

UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIAS JURÍDICAS

OSMAR CAETANO XAVIER

CRÍTICA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL AO REGIME DE EXPLORAÇÃO DO
PETRÓLEO NO BRASIL A PARTIR DA CARÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
PARTICIPATIVA

João Pessoa

2020

OSMAR CAETANO XAVIER

CRÍTICA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL AO REGIME DE EXPLORAÇÃO DO
PETRÓLEO NO BRASIL A PARTIR DA CARÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
PARTICIPATIVA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba / Centro de Ciências Jurídicas como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre.

Área de Concentração: Direito Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia

João Pessoa

2020

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

X3c Xavier, Osmar Caetano.
 CRÍTICA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL AO REGIME DE
 EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO NO BRASIL A PARTIR DA CARÊNCIA
 DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA / Osmar Caetano
 Xavier. - João Pessoa, 2020.
 141 f. : il.

 Orientação: FERNANDO JOAQUIM FERREIRA MAIA.
 Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCJ.

 1. Exploração do petróleo. 2. Crescimento econômico. 3.
 Racionalidade Ambiental na energia. 4. Carência de
 gestão democrática. 5. Desenvolvimento econômico e
 humano. I. MAIA, FERNANDO JOAQUIM FERREIRA. II. Título.

UFPB/CCJ

1 Às 14h00 do dia 23 de abril de 2020, em meio de ambiente virtual, recomendado pela Portaria
2 090/GR/Rectoria/UFPB, reuniu-se a Comissão Examinadora formada pelos seguintes Professores
3 Doutores: **Fernando Joaquim Ferreira Maia** (Orientador PPGCJ/UFPB), **Ana Paula Basso**
4 (Avaliadora Interna PPGCJ/UFPB), e **Alana Ramos Araújo** (Avaliadora Externa/UFPB), para avaliar
5 a dissertação de mestrado do aluno **Osmar Caetano Xavier**, intitulada: **“CRÍTICA DA**
6 **RACIONALIDADE AMBIENTAL AO REGIME DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO A**
7 **PARTIR DA AUSÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA DESTES**
8 **REGIMES”**, candidato ao grau de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração em Direito
9 Econômico. Compareceram à cerimônia, além do candidato, professores, alunos e convidados. Dando
10 início à solenidade, o professor **Fernando Joaquim Ferreira Maia** (Orientador PPGCJ/UFPB)
11 apresentou a Comissão Examinadora, passando a palavra ao mestrando, que discorreu sobre o tema
12 dentro do prazo regimental. O candidato foi a seguir arguido pelos examinadores na forma regimental.
13 Ato contínuo, passou então a Comissão, em caráter secreto, à avaliação e ao julgamento do referido
14 trabalho, concluindo por atribuir-lhe o conceito **APROVADO**, o qual foi proclamado pela Presidência
15 da Comissão, aclamando-se o candidato legalmente habilitado a receber o grau de Mestre em Ciências
16 Jurídicas, cabendo à Universidade Federal da Paraíba providenciar, como de direito, o diploma de
17 Mestre a que o mesmo faz jus. Nada mais havendo a declarar, a presidência deu por encerrada a
18 sessão, da qual eu, **Ananda Brito N. Diniz Lourenço**, Assistente em Administração do Programa de
19 Pós-Graduação em Ciências Jurídicas, lavrei a presente ata, que assino com os demais componentes da
20 Comissão Examinadora. João Pessoa, 23 de abril de 2020-xx

Ananda Beito N. Diniz Lourenco

Fernando Joaquim Ferreira Maia

Ana Paula Hassen

Alana Ramos Araújo

Osmar Caetano Xavier

OSMAR CAETANO XAVIER

CRÍTICA DA RACIONALIDADE AMBIENTAL AO REGIME DE EXPLORAÇÃO DO
PETRÓLEO NO BRASIL A PARTIR DA CARÊNCIA DE GESTÃO DEMOCRÁTICA
PARTICIPATIVA

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa
de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da
Universidade Federal da Paraíba / Centro de
Ciências Jurídicas como requisito parcial para
obtenção do grau de Mestre.

Área de Concentração: Direito Econômico.

Orientador: Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira
Maia

Aprovado em: 23 de abril de 2020.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Fernando Joaquim Ferreira Maia

Orientador - PPGCJ/UFPB

Profa. Dra. Ana Paula Basso

Examinadora interna – PPGCJ/UFCG

Profa. Dra. Alana Ramos Araujo

Examinadora externa - UFPB

Dedico este trabalho à minha esposa, Amanda Freitas, a meu filho, Gabriel, e ao meu filho de coração, Pedro Lucas. Eles são as razões dos meus esforços e fazem com que tudo tenha sentido. Com muito amor!

AGRADECIMENTOS

Primeiramente agradeço a Deus por ter aberto essa porta em minha vida e por ter me conduzido durante essa caminhada de estudo e dedicação.

Agradeço aos meus pais, Osman e Sônia, que sempre estiveram ao meu lado apoiando de todas as formas imagináveis.

À minha esposa, Amanda Freitas, pelo amor, compreensão e paciência demonstrada durante essa trajetória.

Aos meus irmãos, Osmânyo e Osman Jr., pela parceria e confidencialidade sempre que é preciso.

Agradeço de forma especial ao meu orientador, Professor Fernando Joaquim, por ter acreditado no meu projeto e por estar sempre presente para indicar o caminho correto a ser trilhado no trabalho.

Também sou grato ao corpo docente e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciências Jurídicas da Universidade Federal da Paraíba que contribuíram direta e indiretamente para a conclusão deste trabalho.

Por fim, agradeço a todos que, de algum modo, fizeram parte da minha formação e contribuíram para que eu chegasse até aqui. Muito obrigado!

RESUMO

Esta dissertação tem por objeto de estudo a participação social no regime jurídico, político e econômico de exploração do petróleo. A relevância da pesquisa reside no fato de que não há indicativos de que as localidades afetadas pelo petróleo estejam em crescente desenvolvimento humano, apesar de ser uma riqueza natural de grandioso valor comercial e contido em abundância no Brasil. Em que pese a sua exploração no Brasil apontar para o crescimento econômico, o que se observa é a promoção de degradação ambiental, exclusão social, desigualdade regional, além de alinhar-se a um signo unitário de mercado, pautado na hipereconomização do mundo. O petróleo tem participação de cerca de 13% (treze por cento) no Produto Interno Bruto – PIB brasileiro e há a perspectiva de que a Petrobras chegue a produzir diariamente, em 2020, aproximadamente 4,2 milhões barris de petróleo de excelente valor comercial. Entretanto, nesse regime, não há reversão das benesses econômicas em melhoria das condições de vida das comunidades impactadas e não se leva em conta a participação social dessa população, razão pela qual é questionado se existe relação entre a carência de gestão democrática participativa e a inefetividade do regime de exploração da riqueza petrolífera no Brasil. Estabelecida esta problematização, objetiva-se analisar os condicionantes históricos e materiais em que a regulação jurídica do petróleo está inserida, identificar se existem inconsistências jurídicas, econômicas e políticas no atual regime de exploração do petróleo e analisar a viabilidade de um novo regime pautado na gestão democrática participativa da riqueza energética do petróleo. Adota-se como método a racionalidade ambiental de Enrique Leff, a partir da autogestão como forma de manifestação do poder político. Este método permite desconstruir as estratégias de poder da racionalidade de mercado conjugando a ordem teórica e instrumental do conhecimento com os valores das comunidades ribeirinhas, campesinas e mesmo das massas operárias e das periferias urbanas, que constituem o saber ambiental. Abre-se caminho, então, para que uma nova racionalidade, de base intercultural e integradora dos saberes, abarque as questões da apropriação dos recursos naturais com dialogicidades fora do mercado capitalista. A partir da racionalidade ambiental, cujos resultados apontam a abertura de espaço ao diálogo com a sociedade civil, no respeito à outridade e no reconhecimento da pluralidade do desenvolvimento, foram extraídos dados, majoritariamente qualitativos, a partir de livros, periódicos científicos e de normatizações do direito positivo, pertinentes ao regime de exploração do petróleo, à participação social e à racionalidade ambiental. Esses dados forneceram os elementos para a verificação da seguinte

hipótese: do ponto de vista das comunidades impactadas, o regime de exploração do petróleo não consegue se efetivar em função da carência de uma gestão democrática participativa que incorpore os interesses desses setores.

Palavras-chave: Exploração do petróleo. Crescimento econômico. Racionalidade Ambiental na energia. Carência de gestão democrática. Desenvolvimento econômico e humano.

ABSTRACT

This dissertation aims as object of study the social participation in the legal, political and economic petroleum exploration regime. The research's relevance is in the fact that there are no indications that the locations affected by petroleum are in increasing human development, despite being a natural richness of great commercial value and contained in abundance in Brazil. Despite its exploitation in Brazil pointing to economic growth, what is observed is the promotion of environmental degradation, social exclusion and regional inequality, beyond to commune to unitary market sign through the hypereconomization of the world. Petroleum has a 13% share in the Brazilian Gross Domestic Product (GDP) and there is the prospect that Petrobras Company will produce daily approximately 4.2 million of petroleum barrels of great commercial value in 2020. However, under this regime, there is no reversal of economic benefits in improving the living conditions in the impacted communities and the social participation of this population at is not taken account, which is why its questioned if there is a relationship between the absence of participatory democratic management and the ineffectiveness of the oil company exploitation regime in Brazil? From this problematization, the research's objective is to analyze the historical and material constraints in which the petroleum legal regulation is inserted, to identify if there are legal, economic and political inconsistencies in the current petroleum exploration regime and to analyze the viability of a new petroleum exploration regime based on the participatory democratic management of energy wealth from petroleum. Enrique Leff's environmental rationality will adopted as a method, from self-management as a form manifestation of political power. This method allows to unbuild the power strategies of the rationality of market combining the theoretical and instrumental order of knowledge with the riverside communities values, rural communities and from working masses and urban peripheries which constitute the environmental knowledge. It opens the way for a new rationality to a intercultural and integrated base of the knowledge, to encompass the questions of the appropriation of natural resources with dialogicities outside the capitalist market. From the environmental rationality, whose results indicate the opening of space to dialogue with civil society, respecting the authority and the recognition of the plurality of the development, it try to extract data, mostly qualitative, from books, scientific journals and positive law regulations pertaining to the petroleum exploration regime, social participation and environmental rationality. These data provided the elements to verify the hypothesis: from the point of view of the impacted communities, the petroleum exploration regime can not be

effectived because there is deficiency participatory democratic management that incorporates the interests of these sectors.

Keywords: Petroleum exploration. Economic growth. Environmental rationality in energy. Deficiency of democratic management. Economic and human development.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	12
1.1	O petróleo e as contradições do seu regime de exploração.....	12
1.2	Do problema e dos objetivos a desta dissertação.....	14
1.3	Da metodologia aplicada.....	16
1.4	Da hipótese apresentada e da organização do trabalho.....	17
2	A SOBERANIA ENERGÉTICA DOS RECURSOS NATURAIS ESTRATÉGICOS: A GESTÃO DO PETRÓLEO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E A SUA APROPRIAÇÃO PRIVADA AO LONGO DO TEMPO NO ESTADO BRASILEIRO.....	20
2.1	O desenvolvimento econômico e social como consequência do controle nacional permanente e efetivo sobre os recursos naturais estratégicos.....	20
2.2	A inefetividade do aproveitamento privado dos recursos naturais estratégicos e sua nacionalização como forma de assegurar a importância estratégica que possuem...	28
2.3	Atuação estatal orientada pela apropriação privada dos recursos petrolíferos imposta pelo modelo hegemônico de mercado globalizante.....	35
3	A RACIONALIDADE AMBIENTAL COMO CRÍTICA À RACIONALIDADE ECONÔMICA: UM NOVO MODELO DE (RE)APROPRIAÇÃO SOCIAL DA NATUREZA.....	42
3.1	O modelo da racionalidade de mercado como estratégia de recodificação do ser em termos de valores econômicos voltado para apropriação produtiva da natureza pelo capital.....	42
3.2	A crítica da racionalidade ambiental à desnaturalização da natureza pela globalização e a revolução do pensamento pelo saber ambiental.....	47
3.3	A racionalidade ambiental como novo modelo pautado na articulação dos processos culturais tecnológicos e sociológicos para a reapropriação social da natureza.....	53
3.4	A autossuficiência das comunidades através da autogestão dos recursos naturais e a reorientação da economia no sentido do desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural.....	57

4	O PETRÓLEO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: DO OBJETIVO CONSTITUCIONAL FORMAL E DEMOCRÁTICO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL À DESLEGITIMAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROMOÇÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL.....	63
4.1	O petróleo como riqueza natural constitucionalmente destinada à promoção da justiça social.....	63
4.2	As alterações constitucionais e infraconstitucionais do regime jurídico do petróleo pós Constituição de 1988 como consequência dos fundamentos do mercado de capital.....	69
4.3	Os movimentos do regime regulatório do petróleo no pré-sal no sentido da obtenção de vantagens econômicas, mas ineficaz em favorecer a redução da pobreza e das desigualdades.....	73
5	DOS LIMITES DA GESTÃO PÚBLICA E A INEFETIVIDADE DO REGIME DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO.....	81
5.1	A incapacidade da gestão do atual regime do petróleo em dar a sustentabilidade a instrumentos que assegurem os interesses das camadas sociais aliadas do processo de acumulação de capital do capitalismo.....	81
5.2	A ausência de realização de políticas públicas para formação de produção a partir de diretrizes ecológicas sustentáveis, de princípios de equidade e da autogestão das comunidades.....	91
5.3	A inefetividade da exploração do petróleo em função da negação da outriedade na gestão do petróleo.....	95
6	A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA COMO CONSEQUÊNCIA DA VALORIZAÇÃO DE UM REGIME DEMOCRÁTICO CONTRA-HEGEMÔNICO E INCLUSIVO.....	100
6.1	A democracia hegemônica caracterizada como modelo elitista, não representativo e deficitário em participação social no atual regime do petróleo.....	100
6.2	Da necessidade de releitura do modelo democrático para valorização da ação direta das comunidades locais em busca da revisão das decisões que legitimam a exploração do petróleo.....	104

6.3	O salto progressivo em direitos humanos e a realização de justiça ambiental a partir da renovação democrática que valoriza a participação direta do povo nos processos decisórios e o poder de autogestão.....	108
7	CONCLUSÃO: O REGIME DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E SEU ANTIPARADIGMA NA RACIONALIDADE AMBIENTAL.....	118
7.1	O tratamento do petróleo como bem público imprescindível para erradicação da pobreza, para redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento nacional.....	118
7.2	A transposição dos limites da gestão pública rumo à sustentabilidade nas localidades de exploração do petróleo.....	120
7.3	A efetividade do regime de exploração do petróleo a partir da gestão dos recursos naturais das localidades do petróleo pelas comunidades campesinas, pesqueiras, urbanas e pela grande massa de trabalhadores.....	123
	REFERÊNCIAS.....	127

1 INTRODUÇÃO

1.1 O petróleo e as contradições do seu regime de exploração

A delimitação da temática da exploração da riqueza petrolífera no modelo que se apresenta atualmente é imprescindível para adentrar de forma minuciosa nas implicações práticas que serão apresentadas e, especialmente, na crítica a que será submetida pela racionalidade ambiental.

O petróleo é uma riqueza natural que se forma em razão do acúmulo de matéria orgânica em camadas do subsolo durante muitos anos, podendo ser obtido em área terrestre ou no subsolo, abaixo da camada de sal no fundo do mar. De acordo com a Petrobras (2019), através do óleo extraído das camadas petrolíferas, é possível obter vários produtos derivados, especialmente energéticos, como a gasolina, o óleo diesel e o gás de petróleo.

A descoberta do pré-sal, que consiste na reserva petrolífera abaixo de uma profunda camada de sal e composta de grande quantidade de óleo leve, de alta qualidade e grandioso valor comercial (PETROBRAS, 2019), fez com que o mercado petrolífero se tornasse ainda mais importante para o desenvolvimento econômico e nacional do país (NEGREIROS, 2015, p. 68), já que, a partir da exploração do petróleo nele contido, a produção média aumentou cerca de 70% (setenta por cento).

É verdade que a energia é instrumento necessário à sobrevivência do homem, aí estando inserida a riqueza do petróleo, e não se desconhece que está relacionada com o desenvolvimento da sociedade. A exploração do setor energético, no seu início - com o advento da sociedade de consumo – refletiu um grande crescimento econômico, mas logo foram observados impactos ambientais negativos (LIMA; MONTEIRO JUNIOR; XAVIER; ALVES, 2014, p. 1-7).

Em que pese o Estado ter criado disposições normativas que obriguem a disposição de recursos arrecadados com a exploração do petróleo para a manutenção do equilíbrio ambiental, a exemplo da Lei n.º 12.734/2012 (BRASIL, 2012) que incluiu o artigo 50-F na Lei n.º 9.478/1997 (BRASIL, 1997), determinando que parte dos recursos do fundo especial do petróleo serão investidos na recuperação do meio ambiente e em programas sociais relacionados à saúde e à redução da pobreza, o que se percebe é que essas previsões são orientadas pela

economia de mercado reelaborado teoricamente pela pós-modernidade, que desconsidera os impactos sociais, ambientais e culturais negativos.

Isso se dá em razão de o modelo de desenvolvimento social e ambiental empregado atualmente no Brasil ser formal, não se concretizando no aspecto fático. Há, na verdade, uma grande quantidade de conteúdo normativo que não possui praticidade e não se verifica no plano dos fatos.

Nesse caminho, assevera Ventura (2012, p. 96), ao tratar do fato de que a participação pública está prevista em abundância nos enunciados legais, contendo previsão até mesmo na Constituição Federal, mas que, na prática, essa participação não se verifica porque as autoridades ignoram a participação social em tema de gestão ambiental.

Diante disso, é necessário verificar se é permitida a gestão pública da exploração do petróleo mediante instrumentos de participação social a ponto de fazer com que a sociedade fiscalize, discuta e formalize fórmulas alternativas de exploração desse recurso natural.

Pretende-se verificar se o regime de exploração do petróleo, desde as previsões legislativas em sentido abstrato até as implicações práticas, em aspecto concreto, é caracterizado pela apropriação da natureza pela economia de mercado e pela prevalência dos interesses hegemônicos próprios da pós-modernidade; se são valorizadas ou desprezadas as possibilidades de os trabalhadores do meio urbano, inclusive da periferia, as comunidades ribeirinhas e as que vivem em áreas campesinas desenvolverem seus próprios meios de produção culturalmente estabelecidos.

Afinal, como sustenta Leff (2006, p. 188), o desenvolvimento não se alcança através da internalização do ambiente ao capital, do estabelecimento de normas que orientam no sentido do controle da poluição, de compensações econômicas e de padrões de produção universais, mas sim por meio da organização produtiva através de processos respeitosos aos povos das localidades, sem a significação do ambiente como bem de capital, mas como ponto de partida e no seu limite, para que essas pessoas apliquem suas culturas produtivas alternativas.

Apesar da exploração do petróleo ser orientada por um modelo contraditório, em que prepondera o discurso no sentido de que seu objetivo é alcançar o desenvolvimento econômico sem prejuízo dos recursos naturais e da garantia dos direitos sociais, no plano dos fatos, esses argumentos são empregados para justificar os interesses privados na exploração do petróleo, sem finalidade pública e sem destinação social.

O processo de desenvolvimento no petróleo está inserido no modelo que, como aponta Ventura (2012, p. 82), parte de decisões tomadas com foco privado e com objetivos

primeiramente econômicos, com propensão à criação de distorções sociais e ecológicas que vão de encontro ao projeto de desenvolvimento nacional objetivado pela Constituição da República (VENTURA, 2012, p. 82). Com isso, faz-se necessário verificar se a alteração dessa realidade passa pela participação ativa da sociedade civil afetada na gestão do petróleo e seu entorno.

Consoante afirma Leff (2006, p. 61), essas decisões são características do discurso do desenvolvimento sustentável apropriado pela racionalidade econômica que abriu caminho para a apropriação da natureza pelas estratégias capitalistas, sem demonstrar reversões reais em favor da melhoria da qualidade de vida do povo das localidades mais afetadas pela exploração.

Diante disso, discorre-se a respeito do regime de petróleo no Brasil, seu potencial econômico, sua importância para o desenvolvimento nacional e o tratamento que lhe é conferido na atualidade. Observa-se também se as comunidades campesinas, as pesqueiras, a grande massa de trabalhadores e a periferia urbana são considerados no processo de apropriação desse recurso, já que a racionalidade ambiental aponta que o desenvolvimento socioambiental passa pela inclusão da diversidade cultural e pelo respeito à outridade no processo político e econômico, não se sustentando em argumentos globais e excludentes como são aqueles que orientam a economia global atual.

1.2 Do problema e dos objetivos desta dissertação

A reserva petrolífera é fonte de captação de vultosa riqueza econômica e, por esse fato, é de valiosa importância para o desenvolvimento econômico do Estado Brasileiro, consistindo em verdadeira pedra de toque para mitigação da crise financeira que assola o país com potencial grandioso de promover o desenvolvimento nacional pretendido pela Constituição da República.

Como assevera Castro (2012, p. 52), o petróleo, especialmente após a descoberta do pré-sal, coloca o Brasil em uma posição privilegiada para promoção do desenvolvimento nacional – econômico, social, ambiental e cultural –, desde que essa riqueza natural seja explorada com parcimônia para não se sujeitar às imposições dos Estados “desenvolvidos” e não impossibilitar a restauração do potencial de produção primária do país e a amplitude dos processos de produção pelas diversas camadas da sociedade.

Ocorre que a exploração dessa riqueza não deve estar fundada apenas no interesse econômico, e sim de modo interligado com o interesse socioambiental. Com efeito, a exploração energética deve ser eficiente, responsável e compromissada com a manutenção da

diversidade cultural. Ela tem de ser empreendida de modo respeitoso aos interesses das comunidades afetadas, bem como não pode prejudicar a execução de outras formas de produção alternativas, como as desenvolvidas pelas comunidades pesqueiras, camponesas, pela periferia urbana e pelos trabalhadores em geral. De igual modo, essa exploração deve respeito aos direitos humanos dessas comunidades.

Não se acredita em modelo de desenvolvimento homogêneo, uma vez que existem projetos de desenvolvimento que partem de relações de poder impositivas, impossibilitando que as diversidades culturais sejam praticadas.

Por isso, será argumentado nos capítulos seguintes, na linha do que afirma Enrique Leff (2006, p. 476), que o desenvolvimento econômico e socioambiental somente pode ser alcançado a partir do exercício da democracia participativa pelas comunidades afetadas. Através dela é que se torna possível a reintegração do mundo a partir da diversidade e o surgimento de diversificados formatos de desenvolvimento, os quais se justificam em novas solidariedades sociais.

É nessa linha de valorizar a pluralidade cultural e a diversidade que está inserida a gestão democrática participativa, a qual tem por finalidade primeira fazer surgirem novos modelos de desenvolvimento, alternativos ao modelo único proposto pela globalização e economia de mercado. Ademais, através dela, o modelo de desenvolvimento imposto pelos países “desenvolvidos” pode ser deixado de lado em favor do advento de outros meios de desenvolvimento, livres das diretrizes estabelecidas por aqueles e das estratégias de manutenção da dependência dos países “subdesenvolvidos”.

De acordo com Castro (2012, p. 53), a defesa de que o “subdesenvolvimento” seria uma etapa a ser vencida para que os países incluídos nessa categoria passassem a ser “desenvolvidos” não passa de um discurso próprio de uma relação de poder existente entre eles que, em verdade, é empreendido para mantê-la em estado de inalterabilidade.

Diante dessas estratégias de poder que são globalizadas pela racionalidade econômica e da apropriação privada dos recursos petrolíferos em desprestígio da equidade e da diversidade, qual a relação entre a carência de gestão democrática participativa e a inefetividade do regime de exploração da riqueza petrolífera no Brasil?

Diante dessa problemática, objetiva-se analisar as condições históricas e materiais da regulação do petróleo no Brasil, identificar as inconsistências no atual regime jurídico, político e econômico de exploração dessa riqueza natural e verificar a viabilidade de a

exploração do petróleo ser orientada por um novo regime pautado na gestão democrática participativa.

1.3 Da metodologia aplicada

Diante da importância da riqueza natural do petróleo para a realização do desenvolvimento nacional em múltiplas dimensões, a investigação ora realizada se destina a analisar como uma das causas da inefetividade do regime de exploração dessa matriz energética é a carência de gestão democrática participativa.

Para alcançar o objetivo traçado, utiliza-se o método da racionalidade ambiental, o qual orienta no sentido da reapropriação social da natureza e propõe o critério de decidibilidade, no sentido de valorizar os diversos interesses em jogo – econômicos, sociais, culturais, ambientais e humanos.

Esse modelo de racionalidade vai de encontro ao modelo hegemônico, o qual privilegia a apropriação privada e homogênea dos recursos naturais no sentido orientado pela economia de mercado e que nega as comunidades vulneráveis, como é característico da pós-modernidade.

Com efeito, nos termos assinalados por Enrique Leff (2006, p. 260), a racionalidade ambiental orienta no sentido da pluralidade de formas de produção, de modo que o atendimento das necessidades vitais de todos depende da valorização da pluralidade cultural e do manejo coletivo dos recursos naturais. E mais, essa nova racionalidade possibilita uma verdadeira mediação entre a sociedade e a natureza, de modo que seja possível que aquela pratique a gestão direta dos recursos postos à disposição por esta.

Assim, essa nova racionalidade embasa uma nova atitude por parte da sociedade no processo de tomada de decisões públicas. De acordo com ela, as pessoas devem participar ativamente, em todos os níveis e fases, dos projetos de interesse público, de forma deliberativa, de modo a valorizar suas capacidades produtivas culturalmente estabelecidas e a determinar que as práticas econômicas sejam respeitadas aos limites ecológicos. Trata-se de permitir, portanto, que as comunidades locais e regionais possam exercer suas capacidades autogestionárias.

Ela significa, diante dessas características, uma nova forma de pensar, ser e agir, que tem o poder de fazer emergir uma revolução na forma de gestão produtiva dos recursos naturais. Por essas razões, será utilizada como método para abordagem de documentos

relacionados aos locais de exploração do petróleo e produções legislativas que envolvam o regime de exploração dessa riqueza natural, com ênfase nas contradições desse regime diante da insuficiência da participação das comunidades que constituem o saber ambiental para renovação da gestão pública.

Os documentos e produções legislativas a respeito da participação social são aqui analisados à luz dessa nova racionalidade, de modo a verificar como a inefetividade desse regime decorre da inexistência de uma gestão democrática e social dos recursos naturais e se a efetividade dessa exploração passa pela valorização e autorização fática daquela forma de gestão, a ponto de permitir a reapropriação social da natureza pelas comunidades pesqueiras, camponesas, pela grande massa de trabalhadores e pela periferia urbana.

Então, a partir da racionalidade ambiental, faz-se uma análise das implicações práticas do regime exploração do petróleo tal como ele se apresenta, verificando-se como se apresenta a relação entre a inefetividade desse regime e a carência de gestão democrática participativa dos recursos à disposição das comunidades impactadas por ele.

1.4 Da hipótese apresentada e da organização do trabalho

A racionalidade ambiental instrui no sentido da prática da democracia participativa, em que as pessoas participam diretamente na gestão dos recursos dispostos nas localidades. Todavia, isso não se verifica no contexto do regime de exploração do petróleo, já que essas comunidades não têm a possibilidade de participar das decisões e são expostas a diversos danos socioambientais, como a migração, o prejuízo à prática de atividades produtivas alternativas, o aumento da sensação de exclusão e a falta de melhoria das condições de vida.

A gestão democrática participativa que advém da racionalidade ambiental propõe a reintegração do mundo pela outridade, a qual pode se realizar através da reapropriação dos recursos naturais pelos atores sociais afetados, para que eles possam realizar o manejo coletivo nos moldes ordenados pelas suas culturas características e, até mesmo, possibilitando o diálogo entre as diversas formas de produção, em exercício da solidariedade social.

Diante disso, defende-se que o regime de exploração do petróleo é orientado pela lógica hegemônica de mercado, não se permitindo o exercício da produção de forma plural, uma vez que a economia de mercado da pós-modernidade impõe a apropriação privada e homogênea da natureza.

Evidencia-se que a implementação da gestão democrática e participativa orientada pela racionalidade ambiental, isto é, no sentido da autogestão dos recursos naturais, é o meio de tornar o regime de exploração do petróleo efetivo, a ponto de extrair a riqueza petrolífera sem causar danos às diversas culturas dos povos, sem causar danos ambientais que privem o exercício do manejo plural e, principalmente, permitindo que os diversos atores sociais possam gerir diretamente tais recursos, em exercício da reapropriação social da natureza.

Em um primeiro momento, aborda-se o tratamento constitucional e infraconstitucional conferido às riquezas petrolíferas, com enfoque para o tratamento e exploração desses bens como questão de soberania nacional e fator estratégico para o desenvolvimento econômico e social do país. Ainda nessa via, verifica-se que historicamente o aproveitamento dos recursos naturais estratégicos, como é o caso do petróleo, foram apropriados pela iniciativa privada até ter sido reconhecido seu *status* público e sua importância estratégica, mas que esse reconhecimento e importância foram alvo do fascínio da pós-modernidade, tendo ocorrido uma nova apropriação privada da natureza, dessa vez com a assunção do Estado, pela economia de mercado imposta pela ordem hegemônica e globalizante.

Em seguida, discute-se a racionalidade de mercado e seu efeito de orientar a codificação do ser em valores econômicos e acarretar a apropriação privada e homogênea dos recursos naturais pelo capital. Frente a ela será posta a racionalidade ambiental, que argumenta a reapropriação social da natureza, defendendo formas plurais de produção e a gestão dos recursos naturais pelas bases da sociedade, de acordo com suas culturas. Nesse ponto, discorre-se que a racionalidade ambiental possibilita o desenvolvimento nacional de forma democrática, havendo a redução das desigualdades regionais e sociais, mediante a gestão dos atores sociais locais e sem prejuízo da possibilidade de exploração dos recursos naturais pelas grandes empresas.

Em sequência, analisa-se a riqueza petrolífera de acordo com a Constituição Federal de 1988 e com a legislação infraconstitucional que disciplina sua exploração, com especial atenção a para abordagem do objetivo estratégico de atingir o desenvolvimento nacional e reduzir as desigualdades sociais e regionais que sustentam o regime democrático. Nesse ponto, também se identifica que a economia de mercado da pós-modernidade orienta a exploração do petróleo de acordo com os interesses privados e contrários ao interesse da coletividade, sem considerar as especificidades sociais, culturais e regionais. E ainda nesse capítulo, como decorrência da regência da exploração do petróleo pela ordem econômica hegemônica, observa-

se que o regime de exploração desse recurso natural é determinado pelas oscilações externas de mercado internalizadas e por imposições que advém do pensamento ocidental.

Passado esse ponto, realiza-se uma abordagem a respeito da carência de gestão democrática participativa como causa da inefetividade do regime de exploração do petróleo nos moldes apresentados atualmente. A esse respeito, abordam-se os limites enfrentados pela gestão pública que justificam a necessidade de conferir vez a gestão direta dos recursos naturais pelos atores sociais afastados do sistema econômico, impedidos de desenvolver suas atividades culturais.

Por fim, consideradas as ponderações realizadas, defende-se a tese de que a inefetividade do regime jurídico que orienta a exploração do petróleo decorre da inexistência de participação social e de gestão democrática dos recursos naturais guiados pelo método da racionalidade ambiental proposto por Enrique Leff, que somente podem ser alcançadas através da reapropriação social desses recursos pelas diversas comunidades – em sentido plural – em busca da realização do manejo plural.

Somente dessa forma é possível aproveitar a riqueza petrolífera de modo a realizar o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades sociais, investindo em produções culturais alternativas no mercado interno e na pluralidade de saberes, e não de acordo com a lógica de mercado imposta pela ordem hegemônica e globalizante, que monopoliza todas as ordens, desde a iniciativa privada até as decisões tomadas pelos representantes eleitos pelo povo.

Diante dessas considerações, passa-se à análise das riquezas petrolíferas como questão de soberania nacional e imprescindibilidade da sua exploração para a consecução do desenvolvimento nacional, tendo em vista as disposições constitucionais e infraconstitucionais.

2 A SOBERANIA ENERGÉTICA DOS RECURSOS NATURAIS ESTRATÉGICOS: A GESTÃO DO PETRÓLEO PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL E A SUA APROPRIAÇÃO PRIVADA AO LONGO DO TEMPO NO ESTADO BRASILEIRO

2.1 O desenvolvimento econômico e social como consequência do controle nacional permanente e efetivo sobre os recursos naturais estratégicos

O desenvolvimento social e econômico no Brasil de forma efetiva passa pela discussão acerca do tratamento soberano do Estado a respeito dos recursos naturais estratégicos disponíveis, se as decisões devem ser norteadas no sentido do desenvolvimento do mercado interno, em um sistema de decisões internalizadas ou se os processos decisórios que norteiam a exploração desses recursos devem ser orientados pelos métodos de mercado oriundos do sistema estrangeiro que ignora as peculiaridades e potências do cenário interno.

A exploração dos recursos naturais de acordo com as orientações postas pelo mercado estrangeiro, segundo Gilberto Bercovici (2011, p. 352), atende somente aos anseios das elites em busca da manutenção da posição hegemônica que ocupam, além de impedir a integração do restante da população, criar um processo truncado de desenvolvimento e transformar o país em uma singela plataforma de valorização financeira. Esse método, portanto, apenas majora as desigualdades sociais, impedindo o desenvolvimento social e, como aponta Leff (2006, p. 146), atenta contra “um projeto de sustentabilidade global fundado na diversidade ecológica e cultural do planeta”.

Essa postura está assentada em bases liberais e faz com que surja um processo acentuado de liberalização financeira e comercial, além da exportação massiva de serviços e produtos primários e o maior rebaixamento industrial de um país, como o Brasil, que não ocupa posição hegemônica no cenário mundial. Como afirma Gonçalves (2003, p. 09), com a globalização neoliberal, os países em situação de desenvolvimento são vulneráveis diante das determinações do comércio exterior e dos fluxos internacionais políticos e de capitais, não resistindo e, com isso, cedendo às pressões externas.

Isso faz com que ocorra um processo de desindustrialização, haja vista que a exploração dos recursos não ocorre de forma equilibrada, respeitosa com os recursos naturais e interessada no desenvolvimento de tecnologias nacionais valorizadoras das diversas expertises culturais das comunidades locais e regionais. Esses aspectos negativos demandam a

necessidade de criar novas estratégias que permitam o surgimento de nova balança entre os fatores ambientais e sociais e as questões econômicas, a fim de permitir o florescimento do desenvolvimento de forma equilibrada e realmente sustentável (LEFF, 2009, p. 316).

No passado, conforme asseverado por Pereira e Marconi (2008, p. 11), mesmo sem conhecer a doença holandesa - valorização do câmbio da moeda holandesa com prejuízo à produção industrial, redução da renda nacional e aumento exagerado do desemprego em razão da importação da matéria-prima de gás natural descoberto no Mar do Norte na década de 1930 -, o Brasil praticou políticas que a neutralizaram desde 1930, a exemplo da depreciação da taxa de câmbio mediante o subsídio da exportação de produtos naturais, fazendo com que a economia nacional se comportasse de forma que aparentava ter escassez de recursos naturais. Isso fez com que o país protegesse seu eldorado em açúcar, café e ferro (BERCOVICI, 2011, p. 353) e conseguisse relativa industrialização desses setores, mediante valorização do mercado interno e com geração de emprego.

Ocorre que, após esse período, apesar do desenvolvimento na exploração de recursos naturais, com destaque para o petróleo na superfície terrestre e em alto mar, nas províncias do pré-sal, o Estado não tem utilizado os recursos obtidos com tais setores produtivos de forma significativa, no sentido da obtenção do desenvolvimento econômico e social interno, conforme se observa no elevado nível de disparidade social encontrado nos locais em que há reserva petrolífera, como é o caso anunciado pelo fórum dos atingidos pela indústria do petróleo e petroquímica nas cercanias da Baía da Guanabara (2018), onde o Município de Candeias, no estado da Bahia, a caminho da Ilha da Maré, é um dos maiores beneficiados economicamente com a exploração petrolífera da região, mas apresenta um centro urbano “desordenado e condições de vida precárias”.

Isso está relacionado, como assevera Alves (2017, p. 105-106), com falhas de gestão política e econômica dos recursos naturais ao não se conseguir fazer com que exista uma proporção direta entre a receita obtida com a exploração desses recursos e o gasto em desenvolvimento do mercado interno tendente a aumentar o crescimento econômico e fornecer um estado de bem-estar social favorável à vida com dignidade.

Essas constatações denunciam a necessidade de um movimento de alteração das bases democráticas, pela reestruturação política e no sentido da reforma do Estado. Como afirma Leff (2009, p. 322), a partir da racionalidade ambiental, é possível que ocorra a transformação da estrutura política e das relações de poder, bem como a radicalização do jogo econômico, uma vez que ela problematiza o papel do Estado ao ponto de torná-lo um lugar de

confrontação de interesses conflituosos e hábil ao oferecimento de oportunidades e condições suficientes para a gestão participativa dos diversos setores da sociedade no adequado aproveitamento produtivo dos recursos naturais.

Não se vislumbra um cenário de desenvolvimento econômico e social que não seja através da valorização do mercado interno e de sua proteção às potências financeiras internacionais e à força das empresas transnacionais, as quais atuam coligadas ao interesse das elites, da manutenção da estratificação social e da não integração da população no processo de desenvolvimento.

Essa coligação não é exclusiva da atualidade, como aponta Caio Prado Junior (1972, p. 11), demonstrando que a ordem econômica, política e social brasileira é reflexo das origens coloniais e que é necessário superar os elementos do passado a caminho de uma nova forma de gestão pública e de diretriz econômica que valorize o mercado interno.

Segundo o mesmo autor (PRADO JUNIOR, 1972, p.11), o Brasil possui sintomas do modo de gestão empregado no período colonial, tal como a prática comercial de mera destinação dos produtos primários obtidos em território nacional ao mercado estrangeiro e a formatação de diretrizes (ou a falta delas) de acordo com as flutuações do ciclo econômico, isto é, de forma aleatória, de acordo com as probabilidades do mercado.

Isso denuncia a apropriação da produção pela lógica de mercado guiada pela racionalidade econômica que faz combinações teóricas e discursivas para justificar a conformação do econômico com o ecológico. Mas a racionalidade ambiental vai além, parte para uma via alternativa que não é guiada pela ecologia, mas pela valorização da diferença e da outridade que produz de acordo com o valor produtivo da natureza, revalorizando-a e ressignificando-a (LEFF, 2006, p. 116).

Celso Furtado (2000, p. 261), em busca de meios de desamarrar o país das consequências decorrentes do período colonial e de compreender os passos a serem trilhados em busca do desenvolvimento efetivo afirma que o subdesenvolvimento não é uma etapa necessária no processo de desenvolvimento, mas apenas o resultado do estabelecimento em cenário interno das práticas externas que lideram o setor de subsistência.

