião datado do ano de 2003, refere-se à extensão de sua representatividade. Muito embora sua sede estivesse locada na Praia de Mauá, em Magé⁶⁴, a Ahomar formou-se de um esforço de coalizão entre diversas associações e lideranças, e reúne, por isso, outras entidades de pesca – as “associações irmãs” – de toda a bacia hidrográfica. A pretensão por representar pescadores e pescadoras de toda a Baía de Guanabara, neste sentido, marca uma diferença fundamental entre a Ahomar e as outras associações da região, que são, por característica, vinculadas aos pertencimentos locais de vizinhança.

Desde o início de suas atividades, portanto, a Associação buscou realizar suas assembleias em diversas comunidades, de maneira a ultrapassar a organização de seu domínio local. Para além dos associados diretos, é comum observar nestas reuniões – ou, pelo menos, era comum quando a Ahomar ainda funcionava a pleno vapor no trabalho de base nos territórios – a participação de pescadores não associados e de representantes de outras entidades de organização da categoria. Aferindo tal constatação, o Ministério Público Federal (2009), indagado sobre a legitimidade de atuação da Associação na Baía de Guanabara, argumentou que a capacidade de mobilização “extra local” da entidade, assim como seu caráter independente, denotariam a validade de sua representatividade no tocante à atenção aos interesses da

⁶³ O Cadastro Nacional de Pessoa Jurídica é um registro junto à Receita Federal que serve para identificar e comprovar a legalidade e existência de associações e empresas.

⁶⁴ A sede da Ahomar precisou ser fechada em 2010 por conta do acirramento do conflito entre os pescadores e a Petrobras. Ao longo dos anos de atuação da Associação, quatro pescadores foram assassinados e seu presidente vive sob ameaça de morte. Desde 2009, ele faz parte do Programa de Proteção aos Defensores de Direitos Humanos e, por conta disso, precisou deixar a região da Magé. Mais adiante este tensionamento do conflito será abordado de maneira mais atenta.

atividade de pesca artesanal na região, e endossa que, por suas características, a Ahomar é uma das entidades pesqueiras mais atuantes do estado do Rio de Janeiro.

Outra característica marcante da Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara reside na originalidade, em relação ao histórico de mobilização política de outras entidades de pesca da região, de seu repertório de ação. Se, por um lado, a Ahomar, desde a sua fundação, buscou participar de instâncias institucionalizadas, como fóruns e conselhos, e adotou estratégias de ação pelas vias judiciais e legais; por outro, empreendeu mobilizações de caráter mais confrontativo, de maneira a ultrapassar o discurso da mera luta por indenizações e compensações que norteava a ação das outras entidades pesqueiras.

Em 2007, ano de sua fundação oficial, a Ahomar deu início a uma agenda de atividades e protestos que ajudaram a visibilizar nacional e internacionalmente a questão da pesca artesanal da Baía de Guanabara. Neste mesmo ano, a Suzano Petroquímica, atualmente pertencente à Petrobras, iniciara suas atividades na região de Magé com a construção de um píer e, segundo os pescadores, a chegada deste empreendimento havia sido feita de maneira de maneira discricionária, sem audiências públicas e sem quaisquer informações às populações atingidas. As operações da Suzano causaram graves impactos na atividade pesqueira e, frente a esta situação, os pescadores da Ahomar deliberaram em assembléia paralisar as barcas e os aerobarcos de Paquetá. A “barqueata”, realizada por cerca de 200 pescadores em 58 embarcações, ocupou o píer da empresa e paralisou suas obras. Ao mesmo tempo em que promovia a ação direta, a Associação investigou junto à prefeitura de Magé e descobriu que o EIA/RIMA do empreendimento estava fora de validade. A conjugação de ambas as estratégias foi fundamental para a legitimação da demanda e das denúncias da categoria e constituiria característica presente em todas as ações futuras da Ahomar.

Ainda sobre a mobilização em torno da construção do píer da Suzano Petroquímica, o depoimento de um pescador chama a atenção para dois elementos importantes para o delineamento da trajetória da Ahomar: o caráter violento e repressivo do conflito e o reconhecimento da Ahomar pela Petrobras:

Fizemos a primeira “barqueata” dos Homens do Mar e encontramos um aparato militar muito forte: lanchas da Polícia Militar, da Polícia Federal, da Marinha. Então, decidimos ir para Paquetá e bloqueamos o canal de acesso das barcas, e foi aí que verificamos o primeiro braço violento de todo esse processo dos empreendimentos. Instituições que deveriam proteger a população estavam usando a violência para desmobilizar. E foi daí também que a Petrobras conheceu os Homens do Mar e verificou que existia uma resistência se formando.

(...)

Nossa resistência não tinha o objetivo de se opor ao desenvolvimento do país, mas queria saber em qual posição nós, os pescadores, ficaríamos. Queríamos saber se ficaríamos apenas com o ônus desse crescimento, como historicamente ficam os indígenas, os quilombolas e os pescadores de outras partes do país. Queríamos saber se só ficaríamos com a poluição, com a destruição, com a extinção dos nossos recursos naturais. Então nessa barqueata nós nos posicionamos e dissemos: “Não vai ser assim! Vamos defender nosso território!” (Pescador e liderança da Ahomar. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

Mantendo a característica de realizar protestos no mar, a Ahomar ocupou, em 5 de Junho de 2008, o terminal de Gás Natural Liquefeito da Petrobras e conseguiu paralisar as obras por alguns dias. A ação mais significativa mobilizada pela Associação, entretanto, ocorreu em Abril de 2009, quando mais de 40 pescadores ocuparam por 38 dias ininterruptos os dutos do Consórcio GLP Submarino e exigiram a paralisação das obras da Petrobras. Alegando que a manifestação dos trabalhadores impedia a continuidade das atividades do empreendimento, o Consórcio ingressou, em 17 de Abril de 2009, com uma ação cautelar com pedido de liminar contra a Ahomar, visando impedir a mobilização dos pescadores próximo ao local de execução da obra. A liminar foi obtida cinco dias depois e condenava a Associação à obrigação de não inviabilizar a continuidade das obras, sob pena de multa diária de R\$100,00. A Ahomar não foi intimada dessa decisão, mas no dia 14 de Maio os pescadores foram surpreendidos pela manhã com uma operação violenta do Grupamento Aéreo Militar, que prendeu três manifestantes e apreendeu quatro embarcações.

A polícia lá do helicóptero jogou bomba de efeito moral, se pega num barco nosso matava um pescador. Dois homens de cada lado de fuzil. Esse aqui (mostrando fotos) foi o primeiro dia de intervenção. A gente resistiu, aí o grupo foi aumentando, ficamos com um grupo de 40 pescadores direto. A polícia fez de tudo aqui. Cortou a rede com as baionetas, passou com barco em cima, fez tudo de errado que você imagina. (Pescador vinculado à Ahomar *Apud* PINTO, 2013, p. 128)

As fotos a seguir ilustram um pouco estas mobilizações.



Figura 1
Barqueta da Ahomar na Baía de Guanabara.
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 2
Barqueta da Ahomar. Píer da SuzanoPetroquímica
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 3
Ocupação dos dutos do Projeto GLP
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 4
Ocupação dos dutos do Projeto GLP
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 5
Policiais reprimem ocupação dos dutos do Projeto GLP
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 6

Policiais do Grupamento Aéreo Militar lançam bombas de efeito moral em ocupação dos dutos do Projeto GLP.

Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 7

Oficiais da Marinha do Brasil na desocupação dos dutos do Projeto GLP.

Fonte: Arquivo Ahomar

Ainda que a mobilização tenha sido reprimida, as denúncias sistemáticas realizadas pelos pescadores lograram fazer com que as Secretarias Municipais de Meio Ambiente e da Fazenda, a prefeitura de Magé e o Conselho Municipal de Meio Ambiente da cidade vistoriassem o canteiro de obras do GLP, vindo a interditá-lo devido a notificação de mais de 42 itens de irregularidade acerca do processo de licenciamento do empreendimento e da condução da execução das obras. O ato

organizado pela Ahomar ocasionou, desta forma, o embargo das obras pela Secretaria de Turismo e Meio Ambiente de Magé.

Foi por esta época que os pescadores e pescadoras da Associação passaram a conviver com constantes ameaças. No dia 1º de Maio de 2009, uma das lideranças da Ahomar sofreu um atentado por meio de quatro disparos de arma de fogo contra a sua embarcação. Na madrugada do mesmo dia de interdição das obras do GLP, dia 22 de Maio, o tesoureiro da Ahomar, Paulo Santos Souza, teve sua casa invadida, seus documentos e pertences apreendidos e foi assassinado em frente à sua família. Muito embora não haja investigações policiais que comprovem a relação entre tais episódios e o conflito, o Ministério Público Federal argumenta que há indícios suficientes de que os crimes tenham sido encomendados por alguém ligado à concessionária responsável pelas obras embargadas. Desde 2009, outros três pescadores vinculados à Ahomar também foram assassinados: Márcio Amaro, Almir Nogueira de Amorim e João Luiz Telles “Penetra”⁶⁵. Nenhum dos casos teve a investigação concluída.

Todo este contexto foi responsável, entre outros fatores, pela solidificação de três elementos de suma relevância para o delineamento da trajetória da Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara: visibilidade e publicização da situação dos pescadores; conformação e ampliação de uma rede de apoio à Ahomar e conformação de uma identidade política do movimento, que começava a ganhar legitimidade não só no universo da pesca, mas também para as empresas e órgãos públicos.

Por conseqüência do alcance e da publicização destas ações de protesto, portanto, foi-se conformando uma rede de apoio à Ahomar. Organizações não-governamentais, blogs de denúncia e divulgação, sindicatos, movimentos sociais e diversas categorias profissionais passaram a, cada um a sua maneira, somar-se à luta dos pescadores. A Associação passou a produzir, em parceria com esta rede, materiais e estudos técnicos para fundamentar suas denúncias – como mapas, estudos sobre os impactos ambientais dos empreendimentos e avaliações sobre os EIA/RIMA dos licenciamentos das obras – e, neste sentido, foi se empoderando política e tecnicamente.

Experiências importantes, neste sentido, foram os processos de mapeamento participativo⁶⁶ na Baía de Guanabara. O mapa da exclusão da pesca foi feito pelos pescadores com a contribuição da Assembleia Permanente de Entidades em Defesa do Meio Ambiente do Estado do Rio de Janeiro (Apedema), e baseou-se em vários mapas feitos pela Petrobras para o licenciamento de suas obras na região. Os pescadores

⁶⁵ Em 19 de janeiro de 2010, foi assassinado o pescador e defensor dos direitos humanos Marcio Amaro. O militante foi morto um dia após a manifestação da associação em frente ao prédio da presidência da Petrobrás no centro do Rio de Janeiro, ocasião na qual Marcio protocolou uma denúncia sobre a presença de homens armados clandestinamente em instalações da Petrobras na Baía de Guanabara. Almir Nogueira de Amorim era membro fundador da AHOMAR e militante ativo da organização. João Luiz Telles Penetra era a única liderança da associação na Ilha de Paquetá e era peça chave em nova campanha lançada pela organização. Ele coordenava a luta contra as obras da empresa Petrobrás no rio Guaxindiba, localizado dentro de área da Área de Proteção Ambiental Guapimirim. Nos dias 24 e 25 de junho de 2012 foram encontrados, amarrados aos seus barcos, os corpos dos defensores dos direitos humanos Almir Nogueira de Amorim e João Luiz Telles Penetra, desaparecidos desde o dia 23 do mesmo mês. (retirado de <http://global.org.br/programas/nota-da-front-line-defendes-em-repudio-assassinato-dos-pescadores-almir-nogueira-de-amorim-e-joao-luiz-telles-penetra/> em Maio de 2014)

⁶⁶ Segundo Offen (2003), a confecção de mapas está sempre relacionada a uma demanda territorial que, através da representação gráfica, mostra uma nova territorialização e busca redefinir a relação dos grupos demandantes e o Estado – fortalece, assim, a politização das identidades e a luta pelos direitos territoriais, bem como representa um importante instrumento no diálogo com as instituições estatais.

identificaram que os pesqueiros – as áreas boas para a pesca – estavam todos destinados aos empreendimentos da indústria *off shore*, e apresentaram suas conclusões em diversas audiências públicas sobre o Comperj.

A importância dos mapas para a comprovação dos processos do desterritorialização em curso na Baía de Guanabara foi ratificado com um segundo mapeamento, também participativo, realizado para a tese de doutorado de Carla Chaves. Este trabalho chega à conclusão de que apenas 25% da Baía de Guanabara está livre de qualquer restrição, e que, incluindo as áreas de influência indireta dos dutos e terminais, esta área se reduz para 12%. Demonstra também, que as áreas assoreadas e poluídas correspondem a 14% da região total da Baía, e que as maiores profundidades – aquelas onde há maior concentração de peixes – está ocupada por empreendimentos petrolíferos (CHAVES, 2011). A partir da experiência cartográfica, os pescadores contaram a história recente da ocupação dos projetos da indústria do petróleo e gás e desvelaram a existência de uma disputa política pelo uso do território – redefiniram e desnaturalizaram, assim, as noções correntes sobre sua “vocação” industrial, mostrando que, há décadas, a pesca ainda é uma atividade de grande relevância (PINTO, 2012, p. 141). Em depoimento, três pescadores fazem menção a este processo de apropriação do conhecimento técnico relacionado à elaboração de mapas participativos:

Quando os pescadores saem para pescar, parece que estão invadindo o território de alguém ou fazendo algo clandestino, porque não existe um território definido para os pescadores. O mapa pode dar voz aos pescadores, porque representa a exclusão da pesca e do pescador. Então o mapa do território dos pescadores é um mapa de inclusão, de imposição das suas reivindicações. (Presidente do Sindipesca-RJ *Apud* PINTO, 2013, p. 140)

Porque eu sei que tenho esse espaço em Mauá, mas eu quero continuar com aquele espaçozinho. Mesmo eu perdendo, eu quero. Então eu vou apresentar o mapa: vocês já me tiraram isso, mas que quero continuar com isso aqui. Com o mapa, vamos dar visibilidade técnica a todo este nosso espaço, a todo esse nosso território. (Presidente do Sindipesca-RJ *Apud* CHAVES, 2011)

Nós fazemos apresentações técnicas. Nós temos fotos, filmes, materiais. E nós utilizamos o próprio material da Petrobras para produzir os nossos! Vou dar um exemplo. No processo de licenciamento do Comperj, na primeira audiência que foi em Guapimirim, nós apresentamos um mapa de exclusão da pesca feito em conjunto com a Apedema. Nós pegamos os próprios gráficos da Petrobras em alguns EIA/RIMAs, fizemos uma colagem e mostramos que deveríamos pescar em Marte, já que não havia nenhum lugar na Baía de Guanabara que estivesse fora da área de impactos negativos do empreendimento. Usamos o próprio material deles para mostrar isso. O vice-presidente da Petrobras até disse: “Meu deus! Os pescadores fizeram um mapa!” Então mostramos que estávamos ficando maduros e eles sentiram que ali nascia uma resistência positiva para o pescador e negativa para o poluidor. (Pescador e liderança da Ahomar. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

Assim, somou-se às ações de campo empreendidas pela Ahomar um processo de empoderamento através da apropriação de expertise técnica e o domínio da situação em

curso na Baía de Guanabara, e, para além das ações de protesto diretas, a Associação passou também a buscar explicações frente às autarquias governamentais. No primeiro semestre de 2009, a entidade reuniu o material técnico produzido ao longo de dois anos de atuação e enviou representações ao Ministério Público Federal (MPF), ao Ministério Público do Trabalho (MPT) e ao Ministério Público Estadual (MPE), solicitando que fossem apuradas as denúncias feitas pelos pescadores. No bojo deste movimento, a aproximação da ONG Mariana Criola de assessoria jurídica popular e de outros advogados voluntários especializados em direito ambiental e direitos humanos foi de significativa importância para a construção de uma argumentação denunciativa respaldada nas legislações vigentes.

Atualmente, a Associação Homens e Mulheres do Mar compõe o Movimento Nacional dos Pescadores e Pescadoras (MPP) e soma esforços na Campanha pela Regularização do Território Tradicional Pesqueiro, que busca assegurar o reconhecimento, a proteção e a garantia do direito ao território de comunidades tradicionais de pesca. A evocação desta tradicionalidade remete não apenas às técnicas e instrumentos de pesca utilizados, mas também à questão da história e da identidade cultural compartilhadas pela categoria na região da Baía de Guanabara.

É um povo que historicamente vive do pescado, sustenta seus filhos, netos, bisnetos. É uma tradição que passa de pai para filho há muito tempo. Têm sambaquis que provam que essa região era ocupada por indígenas que já viviam da pesca - os Tamoio, Tupiniquim, Tupinambá. Então a Ahomar parte em defesa daqueles que sempre viveram em harmonia com esse ecossistema que é o pescador artesanal, filho e neto de caiçara. Queremos também proteger essa questão histórica que “tá” se acabando com esses grandes empreendimentos. (Pescador e liderança da Ahomar. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

Como já discutido, acredita-se que a defesa, respaldada no arsenal jurídico existente, do reconhecimento das comunidades pesqueiras artesanais enquanto comunidades tradicionais – considerada tanto em sua dimensão de disputa teórica e conceitual, quanto na prática política das organizados de pesca – tem se fortalecido no cenário de expropriação e expulsão dos pescadores de seus territórios. A reivindicação da identidade tradicional, neste sentido, adentra o repertório da resistência que se organiza em torno da luta pelo direito de permanência e sobrevivência nos territórios pesqueiros, sistematicamente negado pelo movimento de expansão das fronteiras de produção capitalista.

Longe de pretender encerrar a discussão sobre a Associação em destaque – algo que demandaria, no mínimo, a realização de um trabalho etnográfico mais cuidadoso –, espera-se que este tópico tenha fornecido um panorama que auxilie a compreensão do quadro político de mobilização dos pescadores e pescadoras da Baía de Guanabara. Dentre as conclusões que podem ser feitas a partir do delineamento da trajetória da Ahomar, a mais interessante, em nossa opinião, reside na constatação de que, ao longo de onze anos de atuação, a entidade passou por profundas transformações no tocante aos seus objetivos, discursos, bandeiras e estratégias de ação. Se, inicialmente, a Associação organizou-se como reação aos impactos diretos dos empreendimentos petrolíferos na atividade pesqueira e buscou mobilizar a categoria para demandar soluções objetivas e compensatórias, diversas foram as circunstâncias internas e externas que redefiniram e aprofundaram o debate e o *modus operandi* que a caracterizam atualmente. É dizer: hoje, para além de lutar pela defesa dos interesses

diretos dos pescadores artesanais, a Ahomar transita por espaços e bandeiras que discutem justiça ambiental, reconhecimento de uma identidade tradicional, crítica ao modelo de desenvolvimento vigente e defesa dos direitos humanos.

Como já argumentado, tais transformações parecem estar associadas não só às condições objetivas de existência dos atores em questão, mas também à abertura de um novo ciclo de oportunidades políticas em curso nos países do chamado Eixo Sul e, especialmente, no Rio de Janeiro, estado protagonista de alocação de investimentos públicos e privados relacionados à reprimarização da economia nacional e à adoção do modelo neoliberal de “cidade-empresa”. Inserida neste contexto, a Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara tem logrado empreender ações, que coexistem e se complementam, apesar de política e estrategicamente distintas, em diversas instâncias.

Considerando este cenário, o capítulo seguinte se dedicará a analisar o litígio instaurado em 2009 pelo Ministério Público Federal para apurar as denúncias realizadas à Petrobras pela Ahomar. Analisará, portanto, os sentidos do acionamento da instituição estatal pela Associação de pescadores, considerando-o como parte de seu repertório de ação; refletirá, tendo por base a trajetória do inquérito civil em questão, sobre as possibilidades e dificuldades de atuação do órgão no cenário conflitivo que se estabelece entre grandes projetos de desenvolvimento e comunidades locais.

CAPÍTULO IV

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E A ATUAÇÃO NO LITÍGIO ENTRE PESCADORES ARTESANAIS E A INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NA BAÍA DE GUANABARA

A trajetória da denúncia enviada pela Ahomar ao Ministério Público Federal – considerada desde a sua formulação pelo grupo de pescadores até a sua judicialização pela instauração de uma ação civil pública proposta após longo processo investigativo e de negociação - constitui-se na matéria-prima empírica que sustenta todas as análises e reflexões propostas pela problemática desta dissertação. Se nos é cara a compreensão das dinâmicas de (im) permeabilidade do *Parquet* frente às demandas e expectativas da sociedade no complexo cenário dos grandes projetos de desenvolvimento e, de maneira mais específica, se nos interessa discutir a atuação do órgão na mediação do conflito entre a categoria pesqueira e a Petrobras, debruçar-se sobre tal trajetória a partir do estudo dos documentos que a compõem torna-se fundamental para uma apreensão rigorosa do universo litigioso em questão. A apreciação das fontes institucionais pode, neste sentido, revelar muito sobre o processo de mediação protagonizado pelo Ministério Público e sobre a resignificação dos termos do conflito após sua institucionalização.

É dizer: na medida em que evidencia as relações de atrito e cooperação entre o órgão mediador e os atores envolvidos no litígio, os recursos e estratégias mobilizados pelas partes no sentido de solucionar o conflito, as disputas interpretativas que se estabeleceram em torno dos objetos de demanda e os resultados objetivos obtidos pela atuação ministerial, a análise pormenorizada da peça administrativa em questão, que inclui, dentre outros materiais, a representação dos pescadores, ofícios enviados às partes componentes do conflito, relatórios técnicos e anexos informativos, ajudam a mostrar os termos nos quais se desenvolveu o tratamento interno da demanda da Ahomar e pode lançar luz sobre as possibilidades, limites e desafios que se apresentaram à ação do procurador em exercício de sua atividade.

Tendo em vista tais considerações, este capítulo tem o objetivo de acessar a materialidade empírica do litígio instituído para refletir sobre a dinâmica de funcionamento cotidiano do Ministério Público, mas, mais que isso, busca apreender os jogos de expectativas, intenções, rationalidades e estratégias que orientam as ações dos sujeitos partícipes do pleito, assumindo como pressuposto a ponderação de que a entrada de um conflito numa arena de natureza judicial, ao introduzir a figura da mediação no processo de embate entre partes até então inconciliáveis, é permeada por motivações e cálculos que resignificam a interação entre os atores conflitantes e entre eles e o órgão no qual se depositam as demandas e os instrumentos de sua satisfação. Assim, muito embora os autos materiais forneçam pistas fundamentais sobre a condução do processo em análise pelo Ministério e, consequentemente, sobre as respostas das partes frente a tal condução, é preciso buscar ultrapassar a dimensão escrita e oficializada para compreender a lógica cotidiana de funcionamento da instituição e dos sujeitos que a acionam.

Para tanto, importa contextualizar, em um primeiro momento, as circunstâncias que propiciaram o entendimento pela Ahomar de que o acionamento do Ministério Público poderia representar uma estratégia de ação e luta, dentre outras de natureza distintas, frente aos impactos conseqüentes de empreendimentos da Petrobras à pesca

artesanal na Baía de Guanabara. Orientam tal reflexão três considerações fundamentais sobre as condições necessárias para que o recurso à lei se constitua em repertório de ação: (a) a natureza institucional, jurídica, política e cultural do contexto no qual se insere o movimento afeta a disponibilidade e eficácia das estratégias jurídicas; (b) o sucesso de tais estratégias depende do acesso a recursos e instrumentos específicos; (c) a mobilização dos profissionais do direito possui papel fundamental no processo de construção da relação entre os movimentos sociais e a arena judicial (AGRIKOLINSKY, 2010).

