



XIX ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Blumenau - SC - Brasil

DO TERRITÓRIO PESQUEIRO AO TERRITÓRIO PETROLEIRO: AS RECONFIGURAÇÕES DO
TERRITÓRIO PELO NEOEXTRATIVISMO NA BACIA DE CAMPOS

Lara Mattos Martins (Universidade Federal Rural do Rio de Jan) - laramattos.martins@gmail.com
*Mestrado no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Territorial e Políticas Públicas – PPGDT/UFRRJ,
bolsista CAPES, pós-graduada MBA em Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável pela Universidade Candido
Mendes e possui bacharelado em ciências soci*

Do Território Pesqueiro ao Território Petrolero: As reconfigurações do território pelo Neoextrativismo na Bacia de Campos

INTRODUÇÃO

A história do Brasil, desde o início da colonização europeia, está consolidada por dinâmicas econômicas que sobrevivem da exploração dos recursos naturais. No decorrer dessa história, o que é produzido, como é produzido e a demanda de produção são impulsionados pelo mercado internacional, e quase sempre estão ligados à dominação da abundância de recursos naturais nos territórios, pelo capitalismo moderno. O extrativismo¹ está presente em todos os modelos para o desenvolvimento praticados pelos governos brasileiros.

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

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

No Brasil, entre os setores estruturadores do Neoextrativismo estão a indústria de mineração, as construções de hidrelétricas e outros grandes empreendimentos de infraestrutura, o agronegócio e a produção de petróleo e gás. Este trabalho observará a indústria de petróleo como um setor estratégico do Neoextrativismo brasileiro, analisando as causalidades desse modelo no

¹ Para tentarmos dar uma definição compreensível, utilizaremos o termo *extrativismo* quando nos referirmos às atividades que removem grandes volumes de recursos naturais não processados (ou processados apenas parcialmente) e que se destinam sobretudo à exportação (DILGER, LANG, FILHO, 2016, p. 28).

território atingido diretamente pela produção marítima de petróleo e gás na Bacia Sedimentar de Campos.

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

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

O espaço marítimo é interpretado como um território que envolve fundamentalmente a indústria petrolífera, promovida pelo Estado como propulsora do desenvolvimento, e o território de uso social e econômico dos pescadores(as) artesanais, grupo social que recebe os impactos desses projetos de desenvolvimento e estão entre os setores sociais que precisam de políticas sociais, dadas as vulnerabilidades aos quais são expostos. Essa configuração é esboçada como um movimento fluido em que o Estado visa promover o “desenvolvimento” com base no avanço da exploração de recursos, ao mesmo tempo em que essa iniciativa provoca impactos negativos à natureza e à sociedade.

Para conter os danos ao meio ambiente, o Estado permite o estabelecimento de regulamentos que objetivam medir os impactos negativos. Parte dos impactos positivos são redistribuídos no território por repasses de recursos financeiros e promoção de políticas públicas que, fomentadas pelo desenvolvimento econômico, são acionadas pelo Estado com a finalidade da exploração, sem precedentes, de recursos fósseis na região. Os desdobramentos dos investimentos nos aparelhos públicos de educação e saúde, melhorias nas infraestruturas municipais, por exemplo, decorrentes das rendas resultantes da cadeia produtiva do petróleo, são elementos para o alcance do desenvolvimento social.

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

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

A terminologia Impactos Ambientais é geralmente usada, pelo licenciamento ambiental, como um termo técnico para se referir aos efeitos que as atividades econômicas causam ao meio ambiente. O impacto abarca as alterações provocadas pelas atividades humanas ao ambiente natural e social em um determinado espaço e tempo. Nesse sentido, toda atividade humana gera impactos: pescadores geram impactos, indústrias geram impactos. Contudo, em um processo em que é agregado a um território uma vocação baseada em sua funcionalidade para atender as demandas internacionais por recursos naturais, como é o caso do petróleo no atual modelo energético dominante, a desproporcionalidade de impactos gerados pela indústria petrolífera reflete sobre a pesca artesanal na desproporcionalidade de poder sobre os recursos do mar.

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

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

gerador de efeitos negativos à natureza e à sociedade, especialmente com maior peso aos grupos sociais mais vulneráveis.

