

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

HENRIQUE PEDRO PEREIRA DA SILVA

**RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: ESTUDO DE CASO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO**

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

MARÇO DE 2016

HENRIQUE PEDRO PEREIRA DA SILVA

**RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO
AMBIENTAL: ESTUDO DE CASO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO**

Dissertação de Mestrado elaborada e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, sob orientação da Professora Maria Eugênia Totti.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

MARÇO DE 2016

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca do CCH / UENF

010/2016

S586 Silva, Henrique Pedro Pereira da.

Relações institucionais e sociais no âmbito do licenciamento ambiental: estudo de caso do projeto territórios do petróleo / Henrique Pedro Pereira da Silva. – Campos dos Goytacazes, RJ, 2016.

139 f. : il.

Orientadora: Maria Eugênia Totti.

Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2016.

Bibliografia: f. 112 - 118

1. Ação social. 2. Educação ambiental. 3. Relações institucionais. 4. Políticas públicas. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

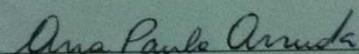
CDD – 304.2

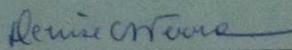
HENRIQUE PEDRO PEREIRA DA SILVA

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ESTUDO DE CASO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO. Dissertação elaborada e apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, sob orientação da Professora Maria Eugênia Totti.

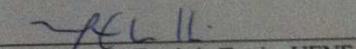
Aprovada em 31 de Março de 2016.

Comissão Examinadora:


Prof. Ana Paula Arruda – UCAM


Prof. Denise Terra – UENF


Prof. Joseane de Souza – UENF


Prof. Maria Eugênia Totti – UENF
(Orientadora)

às minhas avós,
que assistiram ao início deste percurso
mas não ao seu desfecho

*Porque eu sei que o tempo é sempre tempo
E o lugar é sempre e somente o lugar
E o que é real é-o uma vez somente
E somente para um lugar*

T. S. Eliot

AGRADECIMENTOS

Obrigado Professora Denise Terra, por toda a ajuda, disponibilidade, confiança, exigência, e amizade, sem as quais esta dissertação não teria sido nem possível nem concluída.

Obrigado Professor Marcelo Gantos, por me ter permitido fazer parte do Projeto Territórios do Petróleo, e por toda a amizade e confiança que sempre demonstrou.

Obrigado Professora Maria Eugênia Totti, pela disponibilidade para acompanhar a parte final do percurso desta dissertação.

Obrigado a todos aqueles que contribuíram para esta dissertação, e em particular aos que ofereceram as suas valiosas percepções nas entrevistas realizadas.

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS NO ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL: ESTUDO DE CASO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO

RESUMO: A dissertação estrutura-se em torno do Projeto de Educação Ambiental ‘Territórios do Petróleo’, que se inclui no ‘Programa Petrobras de Educação Ambiental da Bacia de Campos: Plataformas de Cidadania’, e que tem como vocação preparar cidadãos para o exercício da vigília cidadã, tendo esta última como foco específico o uso dos *royalties* do petróleo por parte dos órgãos públicos que os administram. Nela enquadra-se o Projeto Territórios do Petróleo (PTP) no contexto histórico da implementação de Projetos de Educação Ambiental na fase de licenciamento das atividades da Exploração e Produção de Petróleo e Gás, bem como nos conceitos e paradigmas ideológicos que subjazem à sua elaboração, tal como a Educação Ambiental Crítica. Recorrendo ao estudo de legislação pertinente, aos principais documentos do PTP, à observação direta, e à realização de entrevistas, estuda-se a apresenta-se o arranjo institucional PTP, as relações institucionais entre as entidades que o compõem, os interesses próprios de cada ator social, os possíveis interesses conflitantes entre atores e os conflitos de interesses num mesmo ator social.

PALAVRAS CHAVE: ação social, educação ambiental, relações institucionais, interesses, políticas públicas.