Importa, também, analisar os termos da condução interna da representação tendo em consideração as especificidades institucionais do Ministério Público e da carreira dos promotores e procuradores. Os pressupostos de autonomia e independência que caracterizam o *Parquet* contribuem para a conformação de um *ethos* profissional que se manifesta não só nas possibilidades de interlocução da instituição com a sociedade civil, mas também na linguagem e nas ações práticas dos agentes ministeriais. A não possibilidade de generalização da atuação do Ministério, determinada justamente por tais especificidades, impõe à pesquisa a necessidade de um olhar que atente para a dimensão personalizada da condução do litígio. Em outras palavras: o encaminhamento institucional de uma determinada demanda pode se dar de múltiplas maneiras, a depender do profissional por ela responsável; portanto, para melhor compreensão do universo em estudo, convém debruçar-se sobre a dimensão dos valores, experiências e interpretações que orientam a prática profissional do procurador responsável pela representação da Ahomar.

No mesmo sentido, a compreensão das estratégias formais adotadas pelos réus do litígio e pelas demais instituições que possam ser oficiadas a prestar esclarecimentos também depende da apreensão de suas especificidades e de seus contextos de inserção no conflito. Em se tratando de um pleito questionador dos mecanismos que viabilizam a instalação de um grande empreendimento - parte de um projeto político e econômico de desenvolvimento -, é preciso ter em conta que o imbricamento de interesses e forças que substanciam sua defesa demanda a formulação de uma linha discursiva e estratégica que não apenas permita sua não punição, mas evite a abertura de precedentes jurídicos e legitime sua prática. A pergunta que se faz é: em que medida um procurador consegue, através dos instrumentos que dispõe e da disputa interpretativa das normas jurídicas, interpelar esta linha de conduta e induzi-la à necessidade de ser reavaliada?

Por fim, parece-nos interessante refletir sobre os resultados que se obtêm ao final do trabalho ministerial⁶⁷. Ainda que as respostas objetivas conferidas à Associação sejam de extrema relevância – afinal, suas denúncias e demandas requerem soluções práticas -, importa refletir também sobre a influência indireta do acionamento do Ministério Público para o desenvolvimento dos termos do conflito. Partimos da hipótese de que a institucionalização do pleito dos pescadores confere-lhe visibilidade, legitimidade e empoderamento, podendo influenciar suas ações futuras e sua relação com as demais forças em jogo.

Valendo-se de discussões teóricas e conjunturais, o presente capítulo debruçar-se-á, portanto, sobre as minúcias da empiria litigiosa para tentar revelar algumas

⁶⁷ No caso em tela, a atuação do *Parquet* é formalmente finalizada com a instauração de uma ação civil pública – o caso passa então, a ser de responsabilidade do Poder Judiciário e o procurador encerra, ao menos oficialmente, seu papel de mediação. Embora seja de conhecimento o fato de que o processo dos pescadores está, atualmente, aguardando julgamento de competência no Tribunal Regional Federal e que, portanto, ainda não tenha sido encerrado, esta pesquisa não pretende adentrar em profundidade nos termos dos encaminhamentos dados a ele pelas varas judiciais – as questões relativas a tal seara são outras e por demais complexas para serem discutidas neste espaço.

dinâmicas que participam do funcionamento cotidiano do Ministério Público Federal e, sob outro viés interpretativo, para buscar apreender a relação entre a instituição e o movimento de pescadores representados pela Ahomar.

4.1 Sentidos Do Acionamento Do Ministério Público Federal Pela Ahomar

Como já discutido ao longo desta dissertação, a Associação Homens e Mulheres do Mar empreendeu, ao longo de sua trajetória, uma série de atividades que ajudaram a visibilizar nacional e internacionalmente a precariedade das condições de vida e trabalho da categoria pesqueira artesanal. A realização de ações inéditas no histórico de mobilização dos pescadores da Baía de Guanabara, como barqueatas e ocupação de obras em área marítima, ajudou a conferir à Associação uma identidade política de confronto e questionamento perante os termos pelos quais a indústria do petróleo vem se territorializando na bacia hidrográfica da qual tentam viver diversas famílias que dependem do pescado.

Como consequência do alcance destas ações de protesto e também do exponencial aumento do tensionamento do conflito, foi-se conformando em torno da Ahomar uma diversificada rede de apoio militante e profissional. Assim, organizações não-governamentais de defesa dos direitos humanos, ambientalistas e de assessoria jurídica, além de profissionais e pesquisadores de diversas áreas, somaram-se à luta dos pescadores empoderando-a de conhecimentos e enriquecendo e qualificando suas possibilidades de atuação. A Associação passou a produzir, em parceria com esta rede, materiais e estudos técnicos para comprovar suas denúncias relacionadas aos impactos da indústria do petróleo no meio ambiente e na atividade de pesca artesanal, de maneira a ampliar suas bandeiras discursivas e diversificar os seus espaços de atividade.

Para além das recorrentes ações de protesto diretas, os pescadores começaram, então, a buscar explicações frente às autarquias governamentais. É dizer: muito embora a Ahomar tenha adotado ao longo de sua história uma série de estratégias de confronto à legalidade instituída, ou, em outras palavras, tenha posto em prática um repertório de ação típico ou tradicional dos movimentos sociais, o recurso à luta nos espaços institucionais do Estado passou a compor também, em determinado estágio do conflito, seu *modus operandi* de atuação.



Figura 8

Ato organizado pela Ahomar na frente da sede da Petrobras.

Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 9

Pescadores saem em passeata da Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro à sede da Petrobras e do BNDES.

Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 10
Pescadores em ato em frente à sede do BNDES.
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 11
Representante da Ahomar participa do lançamento de relatório sobre o Comperj elaborado pela Plataforma Dhesca em Brasília.
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 12
Audiência para discutir a situação da pesca artesanal na Baía de Guanabara na Câmara dos Vereadores do Rio de Janeiro. 2011
Fonte: Arquivo Ahomar



Figura 13
Comissão de Direitos Humanos da OAB-RJ lança manifesto de repúdio aos assassinatos de pescadores em 2012.
Fonte: Arquivo Ahomar

Considerando a recapitulação deste panorama, o presente tópico tem duas intenções fundamentais: a) refletir, a partir de subsídios teóricos de autores como Bourdieu e Agrikoliansky, sobre as possibilidades de interseção entre o campo jurídico - esfera estatal particular que se constitui objeto da luta por reconhecimento e constituição de direitos - e as lutas e movimentos sociais; e b) analisar os mecanismos e sentidos do acionamento do Ministério Público Federal pela Ahomar, assumindo o pressuposto de que a opção pela institucionalização do conflito soma-se ao seu repertório de ação e coexiste com outras estratégias de natureza distintas.

4.1.1 Direito e ação coletiva: dimensões jurídicas das lutas sociais

Debruçar-se sobre um procedimento administrativo de natureza jurídica instaurado por provocação de um grupo social organizado, como o que caracteriza o objeto desta pesquisa, traz à luz reflexões sobre as possibilidades de interação entre os movimentos sociais e o campo do Direito. Em contraposição às perspectivas que conceituam os movimentos sociais a partir de seu caráter de ruptura com a institucionalidade e em desacordo com as vertentes formalistas e instrumentalistas de análise do campo jurídico, o pressuposto que se quer defender, a partir de elementos empíricos e através de subsídios teóricos, é que o acionamento das instituições do direito pode, em determinados casos, ser compreendido como parte do repertório de ação coletiva de grupos e movimentos sociais e, mais do que isso, representar uma estratégia legítima de luta em espaços nos quais podem eclodir transformações sociais.

Uma primeira aproximação a tal assunto pode ser feita a partir da noção de “campo jurídico” formulada por Pierre Bourdieu (2011). Em coerência com a aplicação das categorias conceituais operatórias desenvolvidas ao longo de sua obra, tal noção é acionada pelo autor no sentido de superação das visões dicotômicas ou deterministas que centralizam os debates científicos prevalentes sobre o Direito: de um lado, vertentes formalistas de análise vinculadas à teoria pura do Direito defendida por Kelsen, para quem a autonomia absoluta do pensamento e da ação jurídicos afirma-se na constituição de um modo de pensamento específico totalmente libertado do peso social (BOURDIEU, 2011, p. 209); de outro, visões instrumentalistas presentes em abordagens marxistas estruturalistas que concebem a jurisprudência como um instrumento de dominação fruto das relações de força determinadas economicamente. Ponderando as contribuições de ambas as perspectivas, mas entendendo-as como limitadas para a compreensão das especificidades do objeto em tela, Bourdieu defende um olhar que articule de maneira relacional o universo jurídico ao mundo social através da utilização teórica e metodológica da noção de “campo”. Em suas próprias palavras, é preciso entender, então, que:

As práticas e os discursos jurídicos são, com efeito, produto do funcionamento de um campo cuja lógica específica está duplamente determinada: por um lado, pelas relações de força específicas que lhe conferem a sua estrutura e que orientam as lutas de concorrência que nele têm lugar; e, por outro lado, pela lógica interna das obras jurídicas que delimitam em cada momento o espaço dos possíveis e, deste modo, o universo das soluções propriamente jurídicas. (BOURDIEU, 2011, p. 211)

Dito de outra forma, a proposta de se pensar o Direito a partir da noção de campo jurídico traduz uma tentativa de apreensão dos mecanismos que compõem o universo social específico no qual ele se produz, reproduz e difunde sem, no entanto, ignorar sua dimensão histórica e sua inserção numa conjuntura externa. É dizer: ainda que o campo jurídico possua uma dinâmica de funcionamento que conforme um *habitus* próprio e relativamente autônomo, sobre o qual se discutirá mais adiante, a relação com os outros campos de poder que estruturam a sociedade existe e não pode ser ignorada.

Em aparente concordância com tais assertivas, Eric Agrikoliansky, cientista político francês, analisa a dimensão jurídica das lutas sociais tendo como pressuposto o caráter de retroalimentação que, via de regra, constitui a relação entre o Direito e a

sociedade civil organizada em movimentos sociais. Tal ponto de partida analítico assenta-se, grosso modo, na idéia de que a lei, ao estabelecer as fronteiras entre o justo e o injusto, carrega em si mesma o potencial de provocar protestos e ações coletivas de diversas naturezas. É dizer: na medida em que fixa um determinado corpo de regras responsáveis por ordenar a sociedade, o sistema jurídico oferece aos cidadãos a base de suas reivindicações⁶⁸ que, por sua vez, podem contribuir para a transformação da legalidade dominante.

Colocado em tais termos, o debate sobre as estratégias jurídicas dos movimentos sociais avança de maneira bastante necessária nas teorias sociológicas da ação coletiva e rompe com certo obscurantismo quanto à temática do Direito na sociologia de matriz anglo-saxônica. Muito embora haja estudos dedicados a analisar os efeitos das lutas sociais na legislação, pesquisas que tratem o Direito como repertório da ação coletiva ainda parecem pouco caras à disciplina e raramente figuram como objetos centrais de análise. Tal constatação, entretanto, justificar-se-ia menos pelo mero desinteresse dos cientistas sociais pelo tema e mais pela conceituação atualmente dominante de “movimento social”, que o define por seu caráter não institucional e por sua atuação nas margens da ilegalidade:

Les mouvements sociaux sont ainsi supposés être principalement le fait d'*outsiders* du système politique contraints de s'exprimer dans la rue, par l'illégalisme et des stratégies de perturbation de l'ordre politique et social [Tilly, 1984]. Or le recours au droit constitue au contraire une forme d'action collective conventionnelle qui ne relevant donc pas du répertoire d'action des mouvements sociaux et caractérisant plutôt les groupes bien insérés dans le système politique, comme les groupes d'intérêts ou les *advocacy groups*. (AGRIKOLIANSKY, 2010, pg. 226)

Em *Les usages protestaires du droit*, Agrikoliansky discorre justamente sobre as bases de uma sociologia que expande tal concepção ao debruçar-se sobre as estratégias de institucionalização e judicialização das demandas oriundas de insatisfações coletivas, entendendo-as como constitutivas (e não deslegitimadoras) dos movimentos sociais. Trata-se da compreensão de que dentre um amplo leque de possibilidades de ação, os grupos reivindicativos podem optar por estratégias que vão desde as mais confrontativas às que se desenvolvem no bojo da institucionalidade – e de que ambas são legítimas e passíveis de análise. Indo além: para o autor, ignorar as estratégias jurídicas das lutas sociais é abster-se de assimilá-las em sua integralidade. Entendendo tal linha de raciocínio como correta, portanto, faz-se necessária uma argumentação que busque explorar as possibilidades de apropriação e usos subversivos das normas legais pelos movimentos e lutas sociais.

A concepção de que a lei e o Direito são passíveis de serem disputados e apropriados pelos sujeitos em situação de injustiça rompe com a visão simplista do “mito do direito” (SCHEINGOLD, 1974, *Apud*, AGRIKOLIANSKY, 2010) que caracteriza a lei como mero instrumento de dominação de classe, e relativiza a descrença quanto à capacidade de transformação da ordem social a partir de estratégias legais. Não se trata, absolutamente, de negar a relação entre o Direito formalmente

⁶⁸ Sejam elas movidas em nome da efetivação dos direitos fundamentais estabelecidos na letra da lei ou contestatórias das normas vigentes.

instituído e os processos de dominação classistas⁶⁹, mas de reconhecer que as normas jurídicas são passíveis de múltiplas interpretações e podem se constituir em instrumentos de luta para os grupos dominados.

Neste sentido, muito além da eficácia direta das estratégias jurídicas em mudar a sociedade, importa entender como o recurso aos instrumentos legais pode influenciar não só os movimentos sociais que deles se utilizam, mas também os indivíduos que vivenciam situações de injustiça embora não as percebam. Este raciocínio, por sua vez, respalda-se na crença de que o Direito, ao construir problemas públicos através de sua enunciação em linguagem e espaços formais, pode contribuir para a emergência dos conflitos, para a generalização das insatisfações e para a difusão das mobilizações.

Os processos de *naming*, *blaming* e *claiming* caracterizados pelo autor constituem-se, portanto, em etapas próprias ao processo de judicialização de conflitos e reivindicações. Quando determinada situação de desconforto vivida por um grupo é traduzida para a linguagem jurídica e nomeada como legitimamente “injusta”, de maneira a questionar e problematizar as normas vigentes, a perspectiva da luta por direitos alça-se a instrumento motivador da mobilização e age como instrumento de transformação de consciências. Dito de outra forma: a arena jurídica converte em problemas públicos demandas da esfera popular, de modo a generalizar casos naturalizados e/ou percebidos pela população como singulares; contribui, de tal forma, para a criação de precedentes que impulsionam a ação coletiva e orientam os movimentos sociais a buscar enquadrar suas reivindicações nos espaços legais possíveis (MEDEIROS, 2012, pg. 5).

É desta forma, portanto, que o recurso à legalidade é percebido como elemento constitutivo dos movimentos sociais. Na medida em que as lutas sociais solidificam a compreensão de que suas reivindicações são por direitos, seus repertórios de ação se ampliam de modo a incluir a estratégia jurídica como um dos caminhos possíveis para a conquista de seus objetivos. É importante sublinhar, no entanto, que o acionamento das instituições da justiça não configura uma forma superior de ação em relação às mais tradicionais empreendidas pelos movimentos sociais – não se trata, assim, de afirmar que o Direito oferece mais ou menos possibilidades de conduzir os pleitos populares à vitória, mas de discutir que a dimensão legal das mobilizações, entendida dentro de um contexto maior da luta e seus repertórios de ação, pode ser capaz de provocar disputas de sentido com as leis vigentes.

Como qualquer outro recurso de atuação, portanto, a estratégia de acionamento dos espaços jurídicos é sujeita a uma série de obstáculos e riscos.

Um primeiro possível obstáculo do recurso ao direito pelos movimentos sociais refere-se à distância entre as temporalidades da justiça e do conflito. Normalmente, o tempo de tramitação de um litígio jurídico é significativamente lento e pode não acompanhar as urgências e necessidades do conflito real, cuja dinâmica é fluida – a solução, em casos assim, pode ser apresentada quando já seja tarde demais, de modo a não contribuir para a satisfação dos objetivos dos movimentos. Como se verá mais adiante, os litígios que tramitam na área de tutela ambiental são uns dos que mais padecem com a demora de resoluções e, dentre outros fatores, este é um dos motivos que explicariam o exponencial aumento do número de soluções via celebração de termos de ajustamento de conduta.

⁶⁹ Um olhar por sobre a história social do Direito revela que há uma inquestionável vinculação histórica dos magistrados às classes detentoras de poder e, consequentemente, a conformação de um ethos bastante específico entre os agentes que possuem o capital necessário para acessar o universo jurídico como profissionais (BOURDIEU, 2011).

Somando-se ao obstáculo da dimensão temporal, que por si só pode ser responsável por promover um enorme descompasso entre as demandas de base dos movimentos sociais e as possibilidades de resolvê-las através do direito, a tradução dos conflitos em litígios também é apontada como um elemento potencialmente limitador das estratégias jurídicas acionadas pela ação coletiva organizada. Neste sentido, Agrikoliansky concorda com Bourdieu (1986) quando argumenta que a judicialização dos conflitos sociais pressupõe uma tradução das reivindicações sociais para a linguagem técnica do Direito, e que tal tradução redefine os termos das situações conflitivas que chegam ao Judiciário. A judicialização de demandas e necessidades ou, dito de outra forma, a entrada no campo judicial de conflitos inconciliáveis de interesses não ocorre, assim, sem uma redefinição completa da experiência corrente e da própria situação que esteja em jogo no litígio. Para Bourdieu, a tradução de interesses pré-jurídicos em causas judiciais atuaria como um instrumento neutralizador dos argumentos em disputa, pois o debate juridicamente regulado por profissionais da lei opera de acordo com normas racionais que organizam os fundamentos canônicos da ordem social instituída e não com quaisquer visões de mundo privadas.

Além disso, o processo de tradução de uma demanda comum em objeto judicializável pressupõe, na medida em que o campo jurídico detém o monopólio de um saber muito especializado e exclusivo, a mediação de agentes profissionais capacitados. Essa mediação traduz para os movimentos sociais a gramática técnica dos processos sociais e vice-versa: traduz as insatisfações e demandas populares para a linguagem do universo jurídico. Se, por um lado, as construções sintáticas⁷⁰ que caracterizam os processos lingüísticos dos textos canônicos produzem efeitos determinantes para que o campo jurídico possa exercer seu poder por sobre os grupos dominados através da relação de dependência que se estabelece entre “profanos” e profissionais, por outro é preciso ter em consideração a importância da mediação profissional para que o recurso ao Direito possa se consolidar como uma estratégia possível e desejável aos grupos organizados.

Em outras palavras: os advogados possuem a expertise necessária ao enquadramento das reivindicações sociais nos espaços possíveis de solução e mitigação dos conflitos pela via dos direitos constituídos e, de tal maneira, auxiliam os movimentos a discernir as oportunidades e os riscos do acionamento das instituições jurídicas como ferramentas de ação. A mediação jurídica faz-se essencial para que os não-especialistas possam acessar o universo ininteligível das regras e normas legais, mas, mais que isso, faz-se desejável na medida em que representa a possibilidade de previsão de soluções socialmente reconhecidas como imparciais, pois que definidas segundo as regras formais e logicamente coerentes de uma doutrina percebida como independente dos antagonismos imediatos.

Considerando, entretanto, o alto custo dos serviços jurídicos e as especificidades das reivindicações dos movimentos sociais, o papel dos advogados populares e do exercício do *cause lawyering* deve, neste sentido, ser ressaltado não apenas pelo auxílio na operacionalização das ferramentas da lei, mas também, e fundamentalmente, pelas disputas interpretativas e ideológicas que travam, ou buscam travar sempre que haja espaço para tal, no seio da doutrina jurídica de cunho liberal-conservador.

⁷⁰ Segundo Bourdieu, a retórica da autonomia, da neutralidade e da universalidade constitui a base das argumentações verbais do direito e o sustentáculo de sua força simbólica. A linguagem jurídica é caracterizada, assim, pela impersonalidade do enunciado objetivo; pela constituição do enunciador em sujeito universal imparcial e objetivo; pela generalidade e omnitemporalidade das regras que exprime; e pela referência a valores transsubjetivos que pressupõem a existência de consensos éticos em detrimento de valores individuais (BOURDIEU, 2011, p.215-216).

A ponderação de que as estratégias jurídicas dos movimentos sociais estão sujeitas a diversos tipos de riscos e obstáculos, torna possível a afirmação de que o potencial de êxito do acionamento do Direito como meio de solução ou mitigação de conflitos vincula-se à necessidade de condições e contextos favoráveis. Muito embora o recurso à disputa legal seja comum aos movimentos sociais de luta por reconhecimento e direitos, é preciso discutir as diversas dimensões que contribuem para que uma atuação nas margens da institucionalidade jurídica seja bem sucedida. Como já dito, Agrikoliansky trava tal discussão a partir de três considerações fundamentais sobre as condições necessárias para que o direito se constitua em repertório de ação: (a) a natureza institucional, jurídica, política e cultural do contexto no qual se insere o movimento afeta a disponibilidade e a eficácia das estratégias jurídicas; (b) o sucesso de tais estratégias depende do acesso a recursos e instrumentos específicos; e (c) a mobilização dos profissionais do direito possui um papel fundamental no processo de construção da relação entre os movimentos sociais e a arena judicial.

Se a análise estrutural dos sistemas jurídicos, embora relevante, é por demais superficial para explicar a dinâmica de engajamento dos movimentos sociais aos recursos de ação no âmbito da esfera judicial, faz-se necessário refletir sobre tal questão a partir da perspectiva dos atores que conformam a ação coletiva. É dizer: embora a permeabilidade das instituições da lei constitua um fator essencial para que a opção pela judicialização de conflitos e demandas seja considerada como possível e desejável, é preciso buscar compreender como, quando e por que as organizações da sociedade civil passam a perceber o direito como instrumento de atuação e luta.

4.1.2 A entrada do Ministério Público no repertório de ação da Ahomar

Muito já foi dito ao longo desta dissertação sobre as especificidades do Ministério Público no tocante às suas atribuições, organização funcional e posição singular no aparato jurídico do Estado. Imbuída da proteção dos interesses coletivos e metaindividualis através do zelo à constitucionalidade, a instituição vem-se conformando gradativamente como uma arena relevante para a mediação de conflitos e possível satisfação de demandas oriundas de diversas camadas e setores da sociedade. Ao ter como função central a defesa de tais interesses e ao atuar, em grande medida, em resposta à provocação de grupos e movimentos organizados, o Ministério Público problematiza as abordagens tradicionais, discutidas no tópico anterior, que conceituam os movimentos sociais a partir de seu caráter de ruptura com a institucionalidade. Constitui-se, na medida em que canaliza insatisfações e denúncias e opera através de preceitos de independência e autonomia, assim, em um *locus* privilegiado de análise das possibilidades de permeabilização da fronteira entre o Estado e a sociedade, e permite reflexões sobre o acionamento do espaço jurídico-institucional como estratégia de ações coletivas.

Considerando suficientemente discutidos os elementos que corroboram tais afirmações, interessa, neste momento, compreender as circunstâncias e mecanismos que possibilitaram o acionamento do Ministério Público Federal pela Ahomar. Sabendo que os movimentos sociais são heterogêneos e que não seguem uma cartilha que estabeleça a priori os momentos, instrumentos e formas de atuação, é preciso buscar entender as especificidades do contexto e das condições que possibilitaram ao grupo de pescadores incluir a estratégia de acionamento do *Parquet* em seu repertório de ação. Partimos dos pressupostos de que as circunstâncias internas da Associação – tais como seu nível de mobilização, organização e amadurecimento e sua capacidade de negociação e

articulação com os poderes públicos - e a conjuntura externa social, política e econômica na qual ela se insere constituem-se nas variáveis essenciais para a compreensão da opção pelo seu acesso às esferas institucionais e jurídicas de denúncias e reivindicações.