Furtado (2000, p. 261) continua e identifica que internamente há indústrias de pequeno porte que produzem produtos de subsistência em concorrência aos produtos estrangeiros, com caracteres similares, que mantêm faixa de preço também similar para competir com o exportador estrangeiro, o que demonstra a hegemonia econômica das empresas

estrangeiras e a flagrante influência que exerce no mecanismo de funcionamento do mercado nacional.

A nova racionalidade busca ressignificar esse padrão e, nos moldes traçados por Leff (2006, p. 456), objetiva valorizar padrões de produção e consumo locais, afastados dos modelos determinados pelo capitalismo global e estrangeiro, bem como desenvolver métodos de produção cultural e historicamente estabelecidos e criar mecanismos para o advento de outras modalidades de culturas de produção.

Para tanto, seria necessário envidar esforços para desenvolver tecnologias próprias, com aproveitamento dos saberes culturais locais e regionais e mediante a exploração sustentável dos recursos naturais (LEFF, 2006, p. 492), livrando-se das imposições da racionalidade de mercado que, nos dizeres de Celso Furtado (2000, p. 261), apenas resultam na manutenção do subdesenvolvimento nacional e na dependência interna ao que é externo.

A mudança de paradigma para a racionalidade ambiental, como afirma Leff (2009, p. 321), permite que seja implementada a gestão ambiental para resolução dos problemas socioambientais, permitindo maior geração de empregos e, com isso, barrando o fluxo migratório de pessoas em busca de trabalho e de melhores condições de vida, além de permitir o desenvolvimento de técnicas produtivas em prol da autossuficiência alimentar.

Ocorre que o Estado insiste em se comportar de forma a privilegiar o modo de exploração da riqueza petrolífera a partir de ideias que objetivam reafirmar o mercado de produção de massa e obter a maximização dos lucros, ainda que, para isso, tenha de internalizar as questões ambientais e sociais, tornando-as uma fase do processo produtivo orientado pela racionalidade de mercado, sob o fundamento da imprescindibilidade delas para o suprimento das necessidades humanas.

Com efeito, a exemplo do que ocorre em Japaratuba, no estado de Sergipe (MENEZES, 2018, p. 81), onde houve o licenciamento ambiental, mas não foram cumpridas várias condicionantes à instalação do empreendimento, procura-se justificar a prática extrativista do petróleo a custo de fatores ambientais e sociais, o que é objeto da crítica da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 145).

Isso representa um reflexo do patrimonialismo em que, conforme afirmado por Faoro (2000, p. 22-26), o Estado se mostra proprietário dos bens públicos e seus representantes se apresentam como titulares deles ao ponto de atuarem de forma comercial e a impedir o florescimento da industrialização interna e o desenvolvimento do mercado interno.

Nesse sentido, a política econômica nacional sofre com os efeitos negativos do período colonial até os dias atuais, estando o modo de agir e pensar interligados com aquele período, o que se observa a partir do comportamento dos representantes eleitos na tomada de decisões de interesse público, bem como através da forma como se apresenta (ou não se apresenta) a economia interna, especialmente na exploração dos recursos do petróleo, sendo que as diretrizes que a norteiam estão fundadas em práticas produtivas que visam a maximização dos lucros a todo custo, ainda que em desfavor do bem ambiental e da majoração das desigualdades sociais.

Como afirma Caio Prado Junior (1979, p. 68), é necessário que o país aproveite os exemplos do passado e os utilize para corrigir o presente e aprimorar o futuro, haja vista que o percurso histórico não pode ser ignorado, mas, ao contrário, deve ser utilizado dialeticamente para a construção de um novo modelo de política econômica que valorize o mercado interno e, nos termos expostos por Leff (2006, p. 474), que essa economia seja “integrada por um conjunto de economias locais e regionais sustentáveis para satisfazer as necessidades básicas de cada população e de cada comunidade”.

De acordo com Bercovici (2011, p. 357), a consecução do desenvolvimento social e econômico somente será possível mediante a inclusão das massas urbanas e rurais, respeitando-se a outriedade, não buscando a uniformização social, pois esta é inalcançável, mas a adequada satisfação das necessidades básicas de todos, como moradia, vestuário, educação, alimentação, cultura e lazer.

Para tanto, é necessário que seja realizada uma reviravolta ética (LEFF, 2015, p. 85), traduzida por um conjunto de práticas sociais que transformam as estruturas de poder ao ponto de fazer com que os detentores do poder político deixem de articular os movimentos políticos de forma patrimonialista, isto é, como se fossem proprietários dos cargos ocupados (FAORO, 2000, p. 95).

Sérgio Buarque de Holanda (1978, p. 41), embora num sentido diretamente político mas que claramente possui reflexos econômicos, já que não se imagina a dissociação entre esses dois âmbitos de discussão, afirma, em um discurso que ainda se mostra atual, que o Brasil precisa realizar uma revolução democrática tendente a superar a hegemonia da pequena elite, aparando as diferenças políticas para, a partir daí, fazer possível a superação de problemas sociais e econômicos.

É que, segundo Villas-Boas (1995, p. 145), existe uma aliança entre as grandes economias dos países desenvolvidos com a pequena classe dominante nacional, formando-se

uma articulação estrutural entre eles que determinou o surgimento de acordos políticos a nível internacional que desaguarão na determinação da ordem política e econômica nacional no sentido de melhor atender aos interesses desses núcleos, subjugando os interesses da coletividade e impossibilitando o desenvolvimento do mercado interno e das práticas econômico-culturais locais.

O desenvolvimento, diante disso, exige a prévia derrocada do patrimonialismo e superação da hegemonia política de uma minoria, passando pela alteração da postura ética, voltada à preocupação com o ser e com o cumprimento do dever de solidariedade, de modo a estabelecer uma política do ser (LEFF, 2015, p. 85) a determinar o adequado tratamento do tema da exploração dos recursos naturais, com especial destaque para os recursos energéticos, que se referem a um setor chave para economia de qualquer país.

De fato, afirma-se que os recursos energéticos estão relacionados à soberania energética do país, já que é primordial para a economia e para o desenvolvimento nacional, e isso demanda que o Estado tome decisões autônomas e tendentes a evitar qualquer espécie de dependência a fatores tecnológicos e de mercado externos. Nesse sentido, caminha Gilberto Bercovici (2015, p. 566):

A soberania energética é um componente essencial da soberania econômica nacional, pois abrange um setor chave da economia do país. O Estado deve tomar decisões autônomas sobre a produção e destinação de seus recursos energéticos, planejando seu desenvolvimento e evitando a dependência tecnológica de fatores externos para a produção de energia. Assim, o controle estatal sobre as fontes de energia é um eixo central de um projeto democrático no qual a política macroeconômica está a serviço dos interesses nacionais, além de poder promover o planejamento energético de longo prazo. (tradução nossa)¹

A Constituição Federal de 1988 declara que os recursos minerais e toda a propriedade do subsolo é da União, consoante pode ser observado ao se visitar o artigo 20, inciso IX e o artigo 176, *caput*.

Art. 20. São bens da União: (...) IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo. (...)

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

¹ La soberanía energética es un componente esencial de la soberanía económica nacional, pues abarca un sector clave de la economía del país. El Estado debe tomar decisiones autónomas sobre la producción y destino de sus recursos energéticos, planeando su desarrollo y evitando la dependencia tecnológica de factores externos para la producción de energía. De este modo, el control estatal sobre las fuentes de energía consiste en un eje central de un proyecto democrático en el que la política macroeconómica esté al servicio de los intereses nacionales, además de poder propiciar un planeamiento energético a largo plazo.

Com isso, a destinação pública dos recursos minerais e do petróleo está claramente definida no texto constitucional, tratando-se de bens de uso especial e, portanto, indisponíveis pelo Estado. Isso importa em dizer que não poderia o Poder Público cedê-los ao mercado globalizado e baseado em modelo de produção massivo a custo do meio ambiente e do bem-estar social, mas sim controlar todo o regime de exploração de tais recursos indispensáveis ao desenvolvimento econômico e social, bem como para manutenção da soberania nacional.

Então, o que pode ser observado é que o constituinte elegeu o mercado interno, especialmente quando trata dos recursos energéticos e estratégicos, como pilar central e fundante do desenvolvimento nacional, o qual deve ser incentivado de modo a permitir que a população viva em uma situação de bem-estar, que seja desenvolvida a tecnologia nacional e, principalmente, que o projeto de desenvolvimento econômico, social e cultural seja consolidado (CASTRO, 2012, p. 49).

Verdadeiramente, a Constituição Federal de 1988, no artigo 219, afirma que o mercado interno é prioridade e parte integrante do patrimônio nacional, de modo a ser utilizado como instrumento hábil a realizar o desenvolvimento nacional. Disso pode-se inferir, mais uma vez, que o Estado não poderia permitir, delegar, ceder ou dispor de qualquer outro modo das riquezas naturais estratégicas ao mercado hegemônico. Com efeito, todas as evidências apontam no sentido de que os recursos naturais estratégicos fazem parte do patrimônio nacional, devendo ser explorados pelo mercado interno e utilizados como instrumento hábil a alcançar o desenvolvimento social, econômico e social.

Desse modo, o modelo de exploração dos recursos naturais energéticos traçado pela Constituição Federal não se amolda à ótica e ao discurso neoliberal, haja vista que o mercado já demonstrou a incapacidade de regular o emprego, distribuir riqueza e reduzir a pobreza (LEFF, 2006, p. 481), não sendo admissível que o Estado disponha de tais recursos em favor do regime de mercado globalizado e desassociado do objetivo da redução das desigualdades sociais e do desenvolvimento do mercado interno de forma plural.

Ao contrário do que aduz Adam Smith (1983, p. 599-600), o qual afirma que o Poder Público emprega recursos públicos em favor de pessoas não produtivas e em situações extravagantes, o certo a se dizer é que há temáticas em que a intervenção estatal é necessária para o adequado atendimento dos interesses da coletividade. Com efeito, a disposição de recursos de caráter estratégico ao mercado orientado por diretrizes estrangeiras tem o condão

de deixar todo o povo local condicionado às imposições externas e vinculado às oscilações da economia mundial (BERCOVICI, 2015, p. 584).

Observa-se, portanto, que o desenvolvimento social, político e econômico nacional passa pelo adequado tratamento conferido pelo Estado aos recursos naturais energéticos, de modo a permitir o desenvolvimento de novas tecnologias pelas diversas estruturas culturais (LEFF, 2006, 484), conforme também defendem Celso Furtado (2008, p. 125-135), Gilberto Bercovic (2011, p. 357), Clève e Martins (2004, p. 50), além de Maria Luiza Feitosa (2012, p. 44) e Caio Prado Junior (1972, p. 129). As decisões que envolvam esses recursos não devem ser baseadas em ideias patrimonialistas, mas pelo interesse público manifestado em cada localidade, e não pelo interesse de pequenos núcleos que ocupam cargos de prestígio e poder político e pelos que detém o poder de capital.

É necessário que o Estado seja tocado pelo sentimento da necessária alteração do modelo de exercício do regime democrático, de modo a fazer acontecer a autogestão dos recursos naturais por parte das camadas sociais socialmente excluídas pelo regime de exploração do petróleo que é orientado pela racionalidade de mercado, permitindo que seja fortalecida a capacidade de decisão por parte das comunidades ribeirinhas, das camponesas, da grande massa de trabalhadores e da periferia urbana, atingidas direta e indiretamente pela exploração petrolífera, ao ponto de esses povos terem condições de desenvolverem suas faculdades e o potencial produtivo da região que habitam (LEFF, 2008, p. 338).

Claramente, o projeto traçado pela ordem constitucional está no sentido de que o desenvolvimento nacional somente pode ser alcançado através do mercado interno e da soberania energética, o que demanda o controle nacional de forma distinta e jamais vista sobre esses recursos, de modo a fortalecer as diversas formas culturais por meio da destinação de recursos e instrumentos para o desenvolvimento de novas tecnologias livres de quaisquer diretrizes mercadológicas impostas pelo Estado em favor do mercado de capital, vedando-se a disposição exclusiva dos recursos naturais energéticos a esse mercado.

Com efeito, a inefetividade da exploração dos recursos energéticos está na sua apropriação pelos detentores do poder político juntamente com os proprietários do poder de capital, o que é próprio do patrimonialismo já mencionado e conformado à ótica liberal de mínima intervenção estatal e de disponibilidade desses recursos em favor do estrangeiro.

2.2 A inefetividade do aproveitamento privado dos recursos naturais estratégicos e sua nacionalização como reconhecimento da importância estratégica que possuem

Os recursos naturais estratégicos, como é o caso do petróleo, são bens essenciais para o alcance do desenvolvimento econômico e social, haja vista que deles decorre a geração de riqueza energética que pode manter o povo no que tange ao fornecimento de energia (autossuficiência) e também à possibilidade de comercialização do produto no mercado interno e externo.

Em razão desse potencial econômico, especialmente externo, e do viés socioambiental que essa riqueza energética possui, durante as discussões da Assembleia Geral Constituinte, que antecedeu o advento da Constituição Federal de 1988, foi travada uma “batalha” a respeito das riquezas minerais serem abertas à exploração pela economia de mercado ou se elas seriam nacionalizadas e passadas, portanto, à exclusiva exploração por parte do Estado (RIBEIRO, 2012, p. 70).

Durante essas tratativas, discutiu-se que a abertura à exploração desses recursos naturais minerais por parte do capital estrangeiro colocaria o povo brasileiro em situação de dependência em relação a fatores externos, inclusive do ponto de vista tecnológico, e poderia acarretar uma dificuldade extra no processo de desenvolvimento econômico e social do país. Por essas razões, as quais se relacionam com o conteúdo do conceito de soberania energética, a Constituição Federal vigente foi promulgada com diversos dispositivos – como os artigos 20, inciso IX e 176, *caput* – que deixam clara a opção pela nacionalização dos recursos naturais minerais estratégicos diante da incapacidade da racionalidade econômica empregada pelo neoliberalismo de reduzir a pobreza, distribuir equitativamente as riquezas e possibilitar o real alcance da sustentabilidade socioambiental (LEFF, 2006, p. 481) .

As razões que sustentavam a tese da não nacionalização dos recursos naturais minerais e estratégicos visavam assegurar a livre exploração desses recursos pela ordem de mercado que vinha se afirmando em cenário mundial. Com efeito, a linha de defesa da liberdade de exploração partia das ideias neoliberais as quais bebem da fonte de Hayke (1987, p.71), que, na obra *O caminho da servidão*, defende a liberdade à iniciativa privada e à mercantilização do mundo, afirmando que a hegemonia social estava com o capital – afirmando-se como potência social - e que o Estado deveria intervir o mínimo possível nas relações sociais, permitindo que os indivíduos atuassem livremente e concorrentemente em busca de, através do agir competitivo, minorar as desigualdades existentes.

Internamente, o mesmo raciocínio é defendido por José Osvaldo de Meira Penha (1988, p. 259), que, ao criticar o patrimonialismo como causa da inefetividade do desenvolvimento nacional e do atraso social estabelecido, defende que o modo adequado para superação desse estado historicamente estabelecido é através do estabelecimento de uma sociedade liberal moralmente estruturada.

Percebe-se, com isso, que o patrimonialismo é apontado como causa comum pelos socialistas e pelos liberais para a inefetividade do sistema político e econômico nacional, todavia estes apontam que a solução seria a intervenção mínima estatal em ambos os espaços de discussão, já que o Estado seria apropriado pelos detentores do poder, os quais governariam em interesse próprio, tratando a coisa pública como se privada fosse. Por outro lado, aqueles apontam que a solução não é a menor intervenção estatal, mas que a gestão pública e o controle moderado exercido pelo Estado deveriam ocorrer de forma ética, preocupada com as questões coletivas e livre dos reflexos histórico-culturais que ainda orientam as práticas políticas e econômicas da atualidade.

De fato, isso pode ser verificado das destoantes soluções apresentadas por estudiosos como Raymundo Faoro (2000, p. 95) e Sérgio Buarque de Holanda (1978, p. 41) no sentido da alteração do modo como o estado intervém, passando para uma forma de governo democrática, solidária e ética, e, de outro lado, por estudiosos como José Osvaldo de Meira Penna (1988, p. 259), que defende a exterminação do patrimonialismo através da redução do papel do Estado, de modo que este atue sob a sistemática de mínima intervenção.

Leff (2015, p. 85), ao desenvolver a racionalidade ambiental e tratar sobre o saber ambiental, defende no mesmo caminho trilhado pelos primeiros autores acima citados, ao argumentar sobre a necessidade de superação da hegemonia política por uma minoria e a mudança comportamental moldada pela maior preocupação do ser, no cumprimento do dever de solidariedade e no estabelecimento de uma postura ética nos meios político e econômico.

À época da Constituinte de 1988, ao menos no que tange ao regramento dos recursos naturais minerais – que são estratégicos para o desenvolvimento nacional – foi adotado um posicionamento voltado ao pensamento nacionalista quando excluiu as empresas de capital estrangeiro da possibilidade de realizar a pesquisa e a lavra dos recursos minerais (BERCOVIC, 2011, p. 226), bem como ao fixar que esses recursos são essenciais e fazem parte do núcleo da soberania nacional, mantendo-os sob o domínio do Estado (BERCOVIC, 2011, p. 225). Essa postura claramente demonstra a opção por um estado social e não liberal, aderindo às teses desenvolvidas por Celso Furtado (2008, p. 125-135).

Com efeito, para Celso Furtado (2008, p. 125-135), a solução para chegar ao desenvolvimento nacional está na intervenção consciente do Estado para priorização do mercado interno, para valorização dos produtores nacionais e para impulsionar a economia secundária e dinâmica. Desse modo, o estabelecimento dos recursos minerais como questão de soberania nacional, do modo pensado pelo referido autor e estabelecido pelo texto originário da Constituição de 1988, foi uma forma de direcionar o manejo desses recursos para promoção do desenvolvimento e, com isso, alterar a forma de distribuição de renda entre todos os nacionais e modificar a forma como é exercida a economia nacional.

Todavia, o regime de racionalidade que se apropria das propostas neoliberais tem ganhado cada vez mais corpo, predominando as relações sociais em todos os sentidos, estabelecendo uma visão de mundo objetivado, hipereconomizado, culturalmente homogêneo, defendendo-se a existência de apenas uma forma de saber e marginalizando-se a existência de outras culturas, bem como a possibilidade de elas coexistirem (LEFF, 2006, p. 127). Com efeito, a racionalidade da modernidade – ou de mercado – impõe-se de forma autoritária, coisifica os bens naturais e a própria existência humana, impedindo que haja o desenvolvimento de formas alternativas de desenvolvimento.

A ordem política imposta pelo imaginário econômico da modernidade amparada no discurso de Hayek (1987, p. 94-95) está fundada no raciocínio de que o exercício da economia pode ser realizado por qualquer pessoa do povo e que não se trata de um privilégio possuído por apenas algumas pessoas, como outrora existiu, para fundamentar a propriedade nas mãos dos membros da nobreza.

Todavia, esse discurso não tem amparo na realidade social, a qual demonstra que a ordem econômica é manobrada e apropriada por discursos e práticas políticas que menosprezam o valor de outros saberes, negam a própria igualdade de oportunidades que os liberais tanto defendem e evidencia que a forma com que se exercita a economia atualmente é orientada a privilegiar poucos detentores do capital, que manipulam o exercício político, determinam o modo de produzir e consumir, realizando, portanto, a verdadeira coisificação do humano e dos recursos naturais disponíveis (LEFF, 2006, p. 289).

Em que pese as disposições constitucionais no sentido da nacionalização dos recursos naturais estratégicos, a prática tem demonstrado - consoante será observado no capítulo 5 com exemplos de impactos sociais ambientais e com a demonstração da ausência de reversão do produto da exploração do petróleo em favor do desenvolvimento humano - que a

forma como tem sido explorado o petróleo está alinhada a essa diretriz de mercado traçada pela lógica neoliberal, a qual tem se apropriado do poder através do capital.

Hannah Arendt (1998 p. 168) afirma que, na modernidade, os detentores do capital propõem a acumulação ao infinito do capital, em alinhamento ao pensamento liberal, com a finalidade, não apenas de promover o desenvolvimento, mas especialmente de transferir a força do capital que possuem para a vida política, de modo a fazer com que a força econômica que detém passe a ser, também, demonstração ilimitada de poder.

Assim, a lógica capitalista na modernidade tem um objetivo de condicionar e articular as relações sociais no cenário político, e o liberalismo tem sido, dentro dessa ordem que aplica o imaginário econômico ao sentido político, apropriado dialeticamente para justificar a apropriação do poder pelos dominadores do capital, ao ponto de suprimir modos distintos de viver e de aplicar o saber, bem como de impedir o desenvolvimento de outras culturas e do surgimento de um regime político distinto desse que se apropria do poder em favor de poucos hegemônicos do capital. A racionalidade ambiental vai de encontro a essa ideia de imposição de poder pelo capital e abre as portas para o empoderamento da criatividade, da diferença e da diversidade (LEFF, 2006, p. 293).

De acordo com Leff (2009, p. 233), a racionalidade econômica se apropriou do discurso do desenvolvimento sustentável e a ele deu implicações ideológicas no sentido de despolitizar a crise ecológica, com o objetivo de dominar os recursos naturais através da cientificidade, justificando a possibilidade de uma produção entrópica e de distribuição da contaminação de forma equitativa. Em resposta a esse modelo, a racionalidade ambiental propõe o advento de uma nova política, uma “política do devir e da transformação” (LEFF, 2009, p. 275), em resposta à política do ter imposta pela ordem globalizada que condiciona as práticas locais ao pensamento global economicista de crescimento sustentável que tem viés neoliberal.

O posicionamento neoliberal, a exemplo do defendido por Ubiratan Borges Macedo (1997, p. 16), está baseado na ideia de que o Estado sufoca a liberdade dos indivíduos e, desse modo, exerceria uma espécie de autoritarismo tanto política quanto econômica na vida das pessoas. Todavia, essa visão é inadequada, haja vista que as diretrizes sociais, ao contrário do afirmado por aquela corrente, não limitam a liberdade política dos cidadãos, mas apenas exercem papel interventor no aspecto econômico quando houver atividade de relevante interesse coletivo e social, como é o caso dos recursos naturais energéticos, a fim de minorar os reflexos sociais negativos decorrentes da economia de mercado.

A moral política, conforme exposto por Enrique Leff (2006, p. 337), foi capturada pelo liberalismo econômico e político e necessita ser ressignificada por um modelo de racionalidade realmente novo – a racionalidade ambiental – que reestrutura a liberdade, a igualdade e a fraternidade, de modo a construir uma política e uma economia pautada na diferença e na sustentabilidade.

O que se observa faticamente é justamente o oposto, as ideias neoliberais têm causado um estado de dependência econômica e social muito forte, de modo que a pequena massa detentora do poder de capital aliada com membros do poder político têm imprimido um autoritarismo perante as demais camadas sociais, colocando-as em situação de vulnerabilidade social, econômica e política ao se despolitizarem e esvaziarem as práticas econômicas do contexto social, como bem afirma Wood (2003, p. 29).

Nesse contexto, no caso da exploração do petróleo brasileiro, em que pese os artigos 20, IX e 176, *caput* da Constituição Federal (BRASIL, 1988) serem preceitos constitucionais no sentido da nacionalização, o que pode ser observado é que a lógica empregada na exploração do petróleo está de acordo com o pensamento economicista global imposto pela racionalidade de mercado em decorrência da aplicação das ideias neoliberais. As normas constitucionais, infraconstitucionais e infralegais, como será abordado no Capítulo 3, contêm dispositivos que permitem a participação social na gestão pública, mas a visão que é dada à exploração dos recursos naturais, com especial destaque para o petróleo, é de que ela deve ocorrer de modo a atender aos interesses do mercado global, conforme defende o discurso do crescimento sustentável que foi apropriado pela racionalidade de mercado, sob o signo da agenda comum em prol da humanidade (LEFF, 2009, p. 295).

A título de exemplo, o caso da Bacia de Santos – que se estende do estado do Rio de Janeiro ao estado de Santa Catarina – demonstra as falhas da exploração do petróleo do pré-sal naquela localidade, haja vista que, como apontou Natália Gaspar (2018, p. 15-16), ocorreu severo efeito social negativo, em razão da exploração do petróleo naquele ambiente, onde a pesca artesanal praticada pelas comunidades ribeirinhas foi vastamente afetada, provocando relevante abalo econômico-social ao praticamente se exterminar a cultura de produção local.

Já na Bacia de Campos – localizada no Rio de Janeiro, no Campo de Frade – houve dois grandes vazamentos de óleo, o primeiro em 2011 e o segundo em 2012, em razão da execução exploratória por parte da empresa CHEVRON, que foi responsável por causar a intensa poluição das águas, grande mortandade de peixes, relevantes prejuízos para economia

de produção pesqueira da região e outros impactos socioambientais que não são passíveis de mensuração (OLIVEIRA, 2016, p. 16, 124).

Esses são demonstrativos exemplificativos da inefetividade do regime de exploração do petróleo, cenário que certamente não se alterará caso não haja uma ruptura do pensamento político ao ponto de implicar a valorização da política do ser e abertura de espaços autogestionários aptos a transformar o modo de produção e os estilos de vida a caminho do desenvolvimento socioambiental efetivo (LEFF, 2008, p. 323).

Para além dos danos ambientais causados pela aplicação desse regime de exploração, de acordo com Alves (2017, p. 206-207), não há uma relação direta e proporcional entre o nível das receitas obtidas com a exploração do petróleo e o crescimento do índice de desenvolvimento humano nos municípios que participam da repartição desses recursos, o que também demonstra que a exploração petrolífera não impacta positivamente na qualidade de vida das pessoas, levando ao questionamento acerca da efetividade do regime de exploração desse bem natural.

Fato é que esse regime de exploração do petróleo é orientado pela lógica de mercado dominante na atualidade e que se baseia nas diretrizes neoliberais, uma vez que é baseado no exercício da atividade econômica amplamente livre, sem qualquer preocupação com as outras formas de realizar produção, e que realiza tais atividades modulando – na prática - a seu gosto os preceitos legais (e formais) que exigem requisitos para implementação da exploração, a exemplo da participação popular durante o procedimento de licenciamento ambiental, apenas internalizando à fórmula econômica hegemônica os fatores socioambientais. A produção que parte desse pensamento sofre a crítica da racionalidade ambiental, a qual afirma que esse modelo hegemônico não questiona a causa da pobreza, não funda as bases da razão produtiva nos princípios de equidade e autogestão, e exclui outras formas de produção culturalmente edificadas (LEFF, 2006, p. 482).

E mais, o poderio da racionalidade de mercado é grande ao ponto de influenciar a organização administrativa do Estado e o exercício de suas funções, pois, mediante a aplicação das diretrizes neoliberais do saber, solidificou-se a economia de mercado globalizante, que se afirma através do saber único e homogêneo, de modo que os detentores do capital passaram a possuir o poder, inclusive de modo a orientar, ainda que indiretamente, o modo como se organiza o Estado. De fato, como assevera Leff (2006, p. 158), o Estado Moderno se aliou à racionalidade do capital para promover um desenvolvimento econômico, desprendido da natureza, a qual se tornou apenas um recurso para instrumentalizar o mercado de capital.

Nos termos expostos por Machado (2006, p. 63-64) e no mesmo sentido da crítica da racionalidade ambiental, as políticas econômicas orientadas pelo pensamento neoliberal que dão origem à racionalidade de mercado geram exclusão social, aumentam a extratificação social e privilegiam apenas uma pequena parcela da sociedade que detém o poder de capital e o poder político. Isso é justamente o que acontece com o regime de exploração do petróleo.

É nesse contexto que ganha relevo a fórmula Celso Furtado (2008, p. 125) para o desenvolvimento, no sentido de que, diante da grande pressão exercida no mercado interno pelo mercado internacional, para que mantenham a produção concentrada na produção de recursos primários direcionados ao abastecimento do mercado internacional por meio de exportações e para que deixem de investir na industrialização em diversas formas de produção internas e alternativas e não desenvolvam tecnologias próprias. Assim, é necessário que seja estabelecida uma nova agenda política no sentido de reformar a estrutura estatal em vista do advento de novas estruturas sociais e de produção a partir do potencial existente na base da sociedade, em âmbito local e com elementos não orientados pelas ideias globais (LEFF, 2008, p. 326).

Então, das teses furtadianas é possível observar que a nacionalização dos recursos minerais, protegendo-os das influências e imposições internacionais, é o passo político a ser dado para início do projeto de desenvolvimento concentrado nas capacidades do mercado interno.

Como bem aponta Buonicore (2009, p. 123), para que haja a transformação da sistemática e do esquema de poder imposto pela ordem neoliberal no sentido da apropriação dos recursos naturais, com especial destaque para os recursos petrolíferos, é necessária uma grande movimentação social no sentido da nacionalização da exploração do petróleo, de modo a permitir a radicalização do jogo democrático, a estabilização de uma nova teoria que valorize práticas produtivas diversas e o investimento no mercado interno, especialmente no desenvolvimento tecnológico de técnicas de produção com raízes nos diversos rincões locais e com potencial baseado nas identidades culturais dos diversos atores sociais, como periferia urbana, grande massa de trabalhadores, comunidades ribeirinhas e camponesas.

Ademais, também baseado nessa diretriz nacionalista, aponta-se como fator político importante os movimentos sociais locais tendentes a controlar de forma incisiva e efetiva as concessões de exploração dos recursos do petróleo.

Todavia, conforme será observado a seguir, a atuação do Estado após a redemocratização do país tem sido predominantemente voltada a desnacionalização do

petróleo, permitindo que o mercado externo influencie nas escolhas políticas a respeito do regime petrolífero.

2.3 Atuação estatal orientada pela apropriação privada dos recursos petrolíferos imposta pelo modelo hegemônico de mercado globalizante

A Constituição Federal vigente é clara ao dispor a respeito do conteúdo nacional que possui os recursos petrolíferos, basta que se analisem os artigos 20, inciso IX e 176, *caput* daquela Carta constitucional, mas é possível observar que a forma como está estabelecida a gestão da exploração desses recursos caminha para uma organização que bebe da fonte da lógica de mercado globalizante, que internaliza ao plano econômico os fatores ecológicos e as questões sociais, tudo em favor do interesse daqueles que dominam o mercado, que determinam as regras do jogo econômico e os mandamentos do jogo político.

Com efeito, a sistemática de exploração dos recursos naturais energéticos do petróleo sofre influência da globalização que formula a organização produtiva fora dos parâmetros da própria economia política e das bases das sociedades democráticas, uma vez que transfigura a realidade dos fatos e aspira à utopia do mercado total que atingiria todos os tipos de sociedade (THIELEN, 1998, p. 86), o que causa o sacrifício dos humanos e da natureza pelos próprios humanos. Nesse sentido, Leff (2006, p. 140-143) assegura que a natureza e o ser humano são assimilados pela ordem econômica, sendo tomados como formas aparentes da essência do capital e como vítimas da “gula infinita e insaciável” do discurso do desenvolvimento sustentado.

Na América Latina, como afirma Jurgen Habermas (1993, p. 61), a forma como é distribuída a riqueza é realizada de modo a favorecer os detentores de capital e desfavorecer as pessoas que ocupam a base da pirâmide societária, aumentando a exclusão social e consolidando cada vez mais o enfraquecimento do projeto democrático, sendo necessário o seu restabelecimento através da ação comunicativa dirigida à transformação social. Essas ideias aplicam-se à lógica do regime de exploração petróleo no Brasil que, como será visto, não apresenta relação proporcional entre obtenção de recursos e destinação em redução das desigualdades e aumento da qualidade de vida da população atingida.

O neoliberalismo, à luz do exposto por Altvater (1999, p. 119-120), faz com que haja uma disfunção política tendendo a fragilizar a relação entre o Estado, cidadania e democracia, de modo que as decisões passam a estar baseadas apenas nos interesses individuais

e privados, conforme orienta a racionalidade de mercado, o que influencia as decisões de governo nos países em situação de desenvolvimento, fazendo com que o mercado global passe a ter representação de autoridade pública. Também por esse fato, Leff (2006, p. 157) reafirma a necessidade de estabelecer uma nova racionalidade, em que há a legitimação de regras plurais e decisões estabelecidas de forma mais democrática, embasadas na convivência social e na reapropriação social da natureza.

Diante dessas propostas neoliberais e da importância que o reconhecimento da nacionalização dos recursos naturais estratégicos representa, conforme discussão no tópico anterior, pode-se observar os reflexos a influência daquelas após a redemocratização do país ao visualizar o “avançar” do marco regulatório interno da exploração da riqueza petrolífera no decorrer do tempo.

A redação originária da Constituição Federal, ao estabelecer o monopólio estatal a respeito do petróleo, do gás natural e dos recursos minerais (artigo 177) também nacionalizou esses recursos e, ao vedar expressamente qualquer espécie de cessão ou concessão de qualquer participação na exploração desses recursos a particulares (originário §1º do artigo 177), trilhou caminho para afastar o modelo privatista e individualista da exploração dos recursos energéticos e direcionar o tratamento desses bens em busca do desenvolvimento econômico e social nacional. Segue abaixo transcrição literal do dispositivo em sua redação originária demonstra essas afirmações:

Art. 177. Constituem **monopólio** da União:

I - a pesquisa e a lavra das jazidas de petróleo e gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos;

II - a refinação do petróleo nacional ou estrangeiro;

III - a importação e exportação dos produtos e derivados básicos resultantes das atividades previstas nos incisos anteriores;

IV - o transporte marítimo do petróleo bruto de origem nacional ou de derivados básicos de petróleo produzidos no País, bem assim o transporte, por meio de conduto, de petróleo bruto, seus derivados e gás natural de qualquer origem;

V - a pesquisa, a lavra, o enriquecimento, o reprocessamento, a industrialização e o comércio de minérios e minerais nucleares e seus derivados. (revogado)

§ 1º O **monopólio** previsto neste artigo inclui os riscos e resultados decorrentes das atividades nele mencionadas, **sendo vedado à União ceder ou conceder qualquer tipo de participação**, em espécie ou em valor, na exploração de jazidas de petróleo ou gás natural, ressalvado o disposto no art. 20, § 1º. (revogado) (grifo nosso)

Todavia, em 1995, a Emenda Constitucional n.º 09 (BRASIL, 1995), influenciada pelas ideias neoliberais, pela racionalidade de mercado e pela globalização, flexibilizou a nacionalização da riqueza energética – e estratégica – ao permitir, com a alteração do art. 177, §1º da CRFB, que o Estado contratasse empresas privadas para pesquisar, lavar, refinar,

importar, exportar e transportar o petróleo, seus derivados, o gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos. Abaixo segue a literalidade do texto constitucional:

Art. 177 (...) § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

De fato, essas medidas são decorrências da ideologia neoliberal implementada no Brasil durante a década de 1990, a qual caminha no sentido de que somente a partir da liberdade de mercado, é possível chegar à igualdade material, haja vista que, segundo Friedman e Friedman (1980, p. 152), o emprego de esforços para assegurar a igualdade que não seja através da liberdade de iniciativa corre o risco de extinguir a própria liberdade e que esse empreender igualitário seria motivado apenas para alcançar interesses próprios, particulares, e não coletivos.

Contudo, essa ideologia, da forma imposta como tem sido implementada na América Latina, possui finalidade de dominação e acarreta a majoração das desigualdades sociais (HABERMAS, 1993, p. 61), sendo claramente observado nos casos narrados no tópico anterior que a igualdade não é alcançada pela garantia da liberdade de mercado e mínima intervenção estatal, mas pela alteração da forma como o estado intervém nos assuntos de interesse coletivo, a fim de que sejam tratados de modo mais democrático, solidário e ético, consoante defendido por Faoro (2000, p. 95) e Holanda (1978, p. 41) e que se alinha à bases das ideias defendidas por Leff (2015, p. 85), conforme já apontado no tópico 2.2.

Leff (2006, p.171), em sua crítica a esse pensamento neoliberal, sustenta que a racionalidade que dele decorre busca dominar a ordem natural das coisas, a forma de produzir riqueza e o valor da natureza.

Como afirma Holanda (2001, p. 79-80), o neoliberalismo é uma verdadeira caixa de pandora e não se constitui como uma forma de emancipação social. Ao contrário, a ideologia neoliberal ampara-se na liberdade para restaurar o poder de classe aristocrática em favor da elite que detém o poder de capital. Ademais, nos termos expostos por Cattani e Diaz (2005, p. 07), a ideia neoliberal aplicada à América Latina somente importa em concentração de capital nas mãos dos ricos e alimenta a ascensão da exclusão e da desigualdade social, o que demonstra que a liberdade plena não é a solução para emancipação de todas as formas de sociedade, haja vista os interesses privados claramente existentes nos detentores do capital estrangeiro na exploração indiscriminada dos recursos naturais internos dos países em situação de desenvolvimento.

A lógica de mercado neoliberal está embasada na ideia de que a natureza deve ser dominada pelo humano de forma a fazer com que ela lhe dê frutos e faça bem, especialmente financeiros, sem se preocupar com os efeitos ou consequências que as práticas advindas desse modo de pensar podem acarretar. Adorno e Horkheimer (1997, p. 21), em “A dialética do esclarecimento”, sustentam que o humano subjuga a natureza e, afirmando-se detentor de “toda” cientificidade, tem a pretensão de dominar o mundo, mas também, e principalmente, fazer com que os humanos “sábios” dominem os demais humanos por meio da relação de dominação propiciada pelo “saber”.

É nesse enlace que o neoliberalismo tem sido implantado na América Latina, como relação de poder, cujos referenciais são os únicos a serem observados, propondo-se como solução para os problemas locais e para alcance do sonhado desenvolvimento latino. Através da cientificidade, a ideologia neoliberal criou uma relação de poder perante os latino-americanos e tem dominado o mercado e se apropriado das riquezas naturais, à revelia dos danos socioambientais que são suportados, a exemplo dos danos socioambientais que serão citados no Capítulo 5 na bacia de Campos, na bacia de Santos e na Baía de Guanabara, além das violações encontradas na Ilha da Maré, localizada no estado da Bahia, que também serão citadas no Capítulo 5 para exemplificar a existência de distorções sociais e ambientais em ambientes direta e indiretamente atingidos pela exploração petrolífera.

É importante registrar que, apesar de ser amplo o conhecimento a respeito das violações socioambientais que ocorrem na exploração do petróleo em território nacional, após a criação de estruturas administrativas tendentes a facilitar a apropriação privada dessa riqueza energética, que também é uma modulação no aparato estatal provocado pela racionalidade econômica (LEFF, 2006, p. 248), e implementação da lógica de mercado nesse regime na década de 1990, a exemplo da criação do regime de exploração mediante contrato de concessão de serviço público com particulares, recentemente pode ser observado que atos que retratam a racionalidade de mercado continuam a ser praticados no âmbito da exploração petrolífera, haja vista a criação e a destinação de órgãos públicos no sentido dessa lógica e o incentivo por diversos meios, inclusive fiscais, a exploração dos recursos naturais estratégicos pelo mercado orientado pela ideia neoliberal.