RELAÇÕES INSTITUCIONAIS E SOCIAIS NO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO

ABSTRACT: The Environmental Education Project 'Territórios do Petróleo', included in 'Programa Petrobras de Educação Ambiental da Bacia de Campos: Plataformas de Cidadania', is designed to prepare citizens for the exercise of wakeful citizenship, putting focus on the use of oil royalties by the public authorities who manage them. Firstly, in this work, Projeto Territórios do Petróleo (PTP) is enframed in the historical context of the implementation of environmental education projects that take place in the licensing phase of the activities of oil and gas exploration and production, as well as in the concepts and ideology that underlie its elaboration, as in Critical Environmental Education. Then, using the relevant legislation, the PTP main documents, direct observation, and interviews, are studied and presented the PTP institutional arrangement, the institutional relations between the entities involved, the self-interest of each social actor, possible conflicting interests among actors, and possible conflicts of interest in one same social actor.

KEY WORDS: social action, environmental education, institutional relations, interests, public policy.

LISTA DE ABREVIATURAS

PTP	Projeto Territórios do Petróleo
EA	Educação Ambiental
EAC	Educação Ambiental Crítica
E&P	Exploração e Produção de Petróleo e Gás
PEA-BC	Projeto de Educação Ambiental da Bacia de Campos
CGPEG	Coordenação Geral de Petróleo e Gás
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A
UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro
FUNDENOR	Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional
SAE	Sujeitos da Ação Educativa
CONAMA	O Conselho Nacional do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
LP	Licença Prévia
LI	Licença de Instalação
LO	Licença de Operação
EIA	Estudo de Impacto Ambiental
RIMA	Relatório de Impacto Ambiental
PBA	Plano Básico Ambiental
PEA	Projeto de Educação Ambiental
CGEAM	Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ibama
OEMA	Órgão Estadual de Meio Ambiente
DEA/MMA	Departamento de Educação Ambiental do Ministério do Meio Ambiente

SUMÁRIO

1 – INTRODUÇÃO	1
1.1 – APRESENTAÇÃO E ENQUADRAMENTO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO	4
1.1.1 – APRESENTAÇÃO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO	4
1.1.2 – UM CONTEXTO DE EXPECTATIVAS E INQUIETAÇÕES	6
1.2 - OBJETIVOS	9
1.2.1 – OBJETIVO GERAL.....	9
1.2.2 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS	9
1.3 – METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO	9
2 – O REFERENCIAL CONCEPTUAL E TEMÁTICO EM JOGO	13
2.1 – O ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL.....	13
2.2 – O ÂMBITO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL	20
2.3 – O ÂMBITO DA CIDADANIA	27
2.3.1 – A CIDADANIA.....	29
2.3.2 – CIDADANIA NO BRASIL	30
2.3.3 – O ACESSO À INFORMAÇÃO	33
2.3.4 – O CONTROLE SOCIAL	34
2.3.5 – MECANISMOS E FORMAS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL	37
2.3.6 – ESPAÇO PÚBLICO E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA.....	37
2.3.7 – PODER E EMPODERAMENTO	39
2.3.8 – TEORIA DE MODERNIZAÇÃO DE INGLEHART E WELZEL	41
3 – O ARRANJO INSTITUCIONAL	48
3.1 – O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS	49
3.2 – OS CONCEITOS DE INSTITUIÇÕES, AMBIENTE INSTITUCIONAL E ARRANJO INSTITUCIONAL	51
3.3 – OS ATORES SOCIAIS DO PTP.....	53