A utilização do Direito como ferramenta é produto de um determinado contexto de desenvolvimento da ação coletiva e soma-se a outras formas de atuação que também fazem parte do repertório de estratégias que dão corpo ao movimento social. Sendo assim, o recurso ao instrumental legal não pode ser analisado independentemente do conjunto das formas de ação disponíveis às organizações em determinados estágios. Tal compreensão sugere, portanto, que a opção pela judicialização acaba por representar mais uma dinâmica de continuidade do que de ruptura de suas trajetórias de mobilização. Por sua vez, o repertório de ação do movimento não pode ser completamente desatrelado de uma conjuntura externa mais ampla que caracteriza o momento histórico e as resistências em eclosão.

O acionamento do Ministério Público Federal pela Associação Homens e Mulheres do Mar da Baía de Guanabara é compreendido de acordo com esta linha argumentativa. A adoção de mobilizações que adentram as searas institucionais e jurídicas pelo movimento de pescadores desenvolve-se, assim, em coexistência com estratégias de ação de natureza confrontativa frente à ordem de legalidade instituída – não rompe, portanto, com o repertório tradicional das primeiras manifestações empreendidas pelo grupo, mas sim representa uma dinâmica de continuidade natural à luta e ao contexto de amadurecimento e oportunidades no qual ela se insere.

Há, portanto, ao menos dois vieses necessários de serem considerados para a compreensão da entrada deste tipo de atuação no repertório de ação da Ahomar: o primeiro deles refere-se à própria trajetória interna da organização da categoria pesqueira e, neste sentido, é fundamental a apreensão de sua história, organização e militância; o outro diz respeito à conjuntura política, econômica e social mais ampla da qual a Associação faz parte, qual seja, aquela relativa à agudização das contradições oriundas do processo de acumulação por espoliação que caracteriza o cenário nacional e reorganiza as resistências oriundas das comunidades populares e tradicionais diretamente atingidas. Os capítulos anteriores desta dissertação se ativeram a refletir sobre tais aspectos de maneira detalhada, mas cabe dedicar um pequeno espaço para discuti-los novamente, desta vez atentando à relação que possuem com o acionamento do Ministério Público pela Ahomar.

Sob um ponto de vista macro conjuntural, o conflito deflagrado entre pescadores artesanais e a Petrobras na Baía de Guanabara insere-se num contexto de hegemonia dos processos de acumulação por espoliação, que caracterizam a etapa atual do capitalismo e reorganizam as resistências e lutas por reconhecimento e direitos. No Brasil, e particularmente no Rio de Janeiro, tais processos são evidenciados na afirmação de uma política de desenvolvimento excludente e privatizante que, baseada em mecanismos de reprimarização da economia nas fronteiras de expansão dos setores produtivos e na imposição do modelo de “cidades-empresa” nos grandes centros urbanos, agudiza e expõe de maneira crescente os tensionamentos oriundos das contradições de classe e dos choques entre distintas rationalidades de percepção sobre o ideal desenvolvimentista.

De tal contextualização importa apreender, para os objetivos do presente tópico, os seguintes pontos: as reações que emergem dos impactos da divisão socioespacial dos ônus das políticas de desenvolvimento hegemônicas têm ocasionado o crescimento da conformação de ações coletivas de questionamento e problematização das dinâmicas de apropriação capitalista; a eclosão de conflitos de tal natureza, acentuada de maneira reveladora nos últimos dez anos, traz à tona insatisfações de diversos grupos da sociedade que, embora motivados por fatores objetivamente distintos, são impactados

pela mesma lógica de desenvolvimento do capital; a agudização dos processos de violência simbólica e direta direcionada às comunidades populares e tradicionais e a efervescência dos movimentos de resistência têm mobilizado um variado leque de atores em espaços de pesquisa e militância que se multiplicam e produzem estudos e instrumentos que empoderam as comunidades locais e legitimam suas demandas em torno da luta por justiça econômica, social e ambiental. Parece haver, neste sentido, a composição de uma rede que, através de bandeiras diversas, tais como direitos humanos, meio ambiente, direito à cidade e à autodeterminação cultural, publiciza o denominador comum das múltiplas lutas de maneira a fortalecê-las em suas especificidades.

É dizer: apesar da singularidade das lutas há entre elas um denominador comum que ajuda a tecer uma rede de solidariedade e articulação entre grupos e movimentos e entre eles e atores externos que atuam em diversas frentes de assessoria, publicização, pesquisa e militância. Esta rede, por sua vez, orienta e influencia de diversas maneiras as formas de mobilização e resistência dos grupos em situação de vulnerabilidade e conflito – passam, assim, a assumir um papel de relevância para a composição do cenário de desenvolvimento das lutas sociais.

A deflagração do movimento dos pescadores artesanais da Baía de Guanabara e a organização da Associação Homens e Mulheres do Mar não podem ser entendidas, portanto, de maneira isolada. Ainda que suas denúncias e demandas iniciais sejam bastante específicas à categoria da pesca, e, de maneira direta, não sejam compartilhadas por grupos que se organizam por outros motivos em outras partes da cidade, o contexto que as incita é claramente caracterizado pelo agravamento dos processos de acumulação por espoliação que, sob diversas facetas, atinge e desterritorializa as populações periféricas do país e do estado.

Não por acaso o tensionamento do conflito logrou atrair múltiplos atores, coletivos ou não, para se somarem à luta dos pescadores. Se inicialmente ela foi abraçada com mais facilidade por entidades ambientalistas, o acirramento do atrito e o acentuamento de seu caráter violento e repressivo fizeram com que dele se aproximasse organizações e atores preocupados com a situação de violação sistemática de direitos sofrida pela população de pescadores.

Em pouco tempo, conformou-se ao redor da Ahomar uma ampla rede de apoio formada por variadas entidades e profissionais de diferentes áreas, e considerá-la é fundamental para entender a trajetória recente da Associação. Possuem significativa relevância para o seu amadurecimento, assim, o conhecimento técnico proporcionado por pesquisadores, estudantes, grupos de trabalho e conselhos ambientais; o acúmulo de experiência, “*know how*” e capacidade de publicização e negociação de organizações como a Anistia Internacional, a Justiça Global e a FrontLine Defenders e a assessoria jurídica oferecida por advogados voluntários e grupos organizados, como o Centro de Assessoria Jurídica Popular Mariana Criola.

Muito embora a articulação desta rede tenha contribuído para a condução do conflito entre a Ahomar e a Petrobras e, especificamente, para a opção pelo acionamento do Ministério Público como um dos possíveis espaços de solução ou mitigação das demandas do pleito levantado pelos pescadores, é preciso sublinhar que todo o apoio por ela oferecido não se deu num vazio organizacional ou político. O movimento dos pescadores organizados pela Associação possui duas características que merecem ser destacadas e que também ajudam a explicar o trânsito entre ele e as esferas do poder público.

A primeira delas, e talvez a que desencadeie as demais, relaciona-se às particularidades da principal liderança da Ahomar. Pedro Correa⁷¹, fundador da Associação e presidente em exercício desde 2003, possui uma trajetória pessoal e profissional que o dota de um capital que o distingue de grande parte da base da categoria. Filho de um engenheiro civil e possuidor de um diploma de segundo grau completo, Pedro não é pescador de berço. Tendo perdido seu emprego como assistente administrativo em uma multinacional, tornou-se profissional da pesca artesanal em 1998 após ter ido morar em Magé com um cunhado pescador. Pouco tempo depois, em janeiro de 2000, houve o grande vazamento de óleo na Baía de Guanabara que catalisou a movimentação dos pescadores e alçou Pedro à posição de liderança que se mantém ao longo destes anos. Não se quer, com esta pequena retrospectiva de vida, questionar a organicidade e a capacidade de representatividade da liderança no meio pesqueiro, mas sim ressaltar que sua formação e experiência podem ter colaborado para a organização e estruturação da Ahomar, bem como para a pró-atividade da Associação em transitar por autarquias e espaços institucionais com relativa tranqüilidade.

A outra característica diz respeito à presença e à atuação da Ahomar em conselhos ambientais locais, autarquias governamentais da pasta de meio ambiente e audiências públicas relacionadas aos projetos potencialmente impactantes à pesca artesanal. A Associação, assim, sempre buscou ocupar espaços consultivos que de alguma forma tratassem de assuntos de seu interesse. A circulação em searas institucionais sempre fez parte do repertório de ação deste grupo de pescadores, de modo que o acionamento do Ministério Público deve ser entendido como um movimento de continuidade propiciado não só pelo apoio de assessorias externas, como também pelo próprio desenvolvimento e *modus operandi* da Ahomar.

Nós estamos bem maduros, os pescadores, a Ahomar, quanto a tudo isso. Nós não caímos mais no canto da sereia, não trocamos mais nosso ouro por espelho. Com toda nossa vivência, procuramos nos empoderar de todo esse mecanismo que existe em favor deles. Passamos a ocupar fóruns, comitês, conselhos consultivos e deliberativos. A Ahomar sempre participou de vários espaços assim, porque há necessidade e porque nesses espaços a gente pode colocar todas essas angústias e demandas da comunidade de pesca. (Liderança da Ahomar em entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

Estando discutidos os contextos que corroboraram para a adoção pela Associação Homens e Mulheres do Mar de estratégias institucionais e jurídicas de luta e resistência, cumpre, finalmente, o relato de como se deu objetivamente a entrada do Ministério Público Federal em seu repertório de ação.

Nas palavras da mesma liderança supracitada,

Nós não atuávamos só em protestos. Atuávamos também dentro das autarquias, pedindo explicações. Várias obras vinculadas aos grandes empreendimentos são irregulares e muitas vezes não prevêem compensação para as comunidades impactadas. Nós, pescadores artesanais, somos diretamente impactados porque toda a nossa economia é voltada para o espaço físico da Baía de Guanabara ou pelos recursos naturais que estão ali bem próximos às praias. Essas constatações foram nos levando a atuar de uma maneira que nós,

⁷¹ Nome fictício.

sozinhos, não conseguíamos. Começamos a procurar braços para nos ajudar, pessoas que estivessem dispostas a colaborar na luta. Voluntários, biólogos, advogados...

Na Ahomar nós sempre fizemos denúncias, mas não conhecíamos os canais. Depois de esgotar todo o diálogo com a Petrobras, nós começamos a usar as ferramentas que consideramos legítimas. Nós vemos um trabalho muito importante do Ministério Público junto à sociedade, e também o dever que o Ministério Público tem para com a sociedade. Juntamos todo material que tínhamos e, em março de 2009, entregamos ao Ministério Público Federal (MPF) e tivemos um bom retorno. (grifo nosso) (Entrevista realizada pela autora em janeiro de 2013)

Dentre estes “braços”, vários tiveram sua importância na construção da tática de açãoamento do *Parquet* pela Associação, mas os advogados voluntários merecem um destaque mais direto na apresentação dos “canais” de denúncia citados nos depoimentos.

Embora os pescadores tivessem, já em 2009, um considerável acúmulo de materiais técnicos produzidos em parceria com a rede de apoio que se somou à luta, a formulação de uma denúncia formal direcionada a um órgão de natureza jurídica e a construção de uma concepção estratégica deste tipo de denúncia pressupuseram, por todos os motivos enunciados no tópico anterior, a assessoria de profissionais capacitados que intermediassem a relação da Associação com o Ministério Público. Era preciso, neste sentido, enquadrar as reivindicações dos pescadores nos espaços possíveis de solução e mitigação dos conflitos pela via dos direitos constituídos ou, em outras palavras, traduzir as suas demandas em objetos judicializáveis. Mais que isso: era importante produzir uma representação que convencesse o procurador responsável da procedência e legitimidade do pleito trazido pela categoria.

As entrevistas realizadas no bojo desta pesquisa revelam a participação de dois atores distintos de assessoria jurídica prestada à Ahomar: a organização Mariana Criola de Advocacia Popular e o advogado autônomo voluntário Rodrigo Barbosa⁷². Ainda que os depoimentos evidenciem algumas informações desencontradas sobre a autoria e a operacionalidade de elaboração da denúncia, o documento final enviado ao Ministério Público é assinado somente pela Ahomar. Entendemos, pelos relatos e pelos diversos documentos⁷³ analisados por este trabalho, que ao longo da trajetória da Associação ambos os atores tiveram sua importância não só para a elaboração da representação, como também para o amadurecimento das estratégias e recursos institucionais e jurídicos acionados pelo grupo de pescadores.

Mais importante do que discutir quem teve mais ou menos participação direta na elaboração da representação, portanto, é entender as especificidades de cada atuação de assessoria e em que sentido elas se incorporaram à luta da pesca artesanal.

O Centro de Assessoria Popular Mariana Criola foi fundado em 2007 como afirmação da necessidade de defesa dos direitos humanos das populações vulneráveis no estado do Rio de Janeiro e atua a partir de três eixos: 1) acesso à terra, proteção ao território quilombola e proteção ao meio ambiente; 2) direito à moradia urbana e aos

⁷² Nome fictício.

⁷³ Constam assinaturas de advogadas da Mariana Criola e do advogado autônomo Rodrigo Barbosa em diversas atas de reunião realizadas no escopo do inquérito civil público instaurado pelo Ministério Público Federal.

serviços essenciais; e 3) criminalização da pobreza e dos movimentos sociais. De acordo com o texto de apresentação do site da organização, “as advogadas integrantes do Centro se propõem a contribuir, a partir do conhecimento teórico e da prática militante pedagógica da advocacia e da assessoria jurídica, para a emancipação social e, para isso, buscam respeitar a autonomia e a organização dos movimentos, em conjunto dos quais todas as estratégias são discutidas e definidas”⁷⁴.

Os serviços de assessoria jurídica popular possuem uma especificidade muito clara. Para além de buscar orientar de maneira voluntária movimentos e populações vulneráveis em matérias processuais e técnicas, compreendem o direito desde uma perspectiva ideológica crítica e buscam utilizá-lo de maneira a incentivar a autonomia e o empoderamento dos grupos atendidos no tocante ao reconhecimento de seus direitos. Os advogados e advogadas que atuam em assessorias populares exercem, desta forma, um papel profissional que é também militante. Neste sentido, Laura Medeiros⁷⁵, na época advogada da Mariana Criola, argumenta que:

A gente (os advogados e advogadas populares) não pode abandonar os movimentos ao autoritarismo do juiz. O papel dos advogados populares é esse: tensionar para que apareça esse autoritarismo do juiz; tensionar o direito de propriedade; tensionar o próprio capitalismo. Tensionar, por exemplo, que os interesses da Petrobras sejam mais importantes que os dos pescadores. (Entrevista concedida à autora em janeiro de 2014)

A chegada do Centro de Assessoria ao conflito entre a Ahomar e a Petrobras ocorreu em 2009 por ocasião da ocupação, que durou 40 dias, que os pescadores promoveram nos dutos do Projeto GLP. Alegando que a manifestação do grupo impedia a continuidade das atividades do empreendimento, o Consórcio GLP Submarino ingressou, em 17/04/2009, com uma ação cautelar com pedido de liminar⁷⁶ contra a Ahomar, visando impedir a mobilização dos pescadores próximo ao local de execução da obra. Em 14/05/2009 a manifestação foi duramente reprimida por forças policiais não autorizadas a cumprir qualquer tipo de decisão judicial.

Um membro da Comissão de Direitos Humanos da Alerj recebeu denúncias de que tinha um conflito na Baixada muito tenso, de um pessoal que estava proibindo a Petrobras de trabalhar. Aí um dia teve um tensionamento tão grande que eles prenderam as lideranças. Nós (da Mariana Criola) fomos chamadas para a delegacia. Quando chegamos lá uma coisa me surpreendeu: tinham outros advogados! Eu nunca cheguei num lugar que tivessem outros advogados querendo advogar para a comunidade. Não queriam que a gente advogasse pra comunidade, por que? Porque eles já eram advogados da Ahomar no processo de vazamento do petróleo na Baía de Guanabara. Mas enfim, a gente começou a acompanhar todo esse tensionamento e tentar fazer um acordo com o Consórcio para indenizar os pescadores pelos dias não

⁷⁴ www.marianacriola.org.br, acessado em 10/04/2014.

⁷⁵ Nome fictício.

⁷⁶ Que condenava a Ahomar à obrigação de fazer, consistente em não obstar a continuidade das obras do empreendimento, sob pena de multa diária de R\$ 100,00 (cem reais), posteriormente elevada para R\$ 200,00 (duzentos reais).

pescados. A Prefeitura bloqueou a obra da GDK, e aí depois é que começou a pior fase de ameaças ao Pedro.

(...)

Fomos para a delegacia e tiramos o pessoal. Depois disso a gente começou a ir muito a Magé, assim como o pessoal da Justiça Global. A própria forma como a gente fala e se posiciona faz com que o povo comece a confiar no nosso trabalho. Começamos a fazer reuniões, explicar. Isso é o que a gente chama de assessoria jurídica. (Laura Medeiros em entrevista concedida à autora em janeiro de 2014)

De acordo com tais depoimentos, outros advogados já estavam cientes do conflito entre os pescadores e a Petrobras na Baía de Guanabara e atuavam de maneira mais pontual nas demandas cotidianas da categoria. Embora possa ter causado um primeiro estranhamento ou desconfiança entre os profissionais mais antigos e familiarizados com o pleito da pesca artesanal, a chegada da Mariana Criola atribuiu ao contexto conflitivo e à situação de litígio um novo sentido. Se até então os profissionais envolvidos com a luta da Ahomar eram majoritariamente atrelados discursiva e instrumentalmente à pugna ambientalista, o Centro de Assessoria Popular, acionado pela CDH/Alerj e por organizações como a Justiça Global, adentrou o embate pela via dos direitos humanos e cumpriu uma função, relacionada às consequências do tensionamento do conflito e à agudização da situação de vulnerabilidade dos direitos e da segurança dos pescadores em resistência, bastante específica de orientação jurídica ao movimento.

O fato é que eles (os pescadores) começaram a ficar muito ameaçados, uma situação de ameaça real. Gente entrando armada dentro da Baía de Guanabara. Tinham pessoas sendo assassinadas e a polícia conduzia os inquéritos numa tentativa de criminalização da Ahomar e, principalmente, do Pedro. Ele tinha muito processo penal, em dado momento tinha uns dez. Eu me lembro de a gente indo participar das audiências criminais e acabando com os processos, a gente fez todo esse trabalho. E depois eu me lembro também do Pedro indo pro Programa de Defensores. Ele foi o cara que começou a fazer o Programa existir para que ele existisse. Ele só queria pescar, mas acabou se tornando defensor dos direitos humanos por falta de opção, porque se ele não se tornasse ele ia morrer. Então nós da Mariana Criola tensionávamos o Programa Estadual e o pessoal da Justiça Global ficava mais em cima do Programa Federal (...) Era o trabalho de acompanhar as mudanças de hotel, as condições em que ele estava, isso tudo. (Laura Medeiros em entrevista concedida à autora em janeiro de 2014)

Os processos criminais e as demandas relacionadas à inclusão de Pedro Correia no Programa Nacional de Defensores dos Direitos Humanos foram, portanto, os principais objetos de trabalho jurídico das advogadas do Mariana Criola.

A construção de um discurso que relacionasse os impactos ambientais decorrentes das obras da Petrobras à violação de direitos sistematicamente sofrida pelos pescadores da Baía de Guanabara; a elaboração de estratégias que expusessem a situação de violência à qual estavam sujeitos aqueles que se organizavam em resistência aos mecanismos de territorialização da empresa na bacia hidrográfica e a gradativa politização da questão ambiental e das demandas da pesca artesanal atingida por grandes projetos de desenvolvimento, são algumas das contribuições - bastante

presentes na representação enviada pela Ahomar ao Ministério Público - que podem ser atribuídas, embora não somente, à participação da assessoria jurídica popular no momento de acirramento⁷⁷ do conflito em questão.

Num outro sentido de exercício profissional, Rodrigo Barbosa, que até hoje advoga para os pescadores, também é peça chave para a compreensão da dimensão jurídica das estratégias de luta travadas pela Associação Homens e Mulheres do Mar.

As entidades de defesa do meio ambiente foram as primeiras a se aproximar da luta dos pescadores da Ahomar. Trouxeram consigo a apropriação de um conhecimento técnico fundamental acerca dos impactos ambientais decorrentes da instalação de grandes obras, o acúmulo de experiências em conflitos motivados pelo choque entre distintas rationalidades de compreensão da relação homem-natureza, a familiaridade com os trâmites jurídico-institucionais de cumprimento da legislação ambiental referente às etapas de licenciamento de empreendimentos industriais e a cotidiana participação em audiências públicas, mesas de negociação e fóruns consultivos, e, com isso, exercearam um papel fundamental no processo de enquadramento das demandas imediatas da categoria pesqueira em pleitos mais amplos relacionados às implicações do projeto hegemônico de desenvolvimento para os ecossistemas e comunidades deles dependentes.

Advogado privado especialista em direito ambiental e militante desta rede de movimentos ambientalistas, Rodrigo Barbosa começou a acompanhar a Associação logo em 2007, ano de sua institucionalização – o fez, em um primeiro momento, menos como advogado e mais como apoiador da causa levantada pela categoria pesqueira.

Eu era coordenador geral da Apedema em 2007, e neste ano já tinha interesse em fazer o mapa de exclusão da pesca. A Petrobras estava começando com o projeto GNL e eu fui chamado para uma mesa de diálogo com os pescadores. Nesse mesa perguntaram a minha opinião sobre o projeto, e eu disse que não tinha opinião porque não era pescador. Saí dessa mesa e fui pra Magé. Falei pro pessoal: “olha, ali não tem pescador não, ali é só pra inglês ver⁷⁸”. A Ahomar tinha acabado de ser criada, então quando eu voltei pra participar da mesa já levei comigo o Pedro e pescadores de outros pontos da Baía de

⁷⁷ O acompanhamento de grupos de assessoria jurídica popular aos movimentos sociais tende a concentrar-se em momentos de maior acirramento dos conflitos que estejam em questão. Isso se dá por alguns motivos: há um sem número de demandas urgentes e paralelas para um número restrito de advogados e advogadas; a estrutura das organizações de assessoria nem sempre é suficiente para atender permanentemente o grande número de grupos assessorados; há uma preocupação quanto à construção de autonomia destes grupos e, portanto, as relações de dependência não são incentivadas. No caso do acompanhamento da Mariana Criola na luta da Ahomar, Joana Cunha, em entrevista concedida à autora em janeiro de 2014, relata o seguinte: “Tem uma fragilidade da própria Mariana Criola. Trabalhamos muito na pressão, mas aquela continuidade a gente não consegue ter. Condição de sobrevivência, entende? Até hoje a gente não somos uma instituição que se mantém. Nesse processo da Ahomar éramos nós que custeávamos tudo. O sindicato dava dinheiro pra gasolina, a Justiça Global arrumava uma carona. Às vezes não tínhamos dinheiro pra ir pra Magé. (...) A hora de sair (da assessoria de um movimento) é a hora que já dá pra sair minimamente. Tinha um conflito super acirrado: reintegração de posse, contestações, defesas. Eram 10 processos de criminalização, e eles foram acabando. Geralmente os conflitos são assim. Tem os momentos de maior tensão e vão acalmando. Têm os processos que vão andar 10 anos, mas a demanda não é a mesma, é pequena. Esses não tem como a gente acompanhar”.

⁷⁸ Ao ser perguntado sobre quem eram os “pescadores para inglês ver”, Neves respondeu: “É gente que não é pescador de fato, é pescador de direito. Às vezes que só tem a carteira, às vezes que é político, mas milita junto a pescador. Então (pescador para inglês ver) é gente que não vai pra água. Não to dizendo que não pode ter sido pescador no passado e que tá afastado da condição. Mas os que estavam ali eram os que conseguiam conversar com a Petrobras. O que ia acontecer naquela mesa? A Petrobras ia oferecer alguma coisa, eles iam aceitar e tudo certo. Aquela construção era pra isso.”