Com efeito, a Lei n.º 12.304/2010 (BRASIL, 2010) autorizou a criação da empresa pública PPSA (Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A), lei que foi alterada pela Lei n.º 13.679/2018 (BRASIL, 2018) para incluir, dentre as atribuições da referida empresa pública, a gestão dos contratos para comercialização do petróleo, inclusive

direta e não apenas com agentes comercializadores, devendo fazer cumprir a política de comercialização do petróleo da União por parte dos vencedores do Procedimento Licitatório modalidade Leilão. A redação desse dispositivo legal está nos seguintes termos:

Art. 4º Compete à PPSA: II - praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, especialmente: a) celebrar os contratos, representando a União, com agentes comercializadores ou comercializar diretamente petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos da União, preferencialmente por leilão; b) cumprir e fazer com que os agentes comercializadores cumpram a política de comercialização de petróleo e de gás natural da União.

Assim, a alteração das atribuições da Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A (PPSA) são no sentido apenas de fazer com que essa empresa pública atue no mercado do petróleo para resguardar os interesses econômicos estatais, não havendo qualquer preocupação, nem mesmo legal, com direção para a aplicabilidade, com a destinação de recursos para recuperação do bem ambiental, para melhoria da exploração do petróleo de forma menos danosa ao meio ambiente e livre de consequências sociais negativas e também não havendo qualquer disposição atinente com a situação de vulnerabilidade das comunidades ribeirinhas, campesinas, da grande massa de trabalhadores e da periferia urbana.

De fato, consoante pode ser observado ao se debruçar sobre o artigo 4º, inciso II, alíneas “a” e “b” acima transcritos, a competência dessa estatal é apenas de gerir os contratos, de atuar diretamente no comércio do petróleo e fazer com que sejam cumpridas as políticas de comercialização da União, os quais são interesses relacionados à ótica econômica, não dirigidos direta ou indiretamente a questões socioambientais. Acontece que o Estado não pode visar, na ótica constitucional vigente, fins econômicos sem vislumbrar uma contrapartida socioambiental, sob pena de ofender os fundamentos e objetivos da república contidos nos artigos 1º e 3º da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

Como bem observam Xavier e Aguiar Filho (2010, p. 339), apesar do modelo atual de Estado ter reduzido a atuação estatal na economia, a sua participação ainda pode ocorrer, diretamente ou indiretamente, no sentido de minorar as distorções e desequilíbrios decorrentes dos exageros levados a efeito pela economia de livre mercado orientada pela racionalidade mercadológica hegemônica. Com isso, deve ser observado que o Estado tem o dever de orientar a atividade de mercado, mas de modo a permitir o desenvolvimento interno não no sentido que determinam os interesses globais, e sim por meio da valorização das práticas produtivas locais e de diversas culturas (LEFF, 2015, p. 54).

Apesar disso, sem qualquer indicativo de preocupação com o desenvolvimento do mercado interno e da melhoria das condições de vida das pessoas das diversas localidades do território, o Estado nacional insiste em agir com interesses meramente econômicos e de mercado global, de modo a incentivar o setor petrolífero por meio de incentivos fiscais, conforme expresso na ementa da Lei n.º 13.586/2018 (BRASIL, 2018).

Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural; institui regime tributário especial para as atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; altera as Leis n.º 9.481, de 13 de agosto de 1997, e 12.973, de 13 de maio de 2014; e revoga dispositivo do Decreto-Lei n.º 62, de 21 de novembro de 1966.

Pelo conteúdo da citada ementa e por todo o texto da referida lei, houve a instituição de um regime tributário diferenciado às atividades de exploração do petróleo, mas não é possível observar qualquer justificativa relacionada ao investimento do mercado interno, à proteção ambiental ou ao resguardo dos interesses sociais e econômicos das comunidades atingidas pela política de exploração do petróleo, para esse tratamento benéfico e distinto.

Diante desses comportamentos carentes de preocupação com o atendimento do interesse público, o raciocínio desenvolvido por Pereira e Xavier (2013, p. 30) pode ser perfeitamente aplicado, tendo em vista que o emprego das atividades de órgãos públicos com finalidade individualista e patrimonialista deve sucumbir quando esse agir puder causar injustiças sociais. Isso vem a justificar que a atuação estatal intervencionista em setores estratégicos, como o de petróleo, é necessária para que ele atinja o bem comum ou o bem-estar coletivo.

De fato, apesar da lei nacional do petróleo - Lei n.º 9478/1997 (BRASIL, 1997) - estabelecer que a proteção ambiental e a conservação da energia são, dentre outros, seus objetivos, as atitudes estatais não têm sido muito respeitadas a eles, o que leva à afirmação de que é importante a intervenção sobre esse segmento econômico por meio do controle a ser realizado pelas comunidades impactadas direta e indiretamente (VENTURA; SILVA, 2012, p. 216).

A racionalidade ambiental está diretamente relacionada com esse pensamento, mostrando-se como instrumento hábil para realizar a superação da hipereconomização do mundo e propício a possibilitar a liberação da humanidade do excesso de objetividade simulado pela ordem imposta pela economia de mercado (LEFF, 2006, p. 337). Por meio das novas formas de pensar, ser e agir advindas dessa racionalidade ambiental, é possível que a atuação

estatal, formal (por meio de previsões legais e organização de seus entes da administração direta e indireta) e material (por meio da execução dos serviços públicos), passe a valorizar a diversidade cultural e incluir efetivamente as minorias nos debates públicos, haja vista que coloca o saber na direção da valorização da diversidade e da política da diferença no processo produtivo e da condecoração dos recursos naturais como bens especialmente valiosos.

Com efeito, de acordo com Enrique Leff (2006, p. 251), a implementação da racionalidade ambiental parte da consideração paralela de interesses, da combinação de propósitos que sejam partilhados por variados atores sociais e que abranjam toda a extensão territorial do Estado de forma isonômica, tudo em busca de atingir um estágio de desenvolvimento que atenda aos anseios dos mais diversos grupos sociais e que não sejam conduzidos de acordo com o modelo de globalização hegemônico imposto.

3 A RACIONALIDADE AMBIENTAL COMO CRÍTICA À RACIONALIDADE ECONÔMICA: UM NOVO MODELO DE (RE)APROPRIAÇÃO SOCIAL DA NATUREZA

3.1 O modelo da racionalidade de mercado como estratégia de recodificação do ser em termos de valores econômicos voltado para apropriação produtiva da natureza pelo capital

A partir da década de 1960, diante do aprimoramento tecnológico e da aproximação entre os mercados e as pessoas de todos lugares do mundo, que são fatores característicos do processo de globalização, e em vista do advento da crise ambiental mundial que demonstrava sinais de abalos ao bem ambiental (LEFF, 2015, p. 15-16), como “A névoa matadora” em Londres que matou mais de quatro mil pessoas em 1952 e como a poluição da Baía de Minamata no Japão que até 1974 matou 107 pessoas (HOGAN, 2007, p. 18-19), foram iniciadas as discussões acerca da necessária proteção ambiental.

As nações mundiais iniciaram diálogos em vista de debater a situação ambiental em todo o mundo e as medidas que poderiam ser adotadas para proteção do meio ambiente e, logicamente, do ser humano, que depende da natureza. Exemplo disso são as Conferências de Estocolmo, de 1972, e das Nações Unidas sobre o Ambiente e o Desenvolvimento, de 1992.

Foi nesses encontros que começou a surgir a ideia de desenvolvimento sustentável, que propõe o crescimento sustentado mediante a internalização de fatores ambientais no processo de produção, mas sem retirar do humano – ao menos no discurso - o mínimo ambiental necessário para manter a vida com dignidade (RIBEIRO, 2012, p. 218).

Essa solução de crescimento sustentado adveio desses encontros iniciados a partir da preocupação com a questão ambiental – causa das conferências – mas que logo foi moldado, através de práticas discursivas, para o debate a respeito dos efeitos da crise ambiental, sobretudo aos econômicos que, por sua vez, trazem consigo o debate acerca da responsabilidade pela causa e pelas reparações dos danos.

Em seguida, o Relatório Brundtland, apresentado em 1987 conceituou expressamente o desenvolvimento sustentável como “o desenvolvimento que satisfaz as necessidades presentes, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de suprir suas próprias necessidades”.

Todavia, esse conceito vem apenas para facilitar a ratificação do padrão de consumo massivo e a expansão em nível global do modelo econômico que busca o aumento da produção mediante a internalização dos bens naturais no processo econômico, sem esmiuçar as maneiras de adequação dessa produção ao circuito de funcionamento da natureza (HAAVELMO; HANSEN, 1991, p. 38-39).

Mais tarde, a Agenda 21, formulada na ECO-92, sinalizaria mais uma vez a tendência de estimular práticas de mercado dirigidas fundamentalmente ao crescimento econômico quantitativo, ao incluí-lo como um dos primeiros objetivos do conceito de desenvolvimento sustentável ao lado da erradicação da pobreza e do desenvolvimento social, o que, de acordo com Ribeiro (2012, p. 219), era fórmula que atendia aos interesses de livre mercado.

Ainda, a Rio + 20 ocorrida em junho de 2012 no Rio de Janeiro foi realizada com o propósito de reafirmar o compromisso político internacional com o desenvolvimento sustentável, e de consolidar a ideia de economia verde como fórmula de melhorar o bem-estar do ser humano e realizar igualdade social sem gerar escassez dos recursos naturais e reduzindo os riscos ambientais. Todavia, conforme afirmam Fontoura e Guimarães (2012, p. 524), esses fatores socioambientais que “motivaram” a Conferência Internacional, na realidade, foram utilizados como peças retóricas tendentes a manter a hegemonia da lógica de mercado e das grandes corporações privadas, assim como para garantir o crescimento econômico mediante a internalização da natureza ao capital privado.

É justamente sobre esses interesses contidos no conceito de desenvolvimento sustentável e de economia verde que visam determinar o comportamento humano em direção ao mundo economizado que repousa a crítica da racionalidade ambiental. Busca-se entender as consequências socioambientais da hipereconomização, postulando a recodificação do comportamento humano em favor da valorização das diversidades culturais e dos saberes das localidades (LEFF, 2006, p. 132-133).

Disso é possível observar que o desenvolvimento sustentável passou a ser um conceito difundido pela lógica de mercado como uma fórmula de desenvolvimento diferenciado, como relata Buarque (2002, p. 58). Um conceito que foi amoldado aos interesses de livre mercado em busca da manutenção das bases da produção humana em prol do lucro, mas com uma estratégia discursiva baseada no meio ambiente sadio e de qualidade para as futuras gerações (FIORILLO, 2011, p. 83).

Todavia, Leff (2006, p. 61) aponta que esse discurso do desenvolvimento sustentável abriu espaço para construção de novas estratégias capitalistas para apropriação da natureza, de modo que a economia não mais se sustenta apenas na lógica da máxima produção durante o menor tempo de trabalho, mas no exercício do poder científico como meio de produção tendente a objetivar e a quantificar os valores biológicos dentro do processo econômico, traduzindo-os em dinheiro e convertendo os princípios éticos ambientais em simples avaliações de custo-benefício.

De fato, como apontado por Lander (2011, p. 03), as estratégias advindas do pensamento neoliberal que culminou no modelo de desenvolvimento sustentável geram a falsa sensação de que esse modo de agir responde à crise ambiental verificada desde a década de 1970, mas na, órbita do real, mostra-se devastadora ao não questionar a acumulação de capital e o regime de produção industrial globalizante.

Enrique Leff (2006, p. 139) denuncia que o neoliberalismo, ainda na década de 1980, tratou de anunciar que não existe contradição entre a proteção ambiental e o crescimento econômico e que os fatores econômicos não são causas dos problemas ecológicos, mas também sustenta que os bens naturais, o humano e suas culturas são convertidos e assimilados por essa ordem econômica, contribuindo para a majoração das desigualdades sociais e dos desequilíbrios ecológicos.

Ribeiro (2012, p. 218) discorre que esse empreender neoliberal foi realizado com o interesse de manter as estruturas políticas de poder e as regras do jogo econômico de modo a assegurar a dependência dos países em situação de desenvolvimento ao poderio econômico externo através de ideias que orientem ao crescimento econômico sem, supostamente, realizar degradação ambiental.

Alves (2017, p. 97-98), por sua vez, afirma que essa lógica imposta pelo mercado é uma forma de amoldar o discurso do desenvolvimento sustentável às práticas dominantes de poder através da injustificada internalização dos fatores ecológicos e sociais à cadeia do sistema econômico.

Mediante tal discurso, todavia, o mercado não justifica a capacidade de realizar a diminuição das diferenças sociais (sustentabilidade social), de aumentar a produção sem dependência externa (sustentabilidade econômica), de fortalecer os recursos naturais ante a extração produtiva (sustentabilidade ecológica), de reforçar o potencial geográfico de modo a realizar o equilíbrio entre sociedade e natureza e de manter acesa a possibilidade de produção

alternativa por parte de diversas culturas (sustentabilidade cultural), como proposto por Ignacy Sachs (1993, p. 37-38).

A crítica da racionalidade ambiental abre espaço para a reflexão dessas relações de poder político-econômico que culminam em dominação do meio ambiente e do trabalho humano pelo mercado de capital, mas, por outro lado, importa também na abertura de novas perspectivas para o desenvolvimento no qual o trabalho humano, os potenciais ambientais, o conhecimento científico e tecnológico e as demais manifestações do saber são direcionados para o atendimento dos interesses sociais e para o alcance de uma economia sustentável (LEFF, 2006, p. 31-32).

Como afirma Foucault (2018, p. 28), saber e poder estão intimamente relacionados, de modo que qualquer relação de poder somente se estabelece a partir da constituição de um saber, e a alteração deste implica a formulação de outras formas de poder.

Ciente da inter-relação entre poder e saber, as bases que orientam a racionalidade econômica realizam uma construção no sentido de que o crescimento parte do desenvolver de formas produtivas em alta intensidade que levem as pessoas a consumirem mais e, em razão disso, faça com que surjam mais empregos, o que tem sido assimilado pelo Estado e pela sociedade.

Todavia, de acordo com Leff (2009, p. 37), isso tem acarretado uma deformação no aparelho produtivo, o qual se concentra em grandes cidades e ignora as realidades dos pequenos centros, tudo originado da construção do saber para afirmação do modelo de industrialização moderna e construção da relação de poder entre primeiro mundo e terceiro mundo, onde este, com destaque para América Latina, encontra-se dependente econômica e tecnologicamente e apresenta inconsistências culturais, sociais, ambientais e econômicas.

Observa-se que o desenvolvimento sustentável e a globalização são objetos da racionalidade econômica, a qual recodifica todos os componentes do ser ao ponto de atribuir-lhes valores econômicos, transformando a natureza em mera coisa a ser internalizada no processo produtivo e ignorando as vidas existentes nas mais diversas localidades (LEFF, 2006, p. 66).

A racionalidade econômica cria uma ordem econômico-ecológica em que insere o sentido do desenvolvimento sustentável e codifica o ser em elemento aleatório do mercado. Nesse sentido, Leff (2006, p. 68) afirma que, de acordo com nesse modelo hegemônico atual, o humano passa de força de trabalho a responsável pela guarda da biodiversidade, mas continua a ser apenas um fator objetivo no mercado. Com efeito, nos termos expostos por Ramos (1989,

p. 22), nesse padrão racional, o agir humano é determinado por simples cálculos utilitários, relacionando cifras econômicas a consequências socioambientais, através dos quais as pessoas organizam suas vidas de forma associada ao mercado.

A racionalidade ambiental busca radicalizar essas estruturas postas e redimensionar o modo de ser e agir humano diante dos conflitos de interesses pela apropriação da natureza. Trata-se de uma nova racionalidade que se sustenta nos princípios da liberdade e da sustentabilidade, possibilitando que os seres humanos com culturas, valores, visões e interesses diversos tenham espaço no mercado de modo emancipado e livre de subordinações (LEFF, 2006, p. 338).

Conforme será demonstrado no quarto capítulo, o modelo de exploração da riqueza petrolífera no Brasil tem sido ordenado de acordo com as diretrizes da racionalidade econômica. A relação entre o Produto Interno Bruto – PIB, tanto nacional quanto local, decorrente da exploração do petróleo e o Índice de Desenvolvimento Humano nacional e local não é proporcional.

Ao contrário, existem dados que demonstram que os povos das localidades em que há exploração petrolífera no Brasil têm sofrido diversos prejuízos sociais, a exemplo da migração em busca de empregos e de dificuldades em exercer a prática produtiva artesanal, conforme será observado no capítulo 5.

Isso se dá pelo fato de que a razão social que gerencia o modo de exploração dos recursos petrolíferos no Brasil é determinada pela intenção individualista, sendo que o ser humano busca apenas a satisfação pessoal, o enriquecimento, a maximização dos interesses próprios e a proteção da propriedade privada (PACHECO, 1994, p. 40).

Somente através da virada do comportamento em vista da valorização da diversidade cultural é que se pode transpor o pensamento sistêmico do mundo fragmentado pela racionalidade econômica, fazendo emergir uma nova racionalidade em que o ser humano reconhece o mundo que habita e se esforça para torná-lo sustentável e justo (LEFF, 2006, p. 292).

Isso ocorre porque a racionalidade ambiental é, em verdade, um método que possibilita uma revolução social apta a alterar a forma de gestão produtiva dos recursos naturais, de modo a significar a ruptura de um modelo econômico que minimiza os limites ambientais no processo produtivo, e a passagem para o antiparadigma produtivo e econômico que internalize os limites e questões socioambientais no processo produtivo.

É que a racionalidade paradigma (econômica) afirma que as necessidades humanas são ilimitadas e que os recursos para atender a elas são escassos, razão pela qual procura demonstrar relativa preocupação com os impactos social e econômico das decisões. Inclusive, Paula Forgioni (2009, p. 23) reconhece que essa racionalidade hegemônica apropria-se dos conhecimentos científicos apara “abençoar” o comportamento dos agentes econômicos em busca da maximização de riquezas, como se o mercado não dependesse da imposição de limites.

Nesse sentido, essa racionalidade funciona apenas como discurso a justificar a apropriação da natureza pelo capital, em que o mercado utiliza dos recursos naturais para atender às “necessidades humanas” sempre de forma alinhada com o que disciplinam as regras jurídicas, o que lhes conferiria um ar de legitimidade. Ocorre que, como pontua Leff (2006, p. 229), se o mercado guiado por essa racionalidade realmente fosse preocupado com as questões socioambientais, estaria traçando estratégias de crescimento econômico com respeitabilidade aos limites da natureza e às demandas sociais, e não negando o processo de degradação ambiental e social que suas estratégias de produção e consumo têm causado.

Reflexo disso é que as normas jurídicas, as práticas estatais e o mercado continuam orientados pela racionalidade econômica, pois consubstanciam um conjunto de medidas que internalizam a natureza de forma ilimitada ao sistema de produção globalizado sem demonstrar respeito aos limites do meio ambiente e aos reflexos sociais decorrentes de sua exploração. Nesse contexto está inserida a exploração do petróleo no Brasil.

Tudo isso acontece porque a ideia da atividade econômica predominante está baseada no interesse de melhor atender aos interesses privados, ainda que subjuguem os interesses da coletividade, o meio ambiente e os direitos sociais. Isso justifica a crítica da racionalidade ambiental, a qual identifica a carência de legitimidade do regime de exploração do petróleo empregado.

3.2 A crítica da racionalidade ambiental à desnaturalização da natureza pela globalização e a revolução do pensamento pelo saber ambiental

A globalização é a terminologia utilizada para descrever o conjunto de mudanças realizadas durante o século XX onde há a eliminação das dimensões espacial e temporal da vida, bem como o aumento das migrações e aceleração das mestiçagens culturais (LEFF, 2006, p. 146). A partir do processo de globalização as particularidades locais passam a ser esquecidas,

rendendo-se às interligações globais, sejam elas econômicas ou informacionais. As diversidades são negadas em favor do padrão universal.

Nesse sentido, a inexistência de limites espaciais e temporais decorrentes do processo de globalização foram utilizados pela racionalidade econômica em vista da objetivação do mundo (LEFF, 2006, p. 146) e da homogeneização dos padrões de produção e de consumo, mediante aplicação de políticas neoliberais em busca do crescimento econômico.

Ocorre que o meio ambiente começou a demonstrar sinais de escassez, razão pela qual a questão ambiental começou a ser discutida em âmbito internacional, consoante observado no tópico anterior.

Todavia, mesmo após o crescimento das constatações de danos ambientais decorrentes da produção industrial, as políticas neoliberais continuam a determinar ações em busca da produção em larga escala e do crescimento econômico. Mas, dessa vez, com demonstração formal de relativa preocupação com as questões ambientais e sociais (LEFF, 2006, p. 205-206).

De fato, o neoliberalismo discursa no sentido de que a apropriação dos recursos naturais no seio do processo econômico e dentro dos limites especificados por regras estabelecidas pelos representantes eleitos – direito positivo - é eficaz para promoção do desenvolvimento.

De acordo com Bosselmann (2015, p. 54), a orientação econômica neoliberal estabelece uma relação direta entre desenvolvimento e crescimento econômico e, além de incluir os fatores ambientais e sociais no jogo econômico sem estabelecer soluções para restaurar as arestas socioambientais, considera haver um equilíbrio entre as entidades em nível global, o que, para o mesmo autor, é um falso pressuposto.

A respeito disso, Leff (2006, p. 144) afirma que essas estratégias capitalistas apoiadas no discurso neoliberal tentam minar a possibilidade de divergir do propósito de futuro comum, afirmando, em boa linguagem e retórica, que conseguem manter o padrão ecológico em benefício da humanidade e que distribuem equitativamente os benefícios obtidos com esse regime.

Inclusive, essas ideias atualmente tem sido defendidas em um grau acentuado, de forma mais incisiva, onde se prega a precedência da esfera privada sobre a esfera pública, a ênfase no livre mercado, a desproteção das economias internas e a desburocratização de todos os mercados. Trata-se da evolução do neoliberalismo ao ultraliberalismo, o qual afirma que o livre mercado importa numa natural distribuição de renda e na efetivação do desenvolvimento

(FRIZZO, 2019, p. 4-5), não sendo necessário investimentos públicos em direitos sociais. Assim, nos moldes ultraliberais, a liberdade de mercado seria suficiente para distribuir riqueza e reduzir as desigualdades econômicas e sociais.

Todavia, o que se vislumbra da aplicação desses pensamentos neoliberais e ultraliberais é que as melhorias relativas à distribuição de renda e às condições de vida das pessoas através da ampla liberdade individual não tem sido realizadas, haja vista que as desigualdades sociais e as alterações negativas à biodiversidade continuam. Não há sinais indicativos de melhoria dentro das perspectivas desenvolvidas pelos neoliberais e ultraliberais.

Essas colocações, como será visto no capítulo quarto, são confirmadas no caso da exploração do petróleo no Brasil, um regime em que não há relação proporcional entre produção petrolífera e melhorias à qualidade de vida das populações atingidas e que reduz as comunidades a meras siglas econômicas.

Para além disso, na exploração do petróleo no Brasil, consoante será argumentado nos capítulos seguintes, o regime normativo contém previsões que destinam os recursos obtidos para preservação do bem ambiental e com finalidades de caráter social, mediante aplicação na saúde, educação, infraestrutura e erradicação da pobreza.

O sistema jurídico brasileiro dispõe também da participação social em audiências públicas nos procedimentos de licenciamento ambiental, a exemplo da previsão contida no artigo 3º da Resolução n.º 237/1997 do CONAMA (BRASIL, 1997), a qual será melhor abordada no capítulo 5. Entretanto, à luz da racionalidade ambiental, essa previsão é indicativo da apropriação privada dos fatores ambientais e das questões sociais.

Com efeito, Baracho e Frade (2015, p. 154) esclarecem que um dos questionamentos a respeito da racionalidade econômica realizados pela racionalidade ambiental é a organização do ordenamento jurídico tendente a possibilitar a internalização dos fatores socioambientais ao sistema econômico hegemônico, tratando-os como meros insumos no processo produtivo.

De fato, Leff (2006, p. 188) sustenta que o desenvolvimento não se alcança através de normas que orientam no sentido do controle da poluição, de compensações econômicas e do estabelecimento dos padrões de produção, mas sim por meio da organização produtiva através de processos respeitosos aos padrões de vida de todos os seres que compõem a biota e as diversas formas de organização cultural.

Como bem afirma Ribeiro (2012, p. 213), o mercado somente pode ser legitimado pelo Estado, que detém poder coercitivo, pois este viabiliza a atuação empresarial. Como afirma

o próprio autor, o neoliberalismo trata de influenciar a ação estatal de modo que esta atue a fim de estabelecer os meios mais propícios para a produção orientada pela lógica de mercado. A mudança desse panorama, nos termos da racionalidade ambiental, também exige legitimação estatal para que a produção se torne orientada pelo respeito às diversas formas de vida e de organização cultural.

A racionalidade ambiental é, por todas essas razões, uma crítica a esse modelo econômico empreendido nos tempos atuais pela política neoliberal. De acordo com Leff (2015, p. 134), ela funciona como método que constrói processos sociais que buscam o desenvolvimento nacional e a redução das desigualdades locais e regionais a partir de regras criadas pela própria sociedade, que consideram a pluralidade de interesses, as diversas culturas e os diversos interesses em jogo na exploração de riquezas naturais, como é o caso da riqueza petrolífera.

Essa nova racionalidade mostra-se como forma de repensar a sociedade de modo a resgatar a separação entre cultura e economia dos países, haja vista que, de acordo com Ianni (2002, p. 16), elas foram unidas através do processo de industrialização e do desenvolvimento tecnológico, que situou a cultura como questão econômica, subjugando-a e vulgarizando todas as práticas produtivas apreendidas de geração em geração.

Com efeito, as mudanças climáticas, a insegurança biotecnológica, os efeitos sociais, culturais e ambientais provocados pelos empreendimentos que utilizam de forma massiva os recursos tecnológicos, além das secas e da nanotecnologia são sintomas da Sociedade de Risco (BECK, 2002, p. 30), decorrente do processo de globalização e da predominância da lógica de mercado. Trata-se de um processo retórico para minorar as consequências advindas das inovações tecnológicas e industriais.

De fato, a sociedade de risco importa em viver em um mundo fora de controle, onde tudo é rodeado de incertezas, e o ser humano se submete ao acaso, aos resultados prováveis ou improváveis de um modelo de racionalidade em que a conquista de riquezas está em primeiro plano e não há buscas materiais de proteção às classes sociais menos favorecidas pela lógica de mercado (BECK, 2010, p. 27-28).

O que se observa é que esse discurso da globalização, do desenvolvimento industrial e tecnológico que gera os riscos ambientais e sociais citados por Beck, impulsionou o crescimento econômico às custas da qualidade dos recursos naturais e de diversas formas de manifestação cultural na produção de bens de consumo, razão pela qual se afirma que esse

modo de pensar a vida em sociedade não pode ser considerado sustentável do ponto de vista político, ambiental, cultural e econômico.

Tal modo de pensar e agir se sustenta tão somente em valores econômicos e maximiza as bases capitalistas, fechando as portas para outras culturas produtivas e para a visão de mundo de forma sistêmica (CUNHA; MAIA; MAMEDE, 2015, p. 33).

Edler e Aydos (2017, p. 710) nomeiam esse movimento de neoliberalismo globalizante e afirmam que ele teve como propósito homogeneizar as culturas e fazer com que a sociedade entenda como algo benéfico a cultura de massa, garantindo a aceitabilidade desse procedimento.

A racionalidade ambiental vai na contramão desse movimento e verifica como ele propicia a apropriação privada da natureza e o aumento das desigualdades sociais, ao passo que propõe a reconstrução do modelo econômico, de modo a respeitar os potenciais ecológicos e as diversas formas culturais de produção, levando em conta as demandas individuais e as da comunidade (LEFF, 2006, p. 98).

Diante disso, as relações sociais, representadas pelas relações entre pessoas e destas com a própria natureza, estão incluídas dentro do modelo de exploração econômica capitalista que coisifica a natureza e os valores sociais, são por ela incorporadas e totalmente prejudicadas, uma vez que, como ocorre no regime de exploração do petróleo, o capital dissolve culturas e bens ambientais em busca do crescimento econômico sustentável, não conseguindo dar conta das promessas de incorporação dos riscos socioecológicos que inicialmente sustentava possuir condições de suportar e de evitar o declínio socioambiental.

O pensamento globalizante, conforme Dinnebier e Martins (2017, p. 48), não consegue dimensionar o singular, o individual e o concreto de forma contextualizada com a visão global que defende. Desse modo, a racionalidade ambiental aponta que é necessário ter uma visão de mundo diversificada, real, que valorize as realidades das localidades, acenando positivamente e em convívio harmônico com a diversidade da racionalidade cultural das populações locais (LEFF, 2006, p. 429).

A sociedade globalizada, quando intensifica os processos econômicos de conversão dos produtos naturais em bens de produção, além de incentivar padrões de consumo insustentáveis, também gera fluxo de trabalhadores, de informações, de tecnologias e de matérias-primas (PEREIRA; WINCKLER, 2017, p. 388).

Isso também sofre a crítica da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 458) a medida que esta sente que esses fenômenos degradam as condições de existência dos povos

locais, que sofrem com o desemprego e com o fato de terem de abandonar culturas próprias em busca de espaço no mercado, bem como com a marginalização social e com as fragilidades dos espaços urbanos e os serviços públicos de que dispõem, fatores que, como será visto, estão presentes nos locais atingidos direta e indiretamente pela exploração do petróleo.

Diante dessas questões, somente através da implementação de uma nova forma de pensar e agir, que se preocupe com a valorização das diversas formas de saber, incorporadas ao campo econômico é que se pode sustentar um conjunto de práticas culturais e sociais heterogêneas promotoras dos objetivos constitucionais da redução das desigualdades, do desenvolvimento nacional e da erradicação da pobreza (LEFF, 2006, p. 250).

Isso implica o surgimento de um novo saber, o saber ambiental (LEFF, 2015, p. 145), que abandona a unicidade do conhecimento e resgata os mais diversos processos de formação, sejam científicos ou não, ao reincorporar os conhecimentos práticos, os saberes tradicionais e o exame das diversas externalidades.

Esse saber é fruto da racionalidade ambiental e se orienta para a realização da integração do conhecimento e de um conjunto de atos que possibilitam o advento da “ambientalização interdisciplinar do saber” (LEFF, 2015, p.146), isto é, sem a intervenção do conhecimento no real em busca do mundo ideal e pela construção da realidade através das práticas sociais (LEFF, 2006, p. 107).

Desse modo, permite-se que as diversas formas produtivas, inclusive no setor econômico, como é o caso da exploração do petróleo no Brasil, possam conviver de forma harmônica e suplantam a crise socioambiental e caminhar rumo à valorização do ser cultural e à implementação de um sistema heterogêneo, aberto à diversidade, e propício à realização do desenvolvimento nacional partindo das localidades e à minimização das desigualdades sociais e regionais.

Como assevera Fernando Joaquim Ferreira Maia (2015, p. 72), o saber ambiental rompe com o paradigma científico ainda predominante e permite a transformação social a partir da base, que é justamente onde estão presentes as razões políticas, econômicas, sociais e históricas que sustentam a demonstração da inefetividade da racionalidade econômica e indicam a necessidade do agir transformador a partir da incorporação da ideia de crise ambiental e da imprescindível virada paradigmática em vista da valorização da diversidade ambiental.

Esse novo saber (LEFF, 2015, p. 145) visualiza os espaços de exclusão social que são consequência da lógica de mercado e do desenvolvimento fragmentado das ciências que não consegue explicar e resolver a problemática ambiental. Esta tem sido identificada desde a

década de 1970, mas tem sido conformada pelas estratégias de poder da racionalidade econômica, demandando uma transformação a partir dos diversos saberes locais que valorizam e fundam uma nova epistemologia (LEFF, 2006, p. 87).

O saber ambiental não refuta o conhecimento científico, mas o leva a dialogar com os saberes de níveis práticos e cotidianos (não científicos) para a recomposição do conhecimento, para a construção de uma epistemologia diferente, digna de inaugurar uma nova ordem em que a gestão ambiental parta da localidade e inclua os saberes das comunidades locais e as suas formas de manejo sustentável (LEFF, 2015, p. 153).

3.3 A racionalidade ambiental como novo modelo pautado na articulação dos processos culturais tecnológicos e sociológicos para a reapropriação social da natureza

É através do advento de novas formas de produção paralelas ao modelo de produção hegemônico e unitário que a nova racionalidade ganha corpo. Por meio do movimento que vem das bases locais, vislumbra-se a possibilidade de a natureza ser melhor aproveitada pelas diversas camadas sociais, especialmente por aquelas historicamente excluídas, mas que têm o conhecimento do modo como funciona a dinâmica da natureza.

De acordo com Barros (2011, p. 81), a tecnologia moderna possui influência sobre a forma de organização da sociedade e, em razão disso, também sobre os processos culturais, haja vista que o preço advindo das comodidades geradas por essa tecnologia associada à globalização e à produção massiva, é o advento de uma sociedade de consumo de massa em uma “espiral consumista sem fim”.

Tudo isso parte, segundo Leff (2006, p. 263), da conformação que a racionalidade econômica faz entre os “princípios da lucratividade, da eficiência e da produtividade imediatas”, o que gera o estabelecimento de desigualdades sociais, a exploração econômica e o desarraigamento cultural.

As preocupações com o meio ambiente, desde a década de 1970, são tomadas pela lógica de mercado e fazem parte de uma proposta de transformação da produção em nível apenas retórico, que esvazia o significado e sentido social que deveria receber e são compostas de requisitos que não condizem com a realidade atual das diversas localidades, cujos povos clamam por espaço para manejo próprio dos recursos naturais e exercício de suas técnicas produtivas culturais (GUIMARÃES, 1997, p. 22).

Diante disso, é necessária a constituição de uma nova ordem que possibilite a interação da atividade econômica com as questões ecológicas e culturais (MAIA, 2015, p. 52) e façam emergir, através do uso da linguagem, a potencialidade de múltiplas formas produtivas de modo associado ou paralelo em valorização da diferença e da reapropriação social da natureza, como assevera Leff (2006, p. 394-395):

Como um jogo intergaláctico, o diálogo de saberes é o encontro de sóis que se iluminam, se chocam e se dispersam a partir de diferentes trajetórias, trocando luzes e cores, transformando a matéria com um fogo que não consome a autonomia dos astros que em sua interação fundem seus corpos celestiais para gerar novas estrelas que deambulam desorbitadas na entropia do firmamento que não está selado pela palavra divina nem pela lei universal. Espaço exterior à espera da palavra humana.

Nos termos narrados por Leite e Melo (2015, p. 80), a apropriação da natureza pela lógica de mercado orientada pela racionalidade econômica foi realizada como uma estratégia de poder, não apenas para dominação da natureza pelo homem, mas também para imposição da autoridade de humanos sobre outros humanos, o que tem causado a crise ambiental (LEFF, 2006, p. 16).

Ainda segundo Leff, a crise ambiental também provoca a separação da natureza do humano e vice-versa e interfere negativamente nas manifestações culturais (praticamente impedindo-as de serem executadas). As estratégias teóricas retoricamente “resolvem” as questões reais e problemáticas com elaboração artificial do mundo moderno, mas sufocam os saberes das localidades.

De fato, o desenvolvimento da tecnologia moderna tem sido orientado pela lógica de mercado imposta pela racionalidade formal e instrumental que tem influenciado negativamente para a majoração da crise ambiental (LEITE; SILVEIRA; BETTEGA, 2017, p. 61).

O desenvolvimento tecnológico está incluso no projeto do modelo societário capitalista que majora as desigualdades sociais e é legitimado pela retórica que normaliza os riscos socioambientais e insere-os no processo econômico como fatores de compensação financeira e não responde aos interesses sociais das comunidades excluídas e marginalizadas. De fato, ele está relacionado com a aceleração da circulação do capital e com a absorção de seus excedentes.

À luz da racionalidade ambiental, é necessário caminhar em sentido contrário e incluir as diversas comunidades e os grupos vulneráveis atingidos direta e indiretamente nos debates e processos de tomada de decisão que envolvam o manejo de recursos naturais. Esse é

o caso do petróleo, que demanda a libertação desse modelo de racionalidade predominante, de forma tal que a ciência seja resiliente e permissiva aos saberes não científicos e culturais e que a tecnologia abra as portas para desenvolver conhecimentos locais, plurais e culturais.

Oliveira (2015, p. 364-365) assevera que a superação da crise ambiental depende da derrocada da visão dos problemas ambientais e sociais à luz apenas do conhecimento científico totalitário, o que desconsidera os conhecimentos decorrentes dos usos e costumes tradicionais. Parte-se, com isso, do mesmo pressuposto da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 127): de que a recomposição do mundo que fora desarticulado por um processo forjado de desenvolvimento e que levou à crise ambiental ocorre por meio do empoderamento das comunidades locais através da linguagem em vista do diálogo entre técnicas, ciências e saberes.

Com efeito, somente através do advento de novas formas de pensar e agir, aptas a valorizar as diversas atividades que exigem conhecimento de usos e costumes tradicionais e culturais, é possível vislumbrar o mundo como realmente se apresenta. Possibilita também o real desenvolvimento social e ambiental através de formas de exploração plurais do bem natural, satisfatórias à reapropriação da natureza pela sociedade.

Como pontua Enrique Leff (2006, p. 467), a reapropriação social da natureza ocorre através de um processo de mudança social inserta pela racionalidade ambiental, desconstruindo a racionalidade econômica que “orienta e legaliza os processos de capitalização da natureza e da cultura”, tudo isso através das lutas das bases da sociedade que são legitimadas por essa nova ordem, de acordo com os valores culturais e com os interesses de cada uma das comunidades locais.

No campo econômico que envolve a exploração da riqueza do petróleo no Brasil, é possível observar a apropriação desse bem natural e dos resultados de sua exploração pela lógica de mercado. Não há relação proporcional entre a sua produção e a melhoria das condições de vida das populações atingidas direta e indiretamente, bem como há registros de migração dessas comunidades em razão da exploração do petróleo, a dissolução de práticas tradicionais e o desenraizamento das populações de seu entorno natural, conforme será melhor aferido no capítulo 5.

Para além disso, apesar de haver previsão infralegal de participação da sociedade na discussão a respeito da exploração do petróleo, isso somente ocorre para legitimar a prática exploratória desse recurso nos moldes vigentes.

Desse modo, e levando em conta que “a pessoa humana e sua dignidade constituem fundamento e fim da sociedade e do Estado, sendo o valor que prevalecerá sobre qualquer tipo

de avanço científico e tecnológico” (DINIZ, 2002, p. 17), é necessário abrir espaço para ação comunicativa em favor do diálogo entre técnicas, ofícios e conhecimentos científicos e não científicos, a fim de que as diversas formas de expressão e produção culturais tenham espaço em plano econômico.

A legitimação para implementação da racionalidade ambiental já apresenta sinais positivos, o que pode ser verificado na Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ecológico, publicada pela Comissão Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental da União Internacional para a Conservação da Natureza, no ano de 2016, que incorpora em âmbito internacional as diretrizes da racionalidade ambiental (CONGRESSO MUNDIAL DE DIREITO AMBIENTAL, 2016).