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

REFLEXÕES INICIAIS SOBRE O NEOEXTRATIVISMO

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

Este panorama alterou a lógica econômica seguida pelos governos conservadores das décadas 1990, que adotaram as medidas neoliberais sugeridas no Consenso de Washington² como vias para o desenvolvimento. Os governos progressistas iniciaram uma via de integração econômica entre os países do Sul Global, almejando autonomia na economia e a superação do subdesenvolvimento, tão caro ao continente. A combinação desses fatos gerou uma nova ordem sociopolítica regional, provocando um novo ciclo extrativista no continente.

A cientista social Maristella Svampa (2013) observa que no *Consenso das Commodities* foram realizados acordos comerciais na América Latina para atender as demandas por matéria-prima vindas, por exemplo, da China, novo e maior comprador de produtos semimanufaturados do Brasil. A demanda

² O Consenso de Washington ocorreu em 1989 em uma reunião em Washington, capital dos Estados Unidos, com diversas organizações financeiras internacionais, como FMI, Banco Mundial e organizações latino-americanas. Tal reunião foi convocada pelo Institute for International Economics, com o título de "Latin American Adjustment: How Much Has Happened?" para realizar uma análise das reformas econômicas empreendidas pelos países da região. Mesmo não sendo um espaço deliberativo para as economias sul-americanas, as prescrições estabelecidas nesta reunião colocaram a proposta neoliberal do governo estadunidense como ponto central para cooperação financeira externa e conseqüentemente recuperação econômica dos países da América Latina.

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

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

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

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

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

As decisões do Estado como regulador do uso e da apropriação dos recursos naturais são influenciadas pelo capital multinacional, e o Neoextrativismo prorroga a dinâmica suportada em outros momentos de

ocupação do território nacional e dependência do capital internacional. Ainda pelo prisma da socióloga Maristella Svampa (2019), a força do capital multinacional nas economias locais compromete a democracia, deixando o Estado com pouco poder de ação quando recebe as reivindicações coletivas dos afetados pelos grandes projetos extrativistas, ou quando percebe ser necessário cobrar e/ou responsabilizar as empresas por crimes ambientais e contra a vida humana nesses territórios.

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

O Neoextrativismo não é uma categoria unidimensional. Os modelos de desenvolvimento, em conformidade com o *Consenso das Commodities*, apresentam descontinuidades tanto em escala global como em escala local. Como uma categoria analítica, os paradigmas do Neoextrativismo podem ser observados como um modelo de “desenvolvimento” que agrega princípios do desenvolvimento econômico, social ou sustentável derramados pelo território nacional. As causalidades deste modelo podem ser variáveis principalmente quando focalizado em um território específico. Neste sentido, existe uma certa homogeneidade dos efeitos do Neoextrativismo em escala nacional, mas em escala local as consequências podem ser específicas dependendo do tipo atividade extrativista ou o quanto invisibilizada é a população que será diretamente impactada. Essa diferença entre as consequências em escala nacional e local é estruturante na dinâmica política da tomada de decisão e na escolha da zona de sacrifício, uma vez que em escala nacional pode-se fazer um balanço positivo dos resultados econômicos e na elaboração das políticas públicas, contudo, o balanço positivo em escala nacional é necessariamente resultado do sacrifício ambiental e social em escala local.

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

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

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

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

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

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

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

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

contexto de grande assimetria de poder e por reconfiguração do território em sua globalidade.

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

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

PESCA ARTESANAL E INDÚSTRIA PETROLÍFERA, DOIS ATORES NO TERRITÓRIO MARINHO

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

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

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

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

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

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

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

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

As comunidades de pescadores artesanais da região possuem uma territorialidade marítima³. O mar enquanto território é envolvido por

³ Há nos municípios a pesca lagunar e a de interiores. Para fins metodológicos, este trabalho se concentra nas características da pesca marinha.

configurações localizadas e culturalmente organizadas de divisão de apropriação do espaço e dos pesqueiros, das quais os pescadores usufruem ao longo do tempo, apropriaram-se dos recursos naturais e pesqueiros por meio de práticas culturais (VIEIRA, VARANDA, MARTINS, 2020).

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

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

As comunidades pesqueiras ocupam todos os municípios da costa da Bacia de Campos e são diversas em inúmeros aspectos. Em cada terminal pesqueiro podem ser observadas as particularidades de cada grupo de pescadores, daquele local. São diversas práticas de pescada, pesqueiros, diversos apetrechos de pesca, embarcações, variações de espécies, organização e divisão do trabalho, que se diferem por detalhes ou que são exclusivos daquela localidade. No mapa a seguir, disponível no site do IBGE (2020), é possível perceber o volume estimado para a produção de pescada no Estado do Rio de Janeiro. O mapa também permite compreender a significativa atividade da pesca marinha no estado.