Guanabara. Aconteceu que a mesa de diálogo acabou, porque eles não queriam dialogar com pescador de verdade. Foi aí que começou a minha relação com a Associação e com a pesca. Eu como representante do movimento ambiental, o Pedro como representante do movimento de pescadores. Depois é que foi afinando pra questão jurídica.

(...)

Eu não entrei como advogado da Ahomar, institucional. Eu fazia o que eu faço com o movimento ambiental: eu dava apoio. Só que a confiança e o relacionamento foram aumentando. (...) Eu sou advogado e ganho dinheiro como advogado, mas gasto dinheiro como ambientalista. Todo o meu trabalho é voluntário. (Entrevista concedida à autora em 09/04/2014)

Há também, portanto, uma militância incutida na prática profissional deste advogado, e tal militância, no âmbito jurídico, reside em disputar com o direito conservador tradicional os sentidos de compreensão do meio ambiente e a afirmação/consolidação dos direitos metaindividuais. Nas palavras de Rodrigo:

O direito ambiental é absolutamente novo e seus conceitos não vêm do direito. O que o juiz tradicional entende? O direito à propriedade como inquestionável, a família como célula e por aí vai. Aí vem o direito ambiental e permite o limite da propriedade. Você, proprietário, tem que se restringir pra não prejudicar o meio ambiente. Isso é uma coisa nova. Até a Constituição de 1988 não existia, o proprietário podia tudo. O Judiciário muitas vezes não entende isso. A dificuldade dos pescadores no Judiciário é essa. Eles são cartesianos.

(...)

Vai na lei e pega o conceito de meio ambiente. Você vai ver que o social está embutido, o ser humano está lá. Meio ambiente é um pleonasmo, mas a expressão vingou juridicamente. Tanto está na lei que a questão sociocultural é abordada nas exigências do licenciamento ambiental. Quem diz o que é o meio ambiente não é o advogado. Então a construção do que é meio ambiente é biológica, sociológica, antropológica. Nessa confusão toda de sentidos é que tem o pescador. Ele está no meio de uma confusão que ele não criou, mas ele tá ali, ele existe ali há muito tempo e precisa de soluções que muitas vezes não são tomadas ou demoraram muito justamente por causa dessa confusão de sentidos sobre o meio ambiente.

(...)

Hoje em dia você não vê um órgão ambiental negar licenciamento, eles sempre dão um jeito de fazer. Não pode ser assim, tem que ter um limite. Tem legislação para reger comunidades tradicionais, como as de pescador. O que é comunidade tradicional? É aquela que estava antes de a gente chegar e precisa estar depois que a gente sair. Isso não vai acontecer com os pescadores, porque eles estão sendo expulsos da Baía de Guanabara. O argumento da Petrobras é que eles são uma empresa brasileira e que se eles estão tomando o espaço da Baía de Guanabara é porque o povo brasileiro quer. Uma minoria tem que suportar. Tudo bem que a minoria tem que se adaptar, mas se está tendo uma tomada de território, ainda mais sendo ele tradicional, ela tem que ser compensada. Essa é a briga. Tem uma legislação que não é muito levada em conta.

O trabalho de Rodrigo junto à Ahomar, subsidiado por elementos sólidos do direito ambiental e por um conhecimento detalhado das legislações ambientais e de comunidades tradicionais, pautou-se, inicialmente, pelo exame minucioso dos EIA/Rima dos empreendimentos da Petrobras instalados ou em fase de instalação na Baía de Guanabara. A partir das inconsistências e/ou omissões encontradas em tais documentos, muitas das denúncias realizadas pelos pescadores puderam ser embasadas e legitimadas tendo por referência as próprias normas legais de regimento dos licenciamentos ambientais dos empreendimentos em questão. A formulação e a enunciação de denunciações fundamentadas em preceitos jurídicos, por sua vez, caracterizam todo o corpo da representação enviada pela Associação ao Ministério Público Federal, de maneira a qualificá-la; ao mesmo tempo, a apreensão, por parte das lideranças dos pescadores, do recurso discursivo de legitimação de suas denúncias através do enquadramento das mesmas nas legislações competentes existentes, passou a ser uma característica do movimento, estando sempre presente em suas ações.

Considerando estas diferentes entradas dos atores de assistência jurídica no decorrer da trajetória da Ahomar, bem como suas especificidades de atuação profissional e militância, parece correto afirmar que o acionamento do Ministério Público através do envio de uma representação assinada pela Associação foi obra de várias mãos. Não se trata de mensurar que profissional ou organização teve mais ou menos peso direto na elaboração do documento, mas de sublinhar a hipótese de que a trajetória do movimento de pescadores foi subsidiada por uma ampla rede de apoio que, diversa em suas bandeiras, práticas e estratégias discursivas, contribuiu para que as demandas da categoria pesqueira ultrapassassem suas particularidades – sem ignorá-las – e fossem enquadradas em processos e instrumentais jurídicos mais amplos. Foi, portanto, uma confluência de fatores internos e externos que propiciou a elaboração do entendimento de que, dentre tantas outras estratégias, a entrada do *Parquet* no repertório de ação da Ahomar poderia representar um caminho de solução ou mitigação do conflito instaurado.

4.2 A Trajetória Institucional da Denúncia: da Representação à Ação Civil Pública

Juntamos todo material que tínhamos e, em 2009, entregamos ao Ministério Público Federal (MPF) e tivemos um bom retorno. O MPF fez um estudo antropológico que verificou realmente que havia seriedade nas nossas denúncias e que elas deveriam ser investigadas. Após verificar irregularidades no processo de licenciamento e de execução daquelas obras todas, o procurador chamou a Petrobras para uma possível conciliação, um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC). E ficamos espantados, porque a Petrobras, de forma leviana, não aceitou. Então o MPF propôs uma ação civil pública, e isso mostrou que todas nossas denúncias são legítimas, porque significa que elas foram comprovadas por um órgão competente que é o MPF, fiscal da verdade do Judiciário, fiscal de todas essas autarquias. Pena que não depende só do MPF, depende do Judiciário que costuma ser muito lento e também costuma ser muito frágil nessa questão de pressão política. A Petrobras faz uma pressão muito grande dentro dos governos, dentro da política brasileira. Então é tudo muito lento e

vai continuar sendo assim enquanto o Judiciário sofrer influências políticas. (Liderança da Ahomar. Entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

4.2.1 Da recepção da representação à instauração do inquérito civil público

Em 23/04/2009, a Ahomar protocolou uma representação no Ministério Público Federal diante dos impactos socioambientais decorrentes da instalação dos projetos GNL (Terminal Flexível de Gás Natural Liquefeito na Baía de Guanabara) e GLP (Instalações do Terminal da Ilha Comprida, Adaptações do Terminal Aquaviário da Ilha Redonda e Dutos de Gás Liquefeito de Petróleo na Baía de Guanabara) na região da Praia de Mauá/Magé.

De maneira a contextualizar os empreendimentos questionados, o documento lista - a partir de informações contidas em EIA/Rimas, resoluções de órgãos ambientais e informativos institucionais – uma série de projetos da Petrobras⁷⁹ alocados em territórios pertencentes à bacia hidrográfica da Baía de Guanabara. Almeja, com isso, sistematizar os impactos diretos e indiretos⁸⁰ das instalações na atividade pesqueira artesanal e aferir a presença ou omissão de medidas compensatórias ou mitigadoras conferidas pela empresa à categoria. Além disso, objetiva demonstrar que o território em questão é saturado por grandes obras potencialmente causadoras de danos ao meio ambiente e à população dele dependente, e que embora os estudos de impacto ambiental sejam realizados de maneira fragmentada, os impactos causados por cada uma dela são cumulativos e, muitas vezes, permanentes.

Após a exposição de um foto-relatório de impactos visíveis causados pelos projetos GNL e GLP à praia de Mauá e às embarcações de pesca artesanal, a representação se atém a justificar juridicamente a responsabilidade objetiva da Petrobras por quaisquer danos aos pescadores causados por sua atividade na região. Argumentando que a Petrobras é uma empresa estatal brasileira de economia mista que opera concessões do Estado brasileiro e acionando a sistemática da responsabilidade civil adotada no Brasil, o documento da Ahomar sublinha o dever estatal “de ressarcir as vítimas de seus comportamentos danosos, independentemente da culpabilidade, como corolário da própria noção de Estado de Direito”. (Representação, 2009, p. 30)

⁷⁹ “A peça não faz distinção entre setores da Representada, sendo o entendimento de que a Petrobrás é uma empresa única e responde por todos os seus empreendimentos indistintamente independente de que setor ou divisão execute, contrate, pague ou responda pelo contrato”.
(Representação da Ahomar ao MPF, pg. 2).

⁸⁰ Na fase de implantação do empreendimento: sonorização excessiva e de alto volume; revolvimento do fundo da Baía com assoreamento de locais de pesca; turbidez da água em função do revolvimento do fundo do mar pelo batimento de estacas; estiramento de cabos de aço que impedem a passagem dos barcos no caminho normal de saída da praia para a Baía; manobra de grandes embarcações envolvidas nos empreendimentos e impedimento do lançamento de redes de pesca; instalação de dutos que impedem a circulação de barcos de pesca; danos às embarcações de pesca em decorrência do grande tráfego de grandes navios em rota pré-definida e comunicada; liberação de materiais particulados e afugentamento de peixes; supressão de mangues e prejuízo à migração de peixes; mortandade de peixes em função do derramamento excessivo de óleo. Na fase de operação: redução de espaço físico para a atividade de pesca artesanal e redução de oferta de peixes na medida em que os terminais aquaviários da empresa estão situados nos melhores pesqueiros da Baía de Guanabara. (pgs. 22-23)

Entendendo os conceitos de dano temporário e dano permanente segundo concepções da própria Petrobras, a representação dos pescadores questiona a forma pela qual foram mensurados os efeitos dos projetos em análise para a pesca. Segundo a Ahomar, as indenizações realizadas pela empresa no âmbito dos danos temporários decorrem da simples caracterização da atividade pesqueira e não entra nos méritos de sua quantificação, legalidade e adequação⁸¹. Em relação aos danos permanentes, a Associação relata a possível existência futura de uma zona de exclusão da pesca no entorno das instalações; a limitação dos horários de pesca em decorrência do trânsito de embarcações; a redução do espaço físico e a redução da oferta de pescado. De acordo com o texto de denuncia, a Petrobras não teria apresentado nenhuma medida compensatória pelo cerceamento do direito de pesca.

Antes de listar os pedidos finais, o documento faz menção ao desrespeito da Petrobras às obrigatoriedades de serem consultados o Conselho Consultivo da Unidade de Conservação da Baía de Guanabara⁸² e o Comitê da Baía de Guanabara⁸³ para o licenciamento ambiental do empreendimento e de ser realizado um estudo de sinergia⁸⁴ das obras.

Por fim, requere que o Ministério Público Federal determine à Petrobras em forma de recomendação ou termo de ajustamento de conduta os seguintes pontos: a) indenização pelos danos temporários decorrentes das obras do projeto GNL para os pescadores da Associação e para os demais que sejam diretamente atingidos pela obra; b) suspensão das obras do GLP e do Terminal Aquaviário da Ilha Redonda até que sejam pagas as devidas indenizações; c) que não sejam iniciadas, até que sejam pagas as indenizações, as obras de dragagem da bacia de evolução, de abertura do canal de acesso para o Terminal Aquaviário da Ilha Comprida, do sistema de dutos terrestres e submarinos que efetuarão o transporte de produtos líquidos entre o Comperj, a Reduc e o Taic e do gasoduto que interligará o sistema de gasodutos Cabiúnas-Reduc para suprimento de gás natural ao Comperj; d) que sejam devidamente consultados para o licenciamento ambiental os comitês e conselhos; e) que sejam realizados os estudos de sinergia devidos; e, por fim e de maneira a ressaltar todos os pontos de requerimento: f) que sejam suspensas as obras por constatação de falhas ao longo de todo o processo de licenciamento.

A representação da Ahomar foi encaminhada à área de tutela coletiva da Procuradoria da República no Município de São Gonçalo, encarregada de atender as demandas vindas de Magé. À época, apenas um procurador atuava em tal setor e, portanto, quaisquer demandas relacionadas à seara ambiental eram de sua responsabilidade. Tal constatação é de fundamental relevância para esta pesquisa e para a compreensão do encaminhamento dado à denuncia dos pescadores pelo *Parquet*. Como já discutido, os obstáculos à generalização da forma de atuação do Ministério

⁸¹ De acordo com os pescadores, em dois anos de obras da fase aquática do empreendimento a pesca foi prejudicada 80% do tempo. Chega-se, tendo como base os cálculos apresentados na representação, a uma média de 584 dias a serem indenizados a uma diária de R\$56, ou seja, R\$32.704 para cada pescador da praia de Mauá e adjacências. A este montante deveria se somar, ainda, os danos provenientes da finalização da obra.

⁸² Parágrafo 3º do artigo 36 da lei 9.985/2000 (Sistema Nacional de Unidade de Conservação).

⁸³ Artigo 52 da lei nº 3239, de 02 de agosto de 1999 que instituiu a política estadual de Recursos Hídricos. Dispõe que os Comitês de Bacia Hidrográfica são entidades colegiadas, com atribuições normativa, deliberativa e consultiva.

⁸⁴ Lei 3111 de 18 de novembro de 1998. “Quando houver mais de um EIA/RIMA para a mesma bacia hidrográfica, a Fundação Estadual de Engenharia e Meio Ambiente deverá realizar a análise conjunta dos empreendimentos para definir a capacidade de suporte do ecossistema, a diluição dos poluentes e os riscos civis, sem prejuízo das análises individuais dos empreendimentos.”

Público impõem a necessidade de se olhar com mais atenção para a prática cotidiana dos profissionais que atuam na instituição e, neste mesmo sentido, o procurador em questão possui algumas características e experiências que merecem ser consideradas.

Antes, entretanto, de adentramos a dinâmica empírica do processo de institucionalização da representação em destaque, alguns pontos acerca do funcionamento e da estrutura do Ministério Público merecem ser relembrados.

A instituição estudada goza, para o cumprimento de suas atribuições, de relativa autonomia funcional, estrutural e diretiva. Por tais garantias constitucionais, é possível afirmar que, ao menos normativamente, inexistem relações de subordinação entre os membros do Ministério Público e que os vínculos hierárquicos existentes em sua estrutura subsumem-se a questões meramente administrativas. Sendo assim, a autonomia funcional estabelecida na Constituição Federal – tanto em seu aspecto institucional, marcando a autonomia em relação aos demais Poderes do Estado, quanto em relação ao exercício interno das atribuições ministeriais, que marca a independência dos promotores e procuradores em relação à hierarquia superior do *Parquet* – relaciona-se com o que se convencionou chamar “Princípio do Promotor Natural”.

O “Princípio do Promotor Natural” constitui-se de regras que estipulam qual promotor ou procurador atuará em qual hipótese. Tais regras, pré-estabelecidas em lei, compreendem não apenas as atribuições do Ministério Público como também a forma como os procedimentos institucionalizados no *Parquet* devem ser distribuídos para um órgão interno específico e, dentro deste, para algum promotor/procurador. Busca-se, com isso, garantir uma atuação institucional livre de interferências políticas, isto é, que nenhuma autoridade poderá escolher um promotor ou procurador específico para conduzir um processo ou procedimento investigatório a cargo do Ministério Público. (CARNEIRO, 1989, *Apud* SOARES, 2007)

Se, por um lado, tal Princípio é constitutivo da própria natureza de independência e autonomia do Ministério e, neste sentido, precisa ser garantido para evitar a permeabilização da instituição a quaisquer interesses externos, por outro, ocasiona alguns efeitos colaterais que devem ser objeto de reflexão, dentre os quais: as regras de distribuição que regem o encaminhamento das denunciações para os promotores e procuradores de cada área de atribuição, por serem sempre objetivas, não levam em conta o acúmulo de experiências ou especialidades que o profissional possa ter em determinados tipos de litígio; o pressuposto de autonomia que estrutura a conduta funcional do *Parquet* tende a gerar um acentuado insulamento de seus membros que, consequentemente, podem atuar de maneira díspar sobre temas semelhantes. Não por acaso, portanto, foram criadas, para vincular as atribuições e a necessidade de independência a um modelo organizacional de coordenação e planejamento, as Câmaras de Coordenação e Revisão⁸⁵ de assessoria ao trabalho dos agentes do Ministério Público.

⁸⁵ O Art. 2º da Resolução nº40 do Conselho Superior do Ministério Público Federal estabelece que “as Câmaras de Coordenação e Revisão são organizadas por matéria e distribuídas pelos seguintes setores: Ordem Jurídica – 1ª Câmara: matéria constitucional e infraconstitucional; 2ª Câmara: matéria criminal e controle externo da atividade policial. Bens e Pessoas – 3ª Câmara: consumidor e ordem econômica; 4ª Câmara: meio ambiente e patrimônio cultural; 5ª Câmara: patrimônio público e social; 6ª Câmara: comunidades indígenas e minorias.”

Em entrevista concedida a esta pesquisa, o procurador responsável pela representação enviada pela Ahomar, Maurício Jimenez⁸⁶, discutiu tais questões a partir de sua experiência, e alguns trechos de seu depoimento merecem ser destacados:

O interessante dessa independência é que você acaba tendo um órgão bastante plural em termos de entendimentos sobre o que é o correto em determinados casos concretos. Então você vai ter procuradores que vão ser mais favoráveis a uma população prejudicada em relação a um conflito socioambiental, por exemplo, e outros que vão ser menos. Isso, eventualmente, pode ser ruim para o grupo vulnerável que depende da atuação do Ministério Público. É um efeito colateral da independência dos membros, enfim, uma decorrência da própria independência do órgão. Mas talvez, internamente, seja exatamente por essa independência ser valorizada que a gente tem plena liberdade para atuar conforme nossa convicção.

(...)

Eu acho essa questão da distribuição objetiva positiva. Muitos colegas discordam. Tem gente que acha que o colega que tem experiência tem que ter preferência para atuar em determinada área, tá bom, concordo, mas quando você vai colocar isso numa regra objetiva que impeça qualquer tipo de interferência política ou qualquer critério subjetivo, como você vai dizer quem sabe mais e quem sabe menos? Então, ainda que eu ache que esse critério possa gerar que alguém que não tenha tanto contato com um tema seja obrigado a atuar nele, ainda acho que o critério tem que ser objetivo. E aí pressupõe-se que todo procurador da República tenha um conhecimento básico para atuar em todos os temas.

(...)

Dentro do Ministério Público há um espaço de coordenação que é feito pelas Câmaras. No estado do Rio, hoje em dia, essa coordenação é feita de forma bastante freqüente. Há o costume de mensalmente todos os colegas que têm atuação fazerem discussões sobre os problemas comuns e tal. Então há debate, mas ele é no nível de troca de experiência, troca de ideias. (...) Se você procurar, por exemplo, a 4º ou 6º Câmara, elas podem provavelmente te oferecer um posicionamento a respeito de determinado tema, e este posicionamento é o que a maioria dos colegas acaba seguindo. Mas não é garantia de que em determinado caso aquele vai ser o entendimento seguido, porque a palavra final é a do procurador do caso, e tem que ser, porque é isso que lhe garante independência. Então enfim, a independência tem efeitos colaterais, mas não acho que isso tenha que ser mudado. É um ônus de uma prerrogativa: é melhor garantir essa independência, ainda que ela traga como ônus esse isolamento. (Entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

Em acordo com o “Princípio do Promotor Natural” e com as circunstâncias estruturais e funcionais objetivas da Procuradoria da República no Município de São Gonçalo, a representação da Ahomar caiu nas mãos do procurador supracitado. Entretanto, muito embora os pressupostos de distribuição imparcial tenham sido respeitados, o fato de ter sido ele o único profissional responsável pelo acompanhamento de litígios ambientais na Procuradoria em 2009 – ou, em outras

⁸⁶ Nome fictício.

palavras, a vantagem de tal previsibilidade - resultou favorável à recepção do movimento dos pescadores e ao tratamento de suas demandas.

Jimenez foi o procurador que, em 2008, propôs a ação civil pública determinando a paralisação das obras do Comperj. Já possuía, portanto, um significativo acúmulo de conhecimento referente aos termos dos conflitos emergentes dos impactos da indústria do petróleo na Baía de Guanabara.

Tudo que está na competência territorial de Magé cai na Procuradoria que tem atribuição pra São Gonçalo. E na área de tutela coletiva só tinha o Jimenez. Então só podia ser ele. Como a nossa representação tinha a ver com meio ambiente e minoria, foi parar pra ele. Então ele sabia que ia cair na mão dele e a gente também já sabia previamente. (grifo nosso)

(...)

A nossa representação caiu nele, e foi ótimo isso. O Jimenez já estava mexendo com o contexto do Comperj desde 2007. Há pouco tempo atrás até teve uma decisão que cancelou as licenças, você viu? Foi ele que abriu o inquérito e tocou todo esse processo alegando que o licenciamento do Comperj estava incompleto, que o Ibama não havia participado, aquela coisa toda que depois foi comprovada.

(...)

O Jimenez estava naquela questão do Comperj, então chegou essa questão do GNL/GLP e ele abraçou a causa e forçou mesmo a Petrobras a fazer o acordo porque ele tinha a convicção de que tava tudo errado, que faltava mensurar os danos causados aos pescadores. Você vê muito procurador á deixando o negócio correr frouxo, e ele comprou a briga porque a briga era justa. E além disso: ele estava seguindo uma teoria dele de antes, que era a do Comperj. Era a mesma coisa. A mesma coisa que aconteceu lá tava acontecendo de novo. (Rodrigo Barbosa em entrevista concedida à autora em abril de 2014) (grifo nosso)

Não dá para escolher o procurador pra encaminhar a representação, então nesse caso da Ahomar foi quase que uma sorte. É raro, mas acontece. Foi um presente. (Laura Medeiros em entrevista concedida à autora em janeiro de 2014)

A experiência prévia do procurador nas investigações relativas aos mecanismos de implantação do Complexo Petroquímico do Rio de Janeiro fez com que a Ahomar e seus advogados já o conhecessem por seu trabalho - considerado positivo para as comunidades impactadas pelas obras da Petrobras - na região da Baía de Guanabara. Num outro sentido, esta mesma experiência garantiu que o procurador já tivesse, antes mesmo do contato direto com os pescadores, uma relação de familiaridade com o tipo de pleito trazido pela Associação, além de um conhecimento do campo e dos atores dele componentes.

A proximidade entre a organização representante e o profissional ministerial, construída, portanto, desde antes da institucionalização da denúncia, viria a ser um dos elementos caracterizadores da forma de condução do procedimento administrativo instaurado pela área de tutela ambiental da Procuradoria da República no Município de São Gonçalo.

No dia 27/04/2009, apenas quatro dias após a protocolização da representação da Ahomar, o Ministério Público Federal instaurou o inquérito civil público

1.30.020.000044/2009-53 para apurar as denúncias e demandas dos pescadores artesanais impactados pelos projetos GNL e GLP instalados na praia de Mauá.

4.2.2 O inquérito civil público e a legitimação das denúncias da Ahomar

Após a institucionalização de uma representação julgada procedente, a instauração de um inquérito civil público dá início a um processo investigativo que tem como objetivo consolidar uma base probatória que corrobore e legitime as denúncias realizadas pelos atores acionadores do Ministério Público. Visando adquirir informações e elementos capazes de formar seus convencimentos, os procuradores responsáveis pelos litígios promovem inspeções e diligências, colhem depoimentos e oficiam a todos que possam ter algum tipo de envolvimento nos casos que estejam em questão.

É com sustentação em tais investigações que os membros do *Parquet* decidem suas estratégias de condução dos pleitos que lhes chegam, sendo as opções disponíveis: a mediação de soluções através do uso de instrumentos extrajudiciais, como o termo de ajustamento de conduta e a recomendação legal; a mediação de soluções através de ações judiciais, como a ação penal pública e a ação civil pública; e o arquivamento⁸⁷ do inquérito devido à irrelevância da matéria, à ausência de provas, à conclusão de que não houve dano (ou ameaça de dano) a direitos metaindividuais ou, ainda, por conta do cumprimento de uma sentença judicial ou dos compromissos firmados em um TAC.