Com efeito, a mencionada declaração afirma que as minorias sociais e os grupos vulneráveis devem ser incluídos nos debates públicos e privados, no processo de tomada de decisão, facilitando o acesso à justiça e garantindo a participação aberta e inclusiva em todos esses âmbitos.

Isso leva ao raciocínio de que a inclusão das comunidades atingidas direta e indiretamente nos debates acerca do processo de exploração econômica de recursos naturais, especialmente do petróleo no Brasil, propicia a retomada do rumo ao desenvolvimento do estado nacional e do também objetivo da república de redução das desigualdades sociais e regionais. De fato, essa inclusão rompe com a lógica unitária e possibilita o diálogo de saberes e compartilhamento de experiências (LEFF, 2006, p. 375-376) em busca de um futuro que realmente importe em benefício a todas as classes sociais, em mitigação das desigualdades e do sistema econômico excludente.

A racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 133-134) abre caminho para radicalização do processo civilizatório da humanidade, permitindo a reconstrução da ordem econômica a partir da problematização das formas de conhecimento predominante e consequente abertura de espaço a outras formas de saber. Ela autoriza que os valores sociais de diversas localidades antes ignorados sejam incluídos nas bases de produção e passem a ser fatores a serem considerados e valorizados no processo de produção e exploração do petróleo.

Então, a racionalidade ambiental funciona como instrumento para que as comunidades impactadas pelo regime de exploração do petróleo possam se insurgir contra os efeitos negativos dessas atividades e lutar pela aprovação de leis que estabeleçam a participação deliberativa e autogestão nesse regime. Trata-se de realizar uma radicalização na ordem

civilizatória vigente, reorientando a ciência e as bases tecnológicas em vista dos diversos setores econômicos, com destaque para os vulneráveis e minorias.

Isso, por consequência, importa na reapropriação social da natureza pelo humano representado por diversas comunidades, partindo do local para o geral e direcionado à efetiva sustentabilidade econômica, ambiental, social e cultural.

3.4 A autossuficiência das comunidades através da autogestão dos recursos naturais e a reorientação da economia no sentido do desenvolvimento econômico, social, ambiental e cultural

A reconstrução civilizatória que possibilita a reorientação do processo produtivo parte da maximização das lutas das comunidades locais pela valorização de suas identidades culturais, das suas tradições, dos seus saberes produtivos e pela melhor utilização do território e dos bens naturais que estão à disposição, o que culmina na derrocada do modelo civilizatório atualmente hegemônico e que possui como maior característica a resistência à inclusão social.

A racionalidade ambiental possibilita o surgimento de uma nova visão de mundo e, sobretudo, o fortalecimento das comunidades locais, permitindo que o desenvolvimento parta das bases, bem como que elas realizem a própria gestão da vida social e do processo produtivo, livre das imposições da racionalidade de mercado (LEFF, 2009, p. 348).

Essa racionalidade vai além do agir comunicativo propagado por Habermas (1981, p. 33). Este defende a construção civilizatória a partir da moral prática, da edição de normas através da ação humana e de sua justificação através do diálogo em busca do consenso entre mundos de vida distintos. Por outro lado, Leff (2006, p. 350-352) argumenta que esse tipo de consenso é totalitário, derivado da racionalidade econômica ou instrumental ao somente permitir as ações e razões justificadas e embasadas em um código cultural e modelo de valor.

A racionalidade ambiental se desprende de conceitos objetivados e valoriza as ações e razões que se constroem paralelamente, livre de limitações impostas pelo mundo moderno e, portanto, capaz de remeter à verdade e à justiça. A partir dela, valoriza-se o mundo real, e não o ideal. Abre-se espaço para alteridade, para a diferença e para diversos saberes culturais (LEFF, 2006, p. 354).

A construção dessa racionalidade provoca a transformação das estruturas de poder, descentraliza e democratiza os processos políticos de gestão ambiental. Isso faz com que o poder de decisão seja redistribuído entre as autoridades centrais, regionais e locais, nesta última

estando inserida a sociedade civil. Trata-se do que Leff (2015, p. 322-323) nomeia de autogestão, onde a sociedade civil passa a ter poder de decisão e de gerir os recursos naturais à sua disposição, de modo a desenvolver suas faculdades e o potencial produtivo da localidade.

Isso importa na problematização na estrutura do Estado, haja vista que o processo de tomada de decisões seja mais plural para formação de novos estilos de vida, fazendo com que as comunidades decidam sobre aspectos locais e atuem conjuntamente com o Estado na perspectiva ampla de gestão, em prol da melhoria das condições de vida da população (LEFF, 2015, p. 323).

Essa transformação construída com base na racionalidade ambiental não viola a ordem constitucional brasileira, haja vista que o artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal (BRASIL, 1988), dispositivo base da democracia participativa, estabelece que o poder é do povo e que este pode exercê-lo, também, diretamente, e não apenas por meio dos representantes eleitos. Assim, a autogestão está de acordo com a ordem constitucional, sendo possível de ser exercida no Brasil, carecendo apenas de uma transformação nas estruturas de poder e no Estado.

Com efeito, a racionalidade ambiental constrói um modelo de gestão ambiental baseada na democracia e na distribuição de poder entre autoridades centrais, regionais e locais, outorgando a estas uma autonomia real para tomada de decisão sobre o uso e aproveitamento dos recursos naturais (LEFF, 2015, p. 322), o que não se divorcia do contexto constitucional, ao contrário, a ele se alia, já que o teor do artigo 1º, parágrafo único, possibilita o exercício do poder diretamente pelo povo.

Essa autogestão dos recursos naturais que estão à disposição das comunidades locais no território por elas habitado, conforme será demonstrado no capítulo 6, passa pela necessária reedição das normas sociais e que somente podem ser construídas através das lutas sociais, por meio do diálogo e aptas a formar identidades e, especialmente, a permitir a inclusão social e o acontecimento do desenvolvimento social, regional e nacional objetivado pela Constituição Federal de 1988.

A abertura de espaço a uma nova ordem econômica, nos termos orientados pela racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 494), parte justamente das lutas sociais pela democracia participativa e autogestionária, livre das imposições da racionalidade instrumental.

Ela possibilita que as comunidades vulneráveis e historicamente excluídas passem a ter espaço na decisão e controle a respeito dos processos políticos e produtivos que se relacionem com a exploração dos recursos naturais. Isto é, o desenvolvimento socioambiental

nessa perspectiva depende da gestão local pelas próprias comunidades que a habitam, mediante a consideração dos limites que a natureza pode suportar quando explorada para produção econômica.

Esse não é, nos termos expostos por Lowy e Sayre (1992, p. 302), um regresso ao passado e uma barreira à tecnologia e ao mecanismo de produção moderno, mas apenas uma forma de permitir que seja conferida uma outra conotação social ao cenário econômico, transformada, reestruturada e planificada por uma democracia participativa econômica que se alia à autogestão econômica dos recursos naturais pelos povos.

A racionalidade ambiental também se constrói mediante processos tecnológicos, mas desde que estes estejam articulados com os processos ecológicos e culturais, bem como com os princípios da diversidade cultural e da equidade social (LEFF, 2006, p. 262-263), a fazer com que o desenvolvimento e a gestão ambiental não ocorram de forma generalizada, objetiva e quantificável, mas que se organizem em reconhecimento às diversidades, às subjetividades dos povos e estejam orientados pelo aspecto qualitativo.

A partir disso, propõe-se que os povos desenvolvam a autogestão dos recursos naturais à sua disposição, que seja realizado um processo de mitigação do pensamento desconstrucionista do pensamento da racionalidade econômica e que a produção seja realizada de forma plural e organizada espontaneamente, de acordo com vínculos pessoais, de afetividade, fundadas no respeito à pessoa humana e com responsabilidade ambiental (BORRERO, 2002, p. 136).

Nesse sentido, a racionalidade ambiental viabiliza, como expõe Enrique Leff (2006, p. 418), o incremento das capacidades produtivas por parte das comunidades locais mediante manejo dos recursos naturais que estão à sua disposição e mediante práticas autogestionárias.

Isso ocorre em função da concepção que esse modelo de racionalidade adota do meio ambiente como potencial produtivo e mostra preocupação com o bem-estar social, com a equidade social, e direcionamento em busca de um padrão de desenvolvimento realmente sustentável. Com efeito, diante de uma perspectiva autogestionária,

(...) o alívio da pobreza e do acesso aos produtos básicos se apresenta como uma redefinição das necessidades fundamentais das próprias comunidades a ser feita através da produção direta para o próprio consumo baseada no manejo múltiplo e integrado de recursos e no estabelecimento de mercados regionais para o intercâmbio de excedentes. (LEFF, 2006, p. 482)

A partir dessas diretrizes, serão observadas no quarto capítulo as características apresentadas pela exploração do petróleo no Brasil e, no quinto capítulo, serão observados os

efeitos sociais, ambientais e econômicos negativos causados aos povos locais por esse regime exploratório. Em breve síntese, as comunidades ribeirinhas são atingidas pela exploração do petróleo, havendo o desarraigamento cultural pelo prejuízo à atividade pesqueira artesanal, a migração dos povos em busca de melhores condições de vida e a falta de proporção entre a riqueza extraída e a reversão desta em favor das localidades atingidas direta e indiretamente.

Todos esses fatores que, em seguida, serão melhor abordados denotam que a minoração dos efeitos socioambientais decorrentes da exploração do petróleo não passa apenas pela internalização dos problemas ou pela compensação econômica em razão da exploração do bem ambiental ou ainda pela justa distribuição dos custos e benefícios decorrentes dessa atividade, consoante orienta a racionalidade de mercado hegemônica.

De fato, como aponta Veiga (2013, p. 109-110), essa internalização provocada pela racionalidade econômica afasta o meio ambiente como condição material para o desenvolvimento humano e torna-o uma mera parte do desenvolvimento sustentável ou, como afirma Leff (2006, p. 464), crescimento sustentado.

Ao contrário, o mero discurso fundado na isonomia e na equidade não surte o efeito de acarretar o efetivo desenvolvimento socioambiental. Para tanto, é necessário ir além, ultrapassar esses direitos e permitir que as comunidades locais, vulneráveis e excluídas cheguem a praticar a autogestão dos recursos naturais que estão à disposição e possam desenvolver os métodos de produção culturais estabelecidos e passados de geração em geração. A partir disso, Leff (2006, p. 495) assegura que é possível construir “uma economia mais equilibrada, justa e produtiva”, isto é, uma economia realmente sustentável mediante a articulação entre o global e o local em prol do desenvolvimento socioambiental.

No caso das comunidades atingidas diretamente e indiretamente pela exploração do petróleo, em vista das diretrizes da racionalidade ambiental que sustentam as suas lutas sociais, defende-se que a elas seja garantida a gestão direta da exploração desse recurso natural, baseada na alteridade e na diversidade.

Defende-se que isso pode ocorrer mediante a intervenção popular na localização dos empreendimentos em sentido deliberativo a respeito das condicionantes aplicáveis à exploração dessa riqueza natural. Também através da disposição de parte relevante da receita obtida no desenvolvimento de métodos de produção culturalmente estabelecidos pelos povos locais a fim de que possam desenvolvê-los. Ainda, por meio de estratégias inclusivas que evitem a extinção gradativa das culturas, a migração da população e a majoração das desigualdades sociais.

Vislumbra-se, com isso, a necessidade de alterar o regime jurídico do petróleo, o que será melhor abordado no Capítulo 6, de modo a fazer com que as áreas atingidas pela exploração dessa riqueza e as comunidades por ela impactadas sejam especialmente protegidas, reconhecendo-se por meio de lei e materialmente, mediante plano de manejo com sua gestão por Conselho Deliberativo, que as pessoas atingidas são legítimas e capazes de gerir os recursos à sua disposição, bem como que suas práticas produtivas também são econômica, social e ambientalmente viáveis.

Isso porque, conforme afirma Victor Alves (2017, p. 206-208), não existe relação clara entre a exploração do petróleo mediante a obtenção de *royalties* e a elevação do Índice de Desenvolvimento Humano. Em verdade, há relatos, que serão melhor abordados a seguir, que denunciam existirem casos de maior desenvolvimento social e econômico em locais que não auferem receita de *royalties* do petróleo do que localidades que participam de forma elevada na repartição desses recursos, e ainda há registros de que a atividade petrolífera causa, por exemplo, contaminação do solo (MENEZES, 2018, p. 89), em prejuízo do exercício da agricultura pelos povos atingidos, tudo legitimado pela ordem hegemônica.

Diante da ausência de relação direta entre exploração do petróleo orientada pela lógica do desenvolvimento sustentável apropriado pela lógica de mercado e a redução das desigualdades sociais e a melhoria das condições de vida dos povos afetados, faz-se necessário conferir às comunidades as bases de legitimação para que possam gerir diretamente os recursos naturais que têm à sua disposição e, com isso, enfrentar a pobreza a partir do manejo cultural desses recursos (LEFF, 2006, p. 483).

Legitimar essa autogestão, nos termos expostos por Leff (2006, p. 417), parte das lutas sociais em vista do resgate dos potenciais ecológicos e do enriquecimento do patrimônio cultural e natural a partir do manejo dos recursos da natureza baseado em métodos tradicionais.

Com isso, as lutas sociais pela reapropriação da natureza estão embasadas na autossuficiência das comunidades locais, as quais justificam de forma concreta a autonomia e a capacidade de gerir a natureza diretamente, de modo a desenvolver métodos de produção culturalmente estabelecidos e, com isso, garantir a própria subsistência e meios de realizar o desenvolvimento de diversas formas paralelas ao modelo hegemônico imposto (LEFF, 2006, p. 486).

Trata-se de luta popular que tem substrato nos direitos humanos, já que essas comunidades lutam pelas condições de promover o estado de bem-estar local através da produção cultural e com isso garantir o mínimo necessário à vida digna, o que não tem sido

alcançado pela aplicação da forma de exploração dos recursos naturais orientada pela lógica de mercado.

4 O PETRÓLEO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 E NA LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL: DO OBJETIVO CONSTITUCIONAL FORMAL E DEMOCRÁTICO DE PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL À DESLEGITIMAÇÃO DA PARTICIPAÇÃO SOCIAL E PROMOÇÃO DA EXCLUSÃO SOCIAL

4.1 O petróleo como riqueza natural constitucionalmente destinada à promoção da justiça social

O petróleo, conforme afirmado por Monteiro Lobato (1979, p. 07), é o “sangue da terra e alma da indústria moderna”, e isso ocorre em razão da eficiência energética extraída dessa riqueza natural que, como também asseverado pelo próprio Lobato, por isso, é considerada uma substância de crucial importância para a soberania nacional.

Por essa razão, Bercovic (2015, p. 566) fala em soberania energética, uma vez que o petróleo funciona como importante instrumento para o desenvolvimento, redução das desigualdades e garantia – ou ao menos deveria ser - de que o Estado brasileiro não sofrerá interferências externas quando a temática for de ordem econômica.

Todavia, como já fora afirmado e como será demonstrado em seguida, não há relação direta entre a produção de petróleo no Brasil e o desenvolvimento humano nas localidades atingidas direta e indiretamente pela exploração desse bem natural. Como afirmam Stevens e Diestche (2008, p. 56-65), as falhas na exploração de qualquer recurso natural, incluindo o petróleo, podem estar relacionadas a deficiências políticas ou econômicas na gestão deles.

Isso atrai a crítica da racionalidade ambiental, a qual aponta a inefetividade da economia política – que inclui o meio ambiente como insumo da economia – e direciona o pensamento para o estabelecimento de uma ecologia política, em que é vislumbrado o potencial produtivo dos recursos naturais através de diversas culturas produtivas (LEFF, 2006, p. 304).

De fato, conforme Gilberto Bercovic (2015, p. 566), a temática que circunda as energias, em especial a derivada dos recursos petrolíferos, é essencial para a soberania econômica e constitui área-chave para o desenvolvimento nacional, de modo que permite ao Estado gozar de autonomia e deter capacidade decisória própria acerca da produção e do destino dos recursos energéticos, livre de qualquer interferência de origem externa, público ou privada.

É em vista desse potencial aliado com a ausência de frutos sociais proporcionais que ganha corpo a necessidade de alterar o paradigma econômico e político de sua exploração nos termos propostos pela racionalidade ambiental, no sentido da reorientação dos valores, na instrumentalização de novas normas e na construção de uma sociedade sustentável, respeitosa ao potencial produtivo da natureza e que valorize os diversos saberes culturais (LEFF, 2006, p. 241-242).

Todavia, o sistema que dirige o petróleo nem sempre esteve regido por essa diretriz, isto é, pela soberania nacional. De acordo com Monteiro Lobato (1979, p. 61) a política traçada, por exemplo, pelo Código de Minas de 1934 era direcionada aos interesses dos grupos econômicos estrangeiros e não permitia que as riquezas petrolíferas fossem conhecidas e exploradas pelo mercado interno.

A partir das divulgações dos artigos e estudos de Lobato, de acordo com Bercovic (2011, p. 100), foi iniciado um processo de intensa discussão a respeito da importância da riqueza petrolífera para o desenvolvimento nacional e, portanto, a respeito do necessário controle estatal sobre ela, período este que é reconhecido como “nacionalismo” (ALVES, 2017, p. 137), diante do movimento popular em busca da manutenção do petróleo como bem de domínio público e de evitar a “entrega” ao mercado externo.

Diante dessa constatação, no Governo Getúlio Vargas, especialmente no início da década de 1940, foram determinadas políticas de nacionalização da mineração, da siderurgia e do petróleo, a exemplo da determinação do pertencimento das jazidas de petróleo ao domínio exclusivo da União (BERCOVIC, 2011, p. 121). Mas, por esse projeto ter sido pensado e implementado a contragosto da elite dominante, bem como em razão da escassez de recursos do mercado interno, foi necessário buscar o financiamento dos empreendimentos estatais, a exemplo da Companhia Siderúrgica Nacional (CSN), junto ao mercado externo, o que é apontado como problema central para a industrialização com verdadeira autonomia por parte do país (CORSI, 2000, p. 280-294).

Todavia, a política nacional acerca do desenvolvimento industrial historicamente se mostra contraditória e bipolarizada, o que se constata após esse movimento de nacionalização mediante uma série de medidas tomadas a partir de 1943, no sentido de aumentar a interferência das diretrizes do mercado estrangeiro na exploração do petróleo e diminuir a atuação do Estado brasileiro na indústria petrolífera livre de influências externas (BERCOVIC, 2011, p. 131).

Ainda segundo o autor citado acima, essa influência externa pode ser sentida na promulgação dos Decretos-Lei n.º 3.553/41 (admite acionistas estrangeiros em mineradoras

nacionais) e n.º 5.555/43 (amplia os tipos de exploração mineral que o capital estrangeiro pode participar), que estão, respectivamente, transcritos abaixo.

Art. 1º Passa a ter a seguinte redação o art. 76 do Código de Minas, suprimido o seu parágrafo único:

"Art. 76. O Presidente da República poderá autorizar, por decreto, alterações, fusões ou incorporações de empresas de mineração, para fins de participação de capitais estrangeiros, nos seguintes casos :

I - Em se tratando de pesquisa e lavra de jazidas de calcário, gipsita e argila, por analogia de procedimento com relação às matérias minerais referidas no § 1º do art. 12 deste Código, as empresas interessadas poderão ser autorizadas a admitir sócios ou acionistas estrangeiros, quando destinados os minérios à fabricação de cimento e à cerâmica, desde que predominem os capitais e trabalhadores de origem nacional;

II - Em se tratando de minas em lavra, amparadas pelo § 4º do art. 143 da Constituição, as empresas que as explorem poderão ser autorizadas a emitir ações ao portador e admitir, como sócios ou acionistas, as sociedades nacionais, além dos cidadãos brasileiros, mas a sua administração se constituirá de brasileiros natos, na sua maioria".

Art. 1º As empresas que tenham por objeto a lavra e a industrialização de fosfatos naturais para transformá-las em fosfatos solúveis, destinados à lavoura nacional, ficam equiparadas às de que trata o decreto-lei nº 3.553, de 25 de agosto de 1941, para poderem ser autorizadas a admitir sócios ou acionistas estrangeiros, por decreto do Presidente da República, desde que a sua administração se constitua de brasileiros natos, na sua maioria.

Nesse caminho, no início do Governo Dutra (em 1948), foi enviado ao Congresso Nacional o projeto do “Estatuto do Petróleo”, o qual abria o mercado petrolífero para exploração pelo capital privado, nacional ou estrangeiro (BERCOVIC, 2011, p. 134-135).

Ocorre que a oposição à aprovação do “Estatuto do Petróleo” pelo movimento social contra a abertura extrema do mercado do petróleo ao capital privado foi muito forte, de modo que esse Estatuto jamais foi aprovado e, em 1953, foi instituído o monopólio estatal do petróleo no Brasil (COHN, 1968, p. 104-118).

Nessa toada, ainda pode ser verificada uma sequência de fatos que demonstram a oscilação do tratamento do petróleo no Brasil, passando inclusive pela autorização de criação da PETROBRAS pela Lei nº 2.004/1953 (BRASIL, 1953) e o monopólio dela sobre as importações de petróleo e derivados pelo Decreto nº 53.337/1963 (BRASIL, 1963) e pela ocorrência de flexibilizações no seu regime de exploração. Seguem as transcrições, respectivamente:

Art. 5º Fica a União autorizada a constituir, na forma desta lei, uma sociedade por ações, que se denominará Petróleo Brasileiro S. A. e usará a sigla ou abreviatura de Petrobrás.

Art. 2º O Conselho Nacional do Petróleo, no exercício da competência que a Lei lhe atribui, adjudicará autorizações de importação de derivados do petróleo

exclusivamente à Petróleo Brasileiro S.A. - Petrobrás, para realizar as importações que se fizerem necessárias a partir de 60 (sessenta) dias após a publicação deste decreto.

Exemplo de flexibilização foi o Decreto n.º 55.282/1964 (BRASIL, 1964), que no artigo 7º, §1º (transcrito abaixo), promulgado por Castello Branco, permitiu uma política de exportação do petróleo atenciosa aos reclames e interesses da ordem econômica estrangeira e globalizante, mediante a possibilidade de construção de portos privados para exportação acima das capacidades dos portos públicos.

Art. 7º, § 1º As autoridades portuárias, obedecidas as disposições legais pertinentes, autorizarão a construção de terminais privados de embarque de minério na baía de Sepetiba pelos mineradores ou exportadores que pretendam exportação em volume superior a disponibilidade efetiva de embarque do pôrto do Rio de Janeiro, ou em navios de calado excedente das possibilidades deste pôrto.

De acordo com Fiori (1995, p. 78), as práticas que “desnacionalizavam” o petróleo tornaram o Estado vulnerável e dependente da política externa, haja vista a multiplicação da dívida externa decorrente dessa prática, a paralisia da política econômica e a degradação da infraestrutura econômica e de serviços públicos.

Tudo isso já decorria do pensamento de livre mercado que logo mais se apropriaria do conceito de desenvolvimento sustentável, haja vista que esses sinais identificados pela autora citada são indicativos utilizados pela racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 66) para demonstrar que os atos políticos e econômicos empregados na exploração dos recursos naturais, como é o caso do petróleo, carecem de legitimidade democrática e de destinação à erradicação da pobreza e das desigualdades sociais.

Seguindo o curso das idas e vindas em torno do controle estatal sobre as atividades minerárias, incluindo o petróleo, a Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988 foi marcada por disputas. De um lado estavam os projetos de exploração de minérios estabelecidos pelo regime militar em favor das empresas multinacionais e de outro estavam as propostas de estatização dos recursos minerais que reconheciam sua ligação com a soberania nacional, mas esse embate culminou na aprovação e promulgação com vários dispositivos que indicam a estatização dos recursos minerais e, portanto, do petróleo (BERCOVIC, 2011, p. 205).

A nacionalização em nível constitucional do petróleo o torna um bem público de uso especial, com destinação pública voltada à exploração e aproveitamento de seu potencial, e faz com que seus frutos sejam determinados à redução das desigualdades sociais e à promoção do bem-estar da população (BERCOVIC, 2011, p. 289), os quais são objetivos constitucionais.

Todavia, a racionalidade econômica tem se apropriado desses recursos e de sua exploração não é possível verificar qualquer proximidade de atender àqueles objetivos constitucionais.

Isso leva à necessidade de alterar as balizas políticas e econômicas que orientam a exploração desse recurso natural, de modo a fazer com que as comunidades atingidas possam participar diretamente da implementação dos projetos de exploração do petróleo e se determinar para o desenvolvimento de culturas produtivas próprias (LEFF, 2006, p. 417), sem intervenção externa e livre de supressão cultural pelo mercado do petróleo, no sentido da autogestão dos recursos naturais à sua disposição.

A Constituição Federal de 1988 consagrou as riquezas do subsolo, dentre elas o petróleo, como bens de interesse nacional. Isso pode ser observado no artigo 20, inciso IX (elencar os recursos minerais, incluindo os do subsolo como bens da União) e no artigo 176, *caput* (garante os recursos minerais como pertencentes à União e como bens distintos do solo):

Art. 20. São bens da União: (...)

IX - os recursos minerais, inclusive os do subsolo;
(...)

Art. 176. As jazidas, em lavra ou não, e demais recursos minerais e os potenciais de energia hidráulica constituem propriedade distinta da do solo, para efeito de exploração ou aproveitamento, e pertencem à União, garantida ao concessionário a propriedade do produto da lavra.

Essas previsões são decorrentes do reconhecimento de que o desenvolvimento nacional passa necessariamente pelo adequado tratamento a respeito do tema da exploração dos recursos naturais, com especial destaque para os recursos energéticos, que se referem a um setor chave para economia de qualquer país. Por esse fato, afirma-se que os recursos energéticos estão relacionados à soberania energética do país já que isso é primordial para a economia e demanda que o Estado tome decisões autônomas e tendentes a evitar qualquer espécie de dependência a fatores externos.

Segundo Castro (2012, p. 50), foi com esse objetivo que nasceu a Carta Magna de 1988, a qual foi originada com a perspectiva de desenvolver um projeto de desenvolvimento, voltado para a melhoria do mercado interno e para livrar a nação da economia primária, do baixo valor agregado e da ausência de dinamismo da exportação, características que a racionalidade dominante tenta fazer com que os países em desenvolvimento continuem a manter para nutrir as estratégias globalizantes.

Enrique Leff (2006, p. 141-143) aponta que as políticas neoliberais que orientam a racionalidade econômica conduzem a economia na direção do crescimento econômico sem dar o devido valor aos bens naturais e aos fatores culturais, pois retoricamente justificam a

apropriação do ambiente pela economia como uma necessidade global e universal mediante um processo “sustentável” que, na verdade, finda em majoração da exclusão social, da pobreza e em danos socioambientais.

O projeto traçado até chegar aos termos firmados na Constituição de 1988 procurou livrar o Estado brasileiro do “condomínio hegemônico do poder”, de acordo com o qual as nações mais altamente desenvolvidas procuram fazer com que os países em situação de desenvolvimento continuem dela dependentes através de um processo de indução planejado (FURTADO, 1975, p. 21-24).

Nessa toada, Gilberto Bercovic (2011, p. 50) afirma que a Constituição Federal de 1988, ao consagrar esse projeto de desenvolvimento nacional que se propõe liberto do condomínio hegemônico do poder, está também a confirmar que a soberania nacional está diretamente relacionada com o controle estatal sobre os recursos energéticos. Com efeito, as balizas traçadas pela constituinte apontam que o controle do Estado sobre o petróleo é imprescindível para sua reapropriação social, a fim de que se torne um bem natural dirigido à consecução do bem-estar social e que não seja apenas um bem meramente comercial.

De fato, o petróleo, da forma como prevista no texto constitucional, é bem substancial para minimização das diferenças sociais e que possui o poder de garantir a chance de vida digna à população mediante a garantia de igualdade de condições, características que são, nos termos expostos por Horácio Wanderley Rodrigues (1993, p. 120-121) e Lédio Rosa de Andrade (1992, p. 222), intrínsecas ao conceito de justiça social. Assim, o petróleo está diretamente relacionado com os objetivos constitucionais da redução das desigualdades sociais e da promoção do desenvolvimento nacional.

Todavia, esse projeto foi vítima da racionalidade do capital que influenciou o Estado Moderno em busca do crescimento econômico e da dominação da natureza como recurso econômico, e, para que ele seja resgatado, é necessário um advento de uma nova política, estabelecida nas localidades, na diferença e na identidade (LEFF, 2006, p. 159). A partir dessa nova política, os saberes culturais das localidades atingidas pela exploração do petróleo ganham importância no cenário econômico e produzem importante papel social.

O maior controle estatal sobre os recursos energéticos, como visto, decorre do reconhecimento do tratamento desses bens como substanciais para garantia da soberania nacional, uma vez que permite à política a prestação de serviço direcionado aos interesses nacionais e ao planejamento energético a longo prazo, primando pelo investimento no mercado interno e no desenvolvimento de tecnologias que favoreçam o mercado interno. Mas, diante dos

sinais que serão apresentados, a política para efetivação desse controle tem de ser alterada nos termos da racionalidade ambiental, a qual confere valor social à natureza e valoriza a outriedade, a diferença e as diversas formas de saber.

Bercovic (2011, p. 234) esclarece que o tratamento dos recursos energéticos como questão de soberania nacional possibilita que o Estado nacional decida de forma autônoma como produzir e para onde destinar os recursos oriundos da exploração do petróleo, por exemplo, o que naturalmente também afasta o país da dependência das políticas externas. Mas, apesar desse reconhecimento no plano constitucional, o que se vislumbra a partir dos dados que serão demonstrados é a falta de efetividade social, demandando uma nova forma de política de produção baseada nos potenciais da natureza e nos sentidos da cultura (LEFF, 2006, p. 163).

O reconhecimento do petróleo como bem relacionado com a soberania nacional é o primeiro requisito para que seja possível reduzir as desigualdades sociais, garantir bem-estar à população e acabar com a exclusão social. Todavia, faz-se necessária a alteração das diretrizes políticas e econômicas em vista de que os dados a serem descritos em seguida denunciam a ausência de efetividade da exploração desse bem natural com relação ao alcance desses objetivos constitucionais.

A partir da alteração da orientação política e econômica a respeito da exploração do petróleo e nos termos propostos pela racionalidade ambiental, é possível atingir os objetivos constitucionais citados, mediante o desenvolvimento e investimento em técnicas produtivas culturais das localidades. Isso faz com que essas populações tenham seus saberes efetivamente considerados a partir da racionalidade ambiental, mobilizando-se em prol da concretização de práticas que possibilitam o advento de formas alternativas de produção e desenvolvimento (LEFF, 2015, p. 136-138).

4.2 As alterações constitucionais e infraconstitucionais do regime jurídico do petróleo pós Constituição de 1988 como consequência dos fundamentos do mercado de capital

O Estado brasileiro historicamente demonstra atos de oscilação entre dois polos de tratamento a respeito do petróleo. Como visto, de um lado praticam-se atos que indicam uma maior influência das diretrizes do mercado estrangeiro, baixo controle por parte do Estado e destino do produto da exploração no desenvolvimento do mercado interno, e, de outro, são verificados acontecimentos que apontam maior controle estatal sobre a produção e destinação dos recursos do petróleo.

A Constituição Federal de 1988 nasceu com o propósito de conferir ao Estado o controle dos recursos minerais, dentre eles o petróleo, concedendo o monopólio de sua exploração à União e tratando-o como questão de soberania nacional, o qual deveria estar livre das influências do mercado e de estados estrangeiros. Com efeito, todo o mercado interno, e com maior razão o mercado do petróleo, por ser importante para a soberania nacional, deve concentrar esforços na viabilização do nivelamento social e internalização das bases das decisões econômicas, não devendo ser confundido com economia de mercado (GRAU, 2007, p. 254-255).

Em que pese esse conteúdo constitucional e sua significativa orientação em prol da equalização social e da valorização do mercado interno, a globalização econômica tratou de fazer com que fossem valorizadas as práticas de consumo e que as estratégias de mercado fossem desenvolvidas pela racionalidade econômica em vista da maior lucratividade e utilidade, ainda que à custa da deslegitimação de outras formas de organização social guiadas por valores também diversos (LEFF, 2006, p. 235-236).

Diante disso, por influência da globalização econômica e da racionalidade econômica que já desenvolvia suas estratégias de poder (LEFF, 2006, p. 235), em 1995, houve a flexibilização do monopólio da União a respeito do petróleo. O artigo 177, §1º da Constituição Federal, que até então vedava qualquer cessão ou concessão de participação na exploração do petróleo, passou a permitir, a partir da Emenda Constitucional n.º 09/1995, a contratação de empresas para exploração dessa riqueza natural.

Art. 177 (...) § 1º A União poderá contratar com empresas estatais ou privadas a realização das atividades previstas nos incisos I a IV deste artigo observadas as condições estabelecidas em lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 9, de 1995)

De acordo com Clève e Martins (2004, p. 45-46), ocorreu, de fato, uma flexibilização do monopólio da União sobre o petróleo, pois este ainda tem a titularidade da riqueza petrolífera, mas a Constituição passou a permitir a contratação de outras empresas, diversas da Petrobras, para exploração, absorção e aproveitamento desse bem natural. Essa foi, no campo do petróleo, a demonstração da construção de um Estado brasileiro neoliberal na década de 1990, que iniciava uma grande abertura às influências do mercado externo (ALVES, 2017, p. 138-141).

A citada Emenda Constitucional, segundo Alexandre de Moraes (2001, p. 164), fez com que o Estado deixasse de atuar de forma direta na intervenção da atividade econômica

relacionada com o petróleo e, ao tratar do regime de monopólio, fez a distinção entre monopólio de absorção e monopólio por escolha pública. De acordo com ele, o Estado deixa de realizar diretamente a atividade econômica petrolífera com exclusividade e passa a tão somente a ter o poder de escolha, este ainda em regime de monopólio, de quem poderá exercer a exploração desse bem natural.

Essa postura estatal, partindo das premissas estabelecidas pelos autores acima citados, somente demonstra a opção pelo neoliberalismo do Estado brasileiro, que, por sua vez, sofre a crítica da racionalidade ambiental. Não se trata apenas de uma simples abertura à participação da iniciativa privada sem custos ao Poder Público, como assevera Grazielly Fontes (2010, p. 71).

Em verdade, nos termos da racionalidade ambiental, essa política econômica neoliberal busca o desenvolvimento socioambiental priorizando o crescimento econômico a partir de tecnologias eficientes, mas termina por ignorar faticamente as diferenças das diversas comunidades locais e, com isso, provoca desigualdade social, aumento da pobreza e minoração da qualidade de vida das pessoas (LEFF, 2006, p. 262).

Diante dessa alteração constitucional, a consolidação da opção estatal pelo neoliberalismo carecia apenas de melhor regulamentação infraconstitucional. Com isso, em afirmação aos termos constitucionais e em busca de maiores investimentos, foi criado o regime de concessão (redação originária do artigo 23, da Lei n.º 9.478/1997: “As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei”), mediante o qual o contratado se torna o proprietário do óleo extraído e paga ao Estado participações governamentais, a saber: bônus de assinatura, *royalties*, participação especial e pagamento pela utilização ou retenção da área (ALVES, 2017, p. 139-141).

Também a sinalizar essa opção do Estado, no mesmo período da criação do regime de concessão da exploração do petróleo, o governo foi além da flexibilização do monopólio e vendeu cerca de 180 (cento e oitenta) milhões de ações sob o controle da União a particulares, de modo que a participação da União no capital social caiu de 82% (oitenta e dois por cento) para aproximadamente 51% (cinquenta e um por cento) (BERCOVIC, 2011, p. 254).

E mais, desse montante de ações estatais reduzidas, cerca de 75% (setenta e cinco por cento) passou a ser titularizado por acionistas estrangeiros ou vinculados a empresas estrangeiras, o que naturalmente torna a organização da Petrobras vulnerável às influências das diretrizes da economia de mercado estrangeira e globalizante, faz com que suas atitudes percam

o foco principal nos interesses nacionais estratégicos e com que o tratamento conferido ao petróleo se distancie de ser uma questão de soberania nacional (BERCOVIC, 2011, p. 254).

Verifica-se, com isso, que essas alterações em plano constitucional e infraconstitucional a respeito da política energética nacional, bem como na gestão da Petrobras S.A., evidenciam o tratamento do petróleo como bem perecível, não o considerando como um bem importante para o suprimento e desenvolvimento do mercado interno (CLEVE; MARTINS, 2004, p. 47-50), colocando-o como bem importante apenas para o crescimento econômico, já que permite a realização de exploração indiscriminada e predatória dessas riquezas minerais.

À luz da crítica da racionalidade ambiental, essa opção do Estado brasileiro pela política econômica neoliberal no regime do petróleo faz parte de uma ideologia do desenvolvimento sustentado que libera o mercado a um processo incontrolado e desregulado de produção em busca do crescimento econômico a qualquer custo (LEFF, 2006, p. 140), colocando nessa conta o aumento do desequilíbrio social, a geração de danos ambientais, o aumento da pobreza e a deterioração da qualidade de vida das pessoas (LEFF, 2006, p. 481).

Essa flexibilização do monopólio sobre o petróleo e a venda massiva de ações da Petrobras S.A. a investidores internacionais demonstram a falta de harmonia entre direito econômico e direito humano ao desenvolvimento (FEITOSA, 2013, p. 238), uma vez que essa postura estatal se alinha aos interesses hegemônicos de mercado e não possibilita a valorização das dimensões individuais e sociais, tendo em vista que os saberes produtivos das comunidades atingidas direta e indiretamente pela exploração do petróleo são ignorados.

Por essa razão, o regime de exploração do petróleo sofre a crítica da racionalidade ambiental, a qual defende a inclusão de “diferentes formas culturais de aproveitamento dos recursos das comunidades para satisfazer suas necessidades fundamentais e sua qualidade de vida” (LEFF, 2006, p. 260).

Com isso, constata-se que a postura eleita pelo Estado brasileiro desde a década de 1990 contraria os fundamentos que deram origem ao texto originário da Constituição de 1988, no sentido do tratamento do petróleo como bem substancial para soberania nacional, para o desenvolvimento nacional, para a melhoria do mercado interno e para a redução das desigualdades sociais e regionais.

O que se constata, conforme será verificado mais adiante, é a falta de relação proporcional entre a quantidade de óleo e riqueza extraída das jazidas de petróleo e o desenvolvimento humano das localidades atingidas direta e indiretamente. Esses fatores deixam

clara a insuficiência da economia de mercado de realizar a redução das desigualdades sociais, da pobreza e de proporcionar à população uma vida com dignidade, conforme contra-argumenta a racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 141-142).

Mesmo após o movimento pela nacionalização do petróleo, o Estado Nacional deixou-se levar pelo discurso neoliberal que, segundo Leff (2006, p. 141), apenas inclui na pauta econômica a justiça social e o equilíbrio ecológico para alcançar o crescimento econômico e fechou a vista para esse recurso nacional como questão de soberania nacional, de extrema importância para o desenvolvimento nacional, para proteção do mercado interno e do bem-estar da população (CLÈVE; MARTINS, 2004, p. 50).