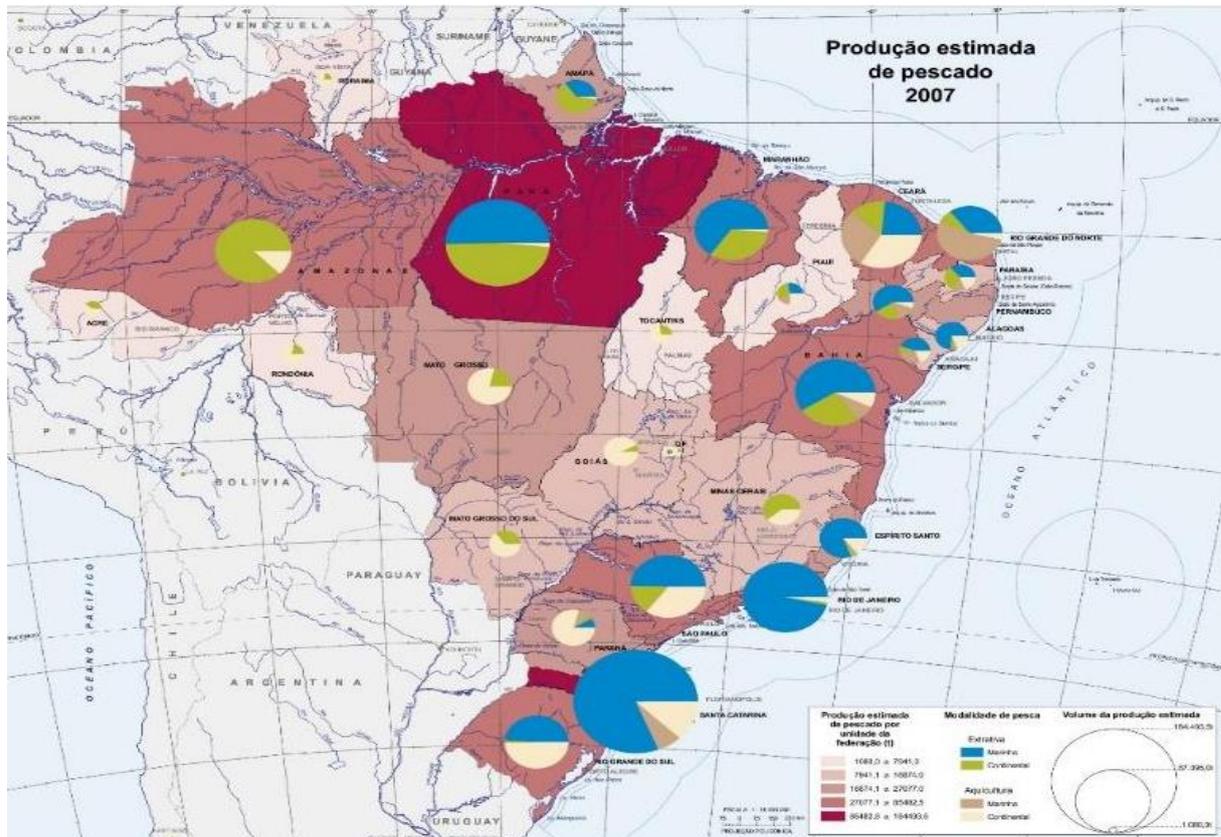


Figura 1 Produção estimada de pescada em 2007
 Fonte: IBGE (2020). Disponível em <https://sidra.ibge.gov.br/pesquisa/ids> Acesso em: 12/12/2020

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

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

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

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

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

Um das características basilares do Neoextrativismo é o significativo aumento da exploração de recursos primários para exportação e participação do capital multinacional nas atividades extrativistas. Este fato é notável no que tange à exploração de petróleo e gás natural no Brasil, que chegou à marca de 138,978 milhões de barris exportados no ano de 2013. A produção de petróleo passou de um pouco mais de 400 milhões de barris no ano 2000 para 823 milhões de barris em 2014, segundo dados do IBGE (2021). No mesmo período, 92,5% do

petróleo brasileiro era explorado no mar - em 2014 a região fluminense da Bacia de Campos produziu 60% do petróleo explorado no Brasil - e o país chegou à marca de quase autossuficiência, importando apenas 7% do produto para consumo interno (IBGE, 2021). Quase todo o petróleo explorado no Brasil foi produzido no mar, entre águas rasas, águas profundas e no pré-sal da Bacia de Campos.