O inquérito civil público instaurado para investigar as denúncias realizadas pela Ahomar foi conduzido por cinco meses, ao longo dos quais foram oficiados os atores envolvidos no conflito e nos processos de licenciamento dos projetos GNL e GLP. Além disso, foi produzido internamente pela Seção de Perícia Antropológica um relatório técnico que, em linhas gerais, tinha como intenção confirmar em campo a existência do conflito e aferir a legitimidade da Associação em representar os pescadores artesanais da Baía de Guanabara.

A atividade pericial em Antropologia no Ministério Público, ainda pouco difundida como campo profissional de atuação de cientistas sociais, tem por finalidade subsidiar, por meio da produção de conhecimento especializado, a formação da convicção dos responsáveis pela garantia do cumprimento da lei no que tange à consolidação dos direitos coletivos sociais, culturais e étnicos (AMORIM; ALVES; FRÓES: 2009). Desta forma, tem como função primordial responder a questionamentos dos procuradores da República de modo a instruir - através de viagens a campo, realização de entrevistas com os atores envolvidos no litígio, reuniões com pesquisadores especialistas e elaboração de relatórios técnicos – procedimentos administrativos que envolvam minorias.

Visando a instrução para o encaminhamento de medidas de mediação e solução do conflito, o procurador da República responsável pela representação da Associação designou à Seção Pericial, da qual eu fazia parte como estagiária, que elaborasse um estudo que: a) confirmasse a ocorrência dos fatos certificando a existência de descontentamento/conflito/tensão em relação aos prejuízos causados pelos empreendimentos; b) aferisse a legitimidade da representação da Ahomar sobre a

⁸⁷ Para que se efetive o arquivamento é preciso que antes os autos sejam remetidos ao Conselho Superior do Ministério Público, podendo ser julgado procedente e homologando o arquivamento, ou improcedente, caso em que as investigações reiniciam (SOARES, 2007, p. 44-45).

categoria pesqueira artesanal; c) verificasse a existência de outras associações ou colônias de pescadores e suas visões sobre os conflitos relatados na representação; d) verificasse as soluções propostas para resolução do conflito.

Essa (a elaboração do relatório) foi uma preocupação que houve naquele primeiro momento. Saber o que era a Ahomar, quem eram os atores daquele conflito. Então a partir do momento em que o Ministério Público viu aquela associação como órgão legitimado para defender interesses dos pescadores, o Ministério Público recebeu aquela representação e adotou a partir dela os fundamentos para ir à Justiça em favor das denúncias e demandas da Ahomar. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

A metodologia de elaboração do relatório, que obedeceu a um cronograma de aproximadamente três meses, baseou-se, basicamente, na realização de pesquisa de campo aliada à análise documental, conforme demonstra o quadro 2 a seguir.

Quadro 2

PERÍODO	ATIVIDADES	LOCAL
Maio – Junho - Julho	<ol style="list-style-type: none"> 1. Reunião inicial e planejamento 2. Análise do Rima do Comperj 3. Análise do Rima do Projeto GLP 4. Leitura e elaboração de relatório do ICP 5. Pesquisa e leitura de bibliografia sobre conflitos socioambientais 6. Pesquisa e leitura de bibliografia sobre pesca artesanal 7. Inventário de outros conflitos entre pescadores e atividades petrolíferas no Estado do Rio de Janeiro 8. Levantamento de notícias públicas sobre os homicídios na Baía de Guanabara e os impactos socioambientais da indústria do petróleo na região 9. Reunião com os pesquisadores Henry Acselrad e Fábio Reis Mota 10. Reunião com integrantes da Ahomar 11. Leitura de documentos acrescentados ao ICP 12. Elaboração da abordagem do trabalho de campo 13. Leitura e análise de atas de audiências públicas para licenciamento dos empreendimentos 	PR-RJ
Julho	<ol style="list-style-type: none"> 14. Visita à sede da Ahomar 15. Visita à sede da Colônia Z-9 	Magé
Julho	16. Reunião das informações coletadas e elaboração do relatório	PR-RJ

Cronograma da atividade pericial em Antropologia do MPF

Fonte: MPF. Relatório Técnico nº50/2009.

**Figura 14**

Visita à sede da Ahomar pela equipe de perícia antropológica do MPF.

Fonte: Arquivo pessoal



Figura 15

Reunião de pescadores da Baía de Guanabara com a equipe de perícia antropológica do MPF na Praia de Mauá/Magé

Fonte: Arquivo pessoal

O laudo antropológico contextualiza que o conflito do qual se queixam os pescadores não é decorrente apenas dos impactos das obras dos projetos GNL e GLP, sendo resultado de anos de precarização da atividade pesqueira em decorrência de empreendimentos, a maioria deles da Petrobras, na Baía de Guanabara. Salienta, neste sentido, que os projetos em discussão, ao somarem-se a outros tantos instalados no mesmo território ecossistêmico, apenas agravaram uma situação de tensão já latente à realidade cotidiana da região.

Descreve, para ilustrar tais afirmações, que a diminuição da quantidade e qualidade da pesca; o tempo que os pescadores levam para chegar aos locais de trabalho em decorrência dos desvios impostos pelas atividades petrolíferas; o preconceito dos clientes em relação ao pescado da Baía; a perda do atrativo turístico da região; as perdas materiais dos pescadores em consequências das dívidas contraídas pela impossibilidade de exercício de sua atividade de subsistência; os danos às redes e embarcações e a exclusão social da categoria pesqueira dos processos de participação, são fatores que já vinham ocorrendo há alguns anos, mas que foram agravados com a chegada do Comperj e dos projetos GNL e GLP.

Chama atenção, considerando tal contextualização, para o caráter violento do conflito e para os assassinatos de duas lideranças da Ahomar. Ainda que o laudo não associe expressamente a relação entre o conflito e as mortes, embora a sugira, afirma que tal situação de tensionamento proporcionou uma visibilidade nacional e internacional para a luta dos pescadores, de maneira a acionar a entrada de novos órgãos públicos nos processos de investigação do cenário de embate, como a Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro e a Secretaria Especial de Direitos Humanos da Presidência da República.

Em relação à legitimidade da Ahomar, a peça pericial constata que a Associação é “uma das entidades mais atuantes e representativas na região de Magé, na medida em que congrega associados de várias outras entidades de pesca, inclusive de outros municípios” (Relatório Técnico 50/2009, p.28). O documento também argumenta - com base no relato de pescadores associados, não associados ou associados a outras entidades que foram consultados ao longo do processo do trabalho de campo – que “por ser uma organização independente e não profissional, a Ahomar não é comprometida com nenhum interesse governamental ou privado e que, portanto, representa uma alternativa aos pescadores que não têm seus interesses plenamente satisfeitos pelas colônias de pesca” (Relatório Técnico 50/2009, p. 29).

No que tange ao estudo e à análise do material institucional documental referente aos projetos questionados pela representação do grupo de pescadores, o relatório elaborado pela Seção Pericial chega à conclusão de que os Eia/Rima nos quais se baseiam os licenciamentos ambientais dos empreendimentos não relacionam os impactos ambientais previstos à atividade pesqueira, referida de maneira superficial. Assim, segundo a antropóloga responsável pela elaboração do documento:

Os possíveis danos ao meio ambiente relatados nos estudos são considerados contornáveis mediante imposições de medidas preventivas óbvias, como a obediência à legislação ambiental, a fiscalização, o desenvolvimento de programas sociais e a comunicação com a comunidade. Nota-se que são medidas ‘preventivas’, mas o fato é que, mesmo que o empreendimento tenha sido licenciado mediante um estudo que o considera ‘seguro’, existem denúncias fundamentadas que alegam as já existentes influências negativas dos empreendimentos à natureza e, consequentemente, aos homens que dela garantem sua subsistência. (Relatório Técnico 50/2009, p. 7)

Seguem-se à análise de tais estudos os relatos referentes às reuniões realizadas tanto em Magé (na Ahomar e na colônia Z-9) quanto na sede da Procuradoria. Muitas das denúncias e explicações dadas em depoimento pelos pescadores e seus advogados nestas reuniões já foram abordadas de maneira suficiente ao longo desta dissertação e todas elas compõem a representação enviada pela Ahomar ao Ministério Público. Não há necessidade, assim, de voltarmos a ela. Cumpre, entretanto, sublinhar que o esforço da realização de diligências de campo com atenção à heterogeneidade do grupo de pescadores da Baía de Guanabara, bem como a preocupação na contextualização acadêmica e empírica do litígio em questão, não se constituem, necessariamente, em medidas adotadas em todos os casos pelos procuradores responsáveis por inquéritos civis. Esta forma de condução da investigação foi, neste sentido, exaltada por alguns dos atores entrevistados por esta pesquisa, como demonstra o trecho a seguir:

Então teve um empenho grande na condução desse inquérito, além do normal e fora do padrão do Ministério Público Federal. Outro procurador poderia ter falado: “ah, eles (os pescadores) estão exagerando”. Então a causa foi abraçada mesmo, o procurador brigou por ela. (Rodrigo Barbosa em entrevista concedida à autora em abril de 2014)

Finalmente, o laudo pericial concluiu, a respeito das soluções propostas para a resolução do problema, que, no que tange aos valores indenizatórios, as famílias de

pescadores deveriam receber entre R\$70,00 e R\$100,00 por dia, valores que afirmam auferir diariamente com o trabalho de pesca. Ressalta-se, nos termos do documento, que o estabelecimento dos critérios sobre quem poderá ser beneficiado pelo recebimento das indenizações deveria necessariamente passar pelo crivo dos próprios pescadores, que saberiam definir quem exerce a atividade pesqueira. Para além da indenização, o relatório recomenda que a Petrobras empreenda ações e pesquisas, realizadas em parceria com a base da categoria, que contemplem especificamente os pescadores artesanais e os impactos a eles causados por empreendimentos petrolíferos. Argumenta, neste sentido, ser fundamental a inclusão de tais aspectos no Eia/Rima dos projetos em discussão, considerados superficiais e incompletos.

Somado às respostas dos ofícios enviados pelo procurador aos atores empresariais e governamentais envolvidos no processo de alocação dos projetos GNL e GLP na Baía de Guanabara, o laudo técnico antropológico forneceu a argumentação contextual e empírica que embasou a construção do entendimento do agente ministerial acerca do caso representado pela Ahomar e, consequentemente, subsidiou sua atuação subsequente no sentido de buscar a melhor solução para a resolução ou mitigação do conflito. Neste sentido, após a juntada de todas as informações colhidas ao longo do processo de investigação, encerrou-se a instrução do referido inquérito civil público e abriu-se a negociação com os envolvidos com vistas à celebração de um possível acordo mediante um termo de ajustamento de conduta.

4.2.3 O Termo de Ajustamento de Conduta

Segundo Lemos (2005), o termo de ajustamento de conduta tem sido, nas últimas décadas, o principal instrumento para o estabelecimento de soluções negociadas para os problemas geradores de conflitos. Tal tendência ao tratamento extrajudicial de litígios, entretanto, é polêmica em diversos sentidos e tem despertado o interesse de pesquisadores e militantes de distintas áreas em compreendê-lo criticamente. Muito embora não caiba a esta pesquisa discutir o assunto com profundidade, uma breve contextualização da problemática pode ser útil como introdução ao processo de negociação e judicialização do pleito da Ahomar, conduzido pelo Ministério Público Federal.

A criação e o aprimoramento de instrumentos extrajudiciais de negociação de conflitos no Brasil remontam à crise, deflagrada de maneira acentuada no final dos anos 80, do modelo nacional-desenvolvimentista e a ascensão das propostas liberalizantes críticas ao Estado intervencionista. Justificadas pela necessidade de retomada do crescimento econômico e sustentadas ideologicamente pelo discurso da modernização e da racionalização do aparato estatal, foram implementadas uma série de reformas políticas, econômicas e judiciais que tinham por objetivo, em linhas gerais, delimitar o grau de intervenção do Estado no mercado e no plano social, redefinir os termos de funcionamento da administração pública no sentido de desburocratizá-la e adequar as instituições políticas à esfera da intermediação de interesses.

No plano do sistema de justiça, essa onda de reformas repercutiu em esforços no enfrentamento da inflação de demandas judiciais mediante a criação⁸⁸ de instituições e mecanismos como forma de melhor processar as demandas ou mesmo preveni-las. Na esteira dessas transformações, iniciou-se a procura por métodos e instrumentos

⁸⁸ Para além da criação de novas instituições e instrumentos, observa-se também um processo de reconfiguração de arenas tradicionais de solução de conflitos, como, por exemplo, o Ministério Público.

alternativos para a “solução” de conflitos, com o intuito de se proporcionar, como o próprio termo “alternativo” sugere, novas formas de tratamento de litígios que não propriamente pela via judicial (VIÉGAS *et al.*, 2014). O principal argumento acionado pelos defensores de tais mecanismos de negociação mediada entre partes conflitantes assenta-se na constatação de que a morosidade e o burocratismo do Poder Judiciário representariam um empecilho, por vezes intransponível, à solução ou mitigação de situações de injustiça. Assim,

Ao perseguirem soluções alternativas às judiciais, as instituições vinculadas às arenas tradicionais de tratamento de conflitos procuram reorientar seus profissionais para que atuem como “mediadores” ou “negociadores”, que passam a buscar a buscar a compreensão dos problemas e dos interesses envolvidos nesses conflitos com o intuito de conduzirem as partes litigantes a acordarem entre si, evitando assim as complicações de um processo judicial. Pautando-se em discursos de eficiência e eficácia, consenso e solidariedade, harmonia e pacificação, negociação e acordo, participação e diálogo, informalidade e celeridade, bem como ancorando suas decisões em conhecimentos técnicos especializados (conhecimento perito), buscam “desburocratizar” suas formas de tratamento de conflito ao utilizarem instrumentos considerados mais céleres e de menor custo administrativo. (VIÉGAS *et al.*, 2014, p.4)

Muito embora as críticas ao sistema judicial sejam procedentes, e, neste sentido, a condução extrajudicial de conflitos apresente-se como uma alternativa mais atraente para o desfecho satisfatório de situações litigiosas do que a sua judicialização, ao menos três contrapontos precisam ser convocados à discussão, especialmente no tocante aos termos de ajustamento de conduta: em primeiro lugar, é preciso sublinhar que a assinatura de um TAC não significa, necessariamente, o seu cumprimento. No entanto, mesmo se cumprido, o acordo não pode ser entendido como sinônimo de solução do conflito ao qual ele se refira. Por fim, a produção de consensos negociados tende a esvaziar o conteúdo político que normalmente compõe os termos de um litígio e, deste modo, acaba por apresentar-se como estratégia vantajosa para a parte mais forte do mesmo.

Nos encaminhamentos decorrentes da proposição de termos de ajustamento de conduta em litígios de natureza socioambiental, tais contrapontos se mostram evidentes, afinal,

A resolução deste tipo de conflitos é uma tarefa difícil devido à sua complexidade e à profundidade das divergências. Para resolver um conflito de forma definitiva, as múltiplas causas que deram origem a ele teriam de ser eliminadas e as divergências existentes entre as partes solucionadas pacífica, voluntária e consensualmente. Além do mais, os processos de degradação do mundo natural necessitariam de ser cessados para que a solução fosse social e ambiental. Esses requerimentos, embora possíveis de se conseguir, raras vezes acontecem na prática. Portanto, é mais realista falar em tratamento dos conflitos socioambientais do que em sua resolução. (LITTLE, 2001, p.119).

Considerando os pontos levantados por Little e o conflito sobre o qual se debruça esta dissertação, tem-se como certa, também, a constatação de que na maioria das vezes os litígios socioambientais opõem partes radicalmente disparentes em termos de capital político, econômico e organizativo. Isso quer dizer que a possibilidade de solucionamento de um conflito via celebração de um Termo de Ajustamento de Conduta possui significados distintos para as partes em oposição e pode, inclusive, resultar mais favorável aos réus do que aos demandantes. É dizer: frente a um contexto crítico, o estabelecimento de condicionantes extrajudiciais concentra-se mais na tentativa de amenização das dificuldades vividas por um determinado grupo do que na solução estrutural das condições que as geram – assim, mediante a celebração de um acordo pouco oneroso aos réus, perpetuam-se os mecanismos de distribuição desigual dos riscos e de apropriação desigual de recursos naturais e territórios.

Em uma boa síntese desta problemática, Viégas *et al* (2014, p.13) sistematizam questionamentos fundamentais a serem feitos por qualquer um que se proponha a entender, para além da crítica ao Poder Judiciário, o fenômeno de gradativa expansão da utilização de instrumentos extrajudiciais na resolução mediada de conflitos:

(i) até que ponto a opção pelo tratamento dos conflitos na área ambiental pela via extrajudicial tende a restringir a tomada de decisão sobre as formas de adoção de medidas destinadas à recuperação do meio ambiente e sobre as regras de conduta a serem tomadas por atividades ou práticas ambientalmente agressivas ao meio ambiente e à saúde humana a umas poucas entidades partícipes do TAC, recaindo cada vez mais para uma instrumentalização particularista de tais questões?; (ii) até que ponto as audiências para celebração de TACs acabam por liberar do jogo político as partes envolvidas?; (iii) até que ponto decisões tomadas em negociações caso a caso tendem a lidar em grande parte somente com a manifestação superficial de questões mais fundamentais e enraizadas – os conflitos de valores e princípios básicos relativos à gestão de recursos?; (iv) até que ponto, no estabelecimento de um ambiente negociado entre diversos atores sociais, são manejados os volumes diferenciados de poder, capital material e social entre os atores envolvidos, de modo a criar um local democrático, igualitário, de efetiva participação e transparência, em que todos tenham poder de se fazer ouvir na busca por acordos?

Se, por um lado, os problemas do sistema de justiça justificam a tendência a celebração de acordos fora das vias tradicionais judiciais, por outro, os questionamentos supracitados sustentam a argumentação de que os discursos vinculados ao paradigma técnico de modernização da justiça desviam o foco de seu conteúdo político e desconsideram o que seria o aspecto primordial de análise de um instrumento frequentemente anunciado como eficiente na prevenção e reparação de interesses e direitos metaindividual: sua capacidade de produzir um resultado socialmente tido por justo e de garantir o acesso à justiça (VIÉGAS *et al.*, 2014., p.12).

Sem que haja, neste espaço, a ambição de esgotar uma discussão tão complexa, consideraremos as reflexões levantadas como norteadoras para a discussão do caso empírico trabalhado por esta dissertação.

No dia 23 de Julho de 2009, foi realizada, na sede da Procuradoria da República no Município de São Gonçalo/RJ, uma reunião na qual estiveram presentes três pescadores e três advogados da Ahomar, quatro advogados e três representantes da

Petrobras, um advogado e um representante do Inea, o procurador da República responsável pelo litígio e a antropóloga autora do laudo pericial discutido no tópico anterior. Agendada para “tratar dos prejuízos causados aos pescadores artesanais de Magé pela implantação de diversos empreendimentos da Petrobras na Baía de Guanabara, sem que os impactos socioambientais tenham sido devidamente avaliados e compensados” (MPF, 2009, p.1), o encontro expôs os dados obtidos ao longo do processo investigativo de instrução do inquérito civil público, instaurado após a institucionalização da representação da Ahomar, e ouviu as partes envolvidas sobre suas posições frente ao conflito instituído.

Os representantes do Ministério Públíco afirmaram sua convicção de que “as licenças ambientais concedidas são falhas ao não prever condicionantes específicas que estabeleçam, previamente, a obrigação do empreendedor de arcar com os prejuízos causados, tratando-se, enfim, de ofensa ao Princípio do Poluidor Pagador, posto que uma externalidade causada pelos empreendimentos não foi devidamente internalizada em seus custos, sendo tal encargo indevidamente suportado pelos titulares do direito ao meio ambiente, em especial, a coletividade de pescadores de Magé.” (MPF, 2009, p.2)

Os representantes do Inea e da Petrobras argumentaram que as licenças em questão foram concedidas em concordância com a legislação ambiental vigente; que os reclamos apresentados apresentavam-se como questões supervenientes a serem enfrentadas e que mantinham um canal de diálogo aberto com as populações das localidades onde estão instalados os empreendimentos. A padronização e a superficialidade das respostas de ambos os atores chamam atenção e são ressaltadas por alguns dos entrevistados desta pesquisa:

A Petrobras só dá uma resposta sobre a questão ambiental, os crimes ambientais e a devastação que ela causa aos ecossistemas. É assim: “a Petrobras acompanha as diretrizes da legislação ambiental. Tem todo licenciamento expedido pelos órgãos ambientais do estado do Rio. A Petrobras mantém um canal de diálogo com a Ahomar”. (Pescador da Ahomar em entrevista concedida à autora em janeiro de 2013)

Quem permitiu essa confusão toda foi o órgão licenciador. Se o órgão fosse mais criterioso a empresa teria que ser mais criteriosa também, porque a Petrobras tem o seguinte discurso: “a Petrobras não discute, cumpre a lei”. O órgão licenciador permite as falhas. E o Inea, por sua vez, diz também que não erra porque cumpre a legislação. (Rodrigo Barbosa em entrevista concedida à autora em abril de 2014).

Depois de exposto o histórico da investigação e dada a palavra a todas as partes para exporem suas razões, o Ministério Públíco Federal propôs a elaboração de um termo de ajustamento de conduta que contemplaria, de maneira geral, as seguintes condições:

- a) a Petrobras comprometeria-se a indenizar no valor de três salários mínimos mensais as 96 famílias de pescadores cadastrados pela Ahomar com atuação nas praias de Magé durante o período de implantação do projeto GLP em que é cerceada a área de pesca; b) através de condicionante acrescentada às licenças concedidas pelo Inea em relação aos projetos GNL e GLP, deverá a Petrobras realizar estudo técnico que identifique precisamente e quantifique o prejuízo financeiro causado

pelos impactos já identificados nos respectivos Eia/Rimas, havendo posteriormente as devidas compensações (MPF, 2009, p.4).

Foi estabelecido o prazo de 06 de Agosto de 2009 para que a Petrobras e o Inea manifestassem concordância ou não com a celebração de ajuste nestes termos.

A proposição de tal termo de ajustamento de conduta, conforme discutido no subtópico anterior, pode ser compreendida como parte cada vez mais presente do repertório de ação de procuradores e promotores no sentido de tratamento de litígios de natureza socioambiental. Considerando a argumentação que embasa esta afirmativa, a forma de condução do inquérito civil público instaurado para apurar as denúncias da Ahomar e os condicionantes estabelecidos pelo Ministério Público Federal à Petrobras e ao Inea, nada há de surpreendente, portanto, no encaminhamento proposto.

Uma vez que as negociações se dão em termos de um cálculo utilitário e os compromissários são propensos a assinar o acordo apenas nas ocasiões em que as cláusulas dos mesmos lhes são favoráveis, os ajustes mais onerosos tendem a ser evitados (SOARES, 2005). Frente a uma situação crítica vivida pelos pescadores artesanais da Baía de Guanabara em decorrência dos impactos dos projetos da Petrobras, a urgência pleiteada pelo procurador residia na garantia de indenizações que minimizassem a precariedade financeira da categoria atingida – e, muito embora o Termo recomendasse, também, a realização de um estudo técnico que aprimorasse o EIA/Rima dos empreendimentos, não havia, neste estágio de negociação, nenhuma ameaça ao seu funcionamento. Trata-se de uma lógica cruel: a clara simplificação do conteúdo político do litígio, ao menos nesta etapa da mediação, constitui-se como a melhor oportunidade de amenização da condição de vulnerabilidade à qual estão expostos os denunciantes, ainda que não se aproxime de resolver os problemas geradores do conflito. Tendo em vista o desequilíbrio das forças em jogo, a estratégia de buscar garantir o mínimo de conquistas para os pescadores é assumida como prioritária, ainda que se estabeleça em detrimento de toda a problematização política e jurídica que merecem, segundo o resultado das investigações componentes do inquérito civil, os projetos da Petrobras.