O petróleo é recurso disponível em ampla escala no território nacional e possui vultoso valor econômico com aptidão para possibilitar o desenvolvimento interno e a redução das desigualdades sociais, desde que a ele seja aplicada uma política econômica que valorize os direitos humanos e econômicos conjuntamente (FEITOSA, 2012, p. 45).

O direito humano ao desenvolvimento (FEITOSA, 2012, p. 45) está diretamente relacionado com a racionalidade ambiental, já que vai além das regras objetivas formais de desenvolvimento social, econômico e ambiental e procura implementar diretrizes a serem materializadas durante a exploração de bens naturais economicamente apreciáveis de tal modo que passem a ser valorizados signos humanitários.

Essa alteração em prol de valores humanos, como também sinaliza a racionalidade ambiental, exige a abertura de caminho à diversidade cultural, a valorização das práticas econômicas empreendidas pelas comunidades tradicionais, pela grande massa de trabalhadores, pela periferia urbana e comunidades ribeirinhas, permitindo que essas e outras camadas da sociedade civil participem ativamente das decisões públicas (LEFF, 2006, p. 263).

Ocorre que essas questões não são visualizadas pela política econômica neoliberal que, como visto, visa ao crescimento econômico sem resolver efetivamente os problemas socioambientais.

4.3 Os movimentos do regime regulatório do petróleo no pré-sal no sentido da obtenção de vantagens econômicas, mas ineficaz em favorecer a redução da pobreza e das desigualdades

O pré-sal é uma riqueza natural da energia, consistente de reserva petrolífera abaixo de uma profunda camada de sal localizada no fundo do mar, encontradas entre dois e três

quilômetros de profundidade na região que compreende as ondas do mar até a plataforma continental entre os estados de Santa Catarina e Espírito Santo em território brasileiro (RICCOMINI; SANT'ANNA; TASSIRANI, 2012, p. 36). Ela é composta de grande quantidade de óleo leve, de alta qualidade e possui grandioso valor comercial, ante o baixo teor de enxofre e a grande procura por energia em escala mundial (PETROBRAS, 2017).

Essa nova estrutura geológica de reserva do petróleo foi descoberta em meados da primeira década do século XXI, conforme afirmam Bercovic (2011, p. 318-19), Fontes (2010, p. 86) e Alves (2017, p. 141). A partir de então, diante do já mencionado potencial econômico dessas reservas petrolíferas, foram iniciados estudos para apurar os investimentos necessários para explorar essa riqueza natural e melhor regulamentar o regime jurídico do petróleo (LESSA, 2009, p. 93-95).

Tanto é verdade que o Conselho Nacional de Política Energética – CNPE (2007) editou a Resolução n.º 06/2007, determinando que o Ministério de Minas e Energias (MME) avaliasse, no menor prazo possível, a possibilidade de alterar o marco regulatório do petróleo de modo que se adequasse ao potencial do petróleo do pré-sal:

Art. 4º Determinar ao Ministério de Minas e Energia que avalie, no prazo mais curto possível, as mudanças necessárias no marco legal que contemplem um novo paradigma de exploração e produção de petróleo e gás natural, aberto pela descoberta da nova província petrolífera, respeitando os contratos em vigor.

Desses estudos surgiu a proposta, que logo seria aprovada, de criar um regime paralelo ao estabelecido pelo contrato de concessão, denominado de regime de partilha de produção instrumentalizado por contratos de partilha, conforme afirmam Bercovic (2011, p. 319) e Alves (2017, p. 143). Nesse novo regime, o petróleo extraído não é titularizado integralmente pelo contratado, haja vista que o vencedor da licitação será aquele que oferecer o maior excedente de petróleo extraído à União, justificando a nomenclatura do contrato (BERCOVIC, 2011, p. 322).

Após a descoberta do pré-sal, também houve a cessão onerosa à Petrobras do exercício da lavra do petróleo nas áreas não concedidas do pré-sal (Art. 1º da Lei n.º 12.276/2010, transcrito abaixo), com o objetivo de reincluir o Estado na atividade de exploração direta do petróleo (AQUINO, 2017, p. 106), mas também teve a importância de realizar uma operação de capitalização da Petrobras e consequente retomada de parte do capital social antes perdido pela União (ALVES, 2017, p. 144).

Fica a União autorizada a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS, dispensada a licitação, o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, em áreas não concedidas localizadas no pré-sal. (BRASIL, 2010)

Outra medida proveniente dos estudos realizados pelo Ministério de Minas e Energias (MME) para adequar o marco regulatório do petróleo à descoberta do pré-sal foi a autorização da criação da Empresa Brasileira de Administração do Petróleo e Gás Natural S.A – Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA), a qual tem como competências principais a gestão dos contratos de partilha e gestão dos contratos para comercialização do petróleo (artigo 4º, incisos I e II da Lei n.º 12.304/2010).

Art. 1º da Lei n.º 12.304/2010 - É o Poder Executivo autorizado a criar empresa pública, sob a forma de sociedade anônima, denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, com prazo de duração indeterminado.

Art. 4º Compete à PPSA:

I - praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia, especialmente: (...)

II - praticar todos os atos necessários à gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, especialmente: (...) (BRASIL, 2010)

De fato, a atuação dessa empresa pública está restrita à gestão dos contratos dos campos do pré-sal (ALVES, 2017, p. 144), não possuindo função de execução de exploração do petróleo dessas localidades (BERCOVIC, 2011, p. 321). A alteração no regime regulatório do petróleo por meio do advento da Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA) representa, também, uma tentativa de maior controle do Estado sobre a atividade do petróleo, especialmente no tocante aos aspectos contábil e financeiro (AQUINO, 2017, p. 170).

Em que pese o tratamento positivo sobre o petróleo logo em seguida à descoberta do pré-sal, incluindo a importante criação da Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA), o que se observa, no aspecto fático, é que a criação dessa empresa pública teve maior foco para o resguardo dos interesses econômicos do Estado (NEGREIROS, 2015, p. 49), não tendo sido acompanhado de estudos e medidas capazes de fazer solucionar os aspectos socioambientais das localidades afetadas direta e indiretamente pela exploração do petróleo.

Com isso, em todas essas medidas até aqui apresentadas, observa-se que as preocupações eram com o novo cenário econômico diante da descoberta do pré-sal e com a forma de apropriação desse bem natural pela economia. A visão estatal que modulava as alterações do regime jurídico do petróleo não demonstrava, por qualquer meio, tentar incluir

efetivamente a alteridade, a diferença e alternativas aos indicativos de desequilíbrio socioambiental decorrentes da exploração petrolífera, que, em seguida, serão demonstrados e que são características das políticas neoliberais que sofrem a crítica da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 142).

No pacote de alterações da regulação acerca da exploração do petróleo do pré-sal, foi inserida a criação do Fundo Social, por meio da Lei n.º 12.351/2010, com a finalidade de constituir uma fonte financeira para promoção do desenvolvimento social e regional, em vista da erradicação da pobreza e de desenvolver a educação, a saúde, a cultura, o esporte, a ciência e tecnologia, o meio ambiente e de mitigar e adaptar as mudanças climáticas. Segue a redação do texto legal:

Art. 47. É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:
I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. (BRASIL, 2010)

Essa alteração formalmente sinalizava uma tentativa de resolver os problemas socioambientais, haja vista que, conforme ressalta Fontes (2010, p. 107), a criação desse fundo social tem por finalidade garantir os objetivos da República, constantes no artigo 3º da Constituição Federal (transcrito abaixo), especialmente o desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais e regionais.

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Todavia, alcançar esses objetivos demanda o desenvolvimento de políticas públicas (NEGREIROS, 2015, p. 82-83) a partir dessas fontes de receita obtidas com a exploração do petróleo e mediante uma participação popular mais efetiva nas atividades políticas e econômicas (SEN, 2010, p. 59). Ocorre que os processos produtivos são induzidos pela economia de mercado e pelas práticas neoliberais e deixam de incluir os valores culturais nas políticas públicas e no processo produtivo (LEFF, 2006, p. 415).

As forças se concentram em pensar e resolver as questões que impedem o crescimento econômico, não havendo maiores esforços para alternativas produtivas e inclusão

social no meio de produção. Exemplo disso é que a normatização da repartição dos recursos obtidos com a exploração do pré-sal têm provocado embates entre os entes federados, cada um em busca de maior participação econômica na exploração desse recurso natural.

Com efeito, o artigo 50, §4º da Lei n.º 9.478/1997 com redação dada pela Lei n.º 12.351/2010 previa que a partilha dos *royalties* do pré-sal seria nos mesmos moldes da partilha que ocorre no regime de concessão, isto é, com menor participação dos entes que não são produtores ou confrontantes:

Art. 50, §4º - Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela da participação especial que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo. (BRASIL, 2010)

Ocorre que a Lei n.º 12.734/2012 foi promulgada e trouxe regras que beneficiavam os entes não produtores ou confrontantes do petróleo das reservas do pré-sal:

Art. 50, § 2º Os recursos da participação especial serão distribuídos na seguinte proporção: I - 42% (quarenta e dois por cento) à União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;

II - 34% (trinta e quatro por cento) para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

III - 5% (cinco por cento) para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

IV - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal, se for o caso, de acordo com os seguintes critérios:

a) os recursos serão distribuídos somente para os Estados e, se for o caso, o Distrito Federal, que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto na alínea “a” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea “a” do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso II do § 2º deste artigo;

b) o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE), de que trata o art. 159 da Constituição;

c) o percentual que o FPE destina aos Estados e ao Distrito Federal, se for o caso, que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto na alínea “a” será redistribuído entre os demais Estados e o Distrito Federal, se for o caso, proporcionalmente às suas participações no FPE;

d) o Estado produtor ou confrontante, e o Distrito Federal, se for produtor, poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata este inciso, desde que não receba recursos em decorrência do disposto na alínea “a” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, na alínea “a” do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso II do § 2º deste artigo;

e) os recursos que Estados produtores ou confrontantes, ou que o Distrito Federal, se for o caso, tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista na alínea “d” serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata este inciso;

V - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios de acordo com os seguintes critérios:

a) os recursos serão distribuídos somente para os Municípios que não tenham recebido recursos em decorrência do disposto nas alíneas “b” e “c” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas “b” e “c” do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso III do § 2º deste artigo;

b) o rateio dos recursos do fundo especial obedecerá às mesmas regras do rateio do FPM, de que trata o art. 159 da Constituição;

c) o percentual que o FPM destina aos Municípios que serão excluídos do rateio dos recursos do fundo especial em decorrência do disposto na alínea “a” será redistribuído entre Municípios proporcionalmente às suas participações no FPM;

d) o Município produtor ou confrontante poderá optar por receber os recursos do fundo especial de que trata este inciso, desde que não receba recursos em decorrência do disposto nas alíneas “b” e “c” dos incisos I e II do art. 42-B da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, nas alíneas “b” e “c” do inciso II dos arts. 48 e 49 desta Lei e no inciso III do § 2º deste artigo;

e) os recursos que Municípios produtores ou confrontantes tenham deixado de arrecadar em função da opção prevista na alínea “d” serão adicionados aos recursos do fundo especial de que trata este inciso. (BRASIL, 2012)

Todavia, em razão do já mencionado entrave federativo, essa lei foi questionada no Supremo Tribunal Federal (STF), que suspendeu sua eficácia em sede de medida cautelar proferida na ADI 4917, nos seguintes termos:

(...) Pelo exposto, na esteira dos precedentes, em face da urgência qualificada comprovada no caso, dos riscos objetivamente demonstrados da eficácia dos dispositivos e dos seus efeitos, de difícil desfazimento, defiro a medida cautelar para suspender os efeitos dos arts. 42-B; 42-C; 48, II; 49, II; 49-A; 49-B; 49-C; § 2º do art. 50; 50-A; 50-B; 50-C; 50-D; e 50-E da Lei Federal n. 9.478/97, com as alterações promovidas pela Lei n. 12.734/2012, ad referendum do Plenário deste Supremo Tribunal, até o julgamento final da presente ação. (BRASIL, 2013)

Essa preocupação com a repartição financeira do produto do petróleo, independente da legitimidade ou não do pleito dos entes federados não produtores ou não confrontantes, é rodeada por razões econômicas e não em busca da melhoria da qualidade de vida. Como será visto, as localidades atingidas direta e indiretamente pela exploração do petróleo não possuem dados proporcionais entre produção econômica e aumento da qualidade de vida da população.

Em razão disso, defende-se que as estratégias que orientam as políticas econômicas do petróleo tornam impossível a abertura do mercado a outras formas de conhecimento, pois estão fundadas em razões ideológicas que objetivam o mundo e não buscam minorar os efeitos sociais e ambientais negativos da economia de mercado globalizante (LEFF, 2006, p. 131),

Para além dessas alterações, a descoberta do pré-sal também levou o Estado a determinar que a Petrobras fosse a operadora única de todos os blocos contratados sob o regime

de partilha e com direito à participação mínima de 30% nos consórcios de exploração, conforme pode ser observado nos artigos 10, 20 e 30 da Lei n.º 12.351/2010, abaixo transcritos (BERCOVIC, 2015, p. 577-578), o que representa mais alteração positiva e tentativa de neonacionalizar o petróleo, em que pese sofram as mesmas críticas da racionalidade ambiental acima citadas:

Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:
(...)
III - propor ao CNPE os seguintes parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção:
(...)
c) a participação mínima da Petrobras no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento);
(...)
Art. 20. O licitante vencedor deverá constituir consórcio com a Petrobras e com a empresa pública de que trata o § 1º do art. 8º desta Lei, na forma do disposto no art. 279 da Lei nº 6.404, de 15 de dezembro de 1976.
(...)
Art. 30. A Petrobras, na condição de operadora do contrato de partilha de produção, deverá: (...) (BRASIL, 2010)

Todavia, a exemplo do que ocorreu na época do surgimento do regime de concessão (BERCOVIC, 2011, p. 252), a Lei n.º 13.365/2016 alterou o artigo 10, inciso III, alínea “c” da Lei n.º 12.351/2010 e, com isso, retirou da Petrobras a obrigatoriedade de ser responsável pela condução e execução de todas as atividades de exploração do pré-sal (operadora única). Abaixo está a redação literal do dispositivo legal:

Art. 10. Caberá ao Ministério de Minas e Energia, entre outras competências:
III - propor ao CNPE os seguintes parâmetros técnicos e econômicos dos contratos de partilha de produção:
c) a indicação da Petrobras como operador e sua participação mínima, nos termos do art. 4º;

A estatal, com essa alteração, passou a exercer a função de operadora apenas nos termos e nos blocos da proposta apresentada pelo Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) à Presidência da República (artigo 4º, §2º da Lei n.º 12.351/2010 alterado pela Lei n.º 13.365/2016, abaixo citado), o que vem a enfraquecer o modelo “neonacionalista e neodesenvolvimentista” (AQUINO, 2017, p. 109), que se moldava com o regime de partilha de produção.

Art. 4º O Conselho Nacional de Política Energética (CNPE), considerando o interesse nacional, oferecerá à Petrobras a preferência para ser operador dos blocos a serem contratados sob o regime de partilha de produção.

§ 1º A Petrobras deverá manifestar-se sobre o direito de preferência em cada um dos blocos ofertados, no prazo de até 30 (trinta) dias a partir da comunicação pelo CNPE, apresentando suas justificativas.

§ 2º Após a manifestação da Petrobras, o CNPE proporá à Presidência da República quais blocos deverão ser operados pela empresa, indicando sua participação mínima no consórcio previsto no art. 20, que não poderá ser inferior a 30% (trinta por cento). (BRASIL, 2016)

Diante dessa reforma, a inadequação do regime de concessão para exploração do pré-sal que havia sido vislumbrada nos idos dos anos 2000 passou a ser desconsiderada, tendo em vista que a Lei n.º 13.365/2016 (BRASIL, 2016) aproxima o regime de participação ao de concessão. O regime de participação ou de partilha que, como assevera Hommerding (2013, p. 106), possibilitava ao setor petrolífero atingir os fins constitucionais de realizar o desenvolvimento nacional, reduzir as desigualdades sociais e regionais e exercer a soberania nacional fica ainda mais distante de alcançar tais objetivos.

Essa aproximação entre modelo de partilha e de concessão está clara. O fato de a Petrobras não ser operadora única e a autorização de outras empresas privadas serem operadoras dos blocos do pré-sal se assemelham à permissão da exploração do petróleo por outras empresas privadas sob o regime de concessão na década de 1990, que representou uma abertura do mercado do petróleo às influências externas e às políticas neoliberais (ALVES, 2017, p. 138-141) e a retirada da Petrobras da posição de “executora única do monopólio” sobre o petróleo quando do advento da Emenda Constitucional n.º 09/1995 (BERCOVIC, 2011, p. 252).

Diante disso, observa-se que as últimas alterações na regulação da exploração do petróleo não têm valorizado esse recurso natural como bem relacionado com a soberania nacional, muito menos possibilitado a gestão plural sobre esse recurso, e atribuído significado aos valores produtivos e culturais locais sem prejuízo do saber posto (LEFF, 2006, p. 312-313).

Inclusive, o Relatório de desenvolvimento humano da ONU de 2011 aponta que o progresso em desenvolvimento humano só pode ocorrer se forem tomadas todas as medidas globais para a redução dos riscos ambientais e da desigualdade, o que naturalmente toca a abordagem e efetivação da exploração do petróleo considerando sua importância para o desenvolvimento nacional, para redução das desigualdades sociais e erradicação da pobreza, o que tange a valorização da alteridade e da diversidade cultural.

5 DOS LIMITES DA GESTÃO PÚBLICA E A INEFETIVIDADE DO REGIME DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO

5.1 A incapacidade da gestão do atual regime do petróleo em dar a sustentabilidade a instrumentos que assegurem os interesses das camadas sociais aliadas do processo de acumulação de capital do capitalismo

A gestão pública pode ser definida, de acordo com Starling (2002, p. 09-10), como o processo que reúne e utiliza recursos para enfrentar e solucionar os problemas vivenciados por uma comunidade. Em outros termos, trata-se do método que o governo exerce sua autoridade nas decisões de interesse público.

Com isso, esse conceito de gestão pública está atrelado a uma mera organização procedimental do modo pelo qual a autoridade pública deve exercer seu poder delegado pelo povo.

Lynn Jr. (2010, p. 33-34) assevera que o conceito de gestão pública se confunde com o de governança, vinculando-o, assim como afirma Starling, a um regime de leis e regras que devem ser seguidas na tomada de decisões pelo administrador.

Fato é que tais conceitos se divorciam da ideia de gestão que é anunciada por Enrique Leff (2015, p. 322-323), segundo o qual, a sociedade civil deve ser integrada nas decisões que envolverem as estratégias e o aproveitamento dos recursos naturais. Nesse contexto, a ideia de gestão não está aliada a termos processuais, mas aos efeitos reais que podem emergir na vida das pessoas a partir da execução de políticas públicas.

Diante disso, o conceito de gestão pública aqui utilizado é a concepção ampla de Pierre e Peters (2000, p. 166-188), os quais não restringem o termo a processos e o incluem como a principal fonte de ligação entre Estado e sociedade civil, de modo que a implementação de políticas públicas leve em consideração as demandas da sociedade e que, portanto, amolda-se aos argumentos de Leff, acima mencionados. Assim sendo, a gestão pública é uma via de mão dupla consistente em implementar políticas públicas e conferir importância às demandas dos atores privados.

Todavia, conforme observado ao longo dos capítulos anteriores, não há indícios de que as medidas adotadas no regime do petróleo tenham considerado, especialmente nos últimos anos, as demandas da população no sentido de atender as necessidades de todas as camadas sociais.

Conforme asseverado por Alves (2017, p. 106), não existe, na atual forma de administrar a riqueza natural petrolífera, uma relação proporcionalmente positiva entre a receita produtiva obtida com a exploração desses recursos e a efetiva promoção do desenvolvimento econômico e social tendente a gerar bem-estar social às populações das comunidades atingidas direta e indiretamente.

Tendo isso em vista, a fim de demonstrar as afirmações de que a administração dessa riqueza não tem sido adequada à gestão pública como via de mão dupla, a seguir serão utilizados os estados da Bahia, do Rio Grande do Norte e de Sergipe, os quais estão entre os cinco estados com maior número de campos produtores do petróleo no Brasil, consoante afirma o boletim de produção do petróleo e gás natural referente a janeiro/2019, divulgado pela Agência Nacional de Petróleo – ANP (2019).

No que se refere ao Estado da Bahia, Costa (2018, p. 54-55) realizou uma pesquisa da situação de desenvolvimento dos municípios do Recôncavo Baiano e concluiu que inexistência diferença entre os municípios produtores e os não produtores do petróleo. De acordo com a pesquisa, a presença do petróleo e sua exploração não é sinônimo de desenvolvimento. Os municípios produtores de petróleo não apresentam indicativos de maior promoção de bem-estar à população quando comparados aos municípios que não são produtores do petróleo e seus derivados.

De fato, o índice de desenvolvimento criado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, que utiliza a saúde, a educação e emprego e renda para avaliar o crescimento da qualidade de vida nas municipalidades, também aponta no sentido acima anunciado. De acordo com as tabelas 1 e 2, dentre os dez municípios mais desenvolvidos na Bahia, apenas três possuem a riqueza petrolífera, enquanto que há municípios com esse bem (FIEB, 2018, p. 16-18) nas piores posições em desenvolvimento, como é o caso de Camamu, onde há a Bacia Camamu-Almada (PETROBRAS, 2012b, p. 11).

TABELA 1 – RANKING DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS BAIANOS COM PETRÓLEO (continua)

Município	IFDM	Posição
Mata de São João	0,745	3º
Salvador	0,731	6º
Santo Antônio de Jesus	0,724	7º
Cruz das Almas	0,690	15º
Dom Macedo Costa	0,685	17º
São Felipe	0,680	19º
Governador Mangabeira	0,641	37º
Candeias	0,638	45º
Mucuri	0,627	53º
Varzedo	0,624	57º

Santo Amaro	0,615	65º
Salinas da Margarida	0,612	69º
São Gonçalo dos Campos	0,611	74º
São Felix	0,610	77º
Ilhéus	0,605	86º
Cabaceiras do Paraguaçu	0,598	100º
Santa Teresinha	0,595	104º
Muritiba	0,592	109º
Sapeaçu	0,591	110º
Muniz Ferreira	0,576	147º
Cachoeira	0,575	150º
Castro Alves	0,567	160º
Itatim	0,565	165º
Conceição do Almeida	0,557	180º
Canavieiras	0,538	212º
Nazaré	0,532	229º
Jaguaripe	0,527	241º
Aratuípe	0,526	244º
Maraú	0,524	249º
São Miguel das Matas	0,521	257º
Maragogipe	0,518	269º
Camamu	0,510	292º
Itacaré	0,492	329º
Uruçuca	0,477	354º

Fonte: FIRJAN (2018) (conclusão)

TABELA 2 – MUNICÍPIOS BAIANOS SEM PETRÓLEO ENTRE OS DEZ MAIS DESENVOLVIDOS DO ESTADO

Município	IFDM	Posição
Luís Eduardo Magalhães	0,778	1º
Lauro de Freitas	0,772	2º
Brumado	0,742	4º
Jaborandi	0,735	5º
Guanambi	0,722	8º
Barreiras	0,714	9º
Porto Seguro	0,706	10º

Fonte: FIRJAN (2018)

No Estado do Rio Grande do Norte, a realidade é a mesma. Ao analisar as tabelas 3 e 4 abaixo, as quais também foram produzidas com base no índice desenvolvido pelo FIRJAN/2018 (Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro), pode-se verificar que Municípios onde há petróleo, como é o caso de Upanema, Pendências e Caraúbas (SILVA, 2007, p. 57) possuem índice de desenvolvimento menor do que localidades em que não existe petróleo. Inclusive, os dez municípios com melhor índice de desenvolvimento não possuem a riqueza petrolífera.

TABELA 3 – RANKING DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS POTIGUARES COM PETRÓLEO

Município	IFDM	Posição
Mossoró	0,702	16º
Areia Branca	0,695	21º
Guamaré	0,694	22º

Alto do Rodrigues	0,692	25°
Açú	0,667	54°
Apodi	0,663	58°
Macau	0,654	67°
Governado Dix-Sept. Rosado	0,651	73°
Caraúbas	0,633	99°
Porto do Mangue	0,626	110°
Pendências	0,619	117°
Felipe Guerra	0,576	154°
Carnaubais	0,555	160°
Upanema	0,554	161°

Fonte: FIRJAN (2018)

TABELA 4 - MUNICÍPIOS POTIGUARES SEM PETRÓLEO ENTRE OS DEZ MAIS DESENVOLVIDOS DO ESTADO

Município	IFDM	Posição
São Bento do Norte	0,792	1°
Pedra Grande	0,777	2°
Parnamirim	0,764	3°
São José do Seridó	0,757	4°
Natal	0,756	5°
Carnaúba dos Dantas	0,753	6°
Ipuêira	0,724	7°
Parelhas	0,724	8°
Currais Novos	0,723	9°
Goianinha	0,722	10°

Fonte: FIRJAN (2018)

Diante disso, observa-se que municípios não produtores de petróleo, mesmo não possuindo o incremento econômico do petróleo, apresentam índice de desenvolvimento equivalente ou maior do que os municípios que são produtores de petróleo e, portanto, possuem maior riqueza econômica.

Negreiros (2015, p. 65) e Silva (2007, p. 54-55) trazem a realidade do Município de Guamaré, também localizado no Estado do Rio Grande do Norte, e argumentam a mesma desproporção acima apontada. Com efeito, de acordo com ambos os estudos, o Município de Guamaré aparece como uma das maiores rendas *per capita* do país em virtude de ser uma localidade rica em petróleo, mas não demonstra, especialmente quando comparado a localidades onde não há riqueza petrolífera, êxito em reverter o incremento econômico em melhor qualidade de vida à população.

No estado de Sergipe, esse panorama também é verificado, uma vez que municípios produtores de petróleo, observados a partir de mapa geológico do Serviço Geológico do Brasil – CPRM (2001) e em pesquisa realizada por Silva, Santana e Farias (2014, p. 83-88), como Divina Pastora e Siriri, apresentam índice de desenvolvimento equivalente ou menor do que municípios não produtores, como é o caso de Arauá e Macambira. As tabelas 5 e 6, além disso, demonstram que seis entre os dez mais desenvolvidos do estado sergipano não possuem a

riqueza petrolífera, enquanto que localidades com petróleo, como Serra Grande, estão entre as piores posições referente ao desenvolvimento e qualidade de vida.

TABELA 5 – MUNICÍPIOS BAIANOS SEM PETRÓLEO ENTRE OS DEZ MAIS DESENVOLVIDOS DO ESTADO

Município	IFDM	Posição
Itabaiana	0,683	2º
Ribeirópolis	0,676	4º
Cristinápolis	0,661	7º
Centro de São João	0,661	8º
Araúá	0,660	9º
Macambira	0,658	10º

Fonte: FIRJAN (2018)

TABELA 6 - RANKING DE DESENVOLVIMENTO DOS MUNICÍPIOS SERGIPANOS COM PETRÓLEO

Município	IFDM	Posição
Aracajú	0,718	1º
Rosário do Catete	0,681	3º
Barra dos Coqueiros	0,665	5º
Estância	0,663	6º
Carmópolis	0,653	11º
São Cristóvão	0,644	13º
Pacatuba	0,618	23º
Itaporanga D'ajuda	0,616	24º
Siriri	0,610	27º
Pirambu	0,609	29º
Japaratuba	0,607	32º
Maruim	0,595	39º
Divina Pastora	0,586	43º
Santo Amaro das Brotas	0,560	59º
Riachuelo	0,541	65º
Brejo Grande	0,538	66º

Fonte: FIRJAN (2018)

Vislumbra-se, portanto, que os índices de desenvolvimento dos municípios do estado sergipano também demonstram que municípios não produtores de petróleo apresentam desenvolvimento equivalente ou maior do que municípios que detêm maior riqueza econômica proveniente da produção de petróleo.

No mesmo sentido afirmado por Alves, por Costa e pelos dados acima apresentados, Postali e Nishijima (2008, p. 15) afirmam que a produção de petróleo na localidade não faz com que ela tenha um maior nível de desenvolvimento e consiga promover maior bem-estar à população.

Esses dados levam ao questionamento da efetividade do regime de exploração do petróleo. De acordo com eles, o projeto de desenvolvimento que visa ao aumento da produção e incremento da arrecadação através da exploração desse bem natural não consegue demonstrar

efetividade do ponto de vista socioambiental, não havendo dados concretos de que as comunidades afetadas têm obtido melhorias à sua qualidade de vida.

Com isso, o regime de exploração do petróleo, mesmo se baseando em um discurso em que o mercado é capaz de valorizar a natureza e realizar justiça social, apresenta-se como um processo que se afasta da conservação da natureza e da reprodução social. Isso se relaciona com o argumentado por Leff (2006, p. 140-142), de que o regime de produção do mercado globalizado internaliza o ambiente e as questões sociais através da racionalidade econômica e, com isso, termina gerando pobreza, degradação ambiental e marginalização social.

Apesar de existirem diversas previsões na Constituição Federal de 1988 que orientam a gestão pública a agir com deferência à participação social, observa-se que a gestão desses recursos não permite que a população interessada atue de forma ativa, deliberativa e livre das determinações do mercado. Isso prejudica a possibilidade de obtenção de resultados positivos em direção ao desenvolvimento socioambiental.

Em âmbito constitucional, a participação social foi prevista em favor da criança, do adolescente e do jovem, consoante previsão no artigo 227, §1º, para estabelecer a participação de entidades não governamentais nos programas de assistência integral à saúde promovidos pelo Estado.

Art. 227, § 1º O Estado promoverá programas de assistência integral à saúde da criança, do adolescente e do jovem, admitida a participação de entidades não governamentais, mediante políticas específicas e obedecendo aos seguintes preceitos:

O artigo 10 também prevê a participação em favor dos trabalhadores para que possam atuar de forma paritária com os empregadores nos colegiados de órgãos públicos sempre que seus interesses estiverem em discussão (“Art. 10. É assegurada a participação dos trabalhadores e empregadores nos colegiados dos órgãos públicos em que seus interesses profissionais ou previdenciários sejam objeto de discussão e deliberação”).

Ainda em sede constitucional, o artigo 37, §3º traz um mandado constitucional de regulamentação da participação do usuário na formulação de reclamações acerca da prestação de serviços públicos (“Art. 37, (...) § 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:”).

O artigo 194, parágrafo único, inciso VII, por sua vez, trata da participação dos empregados na organização da seguridade social, o artigo 198, inciso III orienta no sentido da participação da comunidade nas ações e serviços públicos de saúde em geral, e o artigo 204, inciso II, da participação da população nas ações governamentais de assistência social:

Art. 194, Parágrafo único. Compete ao Poder Público, nos termos da lei, organizar a seguridade social, com base nos seguintes objetivos: (...) VII - caráter democrático e descentralizado da administração, mediante gestão quadripartite, com participação dos trabalhadores, dos empregadores, dos aposentados e do Governo nos órgãos colegiados.

(...)

Art. 198. As ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: (...) III - participação da comunidade.

(...)

Art. 204. As ações governamentais na área da assistência social serão realizadas com recursos do orçamento da seguridade social, previstos no art. 195, além de outras fontes, e organizadas com base nas seguintes diretrizes: (...) II - participação da população, por meio de organizações representativas, na formulação das políticas e no controle das ações em todos os níveis. (BRASIL, 1988)

Especificamente a respeito da gestão do petróleo, não há previsão constitucional e infraconstitucional que trate da participação das comunidades no tocante à escolha do local para exploração dessa riqueza petrolífera, nem mesmo do modo como serão distribuídos os recursos obtidos com essa exploração.

Apenas em cenário infralegal, há previsão de participação social para os casos que necessitam de licença ambiental para funcionar. Trata-se da Resolução n.º 237/1997, que trata do licenciamento ambiental, a qual prevê, no artigo 20, que os entes federados devem criar Conselhos de Meio Ambiente e propiciar a participação social. No artigo 3º combinado com o Anexo I da mesma resolução, há a possibilidade da realização de audiência pública para atividades que explorem atividade de perfuração de poços e produção de petróleo e gás natural quando o órgão ambiental entender necessário ou houver requerimento de (i) entidade civil, do (ii) Ministério Público ou de (iii) cinquenta ou mais cidadãos, nos termos do artigo 2º da Resolução n.º 09/1987 do CONAMA. Todos seguem transcritos em seguida, respectivamente:

Art. 20 - Os entes federados, para exercerem suas competências licenciatórias, deverão ter implementados os Conselhos de Meio Ambiente, com caráter deliberativo e participação social e, ainda, possuir em seus quadros ou a sua disposição profissionais legalmente habilitados.

Art. 3º- A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/RIMA), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Art. 2º - Sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública.

Contudo, os preceitos de participação social compõem os textos constitucional, infraconstitucional e infralegal apenas como meras palavras em papel, não sendo verificado em concreto que a participação das comunidades no processo de planejamento, execução e fiscalização dos planos e projetos de governo tenha ocorrido de modo deliberativo.

Exemplo disso está no caso do Comperj, objeto de estudo realizado pela plataforma Dhesca – Relatoria do Direito Humano ao Ambiente (FAUSTINO; FURTADO, 2013, p. 15-17) – a respeito do complexo petroquímico do Rio de Janeiro, localizado na Baía de Guanabara. Observou-se que houve uma injustificada fragmentação do licenciamento ambiental entre áreas das “principais instalações” e setores de “infraestrutura externa associada ao Comperj”. Isso, para os autores, prejudicou o exercício da democracia pela comunidade para implementação do empreendimento.

Similarmente, na Bacia de Santos, a qual está localizada do sul do Rio de Janeiro e ao norte de Santa Catarina (GASPAR, 2018, p. 15-16), a análise dos impactos sociais e ambientais foi realizada de forma fragmentada e parcial, causando prejuízos à participação social.

Já na Ilha da Maré, localizada no Estado da Bahia, conforme noticiado pela Organização Racismo Ambiental (2017), a comunidade pesqueira sente dificuldade de viver do produto da economia local em razão do regime de exploração do petróleo empregado na localidade. De acordo com a população local, o empreendimento petrolífero causa servidão, exclusão social, gera contaminação e destrutura a economia local.

Todas essas situações demonstram a desvalorização da natureza e o desenraizamento cultural que, conforme afirmado por Leff (2006, p. 158), são características da globalização econômica insustentável que se funda na racionalidade econômica. A racionalidade ambiental, por outro lado, propõe o rompimento da política do único e globalizado, em favor de uma nova política do lugar, que valorize a diferença e a alteridade (LEFF, 2006, p. 159).

De acordo com Lyra (1996, p. 176), a abstração da participação comunitária está fundada na incapacidade da grande maioria dos detentores do poder político em aceitar a relevância prática da participação social para consecução do desenvolvimento local, regional e nacional de forma efetiva. Há, de fato, uma dificuldade em incluir os diversos setores sociais nos debates e em revalorizar as razões e lutas sociais diretas que orientaram a redemocratização do país.

Todavia, conforme afirma Leff (2006, p. 501), as comunidades das localidades devem e estão crescendo no movimento de resistência, têm reivindicado pelos seus espaços e pelos seus direitos, como será observado à frente. Argumenta-se que o mesmo deve acontecer nas comunidades afetadas direta e indiretamente pelo regime de exploração do petróleo.

Atualmente o principal instrumento com a finalidade de garantir a participação social nas decisões de interesse coletivo é a audiência pública. O Orçamento Participativo, por exemplo, ocorre por meio de audiências públicas e decorre do princípio da transparência da gestão fiscal previsto no artigo 48, §1º, inciso I da Lei de Responsabilidade Fiscal (“A transparência será assegurada também mediante: I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos”).

Mas esse debate orçamentário é uma mera formalidade sem eficácia prática. Isso porque ele não possibilita que a comunidade participe ativamente da gestão pública em busca do reconhecimento de seus direitos, do uso e do manejo dos recursos naturais à sua disposição (LEFF, 2006, p. 500).

Lyra (2005, 117-118) ao tratar do assunto, afirma que o orçamento participativo busca efetivar a justiça social e melhorar a prestação do serviço público, além de permitir o surgimento do espaço de cogestão dos recursos públicos. Mas o observado, em sentido material, é que as deliberações das diversas comunidades não são vinculantes, servindo apenas de orientação à Administração para tomada de decisões de interesse coletivo (SOBOTKA, 2004, p. 107).

Esse instrumento, portanto, não possibilita que a população possa gerir diretamente os recursos que estão à sua disposição, como delibera a racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 487), isto é, em valorização da diversidade cultural e da inclusão das comunidades impactadas nos debates e a permitir a autogestão dos recursos que estão à disposição no âmbito local.

Em verdade, tais debates participativos são apropriados pela racionalidade econômica, uma vez que visam à política do consenso e ajustamento das vontades dos diferentes atores sociais em busca de um futuro comum. Nesse ponto, a racionalidade ambiental se opõe a Habermas (1989, p. 33) e a John Rawls (2002, p. 57), os quais defendem o consenso e o alcance de objetivos comuns, enquanto aquela está baseada em uma nova política, de alteridade e da diferença. Ela sustenta que a busca pelo consenso é algo totalitário que, ao final, gera exclusão social e impossibilita a prática da diversidade.

Além da desproporção entre crescimento econômico e desenvolvimento humano nas localidades atingidas e impactadas pela exploração do petróleo e da participação popular instrumental, há registros de efeitos negativos a culturas produtivas locais.

Na Baía de Guanabara, a população denuncia prejuízos ao exercício da pesca artesanal e a ausência de políticas públicas em benefício e manutenção da produção pesqueira. A realidade vivida pela comunidade foi retratada por Alexandre Anderson, um dos representantes da comunidade atingida pelo empreendimento petrolífero (FAUSTINO; FURTADO, 2013, p. 10):

Além da falta do pescado, da falta de políticas públicas para a categoria, além da grande área de exclusão da pesca, criada pelas empresas petroquímicas na Baía de Guanabara, além de dividir espaço com grandes navios rebocadores, dentre outros problemas que enfrentamos no dia a dia, temos a morte à nossa espreita. Só porque queremos continuar a pescar, a fazer o que os nossos bisavós e avós faziam e nossos pais nos ensinaram, que é tirar o sustento do mar, em harmonia com o meio ambiente! É pedir muito?

Já no Município de Mossoró, no Estado do Rio Grande do Norte, Freitas e Siqueira Filho (2018, p. 1033) trazem relato de morador da zona rural que evidencia o prejuízo ao modo de levar a vida de forma saudável, ao mencionar que:

Aconteceu perda de muito mato que eles têm que passar com os caminhões aí nuns trechos nem nasce mais. A gente tinha uma área plantada com milho e feijão pra consumo próprio, aí a Petrobras desapropriou aquela área pra montar a base deles. Quando eles desapropriaram, não avisaram com antecedência não. Logo a gente não tinha conhecimento de nada e nem podia reclamar. Eles pagaram quanto eles quiseram, não conversaram com a gente pra perguntar quanto a plantação valia não. Porque o certo seria eles avisarem e dizer: “vamos chamar um técnico para avaliar com você quanto foi de prejuízo”, mas nada disso aconteceu.