A reprimarização da economia⁴ é um dos atributos do Neoextrativismo que ocupa grande parte dos debates socioeconômicos. Segundo Piquet (2007), no “caso específico da indústria do petróleo, por constituir atividade de capital intensivo, tecnologicamente sofisticada e, ainda, desejada e disputada internacionalmente”, muitos dos benefícios advindos da indústria petrolífera foram defendidos como positivos. Neste sentido, a indústria do petróleo reconfigura a interpretação de que a exploração de recursos naturais coloca a economia nacional em desvantagem para avançar em direção ao desenvolvimento. Isso porque, no caso brasileiro, a Petrobras é promotora de avanços tecnológicos, de capital multinacional e uma cadeia de outros serviços para apoiar a produção *offshore* de petróleo e gás.

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

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

⁴ O termo “reprimarização da economia” é uma referência a situações em que a pauta de exportações apresenta uma significativa superioridade em produtos primários. No caso do Brasil, as commodities primárias, como minério, petróleo e soja, foram responsáveis por alertar sobre a reprimarização da economia. Segundo o artigo publicado da Revista Desafios do Desenvolvimento, a reprimarização da pauta de exportações do país já é um fato. Entre 2007 e 2010, a participação das commodities primárias na pauta de exportações brasileiras saltou dez pontos percentuais, de 41% para 51%...” (NASSIF, 2011, p. 42).

Para dar suporte às atividades *upstream* e *downstream*⁵ marítimas de exploração e produção⁶, os municípios fluminenses costeiros à Bacia de Campos foram motivados a iniciar um processo de estruturação portuária, de serviços, de logística, entre outros, para viabilizar e adaptar as cidades da costa fluminense para a indústria de petróleo *offshore*. Essas adaptações foram realizadas com modificação nos planos diretores municipal e estadual com o objetivo de flexibilizar a legislação ambiental. Desse modo, para Silva (2017) o “desenvolvimento” esperado para a região não foi equiparável ao volume de estruturas, tecnologias e capital concentrados em alto mar.

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

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

O surgimento de novas atividades econômicas para apoio à indústria petrolífera na Bacia de Campos transformou os municípios e o mar em territórios destinados à exploração de petróleo e gás. As transformações difusas nos territórios, por vezes não são identificados ou relacionados à cadeia produtiva de petróleo. A região é marcada pela expansão econômica e urbana com rápido adensamento demográfico ocasionados pela iminente migração de trabalhadores atraídos pelos postos de trabalho da indústria petrolífera (MAGALHÃES, 2015). Tal fato implicou em uma migração de mão de obra qualificada que transformou algumas áreas, geralmente as orlas e os centros urbanos, em áreas de alto padrão social, contribuindo para dinâmica econômica local. A especulação imobiliária, provocada pelo movimento migratório, também deslocou as populações, sobretudo as comunidades de pescadores(as) artesanais, para áreas mais afastadas e com poucos aparelhos de assistência municipal, localidades ocupadas pelo movimento migratório dos trabalhadores

⁵ Existem três termos em inglês muito usados na literatura sobre exploração e produção de petróleo: *Upstream*, que são as atividades de busca, identificação e localização das fontes de óleo, e o transporte desse óleo extraído até as refinarias; *Midstream*, que são as atividades de refino, quando as matérias-primas (hidrocarbonetos) são transformadas em gasolina, diesel, querosene etc.; e *Downstream*, que é a fase da logística, do transporte, da distribuição e da comercialização dos derivados do petróleo.

⁶ De acordo com a definição da Agência Nacional de Petróleo (ANP), a fase de Pesquisa ou Exploração consiste no conjunto de operações ou atividades destinadas a avaliar áreas, objetivando a descoberta e a identificação de jazidas de petróleo ou gás natural (Lei nº 9.478/97) e Produção é referente à fase de extração e beneficiamento do petróleo.

com pouca ou nenhuma qualificação que geralmente ocupam os postos de trabalho temporário e com baixa remuneração.