Vejamos alguns depoimentos que apontam neste sentido:

A mobilização era pra fazer esse acordo ser assinado. Era uma “merreca” de indenização e o povo precisava de dinheiro, estava passando fome. (Laura Medeiros em entrevista concedida à autora em janeiro de 2014)

O TAC não resolveria a essência do conflito, isso é claro. Mas daria uma sensação aos pescadores de que eles não estariam sendo tão lesados. Pelo menos naquele momento eles poderiam ter uma satisfação financeira que garantiria uma manutenção de suas condições de vida, né? Esse pessoal ficou em uma situação muito complicada. (Rodrigo Barbosa em entrevista concedida à autora e abril de 2014)

Você tem que ser prático, saber o que você vai conseguir ou não. Entrar no jogo de negociação. Você tem que estar aberto a conseguir negociar dentro da realidade posta ali e das forças que estão dentro do conflito. É melhor porque você tira o Judiciário desse jogo, né? O Ministério Público encontra muitas barreiras no Judiciário. Mas aí os órgãos que estão do outro lado do conflito precisam estar dispostos ao diálogo, e muitas vezes não estão (...) Nem sempre o Ministério Público consegue,

com os instrumentos extrajudiciais que possui, compor o conflito. Aí precisa acabar recorrendo ao Judiciário, mas como instrumento último para a resolução do conflito.

(...)

Então nesses casos a solução extrajudicial acaba sendo o melhor caminho, mas eu acho que ela só é efetiva quando há por trás um engajamento maior da sociedade. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

Mesmo tendo sido adotada a estratégia de simplificação do conflito com vistas à celebração de um acordo que causaria poucos prejuízos aos réus, a Petrobras e o Inea se opuseram a assiná-lo.

Em sua justificativa, o Inea afirmou que os EIA/Rima dos projetos GNL e GLP, bem como os planos e projetos apresentados para mitigar e/ou eliminar os impactos negativos e maximizar os impactos positivos das atividades petrolíferas Baía de Guanabara, eram suficientes para avaliação e compensação dos danos por elas causadas ao meio ambiente. Recusou-se a ajustar sua conduta nos moldes propostos pelo Ministério Público Federal sob a argumentação de que o meio ambiente é um bem de natureza difusa e que, portanto, não caberia aos pescadores direito à indenização – o órgão de licenciamento não vislumbrava, assim, nexo causal entre as necessidades financeiras da categoria pesqueira impactada e o direito ao meio ambiente tutelado.

Por sua vez, a Petrobras também se opôs à celebração do acordo, alegando que os processos de licenciamento dos empreendimentos em questão seriam válidos e lícitos considerando a presunção de legalidade sobre as licenças concedidas pelo Inea. Propôs-se, no entanto, a ampliar o Programa Baía Limpa e o programa de formação e qualificação de mão de obra, elaborar estudos para a melhoria da qualidade de vida dos pescadores da Baía de Guanabara, construir três píeres e realizar um levantamento censitário, visando conhecer a população pesqueira no entorno da bacia hidrográfica.

A não assinatura do termo de ajustamento de conduta pelos atores envolvidos nas denúncias realizadas pela Ahomar – mesmo sendo suas cláusulas componentes simples e pouco onerosas à empresa e ao órgão ambiental – evidencia o jogo estratégico de conveniência e oportunidade que tende a caracterizar o tratamento extrajudicial de conflitos socioambientais entre partes tão desequilibradas em termos de força, poder e capital. Se o TAC, em tese, representa uma possibilidade de enquadramento das atividades degradantes nas diretrizes da legislação ambiental e de amenização da situação de precariedade das populações por elas impactadas, é preciso considerar que são os próprios denunciados que calculam se lhes é ou não conveniente assinar o acordo.

Diante da negativa dos réus à celebração de um acordo constituído por condicionantes tão simples, embora caras aos pescadores, cabe a indagação: podendo “resolver” o litígio, sem grandes prejuízos, com a assinatura do TAC proposto pelo Ministério Público Federal, por que o Inea, mas, especialmente, a Petrobras, optaram pelo risco de tê-lo judicializado?

A Petrobras tem uma política de não criar precedente. Ela nega tudo, não abre o precedente. Se ela for condenada na Justiça, vai brigar processualmente, vai usar todos os recursos possíveis para levar o processo à frente, para esticar o processo. (Rodrigo Barbosa em entrevista concedida à autora em abril de 2014)

Os advogados da Petrobras pensam assim: “não podemos assinar para não abrir precedente”. Faz parte da política da Petrobras. A empresa hoje é uma das principais violadoras dos direitos humanos na América Latina. É um TAC aqui, outro ali. Se a empresa tivesse uma política de não violação ela teria assinado esse TAC para indenizar 96 famílias, mas não é o caso. (Laura Medeiros em entrevista concedida à autora em janeiro de 2014)

Os órgãos que tão do outro lado do conflito precisam estar dispostos ao diálogo, e muitas vezes não estão. Naquele caso não estavam muito dispostos. Talvez por aquilo que você falou: naquele momento a Ahomar ainda não tinha muita representatividade, passou a ter depois. (...)

Preferem gerar o desgaste. Eles foram sempre completamente fechados a todo tipo de diálogo. Não esperavam que o conflito fosse gerar a repercussão que dá problema pra eles até hoje, né? Se você for pensar, se eles tivessem, naquele momento, decidido aceitar o acordo, talvez o conflito não fosse gerar a repercussão negativa que gerou e que atrapalha os negócios deles. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

A ideia de que houvesse uma política de não abertura de precedentes revela, por si só, a fragilidade da relação de negociação entre os denunciantes e os denunciados. Enquanto para os primeiros a efetivação do acordo significaria, ao menos em um primeiro momento, a mensuração e a compensação dos impactos por eles sofridos, para os segundos, o reconhecimento, inedito no caso de assinatura do termo, da violação de direitos por empreendimentos da empresa abriria um precedente para que outros atores afetados por projetos de sua responsabilidade reivindicassem as reparações que lhes coubessem. Sob outro viés de interpretação, a estratégia também pode ser justificada pela intenção de desgaste da mobilização em torno do litígio através do acionamento de recursos que o prolonguem. Sendo o Poder Judiciário lento e burocratizado – além, como se discutirá mais adiante, de sensivelmente permeável à penetração de interesses políticos e econômicos –, o risco de judicialização do pleito pode, em determinados casos, ser mais favorável ao jogo estratégico dos réus do que às necessidades dos demandantes.

Para além da menção à política da Petrobras em relação aos termos de ajustamento de conduta, outro ponto publicizado pelos depoimentos supracitados chama atenção: à época da proposição do TAC, a Petrobras não previa a dimensão que o conflito em questão atingiria, nem tampouco o desgaste que causaria às relações da empresa com os pescadores na Baía de Guanabara. Neste sentido, será coerente considerar que, em casos como o descrito nesta dissertação, a política de não abertura de precedentes pode ocasionar como revés um impulso à mobilização e à organização dos grupos impactados? Colocado de outra forma: caso a Petrobras tivesse assinado (e cumprido) o termo de ajustamento de conduta, teria o movimento dos pescadores da Ahomar se delineado da mesma maneira? Com o cuidado de não atribuir ao instrumento extrajudicial um peso maior do que merece no amplo contexto de variáveis que repercutem no desenvolvimento da ação coletiva, a especulação apenas propõe uma reflexão possível diante do cenário exposto.

Seja como for, diante do impasse estabelecido após a recusa dos réus em assinar o TAC, bem como da “evidente insuficiência da contraproposta feita pela Petrobras” (ACP, 2009, p. 15), o Ministério Públíco Federal optou por judicializar o litígio através da proposição de uma ação civil pública. Sobre ela versará o subtópico seguinte.

4.2.4 A Ação Civil Pública

Como já discutido em outros momentos desta dissertação, a ação civil pública constitui um instrumento judicial utilizado para a defesa de interesses metaindividuais. Muito embora o Ministério Público não detenha o monopólio⁸⁹ de uso legítimo do recurso, é ele o autor da grande maioria das ações que podem resultar na obrigação judicial de fazer ou não fazer e na condenação em dinheiro dos réus. Segundo Soares (2005 pg. 73,74), o uso quase exclusivo do instrumento por parte da instituição é comumente associado à hipossuficiência da sociedade civil em assumir a titularidade de processos políticos e judiciais em defesa de seus próprios interesses – somando-se a esta explicação, o alto custo dos processos; a maior eficiência da atuação de promotores e procuradores, considerando sua especialização e vantagens instrumentais; o quadro técnico insuficiente dos órgãos executivos e o fato de estes, muitas vezes, encontrarem-se na posição de réus, também se constituem em fatores que ajudam a explicar o predomínio do Ministério Público na utilização instrumental da Ação Civil Pública.

Ainda assim, como exposto no subtópico anterior, as fragilidades do Poder Judiciário têm feito com que os agentes ministeriais venham dando preferência a mediar soluções através de procedimentos extrajudiciais. No entanto, nem sempre a proposição de uma resolução negociada é bem sucedida e, nestes casos, resta ao órgão mediador o ajuizamento de uma ação civil pública como principal caminho na defesa jurídica da causa que esteja em questão. Foi o que ocorreu ao litígio entre os pescadores representados pela Ahomar e a Petrobras após o impasse gerado pela negativa do acordo proposto pelo Ministério Público ao final do processo investigativo.

Em 21/09/2009, o Ministério Público Federal propôs a ação civil pública referente ao inquérito instaurado para averiguação da procedência das denúncias realizadas pela Ahomar. Destinada a “resguardar os direitos fundamentais dos pescadores artesanais da praia de Mauá e adjacências em face de atos perpetrados pelos requeridos que estão a viabilizar a implantação de gasodutos na Baía de Guanabara sem que sejam devidamente ressarcidos os prejuízos causados à atividade pesqueira na região” (ACP, 2009, p.2), a ação baseia-se no argumento de que a concessão das licenças dos projetos GLP e GNL, por não estabelecer qualquer compensação à categoria impactada, constitui-se em ato ilegal. Declara como réus, assim, o Inea, a Petrobras, a GDK S/A e a Oceânica Serviços Técnicos Submarinos Ltda⁹⁰.

O texto do documento recupera e sistematiza uma série de elementos levantados ao longo da instrução do inquérito civil público. Apresenta, neste sentido, os termos componentes da representação enviada pelos pescadores; as principais informações referentes aos projetos GNL e GLP; a contextualização do conflito a partir dos dados fornecidos pelo laudo pericial e os argumentos que embasaram a não assinatura do termo de ajustamento de conduta proposto pela instituição. Todo este conteúdo já foi descrito ao longo do capítulo e, portanto, não será retomado em detalhes. Importa a este

⁸⁹ As associações civis e os órgãos executivos também são legitimados para fazer uso do instrumento.

⁹⁰ O Inea é legitimado passivo uma vez que concedeu as licenças ambientais aqui guerreadas, a partir de subsídios fornecidos por seus órgãos técnicos depois de analisar os Eia/Rimas dos projetos GLP e GNL.” “Os projetos GNL e GLP são obras da requerida Petrobras, sendo inegavelmente imputável a esta sociedade de economia mista a legitimidade passiva para a presente demanda, uma vez que é responsável pela construção dos empreendimentos impactantes, ainda que ela tenha atuado tão somente em cumprimento às exigências formuladas pelo órgão ambiental estadual.” “Considerando que a Petrobras contratou o consórcio GLP Submarino, formado pelas empresas GDK e Oceânica, para a realização das obras do projeto GLP, também elas respondem na posição de requeridas.” (ACP, 2009, p. 16)

subtópico analisar o discurso e a fundamentação jurídica construídos pelo procurador no sentido de buscar garantir o atendimento ao pleito dos pescadores em arena judicial.

Compartilhamos dos pressupostos de Bourdieu (2011) de que os processos judiciais têm como finalidade a produção de uma verdade - racionalmente produzida nos termos dos espaços possíveis da lei - que tem em si mesma o poder de encerrar, limitar ou legitimar determinado pleito que tenha lugar no mundo social, e que, neste sentido, a enunciação de um veredito não se dá sem conflitos ou disputas no interior do campo jurídico. É dizer: embora os textos legais constituam fronteiras que se interpõem à livre atuação dos agentes da lei – e que, portanto, a luta simbólica entre profissionais que concorram pelo monopólio do “direito de dizer o direito” seja limitado pela ordem canônica vigente -, a elasticidade das normas escritas possibilita a disputa de distintas interpretações em torno de um mesmo corpo de regras, e é este jogo de fundamentações que caracteriza as discussões processuais. Neste sentido, o que está em questão na construção dos argumentos que dão corpo à ação civil pública analisada é o convencimento do juiz acerca da procedência das interpretações, fundamentadas juridicamente, realizadas em torno dos objetos da demanda. Em torno de um mesmo pleito, as partes disputam, através de instrumentos retóricos e discursivos, o veredito a ser emitido por um ator supostamente imparcial. É sobre este jogo de interpretações que o depoimento a seguir se refere:

Tudo o que eu coloco na ação civil pública é resultado de uma aplicação jurídica dos fatos em relação às regras de licenciamento ambiental. Ali naquela petição eu basicamente coloco entendimentos jurídicos. Eu faço uma interpretação dos fatos, mas de acordo com as normas jurídicas que existem e que eu entenda como aplicáveis ao caso. Agora, o órgão que é réu faz uma interpretação jurídica diferente. As interpretações são infinitas, e isso é o direito – interpretações que estão no bojo de direito. O direito é bastante sofisticado, você tem um leque de interpretações para um lado e para outro e você pode decidir de qualquer maneira. É para isso que serve o Poder Judiciário – decidir de uma forma isenta. Agora nesse caso, por exemplo, eu me lembro que a liminar foi cassada. Quais fatores fizeram com que essa liminar fosse cassada? Aí você vai ter que ver até que ponto essa decisão foi armada, quais fatores influenciaram a decisão do Judiciário. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

Considerando, portanto, tal intenção de convencimento, o procurador - após a recapitulação dos autos que compõem o inquérito civil público - inicia a exposição e defesa de seus argumentos sustentando-os em preceitos jurídicos legitimados pela ordem canônica vigente.

Acionando os termos previstos pelo artigo 127 da Constituição Federal, que lhe dá a incumbência de defender a ordem jurídica e os interesses sociais e individuais indisponíveis, e o inciso III do art. 129 da Carta Magna, que atribui ao órgão ministerial a função de promover a ação civil pública para a proteção do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos, o procurador justifica a legitimidade do Ministério Público para propor a demanda, uma vez sendo ela referente “ao licenciamento de empreendimentos causadores de significativo impacto ambiental, em especial a uma coletividade de pescadores artesanais” (ACP, 2009, p.16).

Em seguida, baseando-se nos art. 109 I e 20 IV da Constituição, segundo os quais há interesse da União na causa diante da discussão sobre impactos ambientais causados sobre bem de seu domínio, qual seja, a Baía de Guanabara, pertencente ao mar territorial brasileiro e no Código de Águas, que afirma serem águas públicas de uso comum os mares territoriais, nos mesmos incluídos os golfos, baías, enseadas e portos, o texto da ação civil pública determina a competência da Justiça Federal para processar e julgar a lide em questão. Ainda buscando embasar este ponto e antecipando-se a possíveis contra argumentações, o procurador menciona que os órgãos da administração ambiental, especialmente quando tratam da discussão sobre a competência executiva para os licenciamentos, utilizam-se “equivocadamente” do conceito de águas interiores e, por isso, vêm entendendo que a Baía de Guanabara não faz parte do mar territorial⁹¹.

Uma vez justificadas as competências dos órgãos no tratamento da demanda em questão, o relator do documento passa a discutir os objetos componentes do litígio valendo-se de revisões do Princípio do Desenvolvimento Sustentável; do Princípio da Precaução e do Princípio do Poluidor/Pagador para sustentar suas argumentações.

Partindo da definição estabelecida pela Política Nacional de Meio Ambiente⁹², o procurador assume o pressuposto socioambiental de que “o homem é componente importante na definição de meio ambiente e que, neste sentido, deve-se abandonar a visão romântica e puramente preservacionista de que o direito ambiental visa apenas proteger a vida selvagem” (ACP, 2009, p. 21). Dentro desta compreensão de interface entre homem e natureza, o licenciamento ambiental deveria ser entendido como um instrumento de concretização do Princípio da Precaução, de modo a permitir a avaliação adequada dos impactos causados por determinado empreendimento. No entanto,

No caso em questão, haja vista a existência de comunidade de pescadores artesanais na área de influência direta do empreendimento, os licenciamentos ambientais dos projetos GNL e GLP não respeitaram a referida interação entre homem e natureza quando da elaboração do Eia/Rima. Daí decorre a pertinência da presente demanda, na medida em que busca adequar, antes que seja tarde demais, os processos de licenciamento ambiental ao respeito dos direitos fundamentais das comunidades de pescadores, em uma perspectiva conservacionista que atende ao Princípio do Desenvolvimento Sustentável, ou seja, aquele que satisfaz as necessidades da geração atual sem comprometer a capacidade das gerações futuras. (ACP, 2009, p. 22)

Ainda que o Eia/Rima do projeto GLP tenha obedecido à exigência de “identificar e avaliar sistematicamente os impactos ambientais gerados nas fases de

⁹¹ Para demonstrar o equívoco, o procurador cita os art. 8º e 9º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, segundo os quais, respectivamente, “águas interiores são as águas situadas no interior da linha de base do mar territorial” e “uma baía é uma reentrância bem marcada cuja penetração em terra é tal que contém águas cercadas pela costa e constitui mais do que uma simples inflexão da costa”. Argumenta, em acordo com depoimento do ex-ministro do STF Francisco Rezek, que “é inegável que as baías fazem parte das águas interiores. Ocorre que estas também fazem parte do mar territorial, uma vez que o conceito de águas interiores foi apenas uma ficção jurídica criada pelo Direito Internacional Público.” No sentido de atestar a posição da jurisprudência em relação à questão, cita também, cinco julgamentos concretos referentes a situações ocorridas em baías no Brasil.

⁹² Art. 3º, I, da Lei 6.938/81. Define o meio ambiente como sendo o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química e biológica, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas.

implantação e operação da atividade”⁹³, o procurador argumenta que a imposição da “definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos”⁹⁴ não foi atendida de maneira satisfatória:

As medidas possuem conteúdo apenas preventivo e mitigador dos riscos para a trafegabilidade marítima. Esquece-se o EIA/Rima que a criação da zona de exclusão não traz apenas riscos para a trafegabilidade, pois é óbvio que nesta mesma área há impossibilidade de pesca. Em um ambiente degradado e amplamente utilizado para diversas atividades como a Baía de Guanabara, a criação de mais uma área de exclusão gera impacto econômico.

(...)

Entre as medidas mitigadoras previstas nos arts. 6º, III, e 9º, VI, da resolução 1/86, comprehende-se também a compensação do dano ambiental provável, devida pelo princípio da responsabilidade objetiva ambiental.

(...)

Se os pescadores de determinada região tem, de uma hora pra outra, subtraídos de maneira significativa o espaço em que pescam, terão suas rendas diminuídas. Em sendo as rendas diminuídas pelo impacto de determinado empreendimento, é de clareza solar que o seu responsável deve arcar com o respectivo ressarcimento, devendo tal obrigação ter sido prevista no Eia/Rima e chancelada em uma das condicionantes das licenças ambientais concedidas. (ACP, 2009, pgs. 23,24) (Grifos originais)

Para além da menção aos princípios da precaução e do desenvolvimento sustentável, o relator da ação comprehende que o caso também traduz ofensa ao Princípio do Poluidor/Pagador⁹⁵, posto que “uma externalidade causada pelos empreendimentos não foi devidamente internalizada em seus custos econômicos, sendo tal encargo

⁹³ Resolução 01/86 do Conama. Arts. 6º, II, e 9º, VI. “Para a instalação dos dutos de GLP na porção submarina será necessária a delimitação temporária de uma área de segurança de 500 m. no entorno da diretriz dos dutos, entre a Ilha Redonda e a Praia de Ipiranga, de maneira a evitar riscos de acidentes variados, envolvendo colisão com embarcações e/ou perda de apetrechos de pesca. (...) Essas situações contribuem para manter o conflito entre os pescadores e o empreendedor. (...) Esse impacto foi considerado negativo; direto; regional; temporário; reversível; curto prazo; sinérgico; média magnitude; média importância; e, portanto, significativo” (Rima GLP *Apud* ACP, 2009, p. 23).

⁹⁴ Resolução 01/86 do Conama. Art. 6º, III. “Visando uma relação de convivência e postura responsável, e com o intuito de evitar conflitos e acidentes, será realizada a comunicação da restrição temporária do espaço marinho através do Programa de Comunicação e Responsabilidade Social, enfocando principalmente a comunidade pesqueira; Atender as normas de navegação da Marinha e informar ao DNH sobre a implantação dos dutos e operações do sistema, que então emitirá as precauções do “aviso aos navegantes”; Fiscalizar a manter, durante a instalação submarina dos dutos, sistemas de balizamento e sinalização náutica”. (idem)

⁹⁵ Art. 225, § 3º da CF, art. 4º, VII e 14, 1º da Lei 6.938/81. Assenta-se este princípio na vocação redistributiva do Direito Ambiental e se inspira na teoria econômica de que os custos sociais externos que acompanham o processo produtivo precisam ser internalizados, vale dizer, que os agentes econômicos devem levá-los em conta ao elaborar os custos de produção e, consequentemente, assumi-los. (MILARÉ, *Apud*, ACP, p. 25).

indevidamente suportado pelos titulares do direito ao meio ambiente, em especial a coletividade de pescadores de Magé” (ACP, p. 24). Assim,

Tem-se que o não estabelecimento nas licenças ambientais dos projetos GNL e GLP da obrigação de indenizar os pescadores pelos prejuízos causados na fase de implantação dos empreendimentos pela criação de uma zona de exclusão da pesca ao longo dos dutos, ofende frontalmente a CF, que prescreve que ‘as condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente sujeitarão os infratores, pessoas físicas ou jurídicas, a sanções penais e administrativas, independentemente da obrigação de reparar os danos causados’.

(...)

No caso concreto, uma externalidade negativa dos empreendimentos, qual seja, a exclusão temporária da área de pesca, deve ser internalizada através da indenização dos pescadores, sob pena de somente estes suportarem um ônus sem que tenham sido beneficiados por qualquer bônus gerado.

(...)

Ocorrido o dano ambiental, automaticamente surge a obrigação legal, sob o ponto de vista civil, de recuperação do meio ambiente e indenização. Tal obrigação deve ser imposta pelo Poder Público, sob pena de ser encarada como mera liberalidade do empreendedor, que ainda se arvora de cumpridor de seu papel social no caso em questão. (ACP, pgs. 25,26) (grifos originais)

Por fim, o documento menciona o dano moral coletivo causado aos pescadores por conta do conflito deflagrado contra empreendimentos da Petrobras. Afirma que o “clima de insegurança e medo” e o “descaso com o qual a Petrobras tratou os pescadores, mesmo depois da interferência do MPF” são elementos causadores de um “inegável dano moral de natureza coletiva, na medida em que atinge o sentimento da comunidade, violando os valores por ela compartilhados e causando danos aos seus atributos íntimos como a honra, a imagem e a sua identidade enquanto população tradicional” (ACP, 2009, pg. 28).