Na Bacia de Campos, por sua vez, jazida do pré-sal localizada no litoral sul do estado do Espírito Santo, também há dados que afetam a realidade socioeconômica da região, bem como relatos de danos ambientais, conforme relatório de impacto ambiental produzido pela Petrobras e divulgado pelo Greenpeace Brasil (2012a, p. 39). Antes mesmo da instalação do empreendimento, foi verificado que a pesca artesanal constitui um dos principais fatores econômicos dos atingidos, e a instalação causaria danos a essas atividades, obrigando a comunidade a migrar para outras localidades em busca de praticar sua atividade produtiva.

Esse efeito migratório também é sentido na região do Rio de Janeiro. De acordo com Rocha (2013, p. 122), a atividade petrolífera tem impactado a região e impulsionado a migração da população para os centros urbanos e intensificado o processo de urbanização. Em

decorrência disso, segundo o autor, a população tem se estabelecido em localidades carentes de serviços básicos. Observa-se, portanto, que, em decorrência da lógica do regime de exploração do petróleo, há aumento de situações de vida indesejadas e conflitantes com os objetivos constitucionais.

Nesse sentido, diante dos objetivos trilhados com a forma de gestão atual, a população atingida direta e indiretamente pelos empreendimentos do petróleo somente possui acesso a direitos se abrir mão da terra, território, dos meios de trabalho e do exercício autônomo de seus direitos políticos e civis, já que são vítimas do autoritarismo camuflado realizado pela racionalidade de mercado, a qual justifica a implantação de seu empreendimento através de chantagem econômica, social e política.

Diante desses fatos, observa-se que a gestão pública (PIERRE; PETERS, p. 166-188) não tem sido realizada de modo a primar pela realização de políticas públicas em consideração aos interesses dos diversos setores da sociedade, e manifesta-se como causa da inefetividade da exploração do petróleo.

É necessária uma reviravolta no modo de gestão desse recurso natural, de modo a conferir maior importância aos valores humanitários, a valorizar a diversidade cultural e permitir a implantação da política da diferença na sociedade (LEFF, 2006, p. 263). Através da racionalidade ambiental, autoriza-se que as comunidades possam gerir os recursos que estão à sua disposição de forma paralela ao modelo de aproveitamento e produtivo já estabelecido.

5.2 A ausência de realização de políticas públicas para formação de produção a partir de diretrizes ecológicas sustentáveis, de princípios de equidade e da autogestão das comunidades

O exercício da gestão pública, entendida como modo de realizar políticas públicas em vista dos interesses da sociedade civil (PIERRE; PETERS, 2000, p. 166-188), sobretudo em sociedades que historicamente são dependentes dos países desenvolvidos, precisa acontecer de forma distinta da imposta pelo modelo hegemônico, haja vista as distinções socioculturais e históricas entre elas.

Isso permite que as diversas comunidades historicamente excluídas, como comunidades ribeirinhas, agrícolas, a grande massa de trabalhadores e a periferia urbana, possam gerenciar diretamente os recursos naturais produtivos que estão à sua disposição. Do mesmo modo, é necessário alterar o modelo de participação no processo de tomada de decisão

a respeito das medidas de gestão pública tomadas pelos poderes constituídos, a fim de fazer com que exista interdependência entre políticas públicas e as demandas da sociedade, nos moldes de gestão defendidos por Pierre e Peters (2000, p. 166-188).

Pelo que fora observado no tópico anterior, nas localidades em que é explorado o petróleo, não há desenvolvimento social significativo, as comunidades sentem a necessidade de migrar para outras localidades em busca de melhores condições de vida, e existem prejuízos para prática produtiva cultural, como na agricultura e na pesca.

Isso decorre do modelo de gestão urbana vigente, o qual atende aos interesses das camadas sociais privilegiadas, compostas pela minoria da população, não se preocupando com o desenvolvimento local, regional e nacional, tampouco com a minoração das desigualdades sociais.

De fato, o regime de gestão pública atual está fundado em fatores homogêneos e impositivos, o qual é posto como ponto mais alto do desenvolvimento político. As decisões tomadas com base nesse modelo de gestão estão fundadas nas escolhas dos representantes democraticamente eleitos pelo povo, de modo que este se submete às decisões tomadas (SHETH, 2002, p. 110) e não vê reflexo positivo dessas decisões no sentido da melhoria das condições de vida locais.

Domingues (2014, p. 66), a respeito da implementação de políticas públicas relacionadas ao petróleo, afirma que há uma dificuldade em elaborar políticas públicas que considerem os fatores ambientais e os processos produtivos no espaço. Essas dificuldades, na verdade, estão relacionadas com a desconsideração das práticas produtivas culturais por parte dos gestores públicos, os quais valorizam os negócios eleitos pela lógica de mercado orientada pela racionalidade econômica, conforme sustenta Dias (2015, p. 149), ao tratar da gestão das praias e que também se aplica à gestão do petróleo em terra e no mar.

Como argumentam Santana e Sousa (2012, p. 117-118), a gestão pública atual considera determinante o processo produtivo capitalista e favorece a continuidade da forma de produção predatória. Segundo as autoras, a gestão pública tem manifestado ineficiência em alcançar os objetivos da sustentabilidade.

Nos termos argumentados por Leff (2006, p. 400), o modelo de gestão atual tem sido moldado pelo discurso do desenvolvimento sustentável e pela racionalidade econômica, pois formula políticas públicas permissivas à mercantilização dos recursos naturais e às estratégias da capitalização. Muito da dificuldade em realizar o desenvolvimento nacional

decorre da má gestão pública dos recursos naturais, especialmente da carência de maior participação dos afetados e impactos pela exploração (SILVA, 2010, p. 67-68).

O petróleo, como recurso natural e público, está inserido nesse contexto e carece de participação popular mais ativa, em sentido deliberativo, conforme orienta a racionalidade ambiental. Essa nova racionalidade orienta no sentido da autogestão dos recursos, valorizando o exercício da política da diferença e convocando a sociedade para agir em favor dos direitos coletivos, da valorização do ser e com o fito de abrir espaço para realização de outra justiça (LEFF, 2006, p. 314).

Como manifestação dessa nova racionalidade, Enrique Leff (2006, p. 489;501) cita o caso exitoso do reconhecimento da prática produtiva local e da identidade cultural das comunidades negras do litoral do Pacífico da Colômbia em 1991, bem como menciona situações que são manifestações das lutas sociais pelo direito à cultura e à valorização do ser em busca da melhor qualidade de vida, como é o caso dos seringueiros da floresta amazônica do Brasil, onde há um projeto produtivo, cultural e político estabelecido a partir da autogestão daquela comunidade.

Todavia, pelo que fora observado no tópico anterior, no regime de exploração do petróleo brasileiro, as comunidades afetadas e impactadas têm sofrido com os reflexos da atividade econômica do petróleo e têm sucumbido aos interesses do mercado, ao modelo de gestão atual e às estratégias globalizantes regidas pela racionalidade econômica.

Essas comunidades demandam uma participação mais efetiva nesse regime de exploração, a valorização da sua diversidade cultural e a manutenção do mínimo em recursos naturais que possibilitem o desenvolvimento de suas capacidades produtivas paralelamente à produção petrolífera. Desse modo, a exploração do petróleo se converterá em realmente sustentável, à luz da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 265-266), respeitosa à diversidade, à outridade e passível de realizar os objetivos constitucionais do desenvolvimento nacional, da erradicação da pobreza e da redução das desigualdades sociais.

Nesse sentido, falta, para a efetividade do regime de exploração dos recursos naturais, a implementação da autogestão democrática, que decorre da racionalidade ambiental, e valoriza a diversidade, convoca a sociedade a reivindicar uma postura heterogênea no processo de tomada de decisão, enaltece o ser, favorece a coletividade e encaminha todos ao exercício de uma nova justiça (LEFF, 2006, p. 314).

A autogestão dos recursos naturais contrapõe o modelo atual de gestão, inclui no processo produtivo os saberes não científicos e reclama a inclusão de todos os produtores, não apenas os estabelecidos pelo consenso imposto pela racionalidade econômica.

Como bem asseveram Leff e Oliveira (2016, p. 282), na sociedade moderna, as políticas públicas são dirigidas ao desenvolvimento de métodos de intervenção entrópica do meio ambiente, o que, de acordo com Beck (2002, p. 30), tem levado à configuração da sociedade de risco e impossibilitado o desenvolvimento nacional, a redução das desigualdades sociais e regionais e a garantia de bem-estar à população, já que os valores econômicos ignoram e sufocam os bens culturais, éticos e ambientais em busca do enriquecimento fácil.

A racionalidade ambiental aponta nesse sentido, argumenta que as políticas públicas atuais são insuficientes para alcançar a superação da pobreza e das desigualdades sociais. Segundo ela, o interesse político atual é modulado pelas estratégias do pensamento do desenvolvimento sustentável, aliando-se aos anseios do mercado e ignorando as incertezas dos processos econômicos e ambientais (LEFF, 2006, p. 149).

Apesar de, no Brasil, existir amparo legal para as participações sociais (FEITOSA, 2012, p. 44), fato é que a gestão dos recursos naturais atual não proporciona a participação efetiva da população e não demonstra preocupação com a outriedade. Pelo observado nos diversos casos elencados no tópico 5.1, o regime de exploração do petróleo causa prejuízos às práticas produtivas culturalmente estabelecidas, acarreta migração da população para localidades inadequadas para habitação e, portanto, não implica desenvolvimento socioambiental.

A abundância do petróleo em território nacional reflete o potencial econômico do país, mas não são observadas melhorias significativas da população em razão dos benefícios econômicos obtidos com a exploração dessa riqueza. Consoante argumentam Piquet e Serra (2007, p. 254), o grande desafio para atribuir efetividade socioambiental à exploração do petróleo está na inclusão adequada da sociedade civil.

É nesse contexto que a racionalidade ambiental se afirma. Leff (2006, p. 277) apresenta a necessidade de efetivação de uma virada democrática que “abra os canais à sustentabilidade da vida” através da democracia direta. É a partir dela que se torna possível emergir a autogestão dos recursos naturais pela comunidade, na contramão da ordem homogênea e hegemônica, mudando o rumo da sociedade em direção ao cumprimento do dever de solidariedade.

É preciso, conforme afirma Celso Furtado (2008, p. 125-135), que as políticas públicas sejam aprimoradas, de modo a valorizar o ser através da maximização da participação popular nos projetos de desenvolvimento de forma efetiva. Não se vislumbra o alcance dos objetivos constitucionais mediante a participação social tímida e sujeita às diretrizes da racionalidade econômica.

Diante disso, argumenta-se a alteração da forma de realizar políticas públicas, de modo a implantar um projeto de desenvolvimento que alie o regime de exploração do petróleo com outras formas de produção alternativas praticadas pelas comunidades afetadas e impactadas. Para tanto, entende-se que a participação social de modo deliberativo em assuntos de interesse à soberania nacional, como é o caso da riqueza petrolífera, é de substancial importância para que os objetivos constitucionais do desenvolvimento nacional e regional e redução das desigualdades sociais e regionais sejam alcançados.

O norte para tanto é indicado pela racionalidade ambiental, a qual orienta a realização de políticas públicas a partir das decisões tomadas sob a medida e critérios dos agentes sociais. A partir dela são traçados novos instrumentos para a gestão, normatizando os processos de produção a partir do interesse dos atores sociais e legitimando as suas ações na perspectiva de alcançar os objetivos da erradicação da pobreza, da redução da desigualdade, da realização do bem-estar e promoção da vida com qualidade (LEFF, 2006, p. 251).

O surgimento de um novo modelo de (auto)gestão e superação da razão de ineficácia do regime de exploração dos recursos naturais exige a virada do modelo democrático atual, o qual não permite a participação ativa das comunidades no processo de tomada de decisão. Isso é possível de acontecer através da ordem natural que decorre do regime democrático de governo, o qual possibilita a transição de um modelo para outro de sociedade, desde que não se permita sua apropriação para sobrepujar a vontade popular e, ao revés, permita a conjugação de todos os interesses em jogo.

5.3 A inefetividade da exploração do petróleo em função da negação da outriedade na gestão do petróleo

Consoante foi observado ao longo dos tópicos 5.1 e 5.2, o regime de exploração do petróleo rende frutos econômicos relevantes, mas não reflete melhoria à qualidade de vida das populações afetadas direta e indiretamente. Também se observou que ele gera prejuízos às práticas produtivas culturalmente estabelecidas, a exemplo dos casos citados de prejuízos à

agricultura e à atividade pesqueira. Ademais, em decorrência desses efeitos, a exploração do petróleo está relacionada com a migração de parte da população atingida para outros centros.

Pegado e Barbosa (2013), ao tratarem da já relatada falta de relação entre a vantagem econômica da exploração do petróleo e a melhoria da qualidade de vida das populações afetadas e impactadas, argumentam que isso decorre da separação realizada pelo ser humano entre o desenvolvimento tecnológico e a natureza, sob o crivo da racionalidade econômica.

Nesse sentido, o regime de exploração do petróleo, ao adotar práticas que caminham no sentido da unificação dos mundos de vida em prol de um “futuro comum” e em favor da “ecologização do planeta”, acaba por negar as variedades de formas de compreensão do mundo, nega outras formas de saber e de ser dos povos locais. Enfim, nega o outro cultural (LEFF, 2006, p. 377).

De fato, o observado ao longo do capítulo 5 indica que o outro cultural e as variedades de ser e saber das localidades são negadas pelo regime do petróleo, o qual tem provocado migração, extinção de práticas produtivas locais e degradação ambiental em favor do emprego de prática exploratória que atende ao interesse dos detentores do poder de capital.

Esse é o ponto em que se encaixa a crítica da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 134), a qual argumenta que o regime de produção a partir dos recursos naturais, como é o caso do petróleo, é orientado pela racionalidade econômica, não leva em conta os prejuízos socioambientais que acarreta, ignora o saber e o ser dos povos locais em favor da lógica do consenso em prol de um “futuro comum” que, na verdade, preocupa-se apenas com o proveito econômico proveniente da exploração.

Diante disso, é sugerida a necessidade de incluir as comunidades afetadas e impactadas por esse regime de exploração no processo decisório e na gestão dos recursos naturais à disposição (PEGADO; BARBOSA, 2013). Essa é a forma observada de melhorar a qualidade de vida dessas populações, isto é, a partir do respeito à diversidade cultural.

É através das bases da sociedade que se podem desenvolver estratégias passíveis de alcançar os objetivos constitucionais. Por meio da racionalidade ambiental, as comunidades locais desenvolvem estratégias para trabalhar com os recursos naturais que estão à sua disposição e mediante técnicas produtivas culturalmente estabelecidas. Desse modo, estabelece-se uma sociedade socialmente justa e ambientalmente equilibrada.

Nesse sentido,

Os movimentos sociais pela apropriação dos processos produtivos, fundados nos potenciais da natureza e da cultura, estão levando assim ao desenvolvimento de estratégias de manejo sustentável dos recursos naturais de acordo com os princípios de autonomia cultural, equidade social e justiça ambiental, internalizando as condições da natureza e a lei-limite da entropia na gestão produtiva da biodiversidade em escala local e no âmbito comunitário. (LEFF, 2006, p. 209)

Tudo se resolve, de acordo com Philippi Jr. (2000, p. 28-29), a partir “de uma visão funcional da sociedade”, através das lutas sociais pelas comunidades e pela autogestão dos recursos naturais por parte delas. Através disso, argumenta-se a possibilidade de existir uma distribuição mais equitativa da riqueza, a redução das desigualdades sociais e a melhoria da qualidade de vida.

De acordo com Leff (2006, p. 280), a autogestão comunitária dos recursos naturais é parte da nova ordem orientada pela racionalidade ambiental para atribuir senso de justiça socioambiental à ordem econômica mundial. Com efeito, o modelo atual de exploração do bem ambiental petróleo, apesar de ser economicamente rentável, não resolve as distorções sociais e não realiza justiça socioambiental.

No Brasil, a exploração do petróleo não considera as especificidades dos municípios afetados e impactados. As populações locais são submetidas a impactos socioambientais que não estão preparados para suportar (COSTA, 2017, p. 14), o que acaba dificultando as tentativas em melhorar a qualidade de vida das pessoas, mesmo em cenário local de inegável potencial econômico.

O regime de exploração do petróleo está inserido no contexto de uma sociedade centralizada e desigual, submetida aos desígnios da globalização econômica, devendo, nos termos argumentados por Leff (2006, p. 209), abrir-se às alternativas de um mundo sustentável em sociedades descentralizadas e que produzam “suas condições de vida em harmonia com seu entorno ecológico”.

A racionalidade ambiental sinaliza que a autogestão democrática dos recursos naturais pelas comunidades locais possibilita a construção de uma sociedade diferente, baseada na equidade e na sustentabilidade, orientada por padrões de produção alternativos e não excludentes (LEFF, 2006, p. 486).

Leff (2006, p. 505) cita como exemplo da autogestão democrática as Comunidades Negras do Pacífico colombiano, as quais têm buscado se afirmar no processo de produção, reapropriação e controle cultural do espaço, tudo em busca da maior e melhor qualidade de vida, sem ignorar os demais processos produtivos. Esclarece que a política da diversidade e da

resiliência cultural não é totalitária, ao contrário, é formada a partir da heterogeneidade, da alternatividade de processos simbólicos e materiais a partir da natureza.

No caso do petróleo brasileiro, como já apontado no Capítulo 1 da presente obra, esse bem natural oferece um potencial econômico enorme, fazendo com que seja considerado como bem de uso especial, de importância ímpar para o desenvolvimento nacional e para redução das desigualdades. Trata-se, com isso, de bem ambiental que está diretamente relacionado com a soberania nacional.

Todavia, os objetivos constitucionais somente são realizáveis a partir do petróleo se houver gestão democrática participativa desse recurso orientada pela racionalidade ambiental. Com efeito, o regime atualmente empregado no petróleo já se mostrou inefetivo, conforme indicativos dos tópicos 5.1 e 5.2, não demonstrando que consegue entregar melhoria de qualidade de vida à população. Falta investimento material e simbólico em técnicas produtivas alternativas a serem executadas pelas comunidades afetadas e impactadas.

Por isso, é preciso que ocorra a mobilização de ações no petróleo a partir de princípios de racionalidade ambiental, de modo a fazer com que a sociedade civil sustente a própria vida. Nesse sentido, Leff (2006, p. 484) afirma que

Os princípios de racionalidade ambiental mobilizam ações para o estabelecimento de bases de sustentabilidade e para a gestão democrática da produção rural, de maneira que sejam os atores sociais do campo aqueles que decidam e controlem os processos produtivos e não os interesses corporativos e as leis cegas do mercado. Desses princípios emerge a demanda da sociedade civil, das comunidades indígenas e dos povos da floresta pelo acesso e apropriação de seus recursos e do entorno no qual, historicamente, têm se configurado suas civilizações, dando-lhes sustentação vital e cultural. Tais demandas das comunidades procuram recuperar suas práticas tradicionais, gerar novas técnicas e apropriar-se do conhecimento científico moderno, para a autogestão de suas forças produtivas, democratizando assim os processos de produção e seus meios de vida.

De fato, o rumo em direção à sustentabilidade no petróleo depende da hibridação dos processos produtivos, considerando-se as atividades locais culturalmente estabelecidas e a promoção do desenvolvimento ecotecnológico em favor de outras formas de produção (ALVES, 2015, p. 107-108), paralela e alternativamente à exploração desse bem natural. Não se admite, diante dos reflexos socioambientais apontados nos tópicos antecedentes, a exploração petrolífera de forma homogênea orientada pela racionalidade econômica.

Celso Furtado (2008, p. 125-135), Gilberto Bercovic (2011, p. 357), Clève e Martins (2004, p. 50), além de Maria Luiza Feitosa (2012, p. 44), argumentam que os objetivos

constitucionais poderiam ser alcançados a partir da utilização dos recursos do petróleo em estratégias que provesses o desenvolvimento do mercado interno a longo prazo.

Ocorre que essas estratégias, para que sejam realmente efetivas, devem se divorciar da lógica de mercado empregada pela racionalidade econômica e serem desenvolvidas a partir de princípios de racionalidade ambiental, valorizando a diversidade cultural na produção e realizando a solidariedade na sociedade civil.

Nesse sentido, o conjunto de ações realizadas no regime de exploração do petróleo deve ser orientado pela racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 15), oferecendo uma transição para a sustentabilidade e para a democracia. Radicaliza-se o jogo democrático através das lutas sociais em busca da inclusão dos seres humanos, bem como se permite o desenvolvimento de processos produtivos em busca da autossuficiência das comunidades locais e da eliminação da pobreza.

O regime do petróleo carece, portanto, de valorização dos interesses das comunidades atingidas e impactadas, as quais demandam a garantia de condições mínimas para executarem produções alternativas em busca da própria subsistência e da melhoria das condições de vida.

A racionalidade ambiental orienta nesse sentido, tornando possível a convivência da economia global com microeconomias autossuficientes por meio da distribuição equitativa do produto do petróleo e da valorização dos saberes locais.

6 A GESTÃO DEMOCRÁTICA PARTICIPATIVA COMO CONSEQUÊNCIA DA VALORIZAÇÃO DE UM REGIME DEMOCRÁTICO CONTRA-HEGEMÔNICO E INCLUSIVO

6.1 A democracia hegemônica caracterizada como modelo elitista, não representativo e deficitário em participação popular no atual regime do petróleo

A democracia é regime político que está fundado na igualdade política, na maximização da participação popular, na valorização do exercício do espírito crítico pelo povo e na transparência das ações de governo. Isso se justifica pelo fato de que, de acordo esse modelo de regime político, o poder é titularizado pelo povo, o qual tem soberania.

Ocorre que, como assevera Michelman (1999, p. 01), para o povo decidir quais são os conteúdos e fundamentos das normas que organizam e regulam a vida em sociedade, é necessário um parâmetro de contenção. Segundo o autor, é a Constituição de cada Estado que contém os princípios que determinam os limites materiais e procedimentais ao exercício da política.

Durante o século XX, o regime democrático representativo assumiu destaque na política mundial. Iniciou-se pela demonstração do desejo pela democracia e, após as duas grandes guerras mundiais, caminhou no sentido da estabilização da democracia como procedimento eleitoral conformador da criação de formas de governo. Por essa razão, durante esse período, a democracia se apresenta procedimental e formal, além de colocar-se dirigida à legitimação de estruturas governamentais e de objetivar a autorização da tomada de decisões por determinadas pessoas que são designadas pela coletividade através de um procedimento constitucionalmente estabelecido (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 40).

Com isso, no Século XX, o exercício da soberania popular se manifesta através da democracia representativa, em que o povo elege seus representantes através do poder de sufrágio universal e lhes concede autoridade para tomar decisões em nome de todos que compõem a sociedade. Todavia, a representatividade política não tem se mostrado suficiente de atender aos interesses da coletividade, pois não representam o pluralismo social, reflete baixa participação social e tem se reduzido a questões econômicas (MARCONDES, 2011, p. 36;45).

De acordo com Norberto Bobbio (1986, p. 29), esse modelo de regime democrático foi idealizado para sociedades de pequeno porte geográfico, com relações sem tanta complexidade e com discussões menos densas do que as vislumbradas no mundo pós-Guerra

Fria, onde predomina o capitalismo e a globalização. Diante disso, bem como em vista da inexistência de uma transformação do sentido democrático, veio a ocorrer uma sensação popular de menor representação política e começou a ser verificada a pequena participação pública nos debates políticos.

Em razão desse baixo índice de participação popular nos debates de interesse coletivo, o poder político passou a ficar concentrado nas mãos de poucos representantes, que não demonstram interesse em discutir a qualidade e transformação da questão democrática e, ao contrário, preocupam-se com questões econômicas e com a ratificação desse modelo democrático.

Diante da ausência de representatividade, da mínima participação popular e da concentração do poder político, Enrique Leff (2006, p. 314) argumenta que essa forma de exercer a democracia não se mostra capaz de resolver os conflitos socioambientais que são apresentados na modernidade, como no caso do petróleo verificado no Capítulo 5. De acordo com o autor, as reivindicações pela igualdade e pela valorização de direitos humanos, em uma realidade concentrada na representatividade política e carente de participação social em prol da diferença e da diversidade cultural, não se mostram efetivas.

No caso brasileiro, a Constituição Federal prevê o regime democrático semidireto ou participativo, caracterizando-se pela predominância da democracia representativa e pela eventual democracia direta manifestada de três formas (plebiscito, referendo e iniciativa popular de lei). Isso é o que se extrai do texto da Constituição Federal (CRFB), consoante observado ao consultar o preâmbulo, o artigo 1º caput e parágrafo único e o artigo 14, *caput* e incisos I a III:

PREÂMBULO - Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para instituir um Estado Democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacífica das controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL.

(...)

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Art. 14. A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular.

Allebrandt (2010, p. 86-87) vai além e sustenta que a Constituição Federal prevê que essa democracia participativa coloca, ao lado da representação política, do plebiscito, do referendo e das leis de iniciativa popular, a participação dos segmentos representativos da comunidade nos processos de planejamento e de gestão de políticas públicas.

Todavia, como argumentam Chueiri e Godoy (2010, p. 171), a previsão do procedimento de representação política faz com que exista um movimento no sentido de frear a democracia participativa. Raciocínio semelhante é exposto por Manin (1997, p. 78-79), o qual argumenta que, nas sociedades contemporâneas, há uma tendência à formação de aliança entre democracia e representação política com vistas à realização de preceitos de origem oligárquicos.

Essa aliança, por vezes, é justificada no pretenso objetivo de manter a estabilidade democrática (SCHUMPETER, 1961, p. 321-324), sob o argumento de que a vontade da maioria popular é um simulacro, alvo de fabricação ou modulação. Argumenta-se que o povo não teria opinião formada sobre tudo e sempre existiria a predominância de uns sobre os outros. Desse modo, a democracia representativa seria a forma ideal de permitir que os líderes compitam livremente pelo voto popular e à maioria caberia apenas a eleição dos “melhores experts”, com aptidão para gerir o interesse de todos os membros da sociedade.

Todavia, o exercício representativo da democracia não deveria excluir a participação popular, mas com ela conviver, já que o poder político é do povo. Ocorre que a participação popular está prevista no texto constitucional como procedimento, sem conteúdo deliberativo, e fácil de ser flexibilizada pelos detentores do poder político.

De fato, a lógica neoliberal, conforme aponta LEFF (2006, p. 482), utiliza as previsões constitucionais e legais para demonstrar algum grau de democracia nas tomadas de decisão, mas não questiona as causas da pobreza e das desigualdades sociais e não funda as bases da produção em princípios de equidade.

Como afirma Gargarella (1998, p. 274), o regime democrático representativo que não aumenta a participação social e inclui os organismos institucionais no planejamento e na gestão pública representa um freio à democracia. Necessária, portanto, a inclusão de todos os possíveis afetados no processo de decisão e deliberação.

Esse processo inclusivo, nos termos argumentados por Leff (2006, p. 414), exige que a diversidade cultural seja valorizada e que seja conferido às comunidades locais o direito de participar da gestão dos recursos ambientais que estão à sua disposição. Essa é a

problemática encontrada no caso do petróleo brasileiro, em que as comunidades campesinas, as ribeirinhas, a grande massa de trabalhadores e a comunidade urbana enfrentam os prejuízos socioambientais apontados no Capítulo 5 em razão da falta de participação – até mesmo com prejuízo à participação no licenciamento ambiental - na gestão desse recurso natural.

Então, em razão da abstenção participativa da população nos assuntos de interesse local, a democracia não tem sido exercida em vista de objetivos qualitativos (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 42). Com efeito, a democracia atualmente praticada está voltada aos interesses econômicos dos representantes eleitos, apresenta baixa participação popular e sem conteúdo deliberativo, caracterizada pela forte separação entre as pessoas e seus representantes (MARCONDES, 2011, p. 45).

Ademais, como afirma Sheth (2002, p. 110), o modelo de democracia atual foi criado pela “teoria democrática contemporânea” e se proclama pronto e acabado ao ponto de levar a ilusão de que a humanidade atingiu seu mais alto nível de desenvolvimento político.

Diante desse cenário, é necessário quebrar paradigmas em vista da implantação de um sentimento democrático participativo e com viés respeitoso à diversidade cultural, ao meio ambiente e aos direitos sociais. Leff (2006, p. 454) aponta que a racionalidade ambiental abre espaço no campo do exercício do poder e exerce função contramajoritária, apta a quebrar os paradigmas democráticos e de funcionalizar a mobilização de processos políticos preocupados e respeitosos com a diversidade cultural.

É que a democracia atual auxilia na formação e consolidação do processo de globalização, o qual é responsável pela marginalização e exclusão social decorrentes de práticas baseadas na razão tecnológica, na lógica de mercado e na economia política. Com efeito, a ordem globalizante impõe a homogeneização das culturas e busca justificar sua suficiência para erradicar as diferenças sociais (EDLER; AYDOS, 2017, p. 710).

Todavia, essa tentativa de erradicação das diferenças por meio da homogeneização das culturas é criticada por Leff (2006, p. 495), o qual argumenta que a inclusão social e a justiça socioambiental somente são realizáveis mediante a valorização da diversidade cultural e do respeito à outridade. Isso, nos termos sustentados pelo autor, somente se realiza através da heterogeneidade cultural, que, por sua vez, demanda o exercício da democracia de forma participativa na gestão e no planejamento urbano.

No regime do petróleo, há demanda ao advento dessa ruptura. Os casos apontados no Capítulo 5 demonstram a carência em participação popular das comunidades locais no processo de exploração, em vista das restrições à participação no licenciamento ambiental

decorrente de sua frequente fragmentação, e os reflexos negativos disso do ponto de vista socioambiental, já que as considerações da sociedade civil não são avaliadas pelas autoridades.

De fato, o regime de exploração do petróleo tem demonstrado carência de diálogo com as comunidades afetadas, realizado injustiça socioambiental e causado exclusão social, migração populacional e prejuízo a práticas produtivas culturais.

6.2 Da necessidade de releitura do modelo democrático para valorização da ação direta das comunidades locais em busca da revisão das decisões que legitimam a exploração do petróleo

É importante observar que não se está a criticar o regime político democrático, ao contrário, entende-se que ele é o modelo mais adequado e consentâneo com a liberdade e igualdade, ponto que converge com a posição de Schumpeter (1961, p. 301), ao defender que problema ou dificuldade alguma há com a democracia, mas que, na verdade, o ponto embaraçoso é encontrar a maneira mais adequada de fazê-la funcionar.

De acordo com Gaspardo (2018, p. 72; 76), o modelo pelo qual é exercida a democracia atual é elitista e busca sua conservação frente às previsões formais de participação popular. Isso legitima ainda mais a assunção de forças pelas comunidades locais afetadas, como ribeirinhas, pesqueiras, rurais e a massa de trabalhadores, pelo regime de exploração do petróleo em busca de estabelecer a participação popular inclusiva e em favor da diversidade cultural, a partir do próprio conceito de democracia.

Mesmo Schumpeter sendo defensor de uma democracia elitista e procedimentalista (SANTOS; AVRITZER, 2002, p. 45), é possível extrair dos seus pensamentos (SCHUMPETER, 1961, p. 321-322) que a própria democracia funciona como meio para superação do paradigma de exercício democrático, uma vez que ela permite a ação questionadora da sobrepujação da vontade das pessoas.

A própria democracia possibilita que a forma de sua manifestação seja alterada, considerando os limites que a Constituição Federal permite e no sentido da maximização da participação popular de forma efetiva. Com efeito, a Constituição possibilita a participação da comunidade nos processos de planejamento e gestão pública (ALLEBRANDT, 2010, p. 86-87) e, como afirmou o Supremo Tribunal Federal, na ADI 4.277/DF, sob a relatoria do Ministro Celso de Mello, não se podem privar as minorias de participar ativamente das escolhas públicas:

Com efeito, a necessidade de assegurar-se, em nosso sistema jurídico, proteção às minorias e aos grupos vulneráveis qualifica-se, na verdade, como fundamento imprescindível à plena legitimação material do Estado Democrático de Direito, havendo merecido tutela efetiva, por parte desta Suprema Corte, quando grupos majoritários, por exemplo, atuando no âmbito do Congresso Nacional, ensaiaram medidas arbitrárias destinadas a frustrar o exercício, por organizações minoritárias, de direitos assegurados pela ordem constitucional.

O modo que tem sido exercida a democracia na atualidade tem sido apropriada pelo neoliberalismo social (LEFF, 2006, p. 482), conforme já observado nos tópicos 3.1 e 4.2 e, por isso, necessita de uma releitura que ela mesma permite (SCHUMPETER, 1961, p. 321-322), de modo a fazer com que a democratização da tomada de decisões e a descentralização dos processos produtivos não fiquem apenas no sentido pragmático, mas que passem à efetividade, ao questionamento das causas da pobreza e à criação de uma razão produtiva baseada em princípios de equidade e de autogestão (LEFF, 2006, p. 482-483).

Então, as lutas sociais das comunidades locais pela produção estão em sintonia com a Constituição Federal, não afrontam o regime democrático, ao contrário, reafirmam-no e abrem espaço para o questionamento do sistema político e econômico. Elas demandam que a democracia seja exercida de forma diferenciada, baseada em princípios de equidade, atento às causas da pobreza e à desigualdades sociais, de modo a legitimar a gestão dos recursos de forma direta pelas comunidades locais, mas sem conflitar com o regime de produção já estabelecido.

É verdade que a participação popular na gestão pública tem a força de pressionar os governantes a fim de que as decisões sejam tomadas em prol da inclusão social e da igualdade (VIEIRA, 2017, p. 80), mas a democracia baseada na racionalidade ambiental tem um sentido mais amplo, pois tem o condão de fortalecer as capacidades de gestão dos indivíduos de cada localidade e aumentar o potencial produtivo de cada região (LEFF, 2009, p. 338).

Através da democracia ambiental o regime de produção tem outro paradigma alternativo, que se funda no potencial ecológico de cada localidade e nas capacidades de gestão da comunidade que nela está inserida, mas que não ignora as demais formas de produção. Como afirma Leff (2009, p. 342-343), esse projeto democrático não busca um regresso ao passado fantasioso e a criação de microeconomias autossuficientes, mas a institucionalização de uma “democracia na produção”.

É em razão da carência de gestão participativa a considerar os limites ecológicos locais e as capacidades de gestão dos povos locais que o regime exploratório do petróleo não apresenta sinais de efetividade. Ele apresenta apenas sinais positivos de crescimento econômico, mas não demonstra efetividade em realizar desenvolvimento social, cultural e ambiental.

Pelo que se observa no Capítulo 5, o regime exploratório do petróleo é carente em participação social, e as comunidades ribeirinhas, pesqueiras, rurais e a grande massa de trabalhadores sofrem com a mitigação de práticas produtivas culturais, com a restrição do manejo dos recursos naturais à sua disposição, com a migração em busca de melhores condições existenciais e com a ausência de reversão dos produtos do petróleo em benefícios à qualidade de vida do povo da localidade.

De fato, no capítulo anterior foram indicados casos exemplificativos de danos ambientais que provocaram poluição dos mares e morte de peixes, de prejuízos ao exercício da pesca artesanal e das práticas rurícolas e de efeito migratório de povos das localidades em que há exploração do petróleo em busca de emprego ou de exercer seus saberes produtivos em outra localidade que seja adequada.

Leff (2006, p. 500) argumenta que sinais desse nível na exploração dos recursos naturais são demonstrações do direcionamento do processo produtivo em busca da acumulação de capital e da ausência de investimento em gestão dos recursos diretamente pelas comunidades afetadas.

Diante disso, Leff (2006, p. 473) aponta que a construção da racionalidade ambiental e o advento da produção alternativa fundada nos potenciais da natureza e da cultura demandam uma nova forma de exercer a democracia. Segundo o autor, os direitos das comunidades não consentem apenas com a melhor representatividade de seus interesses no parlamento ou nos órgãos de representação, mas demandam a legitimação de novas bases jurídicas para o desenvolvimento socioambiental, a partir da valorização da diversidade cultural e ecológica das localidades rumo à racionalidade produtiva alternativa.

A partir da maximização da participação social nos assuntos locais, especialmente quanto ao manejo dos recursos naturais e das culturas próprias, é possível promover uma democracia de alta intensidade (MELO, 2009, p. 56). Essa participação se insurge ao modelo de gestão atualmente empregado no petróleo e possibilita que, a partir da capacidade de gestão pelas comunidades locais afetadas, haja uma renovação cultural e produtiva, bem como uma reviravolta em direção ao desenvolvimento.

A racionalidade ambiental orienta nesse sentido ao realizar uma abordagem crítica sobre a lógica de mercado globalizante, bem como à forma da ação democrática praticada na atualidade. Nesses termos, o desenvolvimento socioambiental somente pode ser alcançado se houver participação social na gestão dos recursos naturais a partir das culturas locais, e não apenas submissão às decisões tomadas pelos governantes representantes e pelo mercado de

capital. Essa nova racionalidade propugna a abertura de espaço a um modelo democrático inclusivo, que se mostre heterogêneo e permissivo à gestão dos recursos a partir dos conhecimentos das comunidades locais.

Com efeito, a racionalidade ambiental, nos moldes delineados por Enrique Leff (2006, p. 251), demanda a consideração dos plúrimos interesses concorrentes, além da compatibilização de objetivos que sejam compartilhados por diversos atores sociais e que também abarquem todo o interesse estatal, de modo a possibilitar o alcance de níveis de desenvolvimento que atendam aos anseios das comunidades em suas singularidades e a superar o modelo de globalização focalizado em rentabilidade econômica.

Essa racionalidade parte da valorização da política do “ser”, do tratamento cortês com a outridade e possibilita a superação do pensamento homogêneo decorrente da política do “ter”. Com efeito, ela busca acomodar harmonicamente diversas modalidades de conhecimento para originar um sistema econômico que permita a gestão direta dos recursos pelas comunidades locais e regionais, a partir de suas próprias culturas produtivas e livres das buscas pelo consenso social produtivo que decorre da racionalidade econômica (LEFF, 2006, p. 476).

A partir da adoção desse modo de pensar, agir e ser, é possível construir uma nova racionalidade produtiva no regime do petróleo, onde a tecnologia se ajusta “às condições ecológicas e geográficas de cada unidade” e o desenvolvimento depende “dos valores culturais que definem as necessidades, desejos e aspirações de cada comunidade, em relação com o seu ambiente” (LEFF, 2009, p. 341-342).

A partir disso, ousa-se no jogo democrático e permite-se que a produção petrolífera seja realizada através de um processo social em que exista respeito ao potencial ambiental e onde sejam fortalecidas a capacidade de decisão e de gestão por cada comunidade, de modo que seus saberes tenham relevância desde a decisão de localização do empreendimento, a fim de que suas atividades não sejam prejudicadas, até a fiscalização da execução e distribuição da riqueza obtida.