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

Para o economista Robson Dias Silva (2017), a concentração da produção de petróleo em águas profundas não é reverberada em termos econômicos em terra. Ao comparar o montante econômico gerado pela produção de petróleo nos anos 2000, as cidades ficaram em desvantagens na geração de emprego, renda e desenvolvimento urbano. Como discutem Santos e Milanez (2013) em sua pesquisa sobre o Neoextrativismo, nas atividades de mineração no Brasil o Estado assume nesse contexto compromissos com duas agendas distintas: “Por um lado, ele retoma algumas das atribuições definidas pelo modelo de substituição de importações e, por outro, recebe novas responsabilidades propostas pelos governos progressistas”. No caso da indústria de petróleo, o Estado atua para proteger interesses do capital multinacional e internacional, diminuindo o monopólio da Petrobras, mas amplia sua capacidade de produção, tornando-a uma multinacional, e adaptando a legislação para flexibilizar e agilizar os processos de licenciamento ambiental, ao mesmo tempo em que fortaleceu a atuação dos órgãos públicos de gestão e controle dos recursos naturais, como por exemplo os concursos públicos para contratação de analistas ambientais para o IBAMA.

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

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

A agenda assumida pelo Governo Federal, entre os anos de 2003 e 2014, dialoga com duas perspectivas socioeconômicas: uma que versa uma narrativa de que para superar o subdesenvolvimento o investimento nas

commodities seria o caminho mais eficiente para estabilização econômica, capaz de promover mudanças sociais as classes menos abastadas, e um programa de governo direcionado pelas demandas dos movimentos sociais e políticos defendendo que deve-se ter como prioridade o investimento direto nos direitos sociais estabelecidos pela Constituição de 1988.

Para Bronz (2009) e Serrão (2012), existiram duas direções de políticas de “desenvolvimento” para a região da Bacia de Campos empenhadas em alinhar o desenvolvimento econômico com o desenvolvimento sustentável. A Petrobras, como principal produtora de petróleo na região, foi uma das pioneiras na execução de projetos de responsabilidade social calcados nas narrativas do desenvolvimento sustentável. Os projetos socioambientais, segundo Juliana Silva (2008), são percebidos positivamente como propulsores de transformação na maioria dos municípios da Bacia de Campos, posto que atuam na oferta de serviços de obrigação estatal, como cursos de capacitação, ações de saúde e fomento em projetos municipais. Contudo, esses projetos, de caráter assistencialista, estabelecem relações de lealdade com as comunidades, desmobilizando os grupos sociais mais vulneráveis e mais dependentes dos serviços, programas e postos de trabalho oferecidos pelas empresas poluidoras, e são esses grupos que geralmente são o mais atingidos pelos impactos negativos dos empreendimentos industriais (SILVA, 2008).

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

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

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

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

Ressalta-se que os impactos atingem o meio natural prejudicando o habitat de espécies da fauna e da flora marítima, podendo causar, inclusive, a ameaça de extinção de espécies. Os impactos são classificados em diferentes tipos. Existem os impactos ao meio físico, que são aqueles que alteram a qualidade da água, terrestre e do ar. Os impactos do meio biótico são aqueles que alteram a vida da fauna e da flora. E, por fim, os impactos socioeconômicos, que são aqueles que alteram a realidade social da população.

As transformações vivenciadas na região são marcadas pelos impactos diretos e seus desdobramentos no território. As dinâmicas econômicas locais, a fim de promover o “desenvolvimento” na região, operam sobre o uso e a ocupação do território terrestre e marinho no fomento aos paradigmas do desenvolvimento econômico, como geração de empregos, arrecadação de impostos, investimentos na infraestrutura municipais, na dinamização econômica, nos avanços sociais decorrentes dos impactos gerados pelos *royalties* de petróleo e na implementação de projetos socioambientais.

Paralelamente são sentidos pela população os prejuízos ambientais ligados ao aumento da poluição, à especulação imobiliária, às restrições a áreas de pesca provocadas pela ocupação do espaço marinho, ao crescimento populacional e às alterações nas dinâmicas sociais e econômicas que supervalorizam “o petróleo” e desvalorizam as outras atividades, como pesca e agricultura. Geralmente, as compensações e indenizações das interferências mais abruptas acontecem de maneira verticalizada, sem considerar os valores imateriais que lhe são banidos. Assim como os impactos produzem problemas ambientais ao meio físico-natural causando riscos à biodiversidade, esses também avançam sobre o meio social das comunidades locais, atingindo principalmente a pesca artesanal que recebem os impactos diretos, indiretos e difusos. Portanto, os impactos podem ser positivos para uns e negativos para outros.