Sublinhando, portanto, que a medida pleiteada justifica-se, ao lado dos fundamentos jurídicos apontados, pela “urgência na resolução do problema, uma vez que existe situação fatídica capaz de gerar fundado receio de dano grave ou de difícil reparação”; que a ação dos requeridos “avulta o reconhecimento do direito ao exercício da atividade da pesca artesanal, à medida em impõe a existência de uma área de exclusão sem que os prejuízos causados sejam compensados”; que a “construção irregular dos projetos GNL e GLP, da maneira pela qual vêm sendo licenciados, carece de amparo jurídico e que “há prova inequívoca da prática ilícita nos termos da farta documentação constante do inquérito civil público instaurado para apurar o caso”, o Ministério Público Federal requer:

1. A concessão de medida liminar, sem necessidade de oitiva prévia dos requeridos, para, sob pena de multa diária por descumprimento no valor de R\$25.000,00: a) determinar que a Petrobras, de maneira solidária com a GDK e a Oceânica, indenizem as 96 famílias de pescadores artesanais identificados pela Ahomar como atingidos pelos impactos dos projetos GNL e GLP, em três salários mínimos mensais

durante os 18 meses previstos para as obras do projeto GLP; b) determinar que o Inea inclua condicionante a eventuais licenças futuras de operação concedidas aos projetos GNL e GLP, no sentido que a Petrobras realize estudo complementar aos respectivos Eia/Rimas que identifique quais foram as famílias de pescadores atingidas pelo impacto das obras consistente na criação da zona de exclusão, qualificando e quantificando o prejuízo causado e resarcindo-o, efetuadas as devidas compensações de valores já pagos;

2. A citação dos requeridos, a intimação da União Federal para manifestar seu interesse na lide e a produção de provas pelos meios legalmente admitidos, especialmente os documentos contidos no ICP;

3. O julgamento definitivo da lide para confirmar a medida liminar eventualmente deferida, bem como para condenar os requeridos à indenização pelos danos morais coletivos causados aos pescadores artesanais afetados pelos projetos GNL e GLP;

4. A condenação dos requeridos ao pagamento de custas e demais despesas do processo (dá-se à causa o valor de R\$ 2.500.000,00). (ACP, 2009, pgs. 29,30)

Uma vez formalizada a ação civil pública, o Ministério Público deixou de ser o responsável direto pela demanda que é, por fim, judicializada. Analisar sua trajetória no Poder Judiciário, entretanto, implicaria um esforço teórico e empírico que não cabe no escopo desta dissertação. Ainda assim, muito embora não tenhamos a pretensão de nos debruçarmos com profundidade sobre o tratamento recebido pelo pleito nesta esfera institucional, algumas rápidas considerações merecem ser feitas no sentido de apontar questionamentos e reflexões para um possível estudo futuro.

4.3 O Tratamento da Demanda no Poder Judiciário

Como já discutido, o gradativo aumento da tendência ao tratamento de litígios através dos instrumentos extrajudiciais pode ser explicada, ao menos em parte, por determinadas fragilidades do Poder Judiciário. A demora na produção de sentenças, a resistência aos direitos metaindividualis e a permeabilidade de suas instituições a interesses políticos e econômicos constituem-se, assim, em fatores que colaboraram para tornar o tratamento judicial de conflitos uma opção arriscada e, portanto, pouco atraente aos agentes do Ministério Público. Considerando tal compreensão, é possível afirmar que o ajuizamento da ação civil pública relativa ao caso empírico estudado por esta pesquisa, longe de representar a estratégia ideal ou prioritária de condução do pleito, foi realizado depois de esgotadas todas as possibilidades extrajudiciais de negociação entre as partes envolvidas. No entanto, se por um lado este encaminhamento poderia, de imediato, ser interpretado como potencialmente negativo para o grupo demandante, por outro, a depender do tratamento institucional recebido pelo processo, poderia também representar uma possibilidade de redimensionamento e reorganização das forças e estratégias em jogo.

Até julho de 2014, data de finalização desta dissertação e cinco anos após a proposição da ação civil pública, o processo em questão ainda não havia sido julgado. Tal demora, justificada oficialmente pela ocorrência de conflitos de competência entre as instituições envolvidas no caso, pode revelar diversos mecanismos e estratégias de funcionamento da Justiça em matéria de resolução de conflitos socioambientais. Temos,

por motivos já explicitados, poucos subsídios para sustentar empiricamente tal afirmação, mas os depoimentos destacados a seguir apontam seu sentido:

Essa ação acabou ficando meio parada. Não houve um julgamento definitivo na Justiça. Começou-se uma discussão sobre se o Ministério Público Federal tinha atribuição para atuar no caso ou não. A argumentação era de que não se tratava de meio ambiente, mas sim de direitos trabalhistas dos pescadores. Também a discussão sobre se a atribuição era ou não do MPF, porque poderia ser do MPE – uma discussão importante nesse caso, uma questão de domínio sobre se a Baía de Guanabara é de interesse da União ou do estado. Eu defendo que é da União. (...) Enfim, houve uma decisão dizendo que aquele caso não era de competência da Justiça Federal. Quando declinou pra Justiça Estadual, nós agravamos. Aí o processo foi para o Tribunal Regional Federal, que não acolheu a competência e o extinguiu sem resolução de mérito, alegando que o Ministério Público não tinha legitimidade na ação. A Regional recorreu com um especial extraordinário e agora esse processo está na vice-presidência do TRF pra análise da admissibilidade dos recursos, para subir de instância até o Supremo Tribunal Federal.

(...)

Enfim, ficam numa discussão processual e não no debate sobre o problema, sobre a demanda. Isso é geral na Justiça: questões complicadas se resolvem através de discussões processuais, sempre! Sempre! Um bom advogado acaba sendo aquele que fica levantando questões processuais para nunca decidir um processo. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013, grifo nosso)

Foi uma briga danada, muita influência política. Para você ter ideia, o processo hoje tá jogado, parado, não anda. E essa demora de anos tem a ver com uma questão que é política (Rodrigo Barbosa em entrevista concedida à autora em abril de 2014)

Muito embora não possamos afirmar peremptoriamente que o não julgamento da ação seja fruto de pressões e interferências dos atores requeridos e que, portanto, extrapole as fragilidades estruturais e burocráticas do Poder Judiciário, esta possibilidade é claramente considerada pelos entrevistados supracitados. Entretanto, sem que seja necessário adentrar no mérito da permeabilidade ou não das instituições judiciais aos interesses dominantes relativos ao caso específico estudado, uma constatação apresenta-se isenta de dúvidas: em se tratando de um litígio relacionado a demandas socioambientais vinculadas a prejuízos causados por grandes obras, a demora na elaboração de sentenças pode significar a impossibilidade permanente de recuperação do meio ambiente impactado e, consequentemente, das populações que dele tiram seu sustento direto. Em outras palavras: a margem de tempo proporcionada pela morosidade da Justiça substancia a produção argumentativa e prática dos “fatos consumados” e tem a capacidade de desmobilizar as categorias organizadas em torno da defesa de seus direitos - beneficia, portanto, tão somente os atores responsáveis pelos danos denunciados. A ação relacionada ao Comperj, conduzida pelo mesmo procurador responsável pela representação da Ahomar, ilustra bem esta situação:

No caso da sentença do Comperj o juiz deu muito mais do que eu pedi, que era que as próximas licenças só fossem concedidas se todas as condicionantes anteriores tivessem sido cumpridas. O juiz fez uma decisão mandando paralisar e fazer tudo de novo. Muito embora essa decisão seja a mais correta juridicamente, na prática ela não se sustentou nem 24h. Isso era previsível. Quatro anos depois, não ia mesmo paralisar. Naquela altura do campeonato, com o número de recursos que já tinham sido gastos e com o tanto de intervenção já feita, a paralisação não era a decisão mais correta. Imagina você falar que vai parar o Comperj hoje? Vira questão de fato consumado, que infelizmente existe. O próprio empreendedor usa isso como arma, ele diz: “Olha, já tá pronto”. E é uma realidade, né?

(...)

A Suspensão de Segurança é uma prerrogativa do presidente do Tribunal, nomeado pelo presidente da República, que dá a ele a atribuição para ir a qualquer caso e suspender a decisão. No Comperj foi exatamente assim. Houve a sentença e o presidente do Tribunal a cassou.

(...)

A política fala mais alto, né? E isso vem em torno de um Estado de Direito que talvez não seja tão forte, porque, justamente, as decisões políticas passam por cima do que deveria ser um Estado de Direito, que deveria ser aquele mínimo, aquele quadro da sociedade que tem que ser respeitado minimamente. Enfim, é o que a Constituição determina. O argumento jurídico é o que menos pesa no final das contas, embora seja o nosso instrumento de trabalho. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013, grifos nossos)

Os trechos supracitados sugerem que ainda que a Justiça possa, em determinados casos, agir favoravelmente às determinações do Ministério Público, a probabilidade do acionamento da Suspensão de Segurança e a capacidade de os requeridos elaborarem recursos bem sucedidos costumam ser determinantes para os encaminhamentos judiciais dos litígios, especialmente aqueles vinculados a projetos que componham a política nacional de desenvolvimento. O mesmo não se pode dizer dos grupos denunciantes, que, por possuírem menos instrumentos disponíveis para manterem-se na disputa processual, acabam sendo enfraquecidos pelas circunstâncias que beneficiam o elo política e financeiramente mais forte do conflito.

Neste sentido, ainda que não se possa dizer formalmente que o litígio relacionado aos projetos GNL e GLP tenha uma parte judicialmente vitoriosa, o tratamento dado ao caso após a proposição da ação civil pública indica uma desvantagem dos pescadores em relação aos empreendimentos contra os quais dirigiram suas denúncias.

Os resultados efetivos da atuação no Ministério Público Federal no caso estudado esbarram, portanto, em diversos tipos de obstáculos que podem impedir que o conflito seja solucionado ou tratado da melhor maneira. Embora o trabalho investigativo presente na instrução do inquérito civil público tenha sido de fundamental relevância para que o pleito da Ahomar ganhasse legitimidade e visibilidade – de maneira a substancial, inclusive, outras ações da Associação -, a orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária, típica dos processos de acumulação espoliativa que caracterizam a atual fase do capitalismo e a política desenvolvimentista hegemônica em curso no Brasil, impõe limites evidentes ao

desfecho do conflito entre partes tão díspares em termos de capital político, financeiro e simbólico.

As interferências e pressões políticas no sistema judiciário e no Ministério Público realizam-se, assim, de diversas maneiras. As disputas interpretativas que se estabelecem em torno de um mesmo objeto de demanda, muito embora se construam embasadas em um código determinado de normas que as limitam, equilibram-se em uma fronteira pouco clara e bastante fluida entre as esferas jurídicas e políticas que organizam o mundo social e caracterizam o Estado de Direito brasileiro.

4.4 Independência, Autonomia e Atuação Jurídico-Política: Limites e Possibilidades da atuação do Ministério Público na Mediação do Conflito entre a Ahomar e a Petrobras

Começamos o presente capítulo afirmando ter como objetivo discutir a atuação do Ministério Público Federal na mediação do conflito entre a categoria pesqueira e empreendimentos vinculados à Petrobras. Expusemos, através de uma análise pormenorizada do procedimento administrativo em questão, as relações de atrito e cooperação entre o órgão mediador e os atores envolvidos no litígio; os recursos e estratégias mobilizados pelas partes no sentido de solucioná-lo; as disputas interpretativas que se estabeleceram em torno dos objetos de demanda e os resultados objetivos obtidos pela atuação ministerial. Tendo sido feita a sistematização de tais elementos, torna-se possível lançar luz sobre algumas dinâmicas de (im) permeabilidade do *Parquet* frente às demandas e expectativas da sociedade no complexo cenário dos grandes projetos de desenvolvimento e, de maneira mais específica, sobre as possibilidades, limites e desafios que se apresentaram à ação do procurador em exercício de sua atividade no tocante à mediação do conflito entre os pescadores representados pela Ahomar e a indústria do petróleo na Baía de Guanabara.

Discutimos que a Constituição Federal de 1988, em coerência com os anseios do movimento de redemocratização e com os debates internos ministeriais, conferiu ao Ministério Público uma série de prerrogativas necessárias à execução de suas atribuições vinculadas à defesa dos interesses metaindividualis e à fiscalização das ações e omissões do poder público. Dentre tais prerrogativas, a formalização da independência institucional e da autonomia funcional, estrutural e diretiva alçaram o *Parquet* a uma posição singular inédita no aparato estatal brasileiro e, especificamente, no sistema das instituições públicas de natureza jurídica.

Segundo Silva (2001), tais transformações atributivas e administrativas resultariam, ao contrário do que ocorre numa organização burocrática ordenada hierarquicamente, na diversidade das formas de atuação de procuradores e promotores⁹⁶, que, gozando de relativa autonomia profissional, operariam suas funções numa margem de espaço significativa entre suas atribuições constitucionais e a letra da lei. Se por um lado esta constatação é interpretada como positiva para os processos e avanços democráticos, por outro, causa desconforto pelos limites impostos pela realidade e pelas fronteiras imprecisas entre as esferas jurídica e política. É dizer:

⁹⁶ Silva constrói dois tipos ideais de atuação dos agentes do Ministério Público. O tipo “promotor de fatos” indica a tendência de alargamento das funções dos promotores para muito além da esfera jurídica, tornando-os verdadeiros articuladores políticos nas comunidades em que trabalham. O tipo “promotor de gabinete” indica a leitura das novas atribuições do promotor dentro das fronteiras da esfera jurídica, definindo-o como agente judiciário cuja prioridade é o trabalho processual, embora não deixe de atuar na defesa de interesses metaindividualis. (SILVA, 2001, p. 164)

A atuação dos promotores (e procuradores) na defesa dos interesses metaindividuais é marcada por uma ambivalência: a independência funcional e a competência técnica tanto podem representar uma garantia de que essas funções serão cumpridas rigorosamente e em prol dos interesses públicos, como podem indicar ausência de limites na condução das mesmas, correndo-se o risco de que esses interesses sejam identificados à revelia dos grupos e segmentos atingidos e envolvidos. (SILVA, 2001, p. 166)

Trata-se, como visto no primeiro capítulo desta dissertação, de uma ambivalência natural a um órgão marcado pelas características do processo de expansão do campo do direito sobre a política: ao mesmo tempo em que as atribuições e a estrutura de funcionamento do Ministério Público aproximam-no da sociedade civil e permeabilizam as instituições do Estado às demandas populares, o processo de judicialização da política desloca debates e decisões dos espaços representativos tradicionais para esferas burocráticas não eleitas pela população. Em um contexto de fronteiras tão imprecisas, a leitura das prerrogativas constitucionais de neutralidade, imparcialidade e liberdade de ação da organização em tela deve ultrapassar o viés meramente normativo e considerar as influências que a interpenetração entre as searas política e jurídica possuem em sua prática cotidiana.

Não há, neste estudo, a pretensão de propor quaisquer tipos de conclusões a respeito deste debate tão complexo – também não existe, neste sentido, nenhuma ambição de se construir uma posição engessada e generalizada sobre o papel positivo ou negativo do Ministério Público na democracia brasileira. Importa, no entanto, tendo tais reflexões como norte, discutir de que forma elas emergem do caso empírico analisado.

Em sua entrevista, o procurador responsável pelo litígio estudado utiliza-se, ao discorrer sobre independência, autonomia e atuação jurídico-política dos membros do Ministério Público, de uma expressão que, embora simples, nos parece bastante interessante a nível analítico. A ideia de “efeitos colaterais” é acionada, assim, como referência às consequências negativas que podem eclodir da aplicação prática das prerrogativas constitucionais que regem o funcionamento do *Parquet*. Representa, neste sentido, um dilema: a principal maneira de evitá-los seria tolhendo as liberdades profissionais de seus membros – tal opção, no entanto, iria de encontro aos pressupostos instrumentais necessários à defesa dos direitos metaindividuais e à fiscalização do Poder Público.

Em depoimento, o procurador argumenta que o Princípio do Promotor Natural é fundamental para que se busque garantir uma atuação isenta de interferências políticas que possam direcionar o encaminhamento dos litígios. Por outro viés de análise, relata que a independência dos membros do Ministério Público, ao possibilitar que coexista uma pluralidade de entendimentos e convicções acerca de casos concretos, abre margem para os limites impostos pela dificuldade de especialização por temas ou pelo desperdício de conhecimentos adquiridos por acúmulo de experiências.

Outro “efeito colateral” das prerrogativas que caracterizam o Ministério Público refere-se às expectativas que movimentos sociais e demais requerentes nele depositam. Os anseios de terem suas demandas atendidas pelo órgão “defensor da sociedade” tenderiam a gerar, segundo o procurador, uma relação de dependência que, justamente pela autonomia e independência funcional dos membros que nele atuam, pode ser prejudicial. O fato de a Ahomar ter acionado o Ministério Público como uma de suas estratégias de ação - incluindo-a, portanto, dentro de um repertório diverso – permitiu-

lhe utilizar os resultados do processo investigativo de maneira importante em outros espaços de mobilização, ainda que o trabalho realizado pelo *Parquet* não tenha se revertido em vitórias judiciais objetivas.

Se tem um procurador que entende que aquilo não é errado e não leva pro Judiciário, aquele caso fica parado no Ministério Público. Por isso também que os órgãos sociais e as organizações não podem criar uma dependência muito grande do Ministério Público, como às vezes criam. Nesse ponto, isso que a Ahomar diz que o Ministério Público foi bom para legitimar a Associação, é bom, porque, a partir disso, ela cria condições de agir de forma independente. Não é bom que a sociedade seja sempre dependente do Ministério Público.

(...)

Eu acho que isso (a forma de atuação de cada procurador) tem muito da personalidade de cada um de acordo com a sua formação, não só jurídica, mas de vida, e sobre o que ele entende como correto. Enfim, tem a ver com a dedicação que ele tem em relação a determinadas causas. Mas eu acho que cabe, de um lado, o movimento social não ser tão dependente do Ministério Público porque nem sempre ele vai ter uma resposta positiva, e, de outro, quando realmente o movimento não tem como atuar de forma independente, ele precisa ter um afastamento para poder cobrar da instituição. (Maurício Jimenez em entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

Ainda que estes “efeitos colaterais” citados como exemplo sejam apontados como intrínsecos à ambivalência que se gera em torno da natureza singular do Ministério Público – e que sejam, neste sentido, um ônus consequente da busca pela efetivação positiva de suas atribuições constitucionais -, a dinâmica cotidiana da atuação dos procuradores e promotores, embora regida por uma normatividade que supostamente a torna impermeável a interesses específicos, é atravessada por dificuldades e obstáculos típicos da fluidez da fronteira entre os campos político e jurídico. Isto ocorre porque o tratamento de qualquer demanda pela instituição em tela pressupõe a cooperação de atores externos a ela – e é especialmente neste aspecto que os jogos políticos tornam-se uma realidade com a qual os agentes ministeriais precisam se defrontar.

Eu não senti qualquer tipo de pressão em relação a esse caso da Ahomar, embora em outros casos, como no de Belo Monte, sei que alguns colegas possam ter sentido. Enfim, num sentido mais amplo o Ministério Público sofre represálias na seara política pelo exercício independente de suas atribuições. Por exemplo, esse ano houve toda aquela discussão a respeito da PEC 37 querendo tolher o poder investigatório do Ministério Público. Há também discussões do Conselho Nacional do Ministério Público querendo tolher o poder da instituição de fazer recomendações aos órgãos públicos pra se adequar aos termos da lei. Internamente não há impedimento ao exercício dessas atribuições, muito pelo contrário, há apoio. E no ambiente maior, no

trânsito político do Ministério Público, de fato existem várias tentativas de tentar frear a sua atuação independente.

(...)

O Ministério Público tem que existir para controlar desvios jurídicos, mas diante da ausência da ocupação dos espaços pelos órgãos políticos, ele acaba, através de instrumentos jurídicos, avançando numa seara política que talvez seja além do que seria desejável que o Ministério Público estivesse debatendo. Acontece que muitas vezes os problemas que são colocados na mesa para o procurador responder às vezes exigem que ele faça isso mesmo, avance nessa seara.

(...)

Eu não posso, enquanto Ministério Público, dizer que o Comperj é bom ou ruim. Isso seria uma decisão política. E a discussão sobre se o empreendimento deve ou não acontecer tem que se dar na seara política, e não jurídica. Agora, se foi decidido politicamente fazer o Comperj, o Ministério Público tem que se posicionar para que ele seja feito de acordo com as regras jurídicas.

(...)

Talvez aí eu ache que fica o limite do Ministério Público. Ele faz parte do debate político, mas até que ponto ele tem legitimidade pra influenciar na tomada de uma decisão x ou y que é essencialmente política e não jurídica? Eu procuro ter esse cuidado. Procuro ir ao limite de participar desse debate político, mas exigindo o cumprimento das normas jurídicas, mas isso tudo é muito fluido, é difícil identificar. (Maurício Jimenez, em entrevista concedida à autora em novembro de 2013)

Se as prerrogativas constitucionais que organizam a estrutura, as atribuições e o funcionamento do Ministério Público são essenciais para que os conflitos e demandas nele canalizados sejam tratados da maneira mais isenta de interesses possível, os litígios socioambientais evidenciam os desafios que se interpõem à atuação meramente jurídica dos procuradores e promotores.

De um lado, demandas associadas a interesses metaindividuais e denúncias de violação de direitos; de outro, interesses político-econômicos vinculados, muitas vezes, a projetos de desenvolvimento nacional arraigados em relações bastante estreitas entre o Poder Público e grandes corporações. Entre os dois polos, mediando os conflitos, a figura de um órgão público estatal que possui a função constitucional de zelar pela efetividade das leis com vistas a defender os interesses da sociedade, protegendo-a de ações lesivas provocadas pela iniciativa privada e pelo Estado e suas agências. O imbricado de forças e interesses que disputam os sentidos de apropriação de territórios para a alocação de megaempreendimentos, entretanto, se reflete em uma orquestração de esforços das esferas executiva, legislativa e judiciária que repercute, de diversas maneiras, nas possibilidades de atuação do Ministério Público.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta dissertação teve como objetivo primordial discutir a atuação do Ministério Público Federal na mediação do conflito entre os pescadores da Baía de Guanabara/RJ, representados pela Associação Homens e Mulheres do Mar, e empreendimentos vinculados à Petrobras. A partir da análise de tal caso empírico, pretendemos reunir elementos que possibilassem uma reflexão mais abrangente sobre os limites, possibilidades e desafios que se apresentam ao Ministério Público no encaminhamento de litígios relacionados a conflitos socioambientais deflagrados entre megaempreendimentos de cunho desenvolvimentista e comunidades locais e tradicionais impactadas de diversas maneiras por sua territorialização.

A construção teórica e argumentativa do estudo buscou seguir um fio condutor que vinculasse a problemática macro-conjuntural dos objetos discutidos na pesquisa à dimensão permeada por especificidades próprias ao universo empírico. Assim, antes que adentrassemos nas minúcias do procedimento administrativo em questão, qual seja, o inquérito civil público instaurado em 2009 pelo MPF para apurar denúncias realizadas pela Ahomar, procuramos situar o leitor nos debates e contextos que o permeiam.

Obedecendo a esta linha de raciocínio, apresentamos um panorama histórico institucional do Ministério Público com o intuito de fornecer um pano de fundo que permitisse uma compreensão de seu processo de consolidação como ator político relevante para os contextos de conflitos sociais e defesa dos interesses coletivos. Expusemos como sucessivas modificações na legislação direcionada à regulamentação dos direitos metaindividuais e a Constituição de 1988 contribuíram para a reformulação estrutural e atributiva do *Parquet* conferindo-lhe prerrogativas de autonomia funcional e diretiva e de independência em relação aos três Poderes que o tornaram uma instituição singular no aparato estatal. A caracterização desta natureza jurídico-política ímpar no corpo institucional do Estado brasileiro constituiu-se em condição primordial para que pudéssemos desenvolver as problemáticas norteadoras da pesquisa. Assim, a partir dela discutimos os sentidos normativos que dão margem à compreensão de que as atividades mediáticas exercidas pelo Ministério Público permeabilizam, em certa medida, a fronteira entre o Estado e a sociedade civil organizada. A partir do entendimento das dinâmicas singulares de funcionamento da instituição, pudemos também analisá-la como uma arena privilegiada para a observação das articulações e trânsitos entre distintas demandas, interesses e representações nela canalizadas por diversas esferas de atividade do mundo social.