Então, através da racionalidade ambiental (LEFF, 2006, p. 477) é possível realizar uma reviravolta democrática ao ponto de fazer emergir um regime de produção no petróleo que respeite os limites ambientais e as capacidades de gestão das comunidades por ele atingidas.

Desse modo, pode-se trilhar um caminho em direção ao desenvolvimento à inclusão social, contrapondo-se ao paradigma econômico e democrático em exercício (SANTOS, 2002, p. 22-27).

Nesse novo regime as decisões que legitimam a exploração do petróleo, desde a definição da localização do empreendimento, passando pela instalação e até a fiscalização da execução e distribuição do produto petrolífero, devem passar, necessariamente, pelo crivo das comunidades locais afetadas, como ribeirinhas, pesqueiras, rurais e grande massa de trabalhadores. Por elas devem passar as decisões, juntamente com as autoridades, em verdadeiro exercício de cogestão, pois são elas que detém capacidade de decisão e o poder de autogestão para o desenvolvimento de suas faculdades e do potencial produtivo da localidade (LEFF, 2009, p. 338).

De fato, consoante a democracia da produção propagada pela racionalidade ambiental, uma forma de produção não deve excluir outras, sendo possível a convivência da exploração petrolífera com a prática de outras formas de produção na mesma localidade. Para tanto, é necessária uma reforma na legislação que confira o referido poder de gestão às comunidades impactadas que conforme a exploração do petróleo às demandas ecológicas, sociais e econômicas das comunidades impactadas.

6.3 O salto progressivo em direitos humanos e a realização de justiça ambiental a partir da renovação democrática que valoriza a participação direta do povo nos processos decisórios e o poder de autogestão

A democracia participativa permite que a população lute e imponha-se perante o modelo democrático dominante. Ela possibilita que as comunidades locais lutem ininterruptamente pela efetiva consideração das suas necessidades no processo político de tomada de decisões de planejamento e de gestão pública.

Com efeito, já afirmava Paulo Bonavides (2001, p. 35) que a democracia participativa faz do povo a célula da legitimidade do sistema político, onde o exercício do poder é direcionado para participação dos cidadãos na política e na gestão pública.

Algumas constituições trouxeram a previsão da democracia participativa nos seus textos, como é o caso do Brasil que, como já afirmado no tópico 6.1, adotou o regime democrático semidireto ou participativo, onde a participação popular é permitida paralelamente à ação dos políticos eleitos de acordo com o regime representativo. Esse conteúdo democrático participativo, segundo Lyra (2006, p. 278) está expresso no artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o qual afirma que: “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”.

Como já observado no tópico 6.1, essa democracia participativa tem sido exercida através de projetos de lei de iniciativa popular, de plebiscito, de referendo e de diversos conselhos da comunidade civil. De fato, conforme afirma Allebrandt (2010, p. 86-87), a Constituição Federal coloca a participação dos segmentos da comunidade civil como forma de exercício da democracia participativa na gestão pública, juntamente com os projetos de lei populares, dos plebiscitos e dos referendos.

Todavia, tais institutos, especialmente as ações dos conselhos, tem sido apropriadas pelas ideias neoliberais (LEFF, 2006, p. 482-483), uma vez que suas participações são tomadas como meras formalidades, a exemplo das mitigações mencionadas no capítulo 5 à participação das comunidades nos procedimentos de licenciamento ambiental dos empreendimentos petrolíferos, dificultando a participação efetiva das comunidades locais em favor da redução das desigualdades sociais e da diminuição da pobreza.

Por essas razões, faz-se necessário que seja realizada uma virada no jogo democrático, de modo a fazer com que a participação das comunidades locais seja realmente efetiva na tomada de decisões acerca da localização, instalação e execução dos empreendimentos petrolíferos, a fim de que suas atividades produtivas não sejam prejudicadas por essas atividades do petróleo, de que não haja impactos negativos ao meio ambiente e aos direitos sociais dos povos locais.

Como visto, por meio da democracia participativa orientada pela racionalidade ambiental, as comunidades podem manejar os recursos à sua disposição mediante a aplicação de técnicas e capacidades produtivas próprias. Possibilita-se, portanto, o advento da autogestão produtiva no regime de exploração do petróleo, de modo que as comunidades impactadas passam a ter o poder de condicionar a exploração petrolífera que extrapole os limites biológicos e de utilizar os recursos disponíveis de acordo com suas capacidades.

Com essa forma de gestão produtiva, a natureza e as práticas culturais produtivas alternativas ao modelo de produção imposto pela globalização são valorizadas, e são abertas expectativas a caminho do desenvolvimento socioambiental e da realização do Estado de bem-estar social.

Como apontam Sparemburger e Ramme (2011, p. 74), o processo de globalização torna necessária a revisão dos paradigmas que regem a produção e o consumo atualmente, incluindo a situação da exploração do petróleo, em favor da construção de uma nova ordem produtiva, que valoriza os saberes locais e seus direitos culturais. Isso importa em valorização dos direitos humanos e demanda a já apontada necessidade de revisar o figurino democrático.

O advento de um modelo de gestão produtiva pautado na democracia da produção permite que o princípio da dignidade da pessoa humana seja alcançado pelas pessoas que compõem a base da sociedade civil, em especial as comunidades afetadas pela exploração do petróleo, as quais passam a poderem trabalhar com os recursos disponíveis no ambiente e a terem o mínimo de condições de manterem sua existência e de sua família.

De fato, Enrique Leff (2006, p. 468) argumenta que a racionalidade ambiental encaminha a sociedade para uma transição democrática e para uma economia realmente sustentável, em que são legitimados os direitos humanos das pessoas que ocupam a base da sociedade, mediante a valorização de suas culturas produtivas e de seus direitos étnicos. Dessa forma, essas comunidades passam a ter a natureza como potencial produtivo, fonte de riqueza, meio de vida e subsistência própria.

Sheth (2002, p. 115) argumenta no mesmo sentido de Leff, afirmando que a democracia deve ser exercida de forma ativa pela população, mediante movimentos não necessariamente partidários, mas pela luta de base pelos direitos das comunidades, pelo desenvolvimento e aproveitamento dos recursos locais a partir dos seus próprios conhecimentos, a fim de alcançar o bem estar do povo local.

A maior representatividade política não tem refletido em benefícios às comunidades locais, ao contrário, tem acarretado marginalização social e degradação ambiental. A democracia que parte da racionalidade ambiental considera os direitos autônomos dos povos locais e oferece espaço para que possam manejar os recursos naturais locais e alcançar a qualidade de vida almejada (LEFF, 2006, p. 473).

Com isso, a gestão que advém da democracia da produção e do pensamento da racionalidade ambiental é capaz de acarretar um salto progressivo em direitos humanos. As pessoas impactadas pela exploração do petróleo podem habitar o lugar com que se identificam, podem extrair dos recursos naturais que estão à sua disposição os meios para própria subsistência e, além disso, podem comercializar o excedente (LEFF, 2009, p. 342).

A partir disso, essas pessoas passam a integrar o meio social e econômico e podem ter uma vida com qualidade, mesmo não estando envolvidos no regime de mercado globalizante.

Com a implementação dessa forma de pensar e agir, valoriza-se o gênero humano mediante a reorientação do sistema econômico para a priorização dos meios locais e culturais de produção. Minimiza-se, a partir da virada democrática e da racionalidade ambiental, com o

sistema econômico que internaliza os valores naturais e culturais ao capital e que gera exclusão social (MELO, 2012, p. 142-143).

Todavia, para que ocorra essa virada democrática, são necessárias ações sociais ativas que atinjam o regime de exploração do petróleo para torná-lo mais humano, inclusivo e sustentável a partir do reconhecimento dos limites biológicos e das capacidades autogestionárias das comunidades impactadas.

Tratam-se de lutas políticas e econômicas das comunidades em vista do rompimento do paradigma hegemônico de produção, da reapropriação social da natureza e que significam a negação do tratamento da natureza e da cultura como bens de capital, bem como a reorientação do sistema econômico num sentido humanitário (LEFF, 2006, p. 487).

Então, diante do exposto acerca da racionalidade ambiental, da revolução democrática e da autogestão dos recursos dela decorrente, afirma-se que é a através da ação das comunidades impactadas que podem surgir instrumentos relevantes para alteração do regime de exploração do petróleo rumo ao desenvolvimento nacional e à redução das desigualdades sociais e regionais.

Já há relatos de que, a partir da gestão democrática participativa, comunidades têm obtido êxito em conseguir a própria subsistência e criar novos canais de comércio a partir dos conhecimentos tradicionais que possuem. Em Chiapas, no México, Torres e Trápaga (1994) apontam que os pequenos produtores de café têm conseguido a subsistência de suas famílias e aberto oportunidades de mercado alternativas para comercializar o café orgânico produzido.

Essas comunidades têm deixado de lutar apenas pela preservação do patrimônio natural e cultural e passado a buscar a reapropriação do potencial ecológico dos recursos produtivos que estão a sua disposição, de modo a abrir caminho para pluralização do mercado e, conseqüentemente, de sua democratização.

Em vista de fornecer meios para o advento de ações sociais, movidas pelo espírito democrático, em favor de outras formas de saber, de produção e de comportamentos atenciosos aos direitos sociais e ambientais, busca-se, a seguir, fornecer objetos de luta para efetivação da gestão democrática participativa no regime do petróleo.

Nesse caso, a luta dessas comunidades em vista do reconhecimento estatal do limite ecológico e de suas capacidades produtivas atingidas (LEFF, 2009, p. 423) pelo sistema político exploratório do petróleo, deve ser pela edição de leis que concretizem de forma vinculante a sua participação. Como sugestão, vislumbra-se a existência de dois instrumentos já previstos no ordenamento jurídico nacional, que podem ser lapidados para permitir a gestão direta dos

recursos à disposição dessas pessoas. Trata-se da reserva de desenvolvimento sustentável e das operações urbanas consorciadas.

Registre-se que ambos os institutos estão em sintonia com a Constituição Federal, haja vista que possuem no seu conteúdo a participação de conselhos, nos quais há a participação da comunidade civil, e, por isso, fazem parte do regime democrático participativo expresso no texto constitucional, conforme já exposto no tópico 6.2. Propõe-se apenas que sejam instituídos, obrigatoriamente, nos locais em que há exploração do petróleo e que suas considerações tenham conteúdo deliberativo, a fim de resguardar as práticas produtivas locais e que os limites socioambientais sejam efetivamente respeitados, sem prejudicar e convivendo harmonicamente com a exploração petrolífera de importância reconhecida.

A seguir serão abordados os dois institutos, definindo-os, apontando-os na legislação, abordando suas finalidades na forma como estão postos e, por fim, indicando como deverão ser aperfeiçoados para fundamentar a gestão dos recursos nas áreas produtoras de petróleo pelas comunidades locais, iniciando pela abordagem à reserva de desenvolvimento sustentável e terminando no enfrentamento das operações urbanas consorciadas.

A reserva de desenvolvimento sustentável é uma modalidade de unidade de conservação de uso sustentável prevista na Lei n.º 9.985/2000 que tem por objetivo preservar o meio ambiente local, assegurar a melhoria da qualidade de vida das populações tradicionais e a manutenção, valorização, conservação e aperfeiçoamento das técnicas de produção a partir do ambiente natural por parte dessas comunidades. Nesse sentido está a redação do artigo 20, §1º da citada lei:

Art. 20 (...) § 1º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável tem como objetivo básico preservar a natureza e, ao mesmo tempo, assegurar as condições e os meios necessários para a reprodução e a melhoria dos modos e da qualidade de vida e exploração dos recursos naturais das populações tradicionais, bem como valorizar, conservar e aperfeiçoar o conhecimento e as técnicas de manejo do ambiente, desenvolvido por estas populações. (BRASIL, 2000)

Essa modalidade de unidade de conservação deve ser gerida por um Conselho Deliberativo, o qual é composto por representantes de órgãos públicos, por organizações da sociedade civil e por representantes das comunidades tradicionais da localidade. Esse Conselho deverá aprovar o plano de manejo da área, no qual pode ser admitida a exploração dos componentes naturais da área, neste caso, o petróleo, nos limites nele também contidos. Isso é o que se observa a partir da leitura dos parágrafos 4º, 5º e 6º, do artigo 20 da mesma lei acima mencionada:

§ 4º A Reserva de Desenvolvimento Sustentável será gerida por um Conselho Deliberativo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil e das populações tradicionais residentes na área, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

§ 5º As atividades desenvolvidas na Reserva de Desenvolvimento Sustentável obedecerão às seguintes condições:

I - é permitida e incentivada a visitação pública, desde que compatível com os interesses locais e de acordo com o disposto no Plano de Manejo da área;

II - é permitida e incentivada a pesquisa científica voltada à conservação da natureza, à melhor relação das populações residentes com seu meio e à educação ambiental, sujeitando-se à prévia autorização do órgão responsável pela administração da unidade, às condições e restrições por este estabelecidas e às normas previstas em regulamento;

III - deve ser sempre considerado o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação; e

IV - é admitida a exploração de componentes dos ecossistemas naturais em regime de manejo sustentável e a substituição da cobertura vegetal por espécies cultiváveis, desde que sujeitas ao zoneamento, às limitações legais e ao Plano de Manejo da área.

§ 6º O Plano de Manejo da Reserva de Desenvolvimento Sustentável definirá as zonas de proteção integral, de uso sustentável e de amortecimento e corredores ecológicos, e será aprovado pelo Conselho Deliberativo da unidade.

O fato de existir um Conselho Deliberativo nessas reservas com a capacidade de impor condições e limites no plano de manejo da unidade torna essa modalidade de unidade de conservação respeitosa aos valores e práticas culturais das comunidades tradicionais nela inseridas.

Essa característica dessas unidades valoriza o modelo de produção fundado na organização ecológica do conjunto de ecossistemas e a cultura que permeia o desenvolvimento a partir da gestão democrática participativa (LEFF, 2006, p. 200), haja vista que o povo impactado pode impor como limite os aspectos biológicos da localidade e como condicionante à exploração o não prejuízo às suas técnicas e capacidades produtivas. Com efeito, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2019) os Conselhos Deliberativos, nessas reservas, ao contrário da maioria das Unidades de Conservação, são deliberativas e suas exigências tem natureza vinculante.

Todavia, a criação dessas unidades tem relativa carga de discricionariedade, já que cada uma deve ser instituída separadamente por ato do poder público (lei ou ato administrativo, como um Decreto), nos termos do artigo 225, §1º, inciso III da Constituição Federal (SIRVINSKAS, 2012, p. 498). Observe:

Art. 225. (...)

§ 1º Para assegurar a efetividade desse direito, incumbe ao Poder Público:
(...)

III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos, sendo a alteração e a supressão permitidas somente através de lei, vedada qualquer utilização que comprometa a integridade dos atributos que justifiquem sua proteção;

Então, apesar da utilidade e importância, a criação dessas unidades não é obrigatória e, conseqüentemente, a participação das comunidades tradicionais no manejo dos recursos naturais não é vinculante.

Diante disso, para que seja possível existir gestão participativa no regime de exploração do petróleo, considerando a já debatida importância desse recurso natural, é necessário que seja criada uma lei (inclusive mediante alteração da Lei do Petróleo) que determine a instituição, obrigatória, de reserva de desenvolvimento sustentável nas localidades ocupadas por comunidades tradicionais e que sejam atingidas pela exploração petrolífera.

Assim, caso as áreas de petróleo localizadas no entorno ocupado por populações tradicionais sejam consideradas como reservas do desenvolvimento sustentável, essas comunidades não mais terão direito à participação sem voz vinculante, mas passarão a gerir diretamente os recursos à sua disposição, impondo limites e condicionantes, inclusive econômicas (não necessariamente financeiras), estruturais e tecnológicas, para o desenvolvimento das práticas produtivas culturais dessas comunidades.

Já as operações urbanas consorciadas têm previsão nos artigos 32 a 34-A do Estatuto da Cidade. A finalidade delas, de acordo com os dispositivos legais, é “alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental” (artigo 32, §1º, parte final, da Lei n.º 10.257/2001).

No que diz respeito às características dessas operações urbanas, destacam-se duas. A primeira é que todos os recursos obtidos dos proprietários e empreendedores em função da concessão de incentivos a operações urbanas devem ser aplicados “exclusivamente na própria operação urbana consorciada” (artigo 33, §1º, parte final, da Lei n.º 10.257/2001). E a segunda, é a obrigatoriedade da participação da comunidade em todas as intervenções e medidas a serem executadas através das operações urbanas consorciadas, consoante se observa no próprio conceito legal do instituto encontrado no artigo 32, §1º do Estatuto da Cidade:

Art. 32. Lei municipal específica, baseada no plano diretor, poderá delimitar área para aplicação de operações consorciadas.

§ 1º Considera-se operação urbana consorciada o conjunto de intervenções e medidas coordenadas pelo Poder Público municipal, com a participação dos proprietários, moradores, usuários permanentes e investidores privados, com o objetivo de alcançar em uma área transformações urbanísticas estruturais, melhorias sociais e a valorização ambiental.

Seja pelo conceito ou pelas características acima apresentadas, as operações urbanas consorciadas foram pensadas para possibilitar a construção de localidades que possam produzir condições de vida em sintonia com o meio ambiente que ocupam. A ideia delas fornece possibilidades para que as pessoas da localidade participar das decisões, mas sem caráter vinculante, em cooperação com a Administração Pública (MAGANHINI; MARTINS, 2014, p. 111).

Diante disso, esse instituto pode ser utilizado, com as devidas alterações, para conferir importância expressiva às capacidades produtivas da comunidade e de reconhecer que a produção deve respeitar os limites ecológicos (LEFF, 2006, p. 209). Ele pode passar, portanto, a ser instrumento apto a permitir a gestão democrática participativa pelas comunidades impactadas pela produção do petróleo em localidade que não é ocupada por comunidades tradicionais, haja vista que, na falta destas, a reserva de desenvolvimento sustentável não é adequada.

Todavia, para que a gestão democrática participativa se efetive nessas localidades são necessárias adaptações na lei, tanto para tornar obrigatória a instituição da operação urbana consorciada quanto para regulamentar a criação de um Conselho Deliberativo responsável por aprovar as condicionantes e limites ao manejo do recurso petrolífero, especialmente em vista à proteção ambiental e do respeito às atividades produtivas da comunidade impactada.

A obrigatoriedade da instituição dessas operações pode ser incluída na própria lei do petróleo. Já a criação do Conselho Deliberativo e suas atribuições condicionantes e limitativas podem ocorrer no Estatuto da Cidade, mediante alteração do já citado artigo 33, §1º, conformando-o à lei do petróleo (após a instituição obrigatória dessas operações).

Essa alteração pode permitir ao Conselho Deliberativo aprovar o manejo do recurso petrolífero com condicionantes econômicas, sociais, culturais e ambientais em favor do desenvolvimento de técnicas produtivas das comunidades locais, de forma similar ao proposto com relação às reservas de desenvolvimento sustentável em locais ocupados por comunidades tradicionais.

Então, a participação das pessoas afetadas pelo regime de exploração do petróleo no processo político de tomada de decisão de forma vinculante a implicar o reconhecimento dos limites ambientais e de suas capacidades gestonárias (LEFF, 2009, p. 339) é instrumento essencial para que seja realizada justiça ambiental. Mas, isso dependente de uma mudança na forma de pensar e agir na administração desse recurso natural, estando esses dois instrumentos

a disposição para serem apropriados pelas comunidades impactadas na luta pela mudança de paradigma defendida pela racionalidade ambiental.

A reserva de desenvolvimento sustentável e as operações urbanas consorciadas são institutos que permitem a gestão participativa e o investimento simbólico e material em fórmulas e técnicas próprias de produção das comunidades camponesas, ribeirinhas, pesqueiras, à periferia urbana e à grande massa de trabalhadores, bem como possibilitam o advento de formas econômicas alternativas.

Ressalte-se que, para tanto, esses institutos devem ser objeto das mudanças acima anunciadas para adequá-los às especificidades do petróleo, bem como que a União deve participar do Conselho Deliberativo como representante do Poder Público, já ela tem a titularidade petróleo (art. 20, inciso IX da CRFB) e a competência para definir as condições gerais e específicas de sua exploração (BRASIL, 2019), conforme afirmou o Ministro Alexandre de Moraes ao relatar a Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n.º 4606.

Mediante essas alterações, abre-se espaço para que os direitos humanos mais básicos, como o exercício do trabalho, da alimentação e da manutenção das identidades culturais, sejam garantidos aos camponeses, aos pesqueiros, aos trabalhadores e à periferia urbana, afetados pelo regime do petróleo, de modo que possam exercitá-los e efetivá-los na prática, em vista de melhorar sua qualidade de vida.

Estevão (2011, p. 06) trilha seu discurso nesse mesmo caminho e defende que a democracia construída com base em direitos humanos recusa o sistema de ordem universal atualmente imposto e coloca as pessoas supostamente sem papel ou importância social em posição de destaque na construção de uma nova racionalidade, a qual, relacionando-a com os ensinamentos leffianos, tem como ponto de partida a valorização do diálogo dos saberes e da outridade representada pelas comunidades locais que demandam o reconhecimento de suas capacidades de decisão e gestão (LEFF, 2006, p. 503).

Farias e Alvarenga (2014, p. 38-39), inclusive, afirmam que o direito fundamental ao ambiente é direito humano que se relaciona diretamente com as questões econômicas e sociais, e que somente pode ser efetivado através da articulação com a luta contra a exclusão social.

Por essas razões, a gestão participativa no regime do petróleo pleiteada através da vinculação por meio de lei está relacionada com a noção de justiça ambiental que, como argumentado por Acsehrad (2000, p. 41), somente pode acontecer se essa participação popular ocorrer de forma deliberativa e se forem dotadas de medidas que favoreçam os poderes de

produção e gestão das comunidades locais, como as ribeirinhas, pesqueiras, campesinas e os trabalhadores em massa.

Inclusive, Leff (2006, p. 454-455) menciona que esses movimentos de base ocupam posição de protagonismo na luta contra a deterioração dos padrões naturais e dos efeitos sociais negativos, elegendo os processos de autogestão e de democracia participativa como instrumentos importantes nesse confronto em prol da justiça ambiental:

As estratégias desses novos movimentos sociais formulam uma ruptura com as formas tradicionais de organização e com os canais de intermediação política. Tais processos estão dinamizando e transformando as formas de sustentação, de exercício e de luta pelo poder, ao abrir novos espaços de confrontação, negociação e combinação relacionados com a tomada de decisões relativa à apropriação da natureza e a participação social na gestão ambiental. (...)

Nesse contexto, surgem os movimentos de protesto contra a deterioração ambiental e a destruição dos recursos naturais, contra o desmatamento exacerbado, contra efeitos ambientais e sociais gerados pelos processos de pecuarização, da agricultura altamente tecnologicizada, da invasão de produtos transgênicos, da hiperconcentração urbana e dos megaprojetos de desenvolvimento regional, contra os perigos das plantas nucleares e os riscos da biotecnologia, assim como a favor da conservação dos recursos naturais, da diversidade biológica e do melhoramento do ambiente; pelo desenvolvimento de novas tecnologias e pela promoção de processos de autogestão e de participação na tomada de decisões.

Assim, a autogestão dos recursos no regime de exploração do petróleo é questão de justiça ambiental, que pode ser viabilizada por meio de leis que instituam reserva de desenvolvimento sustentável nas áreas do petróleo com comunidades tradicionais e operações urbanas consorciadas em localidades com petróleo e sem comunidades tradicionais, de modo a fazer com que a exploração petrolífera respeite os limites ecológicos e permita a integração dessas comunidades no sistema produtivo, mediante o exercício de suas habilidades produtivas e capacidades decisórias (LEFF, 2009, p. 324).

Esse novo sistema político do petróleo considera a complexidade ambiental e inclui o social, o cultural e o ambiental no campo da gestão pública, apresentando-se como meio de fazer com que sejam alcançados os objetivos constitucionais do desenvolvimento nacional e da redução das desigualdades regionais e sociais, aos quais a riqueza petrolífera está vinculada.

7 CONCLUSÃO: O REGIME DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E SEU ANTIPARADIGMA NA RACIONALIDADE AMBIENTAL

7.1 O tratamento do petróleo como bem público imprescindível para erradicação da pobreza, para redução das desigualdades sociais e para o desenvolvimento nacional

Diante de tudo que foi exposto nos capítulos anteriores, observou-se que o petróleo é um bem ambiental, de natureza pública, de alto potencial econômico e indispensável para que o Estado possa entregar ao povo possibilidades de viver em uma sociedade mais igual, com menor nível de pobreza e com melhor qualidade de vida.

Apesar disso, o que se tem observado ao longo da história do Estado brasileiro é uma oscilação no tratamento do petróleo. Ora esse bem é tratado como se fosse privado e sem muita relevância para o avanço social e econômico do país, ora é reconhecido o seu potencial econômico e sua importância para o desenvolvimento nacional, para redução das desigualdades e para eliminação da pobreza.

Atualmente, o que foi observado é que, desde a redemocratização do país, as medidas adotadas pelos representantes eleitos a respeito do tratamento do petróleo têm demonstrado que esse bem não é manejado adequadamente para o fim primeiro de um recurso de grande rentabilidade econômica.

As diretrizes que orientam o regime do petróleo foram apropriadas pelo discurso do desenvolvimento sustentável promovido pela racionalidade econômica. A exploração desse recurso é dirigida ao crescimento econômico, mas sem demonstrar efetividade para assegurar ao povo desenvolvimento socioambiental.

Ao contrário, como indica a racionalidade ambiental, os objetivos socioambientais da sustentabilidade no regime orientado pela racionalidade econômica ficam no campo da abstração, como estratégia do mercado globalizante. Desde a década de 1970, o conceito de desenvolvimento sustentável foi apropriado pela lógica de mercado para atender aos interesses de produção global, sem respaldo fático concreto em fatores sociais e ambientais.

Por isso, o petróleo precisa voltar a ser tratado como bem público e relacionado com a soberania nacional. Para tanto, as estratégias em torno do petróleo devem ser traçadas a partir dos potenciais ambientais e culturais das localidades, e não em vista exclusivamente do capital.

Como se trata de bem público, nada mais justo que ele e os demais bens ambientais e relações culturais que são atingidas com sua exploração sejam geridos diretamente pelo povo afetado.

A racionalidade ambiental abre espaço para essas perspectivas. A partir de suas diretrizes, o petróleo pode passar a ser tratado como bem público e, além disso, a ser ressignificado juntamente com o ambiente e as pessoas das localidades atingidas por sua exploração.

Com efeito, a partir dessa nova racionalidade, a política e a atividade econômica do petróleo podem passar a ser desenvolvidos com base em critérios questionadores das causas da pobreza, fundados no princípio da equidade e baseados na inclusão de outras formas de produção alternativas.

Já que o petróleo é bem público constitucionalmente reconhecido como importante para o desenvolvimento nacional, a ele devem ser aplicados princípios políticos e econômicos que maximizem as possibilidades de minorar a pobreza, reduzir as desigualdades sociais e de aumentar a qualidade de vida da população.

Diante do decorrido ao longo deste trabalho, verificou-se que o regime do petróleo tem sido apropriado pela lógica de mercado, gerado exclusão social, aumentado a extratificação social e causado efeitos negativos ao ambiente e à cultura. Como observado, a falta de seu tratamento relacionado com a soberania nacional levou a esses efeitos e demanda a alteração do paradigma em sua exploração.

Os fatores que indicam a inefetividade do regime de exploração do petróleo estão relacionados com a carência de participação social de forma deliberativa, com a sujeição das comunidades locais e regionais aos ditames de gestão pública orientados pelo mercado de capital e com o descaso aos limites ecológicos.

Diante disso, para que esse regime se torne efetivo é necessário que a população afetada promova lutas sociais em busca do reconhecimento prático da natureza pública do petróleo e de sua relação com a realização dos objetivos constitucionais.

Nesse sentido, a ação dessas comunidades deve ser pelo reconhecimento real da importância do bem ambiental, pela implementação real da ideia de que esse e os demais bens naturais possuem limites à exploração, pela reivindicação de seu espaço geográfico e pelo poder de gestão direta dos recursos que lá estão disponíveis.

É desse modo, respeitoso com as questões socioambientais, que o tratamento do petróleo pode passar a ter eficácia, alcançando o pretendido crescimento econômico e sem

privar as comunidades locais de modo a prover a própria subsistência e de criar canais de comércio alternativos ao comércio predominante.

Além de ser possível, nos termos ora expostos, que a exploração do petróleo conviva com outras formas produtivas que sejam estabelecidas pelos povos que vivem nessas localidades, também é desse modo que se vislumbra a realização do desenvolvimento, a redução das desigualdades e a melhoria das condições de vida nos ambientes afetados pelo atual regime do petróleo.

O petróleo possui natureza pública e é de interesse social a sua exploração, mas o seu regime exploratório, até mesmo para atender sua própria função social, deve conviver com o direito das comunidades atingidas de poder manejar os recursos disponíveis e deles extrair sua subsistência.

O tratamento desse bem ambiental somente se adequará à sua própria razão de ser quando respeitar os limites ecológicos e não tolher os povos do direito de retirar dos recursos naturais os meios de prover a própria subsistência mediante exercício de seus saberes produtivos.

Então, em vista da inefetividade desse regime caracterizada pela ausência de participação social de forma deliberativa e gestonária, faz-se necessário o advento de lutas sociais que culminem no reconhecimento, das suas capacidades autogestionárias.

Com isso estabelecido, essas pessoas se legitimarão a participar ativamente do processo de instalação dos empreendimentos petrolíferos, a condicionar sua exploração ao respeito às culturas produtivas locais e aos limites ambientais, possibilitando, como consequência, o advento de comércios alternativos e de meios para que esses povos vivam bem, com boa qualidade de vida.

7.2 A transposição dos limites da gestão pública rumo à sustentabilidade nas localidades de exploração do petróleo

Ao longo dos capítulos anteriores, foram expostos dados e argumentos que levaram ao questionamento da efetividade do regime de exploração do petróleo no Brasil e de sua relação com a carência de gestão democrática participativa.

De fato, o projeto de desenvolvimento a partir das diretrizes da racionalidade econômica e da lógica de mercado tem visado ao aumento da produção e o incremento da arrecadação econômica, mas sem apresentar resultados efetivos nos aspectos sociais e

ambientais à medida que ignora as necessidades e capacidades das pessoas que habitam as localidades exploradas e seus entornos.

Observou-se que as amostras de municípios produtores de petróleo, localizados nos estados da Bahia, do Sergipe e do Rio Grande do Norte, apresentam índice de desenvolvimento menor ou igual aos municípios que não são produtores do petróleo. Isso significa dizer que o fato de a localidade ser arrecadadora de grande quantia econômica não implica melhora da qualidade de vida da população local, bem como que o regime do petróleo atual não atende aos objetivos constitucionais.

Do mesmo modo, há registros de que, nos processos de instalação dos empreendimentos do petróleo, a participação da sociedade civil é prejudicada por estratégias dos empresários e dos representantes políticos. Durante o procedimento de licenciamento ambiental, é comum que a análise dos impactos socioambientais ocorra de forma fragmentada e parcial, de modo a prejudicar a participação social e a imposição de condicionantes.

Assim, apesar de existirem previsões constitucionais, infraconstitucionais e infralegais a permitirem a participação social, observou-se que a política e a lógica de mercado são executadas de forma a minorar a efetividade desses preceitos.

Restou claro, também, que comunidades campesinas e pesqueiras têm sofrido prejuízos às suas práticas produtivas em razão da exploração do petróleo realizada nas localidades. Em função disso, observou-se que tem ocorrido migração da população local em direção a áreas urbanas sem condições mínimas para vida com qualidade.

A forma de gestão atual, portanto, não tem sido trilhada no sentido primeiro de valorizar a maximização dos direitos humanos das pessoas inseridas nas localidades, a diversidade cultural, a minimização da pobreza e a melhoria da qualidade de vida das bases da sociedade.

Mesmo existindo previsões normativas no sentido da inclusão da população nos debates públicos, faz-se necessária a alteração do paradigma político e econômico em prol da inclusão dos povos locais na gestão pública de forma deliberativa, de modo que suas capacidades de gestão dos recursos locais sejam valorizadas, especialmente para não impedir o desenvolvimento de suas técnicas culturalmente estabelecidas, e que os limites ambientais sejam respeitados.

Isso pode acontecer através das lutas sociais oriundas das comunidades locais e regionais atingidas por esse regime do petróleo, as quais devem buscar a integração aos textos legislativos de dispositivos que tornem vinculantes as condicionantes por elas impostas.

O estabelecimento de reserva de desenvolvimento sustentável onde houver comunidades tradicionais ou de operações urbanas consorciadas, com as alterações necessárias, nas áreas de exploração do petróleo são fórmulas que podem ser objeto de apropriação por essas comunidades a ponto de emergir a gestão democrática participativa nesse regime produtivo.

Espera-se que, assim como acontece nas comunidade afrodescendentes colombianas e com os pequenos produtores de café orgânico em Chiapas no México, as comunidades afetadas pela exploração do petróleo tenham o controle dos recursos naturais, imponham limites à exploração econômica convencional do petróleo, passem a retirar o próprio sustento dos recursos disponíveis e a desenvolver suas técnicas de subsistência.

É a partir da apropriação do potencial ecológico dessa localidade que as comunidades afetadas podem reverter a situação de carência de desenvolvimento socioambiental e criar meios alternativos ao método de comércio imposto pela atual lógica de mercado.

Por tudo que fora observado ao longo dos capítulos anteriores, está demonstrado que a ideia econômica que norteia o regime de produção do petróleo não está preocupada com o desenvolvimento socioambiental da localidade explorada, nem mesmo com os limites da natureza à exploração. Em verdade, a gestão do petróleo atualmente demonstra limitações e não consegue entregar às populações afetadas por sua exploração melhores condições de vida, bem como também não busca ouvir e efetivar os reclames desses povos.

Necessária, portanto, a passagem por esses limites rumo a um novo modelo de gestão que seja capaz de realmente entregar aos afetados pela exploração petrolífera meios para alcançar o gozo da vida com dignidade e o devido respeito aos limites demonstrado pela própria natureza.

Essa limitação da gestão atual do petróleo faz com que se legitimem os movimentos da base da sociedade em prol da natureza e, especialmente, da apropriação desses recursos para o desenvolvimento de canais de comércio alternativos respeitosos aos limites ecológicos e que valorizem os diversos saberes desenvolvidos pelos povos locais.

Desse modo, esses povos passarão a transpor as barreiras gestionárias, terão a gestão direta dos recursos naturais à disposição e poderão estabelecer práticas produtivas alternativas à produção convencional.

A partir da revolução cultural orientada pela racionalidade ambiental, o regime do petróleo pode passar da inefetividade à redução das desigualdades e ao desenvolvimento socioambiental, pois o prestígio das capacidades de gestão dos povos locais sobre os recursos

disponíveis permite que eles possam suprir suas necessidades básicas e empreender no comércio local e regional, sem perder de vista os limites biológicos.

A efetividade do regime do petróleo, portanto, depende do advento de um modelo de gestão que admita a convivência harmônica de sua exploração que, como visto, está interessada no seu proveito econômico, com outras formas de produção exercidas pelas comunidades locais a partir do manejo dos recursos naturais que estão à disposição, mediante o exercício prático de seus saberes próprios.

7.3 A efetividade do regime de exploração do petróleo a partir da gestão dos recursos naturais das localidades do petróleo pelas comunidades campesinas, pesqueiras, urbanas e pela grande massa de trabalhadores

Como observado, o regime de exploração do petróleo carece de participação da população em razão do modo como é exercida a democracia atualmente. Esta tem sido aplicada com a finalidade de justificar as pretensões idealizadas pela minoria que ocupa destaque na política contemporânea conjuntamente com aqueles que possuem o poder de capital.

As decisões tomadas nesse regime são reflexos de uma democracia que é praticada à revelia dos interesses das comunidades locais e em favor das pretensões elitistas. Pelo observado, a democracia tem sido utilizada como instrumento para justificar a forma de gestão atual em favor da economia de mercado global no petróleo e para fazer com que as pessoas sintam que as escolhas são tomadas com base no interesse coletivo, sob o discurso do desenvolvimento sustentável.

Por outro lado, observou-se que a racionalidade ambiental funciona como crítica a essas argumentações e delibera no sentido de que a lógica de mercado global se apropriou do conceito de desenvolvimento sustentável, internalizando o ambiente e as culturas locais como partes desse mercado e como bens de capital.

O regime do petróleo, pelo que fora visto nos capítulos anteriores, é desenvolvido e argumentado no sentido de que os recursos obtidos com sua exploração serão aplicados para melhoria da qualidade de vida das pessoas e para o desenvolvimento, mas os dados apresentados não evidenciam esses resultados e faz surgir a demanda pela alteração desse regime rumo à tutela dos interesses das comunidades locais.

A construção da racionalidade ambiental, diante disso, possibilita o advento da produção alternativa fundada nos potenciais da natureza e da cultura, desvinculando-as da

forma de execução do mercado global. Ela reclama por um regime de mercado que valorize esses recursos e que a sociedade possa realizar a produção a partir da natureza e nos seus limites através de práticas culturais.

Isso, como apontado, depende do advento de uma nova forma de exercer a democracia. A partir da racionalidade ambiental, inicia-se o questionamento do modelo representativo e demanda-se a legitimação de novas bases jurídicas para o desenvolvimento socioambiental. Essas bases estão fundadas na valorização da diversidade cultural e ecológica das localidades rumo à racionalidade produtiva alternativa.

Com efeito, a democracia participativa exercida a partir das bases possibilita que as comunidades locais afetadas pela exploração do petróleo possam gerir diretamente esse recurso e os demais à sua disposição, participando ativamente nas decisões e no desenvolvimento de outras culturas produtivas.

Esse tipo de gestão direta, como argumentado, possibilita que essas populações e suas práticas produtivas sejam ressignificadas, que o ambiente seja preservado e que sejam abertos espaços para que os direitos humanos mais básicos, como o trabalho, a alimentação e a cultura sejam garantidos aos camponeses, aos pescadores, aos trabalhadores e à periferia urbana afetados com o regime de exploração do petróleo.

Conforme percorrido ao longo dos capítulos anteriores, a efetividade do regime do petróleo passa pela necessidade de participação ativa dessas comunidades na gestão desse recurso e dos demais que são afetados por ele, a fim de que as pessoas das localidades afetadas possam manejar os recursos à sua disposição de acordo com suas práticas produtivas alternativas, rumo à melhoria da qualidade de vida e ao bem-estar social.

Para que esses povos possam lutar pela reapropriação dos recursos que estão à sua disposição e, a partir disso, trabalhar na inserção econômica dos produtos provenientes de seus conhecimentos em canais de comércio alternativos ao imposto pela lógica atual de mercado, apresentou-se a possibilidade de utilização de dois instrumentos já existentes no sistema jurídico atual.