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

Como pontuou Polanyi (2000), “a crença no progresso espontâneo pode cegar-nos quanto ao papel do governo na vida econômica. Este papel consiste, muitas vezes, em alterar o ritmo da mudança, apressando-o ou diminuindo-o conforme o caso.”. No Neoextrativismo brasileiro, e mais especificamente no extrativismo de petróleo e gás, o Estado agenciou políticas públicas coerentes com o projeto de desenvolvimento social, interferindo em setores que a economia liberal não foi capaz de promover. Um bom exemplo foi a deliberação dos *royalties* para a educação. Muitos municípios da região deram bolsas de estudos e passagens intermunicipais para que seus municípios frequentassem universidades. Mas ainda assim mantendo os incentivos à intensificação das atividades extrativistas e industriais.

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

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

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

Nas atividades extrativistas do petróleo e gás, o Estado atua no campo do desenvolvimento em um segundo grupo de atores sociais, representado por servidores públicos federais na gestão ambiental pública. A gestão ambiental pública é responsável por mediar os interesses e conflitos entre os atores sociais “que agem sobre os meios físico-natural construído” com objetivo de garantir (QUINTAS, 2006), conforme o Artigo nº 225 da Constituição Federal, o direito de

todos e todas ao meio ambiente equilibrado, sadio e preservado para as presentes e futuras gerações.

No modelo de desenvolvimento neoextrativista, tal como ocorreu no Brasil durante o *boom* do petróleo, os princípios progressistas que caracterizavam esse governo portavam em si argumentos que vislumbravam o desenvolvimento social, defendendo ser necessário adequação e equidade entre os interesses do capital privado e os interesses da população em geral.

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

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

Segundo Bronz (2005, p. 24), “a ocupação da Bacia de Campos é resultado de um projeto nacional de colonização das áreas marítimas do país através da implementação de uma atividade econômica de base, ligada à indústria petrolífera de monopólio estatal”. Para a autora, o projeto desenvolvimentista de exploração de petróleo na Bacia de Campos é resultado de esforços para realização de grandes projetos de desenvolvimento, que visavam a ocupação geopolítica e econômica do território nacional.

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

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

A instalação dessa indústria reverbera na ocupação do espaço marinho limitando os espaços socialmente organizados pelos pescadores artesanais. Os barcos pesqueiros devem manter uma distância mínima de 500m de qualquer embarcação de apoio ou plataforma de produção de petróleo. Tal fato foi percebido por todas as comunidades de pesca que vão a alto mar para exercer suas atividades, segundo o PCR-BC e os diagnósticos pesquisados. Não só a

presença das plataformas limita o território pesqueiro, mas todo o conjunto de atividades ligadas à indústria do petróleo sobrepõe o espaço culturalmente da pesca artesanal, gerando conflitos socioambientais.

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

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

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

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

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

grupo de pescadores com uma dessas áreas marítimas cria territórios que são incorporados à sua tradição” (MALDONADO, 1994, p. 105).

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

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

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

O termo “vocação” utilizado nesses contextos é uma forma de naturalizar a configuração territorial estruturada em contextos que são decisivamente políticos. Neste sentido, o território marinho em questão é assimilado aos recursos naturais (petróleo e gás) como o elemento da chamada “vocação regional”. Assim, o que chamamos de “ocupação” refere-se à posição dominante das atividades econômicas e industriais relacionadas ao petróleo na região em relação à pesca artesanal.

REFERÊNCIAS

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

BNDES, B. N. D. D. E. E. S. **Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES)**. [S.l.]. 2012.

BRASIL. Lei Nº 9.478/97, 06 agosto 1997.

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

CARDOSO, J. C.; NAVARRO, C. A. O PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL NO BRASIL E A EXPERIÊNCIA RECENTE (2007 A 2014) DO PROGRAMA DE ACELERAÇÃO DO CRESCIMENTO (PAC). **Texto para discussão / Instituto de Pesquisa Econômica**, Brasília/Rio de Janeiro, 2016.