Ainda que a nível básico e instrumental, a familiarização que intencionamos adquirir com as prerrogativas constitucionais que regem a organização e o *modus operandi* do Ministério Público nos foi de suma importância tanto para que pudéssemos construir interpretações sobre os sentidos de seu acionamento pela Ahomar, entendida como um movimento social, quanto sobre as possibilidades e limites de sua inserção em litígios socioambientais relacionados à megaempreendimentos voltados para implementar determinada concepção de desenvolvimento.

Neste sentido, ainda no afã de apresentar ao leitor a conjuntura na qual o caso empírico analisado por este estudo se insere, dedicamos um capítulo a expor o contexto político e econômico do qual os conflitos socioambientais emergem. Objetivando compreender a essência do atrito entre os pescadores artesanais da Baía

de Guanabara e a indústria do petróleo, discutimos como o movimento de expansão das fronteiras produtivas do capital tem agudizado os processos de reprimarização econômica dos países do eixo Sul através de um novo mecanismo de acumulação por espoliação: a chantagem da (des)localização de investimentos. Corroborando críticas a tais processos construídas desde as perspectivas da justiça ambiental e dos direitos humanos, argumentamos que a acrescida mobilidade do capital dota-o da capacidade de territorializar-se onde melhor o convir em termos de rentabilidade e que, não por acaso, a alocação de grandes projetos de desenvolvimento tende a concentrar-se em áreas de fragilidade política e social. A regressão, descumprimento ou flexibilização de estatutos regulatórios e a violação de direitos que costumam acompanhar a chegada de megaempreendimentos em territórios periféricos revelam a condição de sujeito das políticas econômicas nacionais atribuída ao grande capital, bem como evidenciam o papel do Estado, em suas esferas executiva, legislativa e judiciária, na viabilidade dos mecanismos de direcionamento dos ônus do crescimento a parcelas específicas da sociedade e de reprodução das desigualdades socioambientais como condição para a acumulação capitalista.

A partir de tal contextualização, pudemos adentrar na empiria do conflito deflagrado entre a associação de pescadores e a Petrobras. Foi-nos possível também sugerir algumas possíveis interpretações sobre como a orquestração de esforços entre agências do poder público e interesses corporativos, que caracteriza o cenário dos grandes projetos desenvolvimentistas, pode repercutir na atuação do Ministério Público no tocante à mediação de litígios de natureza socioambiental.

Entendemos a deflagração do conflito em tela como uma manifestação sintomática da agudização das contradições inerentes ao capitalismo e à expansão de suas fronteiras produtivas através de mecanismos e instrumentos espoliativos. De maneira mais específica, buscamos compreendê-lo dentro do contexto de mobilizações e ações coletivas que, de maneira acentuada na última década, têm eclodido no Brasil e no estado do Rio de Janeiro, considerado, pela prioridade de investimento dos fundos públicos em grandes projetos e mega-eventos, um “estado-commodity” ou um “estado-empresa”. Reconhecemos nas demandas e denúncias dos pescadores contra a indústria do petróleo, bem como na trajetória prática e documental de instalação dos empreendimentos da Petrobras na Baía de Guanabara, características típicas dos efeitos da simbiose entre o Estado e a política das corporações, tais como: flexibilização da legislação ambiental e daquela referente aos direitos humanos; direcionamento dos órgãos responsáveis pela execução das políticas que incidem sobre questões ambientais e territoriais para privilegiar os empreendimentos; investimento de recursos públicos para o financiamento, infraestrutura e incentivos fiscais; acesso privilegiado dos investidores ao sistema de Justiça; pressão sobre os Ministérios Públicos e a criminalização de organizações que ponderam sobre o modelo de desenvolvimento.

Com base na composição de todo este panorama, pudemos nos debruçar sobre o ponto nevrálgico proposto por este trabalho de pesquisa. Foram dois os principais vieses de análise que adotamos para desenvolver tal temática. Em um primeiro momento, pretendemos discutir as circunstâncias que propiciaram o entendimento pela Ahomar de que o acionamento do Ministério Público poderia representar uma estratégia de ação e luta, dentre outras de natureza distintas, frente aos danos causados pela petrolífera à pesca artesanal. Em seguida, nosso interesse recaiu sobre a trajetória institucional da denúncia, considerada desde a sua formulação pelo grupo de pescadores até a sua judicialização pela instauração de uma ação civil pública proposta após longo processo investigativo e de negociação.

Para discutir a entrada do Ministério Público no repertório de ação da Associação Homens e Mulheres do Mar nos valemos de contribuições teóricas que discutem o recurso ao direito e aos espaços jurídico-institucionais do Estado como estratégia legítima dos movimentos sociais. Buscamos construir uma contraposição às abordagens que conceituam a ação coletiva a partir de seu caráter de ruptura com a institucionalidade através da argumentação de que a judicialização das demandas sociais é constitutiva dos processos de mobilização em torno de determinadas causas. Intencionamos, também, ir além das vertentes formalistas e instrumentalistas de análise do campo jurídico que, respectivamente, o entendem como um universo a parte do mundo social e como um instrumento de dominação de classe. Embora reconheçamos que o direito formalmente instituído possui uma vinculação histórica com os processos de opressão classista, supomos ser interessante, a nível analítico, entendê-lo como um campo permeado por conflitos e disputas interpretativas que podem se constituir em instrumentos de luta para os grupos dominados. Partindo de tais pressupostos, nos detivemos na observação das condições que propiciaram à Ahomar acionar o Ministério Público de maneira concomitante ao empreendimento de outras ações de natureza distintas. Com este objetivo, investigamos a natureza institucional, jurídica, política e cultural do contexto no qual se insere o movimento dos pescadores, o acesso a recursos e instrumentos específicos que possibilitassem o recurso à judicialização de suas demandas e a atuação de advogadas e advogados dedicados a causa.

Ainda que a Associação tenha adotado ao longo de sua história um repertório de ação típico ou tradicional dos movimentos sociais, o recurso à luta nos espaços institucionais do Estado passou a compor, em determinado estágio do conflito, seu *modus operandi*. Para justificar tal constatação, alguns pontos mereceram destaque: o papel da liderança dos pescadores que, tendo transitado por multinacionais e órgãos públicos antes de exercer a atividade pesqueira, incutiu à mobilização o valor da ocupação dos espaços institucionais; a visibilização nacional e internacional do conflito, que logrou reunir em torno da Ahomar uma ampla e diversa rede de apoio que, com acúmulo de experiência, *know how* e capacidade de publicização, colaborou com o desenvolvimento de suas estratégias de ação e a atuação de advogados voluntários, fundamentais para o enquadramento das reivindicações dos pescadores nos espaços possíveis de solução e mitigação dos conflitos pela via dos direitos constituídos. Todas estas variáveis foram consideradas relevantes para a elaboração da representação que o grupo de pescadores enviou ao Ministério Público Federal.

Tratamos, em seguida, de descrever a trajetória institucional desta representação. Pressupomos que, na medida em que evidencia as relações de atrito e cooperação entre o órgão mediador e os atores envolvidos no litígio; os recursos e estratégias mobilizados pelas partes no sentido de solucionar o conflito; as disputas interpretativas que se estabeleceram em torno dos objetos de demanda; e os resultados objetivos obtidos pela atuação ministerial, a análise pormenorizada da peça administrativa em questão ajudou a revelar as possibilidades, limites e desafios que se apresentaram à ação do procurador em exercício de sua atividade. Concluímos, neste sentido, que a entrada de um conflito numa arena de natureza judicial, ao introduzir a figura da mediação no processo de embate entre partes até então inconciliáveis, é permeada por motivações e cálculos que resignificam a interação entre os atores conflitantes e entre eles e o órgão no qual se depositam as demandas e os instrumentos de sua satisfação.

Partimos da convicção de que os limites e possibilidades de atuação dos membros do Ministério Público são determinados por fatores tanto internos à

instituição, quanto externos a ela. Assim, para além dos fatores exógenos que podem coibir a atividade ministerial em determinados casos, como a pressão política e o *lobby* de empresas e corporações que, com vistas a garantir seus interesses, intervém de diversas formas nas relações interinstitucionais e podem atravancar o andamento das investigações realizadas pelo órgão, consideramos ser preciso lançar luz também sobre o significativo espaço que os agentes da instituição possuem para definir suas prioridades, criar métodos de trabalho e encaminhar procedimentos administrativos de acordo com seus próprios entendimentos das situações que lhes chegam.

Com o cuidado de não incorrer em generalizações, analisamos a condução do litígio em tela a partir dos encaminhamentos propostos pelo procurador por ele responsável. Por mais que a dinâmica de atuação dos procuradores seja regida por uma normatividade que supostamente a torna impermeável a interesses específicos, as relações de atrito e cooperação entre o órgão mediador e os atores envolvidos nos litígios, o desequilíbrio dos recursos e estratégias mobilizadas pelas partes no sentido de solucioná-los e as disputas simbólicas e interpretativas que se estabelecem em torno dos objetos de demandas são fatores que interferem nos sentidos do tratamento interno das demandas. Assim, ainda que a instrução do referido inquérito tenha sido avaliada por lideranças e advogados da Ahomar como positiva, nos parece clara a constatação de que os resultados efetivos da atuação do Ministério Público nos conflitos de natureza socioambiental esbarram em diversos tipos de obstáculos que podem impedir que eles sejam solucionados ou tratados da melhor maneira. A orquestração dos esforços institucionais das esferas executiva, legislativa e judiciária, típica dos processos de acumulação espoliativa que caracterizam a atual fase do capitalismo e a política desenvolvimentista hegemônica em curso no Brasil, impõe limites evidentes ao desfecho de litígios entre partes tão díspares em termos de capital político, financeiro e simbólico.

Para além de eventuais atritos de cooperação interinstitucional observadas entre agências e empresas oficiadas ao longo dos inquéritos, ressaltamos alguns fatores que mereceram ser problematizados pela pesquisa por ajudar a ilustrar as afirmações acima: a tendência à tentativa de propor “soluções” extrajudiciais mediante assinatura de Termos de Ajustamento de Conduta e as dificuldades encontradas no Poder Judiciário quando uma Ação Civil Pública é ajuizada.

Discutimos, considerando tais fatores, que a celebração de TACs tem sido preferida pelo Ministério Público sob a justificativa de que a negociação extrajudicial é mais passível de resultar em benefícios para o elo mais fraco do litígio do que a estratégia de judicialização. No entanto, ainda que o Poder Judiciário seja moroso e burocratizado, o estabelecimento de condicionantes extrajudiciais concentra-se mais na tentativa de amenização das dificuldades vividas por um determinado grupo do que na solução estrutural das condições que as geram. Foi justamente este o teor do TAC proposto para solucionar o conflito entre os pescadores e a Petrobras. Entretanto, a sua não assinatura pelos réus nos provocou a seguinte conclusão: as regras do jogo estratégico de conveniência e oportunidade que tende a caracterizar o tratamento extrajudicial de conflitos socioambientais entre partes tão desequilibradas em termos de força, poder e capital costuma ser ditado pelos próprios denunciados que calculam se lhes é ou não conveniente assinar o acordo. Neste sentido, várias empresas e corporações adotam uma política de não assinatura de TAC para não abrir precedente para outros casos de violação que possam ser denunciados contra elas.

Muito embora não tenhamos podido nos debruçar com profundidade sobre a condução do processo discutido no Poder Judiciário, tecemos algumas considerações sobre o assunto visando apresentar elementos que possam nortear uma futura

pesquisa. Os conflitos de competência e o não julgamento da ação após cinco anos de seu ajuizamento podem sugerir, de acordo com os depoimentos colhidos e com as impressões construídas ao longo do estudo, que, para além das fragilidades burocráticas e estruturais, o sistema judiciário brasileiro é permeável a pressões e interferências dos interesses políticos e econômicos dominantes. Entretanto, sem que seja necessário adentrar no mérito da permeabilidade ou não das instituições judiciais aos interesses dominantes, uma constatação apresenta-se isenta de dúvidas: em se tratando de litígios relacionados a demandas socioambientais vinculadas a prejuízos causados por grandes obras, a demora na elaboração de sentenças pode significar a impossibilidade permanente de recuperação do meio ambiente impactado e, consequentemente, das populações que dele tiram seu sustento direto.

Se as prerrogativas constitucionais que organizam a estrutura, as atribuições e o funcionamento do Ministério Público são essenciais para que os conflitos e demandas nele canalizados sejam tratados da maneira mais isenta de interesses possível, os litígios socioambientais evidenciam os desafios que se interpõem à atuação dos procuradores.

Apesar de termos elaborado um trabalho circunscrito a um recorte metodológico bastante específico acreditamos ter contribuído para problematizar, para além da normatividade das leis e regimentos, a prática cotidiana da instituição frente ao cenário de simbiose entre os poderes público e privado que permeia os grandes projetos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACSELRAD, Henry. *Justiça Ambiental: ação coletiva e estratégias argumentativas* In: *Justiça Ambiental e cidadania*. Rio de Janeiro, Relume Dumará, 2004.
- _____. (org). *Capitalismo globalizado e recursos territoriais*. Rio de Janeiro, Lamparina, 2010.
- ACSERLAD, Henry & MELLO, C.C.A. & BEZERRA, G.N. *O que é justiça ambiental*. Rio de Janeiro, Garamond, 2009.
- AGRIKOLIANSKY, Eric. *Les usages protestaires du droit*, In *Penser les mouvements sociaux. Conflits sociaux et contestations dans les sociétés contemporaines*. Paris, La Découverte, 2010.
- AGUIAR, Thais F. *A judicialização da política ou o rearranjo da democracia liberal*. Ponto e vírgula, n.2, p. 142, 2007.
- AMADOR, E. *Baía de Guanabara: um balanço histórico*. In: *Natureza e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Biblioteca Carioca, 1992.
- _____. *Baía de Guanabara: Ocupação histórica e avaliação ambiental*. Rio de Janeiro, Editora Interciência, 2013.
- AMORIM, E.; ALVES, K.; SCHETTINO, M. *A ética na pesquisa antropológica no campo pericial*. 6º Câmara de Coordenação e Revisão/PGR/MPF, 2009.
- ARANTES, Rogério B. *Ministério Público e política no Brasil*. São Paulo, Educ/Sumaré/ Fapesp, 2002.
- _____. *Direito e Política: O Ministério Público e a defesa dos interesses coletivos*. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, V. 14, nº 39, 1999.
- BOBBIO, Norbert. *A era dos direitos*. São Paulo, Campus, 1992.
- BOURDIEU, P. *O Poder simbólico*. Rio de Janeiro, Bertrand Brasil, 2011.
- CARNEIRO, Eder J. *Conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro: associativismo e significados sociopolíticos*. In: *Revista Rio de Janeiro* n.16-17, 2005.
- CHAVES, C. *Mapeamento Participativo da Pesca Artesanal da Baía de Guanabara*. Dissertação (Mestrado em Geografia) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Centro de Ciências Matemáticas e da Natureza, Instituto de Geociências, 2011.
- COELHO, Vitor. *Baía de Guanabara: Uma história de agressão ambiental*. Rio de Janeiro, Casa da Palavra, 2007
- COSTA, Sérgio. *Dois atlânticos: teoria social, anti-racismo, cosmopolitismo*. Belo Horizonte: Editora da UFMG, 2006.
- DAGNINO, E. & OLVERA, A., PANFICHI, A. (Org.). *A disputa pela construção democrática na América Latina*.

- DIEGUES, Antonio Carlos S. *Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar*. São Paulo: Editora Ática, 1983.
- ESTERCI, N. 2002. *Conflitos ambientais e processos classificatórios na Amazônia brasileira*. In: Boletim Rede Amazônia. Diversidade Cultural e Políticas Ambientais. Ano 1. N. 1, Rio de Janeiro: [S.n.] 2002
- FAPP-BG org. *50 anos da REDUC e a expansão da indústria petrolífera no Brasil: conflitos socioambientais no Rio de Janeiro e desafios para o país na era do pré-sal*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2013.
- FAUSTINO, Cristiane & FURTADO, Fabrina. *Indústria do petróleo de conflitos ambientais na Baía de Guanabara: o caso do COMPERJ*. Plataforma Dhesca, 2013.
- FIORI, José L. *O poder global e a nova geopolítica das nações*. São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.
- FERNANDES, Eric B. *Estado Social de Direito no Brasil: o desafio de equacionar democracia e judicialização das políticas públicas*. Revista da DPU, n.42, p.84, nov/dez, 2011.
- GIULIANI, Gian M. *As áreas naturais protegidas e a responsabilidade social e ambiental das empresas: o caso do Mosaico da Mata Atlântica Central Fluminense e do Comperj*. Desenvolvimento e Meio Ambiente, n.16. Editora UFPR, 2007.
- GRINOVER, Ada P. *O controle das políticas públicas pelo Poder Judiciário*. Revista do Curso de Direito da Faculdade de Humanidades e Direito, n.7, p.10, 2010.
- HABERMAS, Jürgen. *A constelação pós-nacional*. São Paulo: Littera Mundi, 2001.
- HARVEY, David. *Condição Pós-moderna*. São Paulo: edições Loyola, 1993.
- _____. *Espaços de Esperança*. São Paulo: edições Loyola, 2004.
- _____. *A produção capitalista do espaço*. São Paulo: Annablume, 2005.
- _____. *O enigma do capital: e as crises do capitalismo*. São Paulo: Boitempo, 2011.
- JABLOSNKI,S.; AZEVEDO, A; MOREIRA, L.; SILVA, O. *Levantamento de dados da atividade pesqueira na Baía de Guanabara como subsídio para a avaliação de impactos ambientais e a gestão da pesca*. Rio de Janeiro:IBAMA; 2002.
- KERCHE, Fábio. *Virtude e limites: autonomia e atribuições do Ministério Público do Brasil*. São Paulo, Edusp, 2009.
- LEFEBRVE, Henry. *O direito à cidade*. São Paulo: Editora Morais, 1991.
- LEMOS, Chélen F. *Os litígios ambientais e a trajetória institucional das denúncias*. In: Revista Rio de Janeiro n.16-17, 2005.
- LITTLE, Paul E. *Os conflitos socioambientais: um campo de estudo e de ação política*. In: BURSZTYN, Marcel (org.). *A difícil sustentabilidade: política energética e conflitos ambientais*, Rio de Janeiro: Editora Garamond, 2001.
- MACIEL, Débora A. *Ministério Público e sociedade: a gestão dos conflitos ambientais em São Paulo*. Tese de doutorado em Sociologia. FFLCH, USP. São Paulo, 2002.

MACIEL, Débora A. & KOERNER, A. *Sentidos da judicialização da política*.Lua Nova, São Paulo, nº 57, 2002.

MEDEIROS, Leonilde S. *Questões fundiárias e mediações jurídicas*. XXX Congresso Internacional da Associação de Estudos Latino-Americanos. São Francisco, EUA, 2012.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Inquérito Civil Público/Ação Civil Pública 1.30.020.000044/2009-53*. Procuradoria da República no município de São Gonçalo, Rio de Janeiro, 2009.

_____. *Relatório técnico nº 50/2009: Impactos de atividades petrolíferas na pesca artesanal da Baía de Guanabara*. Rio de Janeiro, 2009.

MONTESQUIEU, C. *Do espírito das leis*. São Paulo: Abril Cultural, 1985.

MOYSÉS, Y. S. . *O Comperj: modelo de desenvolvimento hegemonic e contradições no espaço local (Itaboraí, Rio de Janeiro)*. Revista Geografar (UFPR), v. 5, p. 01-24, 2010.

_____. *A escolha da instalação do Comperj no município de Itaboraí-RJ e suas contradições no território*. In: XII Simpurb - Simpósio Nacional de Geografia Urbana, 2011, Belo Horizonte. Anais do XII SIMPURB. Belo Horizonte: UFMG, 2011.

MPP. *Cartilha para Trabalho de Base da Campanha pelo Território Pesqueiro*.

NUNES, Amandino T. *A Constituição de 1988 e a judicialização da política no Brasil*. Revista de Informação Legislativa, n.78, p. 157, abr/jun, 2007.

PACS & Comitê Popular Rio Copa e Olimpíadas, 2011

PETROBRAS. *Relatório de Impacto Ambiental Petrobrás- Concremat Engenharia* [online]. Disponível em: <<http://www.comperj.com.br/Util/pdf/rima.pdf>>, Acesso em 01 de março de 2013.

_____. RIMA. *Informações do Estudo de Impacto Ambiental do Terminal Flexível de Gás Natural Liquefeito na Baía de Guanabara*. Rio de Janeiro: Bourscheid S. A. Engenharia e Meio Ambiente. Disponível em: <<http://www.petrobras.com.br/pt/meio-ambiente-e-sociedade/preservandomeio-ambiente/licenciamento-ambiental/>>. 2007

PINHEIRO, Francine D. *História ambiental dos conflitos judiciais entre a Petrobras e os pescadores artesanais da Baía de Guanabara*. Sem informação de publicação.

PINTO, Raquel G. *Conflitos sócio-ambientais na Baía de Guanabara: ações coletivas e demandas de reparações de direitos nas comunidades de pesca de Magé*. XVI Semana de Planejamento Urbano e Regional da UFRJ, 2010.

PINTO, Raquel G. & TORRES Pedro Henrique C. *Baia da Petrobras: conflito ambiental na Baía de Guanabara no limiar do século XXI*. XIV Encontro Nacional da ANPUR, Rio de Janeiro, 2011.

SADEK, Maria T (org.). *Justiça e cidadania no Brasil*. São Paulo, Editora Sumaré/IDES, 2000.

_____. *O Ministério Público e a justiça no Brasil*. São Paulo: editora Sumaré/IDESp, 2000.

SILVA, Cátia Aída. *Justiça em jogo*. São Paulo, Edusp, 2001.

SOARES, D.G. *Conflito, ação coletiva e luta por direitos na Baía de Guanabara*/ Tese de doutorado em Sociologia e Antropologia. – Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 2012.

SOARES, José Luiz de O. *Ministério Público, meio ambiente e sociedade* / Dissertação de mestrado em Sociologia e Antropologia – Rio de Janeiro, UFRJ/IFCS, 2007.

_____. *A atuação do Ministério Público nos conflitos ambientais no Estado do Rio de Janeiro*. In: Revista Rio de Janeiro n.16-17, 2005.

STENGERS & PIGNARRE. *La sorcellerie capitaliste*. Paris: La Decouverte, 2007.

TARROW, Sidney. *O poder em movimento*. Petrópolis, RJ: Editora Vozes, 2009.

TATE, Neal & VALLINDER, Torbjorn. *The global expansion of Judicial Power*. New York: New York University, 1995.

THOMPSON, E.P. *Senhores e Caçadores*. São Paulo, Companhia das Letras, 1987.

TOCQUEVILLE, Alexis. *A democracia na América*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 1977.

UFRJ/IPPUR-FASE. *Mapa dos conflitos ambientais no estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, 2006 (cd-rom)

VALÊNCIO, N. *Pescadores do Rio São Francisco: A produção social da inexistência*. São Carlos: Rima, 2007.

VIANNA, Werneck. *A judicialização da política e das relações sociais no Brasil*. Rio de Janeiro: Revan, 1999.

VIANNA, Werneck. & BURGOS, Marcelo. *A democracia e os três poderes no Brasil*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

VIEGAS, R. & PINTO, R. & GARZON, L. *Negociação e acordo ambiental: o Termo de Ajustamento de Conduta (TAC) como forma de tratamento dos conflitos ambientais*. Fundação Heinrich Boell, 2014.