A reserva de desenvolvimento sustentável e as operações urbanas consorciadas surgem como instrumentos de luta para essas comunidades como forma de impor limites à exploração desenfreada do petróleo e de organizar-se para reapropriação dos recursos naturais disponíveis em favor do desenvolvimento de técnicas produtivas e do mercado local.

Todavia, conforme apontado e a luz da revolução democrática que advém do enredo trilhado pela racionalidade ambiental, as lutas devem iniciar pela busca de instituir uma

obrigatoriedade legal de que sejam criadas as reservas de desenvolvimento sustentável quando a exploração petrolífera atingir comunidades tradicionais ou de operações urbanas consorciadas quando a atividade do petróleo não afetar tais comunidades.

Consequência direta dessa instituição obrigatória é a participação deliberativa das comunidades locais nas decisões acerca dos empreendimentos a serem instalados na localidade, bem como outros assuntos locais, como é o caso da valorização dos saberes dessas comunidades, já que esses instrumentos exigem a formação de um Conselho Deliberativo que decide por aprovar ou não os projetos que impactam em âmbito local.

Essa instituição obrigatória desses dois instrumentos nas localidades afetadas pelo petróleo importa no tratamento diferenciado quando comparado aos casos em que instituídos em localidades em que não há exploração petrolífera, já que, nesses casos, a sua instituição é facultativa.

Todavia, essa distinção é justificada pela relação do petróleo com a soberania nacional e com a realização dos objetivos constitucionais, dentre eles a redução das desigualdades e o desenvolvimento nacional, conforme discorrido no capítulo 2. Além disso, essa distinção de tratamento também se relaciona com o fato de que a inefetividade do regime do petróleo decorre da carência de participação social deliberativa.

Essa instituição obrigatória terá o efeito, caso aprovada, de retirar a discricionariedade da instituição desses instrumentos quando se tratar de exploração do petróleo e, automaticamente, tornará vinculante as deliberações tomadas pelo Conselho Deliberativo, que tem a participação direta da população local em sua composição e deliberações.

Uma vez vencida essa luta política, abre-se espaço para que essas comunidades possam gerir diretamente os recursos disponíveis sem que se sujeitem aos anseios da atual lógica de mercado. Possibilita-se, também, assim como aconteceu em Chiapas com o comércio de café orgânico, o advento de canais comerciais alternativos ao comércio regido pela globalização, possibilitando que essas comunidades possam viver bem mediante a prática de seus saberes e em seu lugar de origem.

A nova forma de pensar, ser e agir anunciada pela racionalidade ambiental, assim, ao tempo que surge como crítica ao atual regime de exploração do petróleo, possibilita o advento de soluções ao desequilíbrio socioambiental por ele causado.

Vislumbra-se que, com a implementação dessa ideia, é possível harmonizar o interesse econômico no petróleo com os limites impostos naturalmente pelo ambiente e com as demandas socioeconômicas dos povos locais afetados pela exploração petrolífera.

Portanto, dessa racionalidade é possível o advento de demandas por uma gestão pública diferente, como é o caso ora apresentado, onde as capacidades das comunidades locais são maximizadas e os limites ambientais são respeitados. Dela advêm as lutas sociais pela reapropriação da natureza no regime do petróleo.

Diante da falta de gestão democrática participativa, sugere-se que elas concentrem suas forças na aprovação de leis que estabeleçam a vinculação de suas proposições junto a esse regime, como pode ocorrer no firmamento de reserva de desenvolvimento sustentável ou operações urbanas consorciadas.

As comunidades afetadas por esse regime são chamadas a reivindicar os recursos naturais à disposição e o resguardo deles às condições propícias de exercer as potencialidades produtivas a partir de seus conhecimentos. E mais, a partir disso esses povos abrem espaço ao advento de canais de comércio alternativos ao comércio globalizado e, conseqüentemente, possibilita a própria entrada no jogo econômico, a melhoria de suas condições e, de arremate, a realização da produção em respeito aos limites ambientais.

A racionalidade ambiental, portanto, apresenta-se como crítica ao atual regime de exploração do petróleo e possibilita a hipótese ora apresentada como solução, a qual é harmônica com os interesses econômicos no petróleo e capaz de promover o desenvolvimento e de reduzir as desigualdades nas localidades afetadas por esse regime.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri. **Justiça ambiental**: novas articulações entre meio ambiente e democracia. Rio de Janeiro: Ibase, 2000.

AGUIAR FILHO, V. A. ; XAVIER, Yanko Marcius de Alencar . O atual estado regulatório e a proteção ambiental: análise das atribuições da Agência Nacional do Petróleo. **Revista de Direito e Liberdade**, v. 11, p. 328-342, 2010.

ALLEBRANDT, Sérgio Luís. **Cidadania e gestão do processo de desenvolvimento**: um estudo sobre a atuação dos conselhos regionais e municipais de desenvolvimento do Rio Grande do Sul, de 1990 a 2009. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Regional) - Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz do Sul, 2010.

ALTVATER, Elmar. Os desafios da globalização e da crise ecológica para o discurso da democracia e dos direitos humanos. In: VVAA. **A crise dos paradigmas em Ciências Sociais e os desafios para o século XXI**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1999.

ALVES, Victor Rafael Fernandes. **Royalties Petrolíferos**: Regulação e sustentabilidade. 1. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017.

ALVES, Victor Rafael Fernandes. Sustentabilidade e receitas petrolíferas: aproximações sob a ótica da racionalidade e do saber ambiental. In: CUNHA, Belinda Pereira da, et al (org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [e-book]**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 96-124. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

ANDRADE, Lédio Rosa de. **Juiz alternativo e poder judiciário**. São Paulo: Acadêmica, 1992.

AQUINO, Arthur de. **Regime de Partilha do pré-sal**: estratégia desenvolvimentista? Tese (Doutorado em ciências Sociais) - Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DE PETRÓLEO (Brasil). **Boletim de Produção e Gás Natural**. Brasília, 31 ago. 2019. Disponível em: http://www.anp.gov.br/images/publicacoes/boletins-anp/Boletim_Mensal-Producao_Petroleo_Gas_Natural/boletim-janeiro-2019.pdf . Acesso em: 31 ago. 2019.

ARENDT, Hannah. **Origens do totalitarismo**. Tradução Roberto Raposo. São Paulo: Companhia das letras, 1998.

AYDOS, Elena de Lemos Pinto; EDLER, Gabriel. Princípio 8º da Declaração Mundial sobre o Estado de Direito Ambiental: A imprescindibilidade da participação democrática no processo decisório ambiental para a concretização de um Estado de Direito Ambiental Democrático. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para proteção da natureza. 1ª ed. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 1, 2017. p. 697-725.

BARACHO, Hertha Urquiza; FRADE, Eduardo Silveira. A influência da racionalidade ambiental na construção do direito constitucional do meio ambiente: uma articulação do pensamento de Enrique Leff. In: CUNHA, Belinda Pereira da, et al (org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [e-book]**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: Educs, 2015. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

BARROS, Henrique Lins de. **Biodiversidade em questão**. São Paulo: Claro Enigma; Rio de Janeiro: Fiocruz, 2011.

BECK, Ulrich. **O que é globalização?** Trad. André Carone. São Paulo: Paz e Terra, 2002.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. São Paulo: Ed. 34, 2010.

BERCOVICI, Gilberto. **Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais**. São Paulo: Quartier Latin, 2011.

BERCOVICI, Gilberto. **Petroleo y Soberania Energetica en Brasil**. Anuario da Faculdade de Dereito da Universidade da Coruña , v. 19, 2015. p. 565-588.

BOBBIO, Noberto. **O futuro da democracia**: uma defesa das regras do jogo. Tradução Marco Aurélio Nogueira. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1986.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria Constitucional da Democracia Participativa**: por um Direito Constitucional de luta e resistência por uma Nova Hermenêutica, por uma repolitização da legitimidade. São Paulo: Malheiros Editores Ltda., 2001.

BORRERO, J. M. **La imaginación abolicionista**: ensayos de ecología política. Cali: PNUMA/CELA/Hivos, 2002.

BOSELTMANN, Klaus. **O princípio da sustentabilidade**: transformando direito e governança. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

BRASIL. Constituição Federal. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 9.478/1997**. 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. Brasília: Presidência da República, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. **Lei n.º 12.304/2010**. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112304.htm. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.276/2010**. Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências. Brasília: Presidência da República. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12276.htm. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 13.365/2016**. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. Brasília: Presidência da República. 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2016/Lei/L13365.htm. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 2.004/1953**. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1953. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L2004.htm#targetText=LEI%20No%202.004%2C%20DE%203%20DE%20OUTUBRO%20DE%201953.&targetText=Disp%C3%B5e%20s%C3%B4bre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,An%C3%B4nima%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%Aancias.. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 12.351/2010**. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12351.htm. Acesso em: 28 dez. 2018.

BRASIL. **Lei nº 13.586/2017**. Dispõe sobre o tratamento tributário das atividades de exploração e de desenvolvimento de campo de petróleo ou de gás natural; institui regime tributário especial para as atividades de exploração, de desenvolvimento e de produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos; altera as Leis nº 9.481, de 13 de agosto de 1997, e 12.973, de 13 de maio de 2014; e revoga dispositivo do Decreto-Lei nº 62, de 21 de novembro de 1966. Brasília: Presidência da República, 2018. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13586.htm. Acesso em: 10 jun. 2018.

BRASIL. **Lei nº 12.734/2012**. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Brasília: Presidência da República, 2012. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm. Acesso em: 22 ago. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 53.337/1963**. Dispõe sobre a importação de petróleo e derivados. nos termos dos artigos 1º e 2º do Decreto-lei nº 395, de 29 de abril de 1938, e do art. 3º da lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953. Brasília: Presidência da República, 1963. Disponível em:

<http://legislacao.anp.gov.br/?path=legislacao-federal/decretos/1963&item=dec-53.337--1963>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Decreto n.º 55.282/1964**. Dispõe sobre as medidas destinadas a incrementar a exploração e exportação do minério de ferro. Brasília: Presidência da República, 1964. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1960-1969/decreto-55282-22-dezembro-1964-395528-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 3.553/1941**. Dá nova redação ao art. 76 do Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1941. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1937-1946/Del3553.htm. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei n.º 5.555/1943**. Equipara as empresas de mineração de fosfatos naturais às que trata o Decreto-Lei nº 3.553, de 25 de agosto de 1941, que dá nova redação ao art. 76, do Código de Minas. Rio de Janeiro: Presidência da República, 1943. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-5555-8-junho-1943-415618-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 22 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4917**. Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Brasília: DF, Supremo Tribunal Federal, 2013. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4379376>. Acesso em 24 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4277**. Requerente: Procuradora-Geral da República. Brasília: DF, Supremo Tribunal Federal, 2011. Disponível em: <http://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=628635>. Acesso em: 24 set. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade 4606**. Requerente: Presidenta da República. Brasília: DF, Supremo Tribunal Federal, 2019. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4081284>. Acesso em: 23 nov. 2019.

BUARQUE, Sérgio José Cavalcanti. **Construindo o desenvolvimento local sustentável: metodologia de planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

BUONICORE, Augusto. **Marxismo, história e revolução brasileira: encontros e desencontros**. São Paulo: Anita Garibaldi e Fundação Maurício Grabois, 2009.

CASTRO, Matheus Felipe de. Constituição, Petróleo e Desenvolvimento: A fórmula Celso Furtado para o Brasil. In: FEITOSA, Maria Luíza Alencar; PEREIRA, Marconiete Fernandes. (Org.). **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares**. São Paulo: Conceito, v. 1, 2012. p. 47-58.

CATTANI, A. e DIAZ, L (org.). **Desigualdades na América Latina: novas perspectivas analíticas**. Porto Alegre: UFRGS, 2005.

CHUEIRI, Vera Karam de; GODOY, Miguel G. Constitucionalismo e democracia, soberania e poder constituinte. **Revista Direito GV**, v. 6, p. 159-174, 2010.

CLÈVE, Clemerson Merlin; MARTINS, Alessandra Ferreira. Princípios constitucionais da atividade econômica petrolífera e Lei nº 9478/1997. **Revista de Direito Administrativo e Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, p. 44-50, 2004.

CONGRESSO MUNDIAL DE DIREITO AMBIENTAL. **World declaration on the environmental rule of law**. Rio de Janeiro, 12 fev. 2016. Disponível em: https://www.iucn.org/sites/dev/files/content/documents/world_declaration_on_the_environmental_rule_of_law_final_2017-3-17.pdf. Acesso em: 24 set. 2019.

COHN, Gabriel. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Difel, 1968.

CONSELHO NACIONAL DE POLÍTICA ENERGÉTICA (Brasil). **Resolução n.º 06/2007**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2007. Disponível em: http://www.mme.gov.br/documents/10584/1139151/RES_6_2007_CNPE.pdf/27a2b403-7515-4862-9e5f-50d6434c14a5. Acesso em: 22 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução n.º 237/1997**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: http://www.icmbio.gov.br/cecav/images/download/CONAMA%20237_191297.pdf. Acesso em: 22 set. 2019.

CONSELHO NACIONAL DO MEIO AMBIENTE (Brasil). **Resolução n.º 09/1987**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 1997. Disponível em: http://www.mp.go.gov.br/nat_sucroalcooleiro/Documents/legislacao/Geral/est_imp_amb/eia3.pdf. Acesso em: 22 set. 2019.

CORSI, Francisco Luiz. **Estado Novo**: política externa e projeto nacional. São Paulo: EdUNESP, 2000.

COSTA, Bruna Capinã Botelho. **Petróleo, um passaporte não seguro para o desenvolvimento**: a heterogeneidade estrutural nos Municípios da Bacia do Recôncavo. Monografia (Bacharelado em Ciências Econômicas) - Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2018.

COSTA, Marco Aurélio. Licenciamento ambiental: vilão ou mocinho? Como o território pode contribuir para a superação de falsas dicotomias (à guisa de introdução). In: COSTA, Marco Aurélio (org.); KLUG, Letícia Beccalli; PAULSEN, Sandra Silva. **Licenciamento ambiental e governança territorial**: registros e contribuições do seminário internacional. Rio de Janeiro: Ipea, 2017.

CUNHA, B. C. COSTA, Nalbia Roberta de Araújo. MAIA, Lis Pereira. MAMEDE, Alex Jordan Soares. Enrique Leff: da ordem simbólica à dialética social para sustentabilidade. In: CUNHA, Belinda Pereira da, et al (org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [e-book]**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: EducS, 2015. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

DE MORAES, Alexandre. Regime jurídico da concessão para exploração de petróleo e gás natural. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, n.º 36, p.162-176, 2001.

DIAS, Gilka da Mata. **Praias urbanas e racionalidade ambiental**: avaliação da gestão, das intervenções urbanísticas e dos usos na praia de ponta negra. Dissertação (Mestrado em Estudos Urbanos e Regionais) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

DINIZ, Maria Helena. **O estado atual do biodireito**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2002.

DINNEBIER, F. F. ; MARTINS, G. S. . Uma educação ambiental efetiva como fundamento do Estado Ecológico de Direito. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para proteção da natureza. 1ª ed. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 1, p. 88-134, 2017.

DOMINGUES, Marcela Galizia. **Análise dos impactos socioambientais da instalação das Unidades de Bombeio de petróleo na área urbana de Mossoró – RN**. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2014.

ESTEVAO, Carlos V. Direitos humanos e educação para uma outra democracia. **Ensaio: aval. pol. públ. Educ.** Rio de Janeiro , v. 19, n. 70, p. 9-20, Mar. 2011. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362011000100002&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 set. 2019.

FAORO, Raymundo. **Os Donos do Poder**: Formação do Patronado Político Brasileiro. São Paulo: GLOBO, v.1, 2000.

FARIAS, T. ; ALVARENGA, L. J. . A (in)justiça ambiental e o ideário constitucional de transformação da realidade: o Direito em face da iníqua distribuição socioespacial de riscos e danos ecológicos. In: PERALTA, C. E. M.; ALVARENGA, L. J.; AUGUSTIN, S.. (Org.). **Direito e justiça ambiental [recurso eletrônico]**: diálogos interdisciplinares sobre a crise ecológica. 1ª ed. Caxias do Sul: Educs, v. 1, p. 30-52, 2014. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/direito_justica_ambiental.pdf. Acesso em: 22 set. 2019.

FAUSTINO, Cristiane; FURTADO, Fabrina. Indústria do Petróleo e Conflitos Ambientais na Baía de Guanabara: o caso do Comperj. In: **Relatório da Missão de Investigação e Incidência**. 1. ed. Rio de Janeiro: Plataforma Dhesca - Relatoria do Direito Humano ao Meio Ambiente, 2013.

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DA BAHIA – FIEB (Brasil). **Indústria de Petróleo e Gás da Bahia**. Salvador: FIEB, 2018. Disponível em: <http://www.fieb.org.br/midia/2019/4/ESTUDO-DE-PETROLEO-E-GAS-FINAL.PDF>. Acesso em 26 nov. 2019.

FEITOSA, Maria Luiza P. A. M. Direito Economico da Energia e do Desenvolvimento. Superando a visão tradicional. In: ALENCAR FEITOSA, Maria Luiza; PEREIRA, Marconiete Fernandes.. (Org.). **Direito Economico da Energia e do Desenvolvimento**: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito, v. 1, p. 23-44, 2012.

FEITOSA, Maria Luiza P. A. M. Direito econômico do desenvolvimento e direito humano ao desenvolvimento: limites e confrontações. **Direitos humanos de solidariedade: Avanços e Impasses**. Curitiba: Appris, 2013.

FIORI, José Luis. Sonhos Prussianos, crises brasileiras: Leitura política de uma industrialização tardia. **Em busca do dissenso perdido: ensaios críticos sobre a Festejada Crise do Estado**. Rio de Janeiro: Insight, p. 57-84, 1995.

FIORILLO, Celso Antonio Pacheco. **Curso de Direito Ambiental brasileiro**. 12. ed. rev. atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2011.

FIRJAN. **Índice Firjan de desenvolvimento municipal**. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <https://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em: 31 ago. 2019.

FONTES, Grazielly dos Anjos. **Novas fronteiras petrolíferas no Brasil: uma análise da necessidade de regulamentação da área do pré-sal sob a ótica constitucional**. Dissertação (Mestrado em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2010.

FORGIONI, Paula Andrea. **A evolução do direito comercial brasileiro: da mercancia ao mercado**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

FORUM DOS ATINGIDOS PELA INDUSTRIA DO PETRÓLEO E PETROQUÍMICA NAS CERCANIAS DA BAÍA DA GUANABARA. **Injustiça ambiental e resistência na rotina dos pescadores da Ilha de Maré**. Rio de Janeiro, 15 fev. 2017. Disponível em: <http://www.fapp-bg.org/Documentos/>. Acesso em 28, jul. 2018.

FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Organização, introdução e revisão técnica Roberto Machado. 8. ed. Rio de Janeiro/São Paulo: Paz e Terra, 2018.

FREITAS, Jackeline Carminda Cabral de; SIQUEIRA FILHO, Valdemar. Semiárido nordestino: os impactos da extração de petróleo no município de Mossoró (RN). **Rev. direito GV**, São Paulo, v. 14, n. 3, p. 1019-1043, set. 2018. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1808-24322018000301019&lng=pt&nrm=iso. Acesso em: 28 ago. 2019.

FRIEDMAN, M.; FRIEDMAN, R. **Liberdade de escolher: o novo liberalismo econômico**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Record, 1980.

FRIZZO, Giovanni. Crise do capitalismo, política ultraliberal e a extinção do ministério do esporte. **Revista Motrivivência**, v. 31, p. 01-16, 2019.

FURTADO, Celso. **A hegemonia dos Estados Unidos e o subdesenvolvimento da América Latina**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização brasileira, 1975.

FURTADO, Celso. **Ensaio sobre a Venezuela: subdesenvolvimento com abundância de divisas**. São Paulo: Contraponto, 2008.

FURTADO, Celso. **Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico**. 10. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2000.

GARGARELLA, Roberto. Full representation, deliberation and impartiality. In: ELSTER, John (Org.). **Deliberative democracy**. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

GASPAR, Natalia Moraes. Organização política de populações tradicionais costeiras frente à indústria petrolífera: caiçaras, quilombolas e indígenas do litoral sudeste do Brasil e a exploração do petróleo da camada pré-sal. In: 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, 2018, Brasília. **Anais da 31ª RBA**, 2018.

GASPARDO, M. . Democracia participativa e experimentalismo democrático em tempos sombrios. **Estudos Avançados**, v. 32, p. 65-88, 2018.

GONÇALVES, Reinaldo. **O Nó Econômico**. Rio de Janeiro: Record, 2003.

GRAU, Eros. **A ordem econômica na Constituição de 1988: interpretação e crítica**. 12. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

GUIMARÃES, R. P. Desenvolvimento sustentável: da retórica à formulação de políticas públicas. In: BECKER, B.; MIRANDA, M. **A Geografia política do desenvolvimento sustentável**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

HABERMAS, Jürgen. **Teoria de la acción comunicativa: racionalidad de la acción y racionalización social**. Madri: Taurus, 1989.

HABERMAS, Jürgen. **Passado como futuro**. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 1993.

HAAVELMO, Tryngve; HANSEN, Stein. On the strategy of tryin to reduce economic enequality by expanding the scale of human activity. In: R. Goodland, et al. **Environmentally sustainable economic development: Building on Bruntland**. Paris: UNESCO, 1991.

HAYEK, F. A. **O caminho da servidão**. 4. ed. Rio de Janeiro: Instituto Liberal, 1987.

HOGAN, D. J. População e Meio Ambiente: a emergência de um novo campo de estudos. In: HOGAN D. J. (Org.) **Dinâmica populacional e mudança ambiental: cenários para o desenvolvimento brasileiro**. Campinas: Núcleo de Estudos de População-Nepo, 2007. p.13-49.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. 12. ed. Rio de Janeiro: José Olympio, 1978.

HOLANDA, Francisco Uriban Xavier de. **Do Liberalismo ao Neoliberalismo: o itinerário de uma cosmovisão impenitente**. 2. ed. Porto Alegre: Edipucrs, 2001.

HOMMERDING, H. V. C. . Contrato de Partilha de Produção: Um novo marco regulatório no cenário petrolífero brasileiro. **Direito E-nergia (Online)**, v. 8, 2013. p. 79-108. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/direitoenergia/article//download>. Acesso em: 21 set. 2019.

HORKHEIMER, Max; ADORNO, Theodor W. **Dialética do esclarecimento: fragmentos filosóficos**. Tradução Guido Antonio de Almeida. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1985.

IANNI, Octavio. **Teorias da Globalização**. Rio de Janeiro: Editora Civilização, 2002

LANDER, E. **The green economy**: the wolf in sheep's clothing. Amsterdam: Transnational Institute, 2011. Disponível em: <https://www.tni.org/files/download/green-economy.pdf>. Acesso em 29 jun. 2019.

LEFF, Enrique. **Saber ambiental**: sustentabilidade, racionalidade, complexidade, poder. Tradução Lucia Mathilde Endlich Orth. 11. ed. Petrópolis: Vozes, 2015.

LEFF, Enrique. **Ecología, capital e cultura**: a territorialização da racionalidade ambiental. Tradução Jorge E. Silva. Petrópolis: Vozes, 2009.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução: Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFF, Enrique. Complexidade, racionalidade ambiental e diálogo de saberes. **Educação e Realidade**, v. 34, n. 3, p. 17-24, 2009.

LEHFELD, L. S. ; OLIVEIRA, R. M. F. . Estado socioambiental de Direito e o constitucionalismo garantista. **O princípio do 'indubio pro natura' como mecanismo de controle do ativismo judicial contrário à tutela dos direitos fundamentais ambientais**. In: IV Encontro Internacional do CONPEDI, 2016, Oñati - Espanha. IV Encontro Internacional do CONPEDI. Florianópolis - SC: CONPEDI, 2016. p. 278-298.

LEITE, José Rubens Morato; MELO, Melissa Ely. Da reapropriação social da natureza à epistemologia ambiental: novas racionalidades para a compreensão do ambiente. In: CUNHA, Belinda Pereira da, et al (org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [e-book]**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 79-95. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

LEITE, José Rubens Morato; SILVEIRA, Paula Galbiatti; BETTEGA, Belisa. O estado de direito para a natureza: fundamentos e conceitos. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flávia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico**: conceito, conteúdo e novas dimensões para proteção da natureza. 1. ed. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 1, 2017. p. 57-87.

LIMA, Karlla Karolinne França ; MONTEIRO JUNIOR, José Vieira ; XAVIER, Yanko. M. de Alencar ; ALVES, Fabrício Germano. Eficiência Energética e Conservação de Energia na Indústria do Petróleo. **Rio Oil & Gas Expo and Conference**, v. 1, p. 1-7, 2014.

LOBATO, Monteiro. **O escândalo do petróleo e ferro**. 13. ed. São Paulo: Brasiliense, 1979.

LOWY, Michael; SAYRE, Robert. **Révolte et mélancolie**: Le romantisme à contre-courant de La modernité. Paris: Payot, 1992.

LYNN Jr., Laurence E. Gestão pública. In: PETERS, B. Guy; PIERRE, Jon (Orgs.). **Administração Pública: coletânea**. São Paulo: Editora Unesp; Brasília: Enap, 2010, p. 33 – 52.

LYRA, Rubens Pinto. Os conselhos de direitos do homem e do cidadão e a democracia participativa. **Revista de informação legislativa**. Brasília, a. 33, n. 130, 1996. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/176437/000509901.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 22 set. 2019.

LYRA, Rubens Pinto. A democracia participativa na gestão pública brasileira. **Juris Rationis (UnP)**, v. 1, p. 107-142, 2005.

LYRA, Rubens Pinto. **Estado e cidadania**: de Maquiavel à democracia participativa. João Pessoa: Editora Universitária da UFPB, 2006.

MACEDO, Ubiratan Borges de. **O Liberalismo Moderno**. São Paulo: Massao Ohno, 1997.

MACHADO, Eliel. Mal-estar da democracia na América Latina: lutas e resistências hoje. **Lutas Sociais**, v. 15/16, p. 54-64, 2006.

MAGANHINI, Thaís Bernardes; MARTINS, Pablo Oliveira. As operações urbanas consorciadas como instrumento de promoção do meio ambiente urbano saudável. **Revista de Direito Público**. Londrina, v. 9, n. 1, p. 101-120, 2014.

MAIA, Fernando Joaquim Ferreira. A formação retórica do sujeito ecológico na atividade jurisdicional. In: CUNHA, Belinda Pereira da, et al (org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [e-book]**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: EducS, 2015. p. 48-78. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

MANIN, Bernard. **Principles of Representative Government**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

MARCONDES, Valéria. **Internet, democracia e participação popular**: Discutindo experiências participativas. Tese (Doutorado em Comunicação Social) – Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

MELO, Elizete Abreu de. **Percepção ambiental e participação social em programas de educação ambiental**: um estudo na Apa Jones – Ipitanga. Dissertação (Mestrado em Engenharia Ambiental Urbana) – Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2009.

MELO, Tibério Bassi de. **Sustentabilidade ambiental**: racionalidade para garantia do direito ao futuro. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Vale do Rio dos Sinos. São Leopoldo, 2012.

MENEZES, D. M. G. **Qualidade da paisagem no município de Japaratuba e sua relação com o campo petrolífero de Carmópolis**. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento e Meio Ambiente) – Universidade Federal de Sergipe, Aracajú, 2018.

MICHELMAN, Frank. **Excerptst from Brennan and democracy**. Nova Jersey: Princenton University Press, 1999.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (Brasil). Conselhos Gestores. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/areas-protegidas/unidades-de-conservacao/conselhos-gestores.html>. Acesso em: 14 nov. 2019.

NEGREIROS, Maria Clara Damião de. **Desenvolvimento e a indústria do petróleo**: políticas públicas para o desenvolvimento sustentável a partir dos royalties do pré-sal. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2015.

OLIVEIRA, Priscila Gonçalves de. Um novo olhar sobre o conhecimento tradicional associado e a necessidade de tutela jurídica adequada. In: CUNHA, Belinda Pereira da, et al (org.). **Os saberes ambientais, sustentabilidade e olhar jurídico [e-book]**: visitando a obra de Enrique Leff. Caxias do Sul: Educs, 2015. p. 360-390. Disponível em: https://www.ucs.br/site/midia/arquivos/saberes_ambientais_ebook.pdf. Acesso em: 21 set. 2019.

OLIVEIRA, Rosana dos Santos. **A teoria do risco integral aplicada à responsabilidade civil ambiental no caso CHEVRON**. Dissertação (Mestrado em Direito Ambiental) – Universidade Católica de Santos, São Paulo, 2016.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano. In: **Anais Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano**. Estocolmo, 1972.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: CNUMAD, 1992.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Nosso Futuro Comum (Relatório Brundtland)**. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4245128/mod_resource/content/3/Nosso%20Futuro%20Comum.pdf. Acesso em 24 set. 2019

ORGANIZAÇÃO RACISMO AMBIENTAL. **Injustiça ambiental e resistência na rotina dos pescadores da Ilha de Maré**. Salvador, 15 fev. 2017. Disponível em: <https://racismoambiental.net.br/2017/02/15/injustica-ambiental-e-resistencia-na-rotina-dos-pescadorxs-da-ilha-de-mare/>. Acesso em: 31 ago. 2019.

PACHECO, Pedro Mercado. **El análisis económico del derecho**: una reconstrucción teórica. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1994.

PEGADO, Erika Araújo da Cunha; BARBOSA, Erivaldo Moreira. Atividade petrolífera, princípio da participação popular e racionalidade ambiental: uma análise preliminar. **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XVI, n. 110, mar 2013. Disponível em: http://www.ambitojuridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13027. Acesso em: 20 ago. 2018.

PENNA, José Osvaldo de Meira. **O dinossauro**: uma pesquisa sobre o Estado, o patrimonialismo selvagem e a nova classe de intelectuais e burocratas. São Paulo: T.A. Queiroz, 1988.

PEREIRA, Geailson Soares; XAVIER, Yanko M. de Alencar . A (in)segurança jurídica na adoção do modelo de partilha de produção na exploração e produção de petróleo do Pré-sal. **Direito E-nergia (Online)**, v. 7, p. 21-40, 2013. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/direitoenergia/article/download>. Acesso em: 21 set. 2019

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser; MARCONI, Nelson. **Existe doença holandesa no Brasil?** Rio de Janeiro, 23 fev. 2008. Disponível em <http://www.bresserpereira.org.br/papers/2008/08.14.Existe.doen%C3%A7a.holandesa.comNelson.Marconi.5.4.08.pdf>. Acesso em: 23 fev. 2019.

PEREIRA, R. ; WINCKLER, S.T. . Contribuições da economia e da ecologia ao debate sobre sustentabilidade. In: LEITE, José Rubens Morato; DINNEBIER, Flavia França (Org.). **Estado de Direito Ecológico: conceito, conteúdo e novas dimensões para a proteção da natureza**. 1ª ed. São Paulo: Instituto O Direito por um Planeta Verde, v. 1, 2017. p. 378-412.

PETROBRAS (Brasil). **Pré-Sal**. Brasília, 28 dez. 2017. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>. Acesso em: 28 dez. 2017.

PETROBRAS (Brasil). **Exploração e produção de petróleo e gás**. Brasília, 21 set. 2019. Disponível em: <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/>. Acesso em: 21 set. 2019.

PETROBRAS (Brasil). Relatório de impacto ambiental: Ampliação dos Projetos de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás na Área Denominada Parque das Baleias, Bacia de Campos – EIA Complementar. **Revista Greenpeace**, Jan. 2012a. Disponível em: <http://revistagreenpeace.org/wp-content/uploads/2015/02/42f3d2a41ff62b7c9472307512bd2cef.pdf>. Acesso: em 22 set. 2019.

PETROBRAS (Brasil). **Relatório de impacto ambiental: atividade de perfuração marítima nas concessões BM-CAL-11 e BM-CAL-12, Bacia Camamu-almada dezembro/2012**. Brasília: Petrobras, 2012b. Disponível em: https://iema.es.gov.br/Media/iema/Downloads/RIMAS/RIMAS_2012/Bacia%20de%20Camamu/RIMA_REV01.pdf. Acesso em: 26 nov. 2019.

PHILIPPI JR., Arlindo. **Interdisciplinaridade em Ciências Ambientais**. São Paulo: Signus Editora, 2000.

Pierre, Jon; Peters, B. Guy. **Governance, politics and the State**. New York: St. Martin's Press, 2000.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo Valente. **Petróleo e região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

POSTALI, F. A. S. ; NISHIJIMA, M. O retorno social dos royalties do petróleo nos municípios brasileiros. In: XXXVI Encontro Nacional de Economia ANPEC - Associação de Centros de Pós-Graduação em Economia, 2008, Salvador. **Anais do XXXVI Encontro Nacional de Economia ANPEC - Associação de Centros de Pós-Graduação em Economia**, 2008.

PRADO JUNIOR, Caio. **Formação do Brasil Contemporâneo**: colônia. 12. ed. São Paulo: Brasiliense, 1972.

PRADO JUNIOR, Caio. **A questão agrária no Brasil**. São Paulo: Brasiliense, 1979.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1989.

RAWLS, John. **O liberalismo político**. São Paulo: Martins Fontes, 2012.

RIBEIRO, Fernando Pinto. O paradigma ambiental na globalização neoliberal: da condição crítica ao protagonismo de mercado. **Soc. nat.**, Uberlândia, v. 24, n. 2, p. 211-226, ago. 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1982-45132012000200004&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 21 set. 2019.

RICCOMINI, Claudio ; SANT'ANNA, Lucy Gomes; TASSINARI, Colombo Celso Gaeta. Pré-sal: geologia e exploração. **Revista USP**, v. 95, p. 33-42, 2012.
ROCHA, Diogo Ferreira da. **Impactos da exploração petrolífera sobre a pesca, os ecossistemas costeiros e a situação de saúde de comunidades de pescadores artesanais de Macaé/RJ**. Dissertação (Mestrado em Ciências) - Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2013.

RODRIGUES, Horácio Wanderlei. **Ensino jurídico e direito alternativo**. São Paulo: Acadêmica, 1993.

SANTANA, Raimunda Nonata do Nascimento; SOUSA, Salviana de Maria do Pastor Santos. Gestão pública da questão ambiental e tessituras das cidades brasileiras: notas preliminares. **Revista Katál**. Florianópolis, v. 15, n. 1, p. 112-121, jan./jun. 2012.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Introdução geral à coleção. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 13-28.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-82.

SACHS, Ignacy. Estratégias de transição para o século XXI. In: BURSZTYN, M. **Para Pensar o Desenvolvimento Sustentável**. São Paulo: Brasiliense, 1993. p. 29-56.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Tradução Ruy Jungmann. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1961.

SHETH, D. L. Micromovimentos na Índia: para uma nova política de democracia participativa. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (Org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 85-132.

SEN, Amartya. **Desenvolvimento como liberdade**. Tradução Laura Teixeira Motta e revisão técnica Ricardo Doninelli Mendes. São Paulo: Companhia das letras, 2010.

SERVIÇO GEOLÓGICO DO BRASIL – CPRM (Brasil). **Mapa Geológico do Estado de Sergipe**. Brasília: CPRM, 2001. Disponível em: [file:///C:/Users/PMC/Downloads/sergipe_mpgeologico%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/PMC/Downloads/sergipe_mpgeologico%20(1).pdf). Acesso em: 21 nov. 2019.

SILVA, Jairo Bezerra. **As tramas da questão hídrica**: uma análise da transformação da água num bem público dotado de valor econômico e dos comitês de bacias hidrográficas no Brasil. Tese (Doutorado em Sociologia) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2010.

SILVA, Lucas Emanuel da; SANTANA, José Ricardo de; FARIAS, Tácito Augusto. Impacto das rendas petrolíferas sobre os municípios: uma análise das finanças públicas e desenvolvimento em Sergipe. **Revista de Desenvolvimento Econômico**, ano XVI, n.º 29, p. 76-91, 2014.

SILVA, Maria Janaína Alves da. **Caminhos e descaminhos dos municípios produtores de petróleo**: o papel dos royalties no desempenho das finanças públicas municipais no Estado do Rio Grande do Norte. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2007.

SIRVINSKAS, Luís Paulo. **Manual de Direito Ambiental**. São Paulo: Saraiva, 10 ed. rev. atual. e ampl., 2012.

SOBOTTKA, Emil A. Orçamento participativo: conciliando direitos sociais de cidadania e legitimidade do governo. **Civitas Revista de Ciências Sociais**, v. 4, n. 1, p. 95-110, 2004.

SPAREMBERGER, R. F. L. ; RAMME, Rogerio. Direitos Humanos e ecocidadania: ambiente, risco e o despertar do sujeito ecológico. **Direito e Justiça (URI)**, v. 11, p. 73-92, 2011.

SMITH, Adam. **Riqueza das Nações**. Lisboa: Ed. Fundação Calouste Gulbenkian, v. 2, 1983.

STARLING, Grover. **Managing the public sector**. 6. ed. Orlando: Harcourt, 2002.

STEVENS, Paul; DIETSCHKE, Evelyn. Resource Curse: an analysis of causes, experiences and possible ways forward. **Energy Policy**. Dundee: Elsevier, v. 36, p. 56-65, 2008.

THIELEN, Helmut. **Além da modernidade**: para a globalização de uma esperança conscientizada? Rio de Janeiro: Vozes, 1998.

TRÁPAGA, Y; TORRES, F. **El mercado internacional da agricultura orgânica**. México: IIE-Unam, 1994.

VEIGA, José Eli da. **A desgovernança mundial da sustentabilidade**. São Paulo: Editora 34, 2013.

VENTURA, Alana; SILVA, Janaína Cristina Barbosa da. Fundo Social do Pré-Sal e Regulação Social da Indústria do Petróleo do Brasil. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar; PEREIRA, Marconiete Fernandes (Org.). **Direito Econômico da Energia e do**

Desenvolvimento: ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, v. 1, 2012. p. 211-216.

VENTURA, Victor Alencar Mayer Feitosa. Estado Democrático de Direito Ambiental: O Direito à Informação e à Participação na Formulação das Políticas Ambientais e Energéticas. In: FEITOSA, Maria Luiza Alencar; PEREIRA, Marconiete Fernandes (Org.). **Direito Econômico da Energia e do Desenvolvimento:** ensaios interdisciplinares. São Paulo: Conceito Editorial, v. 1, 2012. p. 23-44.

VIEIRA, Joseane de Queiroz. **O exercício da cidadania ativa e da gestão democrática participativa de políticas públicas no Conselho de Educação do Município de Juazeiro do Norte-CE.** Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Santa Cruz do Sul, Santa Cruz, 2017.

VILLAS-BOAS, Ana Lucia. **Mineração e Desenvolvimento Econômico:** A Questão Nacional nas Estratégias de Desenvolvimento do Setor Mineral (1930-1964). Rio de Janeiro: CNPq/CETEM, v. 2, 1995.

WOOD, Ellen Meiksins. A separação entre o “econômico” e o “político” no capitalismo. In: WOOD, Ellen Meiksins. **Democracia contra capitalismo:** a renovação do materialismo histórico. São Paulo: Boitempo, p. 27-50, 2003.