CGPEG/DILIC/IBAMA, C. G. D. P. E. G. –. A Interferência das Atividades Marítimas de Exploração de Petróleo e Gás na Pesca artesana: Exigencias do Licenciamento Ambinetal. [S.l.]: [s.n.].

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

FIPERJ, F. Ç. I. D. P. D. R. D. J. **PROJETO DE MONITORAMENTO DA ATIVIDADE PESQUEIRA NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO MAP-RJ.** Petrobras. [S.l.]. 2021.

FLORIT, L. F.; GRAVA, D. D. S. Notas Sobre As Implicações Políticas E Territoriais Da Construção Social Da Natureza E Das Chamadas “Vocações Regionais”. **Anais XVIII ENANPUR 2019**, Natal, 2019.

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

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

HENRIQUEZ, M. A. **Trajetórias do Desenvolvimento: Da Ilusão do Crescimento ao Imperativo da Sustentabilidade.** Rio de Janeiro : Garamond , 2010.

IBAMA; MMA, M. D. M. A. **Carderno de Licenciamento Ambinetal.** Brasília. 2009.

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

LITTLE, P. TERRITORIOS SOCIAIS E POVOS TRADICIONAIS NO BRASIL: POR UMA ANTROPOLOGIA DA TERRITORIALIDADE. **Anuário Antropológico**, Rio de Janeiro , 2003.

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

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

MARTINS-NETO, M. A. CLASSIFICAÇÃO DE BACIAS SEDIMENTARES: UMA REVISÃO COMENTADA. **Revista Brasileira de Geociências**, Março 2006.

MILANEZ, B.; SANTOS, R. S. P. D. NEOEXTRATIVISMO NO BRASIL? Uma Análise da Proposta do Marco Legal da Mineração. **Revista Pós Ciências Sociais** , v. 10, jun 2013.

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

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

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

PIQUET, R. P. D. S. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teóricometodológicas. In: ROSÉLIA PIQUET, R. S. **Petróleo e Região no Brasil: Odesafio da Abundancia.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

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

QUINTAS, J. D. S. **EDUCAÇÃO NO PROCESSO DE GESTÃO AMBIENTAL: UMA PROPOSTA DE EDUCAÇÃO AMBIENTAL TRANSFORMADORA E EMANCIPATÓRIA.**, Brasília, 2003.

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

RIBARIC, A. MARITIMIDADE: PATRIMÔNIO CULTURAL E FORMAS TRADICIONAIS DE APROPRIAÇÃO SOCIAL DO TERRITÓRIO MARÍTIMO. **Emblemas - Revista da Unidade Acadêmica Especial de História e Ciências 39 Sociais - UFCAT**, jul-dez 2020.

SARDAN, J.-P. O. D. **Anthropology and Development: UNDERSTANDING CONTEMPORARY SOCIAL CHANGE.** London: Zed Books Ltd, 2005.

SERRÃO, M. A. **Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via.** Rio de Janeiro: UFRRJ, 2012.

SILVA, J. M. C. D. **PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS (RJ): PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS AMBIENTAIS PELA POPULAÇÃO.** Rio de Janeiro - RJ: [s.n.], 2008.

SILVA, R. D. D. **PETRÓLEO E DESENVOLVIMENTO REGIONAL NO RIO DE JANEIRO: UMA RELAÇÃO A SER REPENSADA.** **IPEA- boletim regional, urbano e ambiental**, 2017.

SILVA, R. D. D. **Petróleo e Desenvolvimento no Rio de Janeiro: Uma Relação a Ser Pensada.** **Boletim regional, urbano e ambiental** , Janeiro/Junho 2017.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giroecoterritorial e Novas Dependências.** São Paulo: Elefante, 2019.

TATIANA WALTER, L. D. F. S. D. A. **A EDUCAÇÃO AMBIENTAL ENQUANTO MEDIDA MITIGADORA E COMPENSATÓRIA: uma reflexão** MITIGADORA E COMPENSATÓRIA: uma reflexão com o Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás tendo a pesca artesanal como contexto. **AMBIENTE & EDUCAÇÃO**, v. 17, 2012.

VARANDA, J. S. R.; MARTINS, L. M.; VIEIRA, L. L. **CONCEPÇÕES DE NATUREZA E CONFLITOS SOCIOAMBIENTAIS: O CASO DA PESCA ARTESANAL NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO.** **Mares: Revista de Geografia e Etnociências**, 2020.