3.4 – OS ATORES SOCIAIS ENQUANTO AGENTES E SUJEITOS	57
3.5 – O ARRANJO INSTITUCIONAL DO PTP	59
3.5.1 – APRESENTAÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL.....	59
3.5.2 – A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL	64
4 – A RELAÇÃO ENTRE ATORES SOCIAIS.....	70
4.1 – ATORES SOCIAIS COMO STAKEHOLDERS	72
4.2 – QUESTIONAMENTOS PRÉVIOS ACERCA DOS INTERESSES EM JOGO.....	75
4.3 – INTERPRETAÇÕES PRÉVIAS ACERCA DOS INTERESSES EM JOGO	77
4.3.1 - OS INTERESSES EM JOGO	78
4.3.2 - OS INTERESSES CONFLITANTES.....	80
4.3.3 – CONFLITOS DE INTERESSES.....	84
4.4 – A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ACERCA DOS INTERESSES.....	90
5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	96
REFERÊNCIAS	
ANEXO - Roteiros de entrevistas	

1 – INTRODUÇÃO

Esta dissertação tem como objeto de estudo o Projeto de Educação Ambiental Territórios do Petróleo, foi elaborada na esfera temática da ação social, da educação ambiental e para a cidadania, e debruça-se sobre as relações institucionais e sociais mantidas entre as várias entidades envolvidas na elaboração e implementação do mesmo. O Projeto Territórios do Petróleo (PTP) foi acompanhado e integrado pelo seu autor, enquanto bolsista de mestrado, desde Maio de 2014, altura em que o mesmo começou a ser implementado.

Como tantas vezes acontece em trabalhos de pós-graduação, a parte mais difícil e angustiante do trabalho foi escolher o ponto de vista sobre o qual se iria encarar o objeto de estudo. Este ponto de vista é como uma pista, para a qual se percebe um caminho com um destino um pouco incerto. Mas é uma pista que persiste, que aguça o interesse e a curiosidade. Durante ainda bastante tempo o plano de trabalho foi orientado segundo as perspectivas do empoderamento e da sociabilidade, pretendendo estudar-se as ações/ atividades do PTP que promoveriam o primeiro e possibilitariam formas distintas e variantes da segunda. Apesar do interesse em relação a estas facetas do PTP não ter desaparecido, a dado momento percebeu-se que este empreendimento requereria um horizonte temporal que a realização de um mestrado nunca conseguiria abarcar, e que o fato do PTP estar ainda no seu início (algumas atividades só seriam realizadas perto do prazo legal para conclusão da dissertação) tornaria muito difícil o seu estudo em tempo útil. A perspectiva de possíveis alterações no planeamento e realização dos futuros ciclos do PTP, bem como circunstâncias da vida pessoal do autor, estrangeiro, também pesaram na decisão de abandonar esse caminho.

A alternativa que foi considerada, surgiu da mesma forma que a primeira, a percepção de uma pista que aguça a curiosidade e o interesse. Decidiu-se estudar o arranjo institucional do PTP, a relação que os atores sociais institucionais envolveriam entre si, bem como os interesses envolvidos e os potenciais conflitos entre estes. Perceber-se-á desde logo que a faceta primeiramente considerada possuiria um maior potencial consensual, e que esta segunda faceta, sobre a qual se debruçou definitivamente a dissertação, possui um maior potencial polémico - não se estudassem relações que também são políticas, e interesses que podem constituir conflitos. No entanto, o paradigma que a orienta não é o do conflito, mas sim o do consenso, entendendo-se como premissa base que este último apenas pode ser verdadeiramente alcançado uma vez explicitadas e analisadas as posições e interesses das partes, bem como as formas institucionais desenhadas para o seu relacionamento. Só assim se poderá avançar na

evolução dos acordos institucionais. A ideia é que todas as partes possam ganhar com a explicitação de possíveis contradições ou equívocos. Uma forma consensual de se ser “crítico”, poder-se-á arriscar.

O olhar do autor desta dissertação é, inevitavelmente, um olhar estrangeiro. Como refere Simmel (1903, p. 135).

A unidade da proximidade e da distância, presente em toda a relação humana, organiza-se no fenómeno do estrangeiro de uma maneira que pode ser brevemente formulada assim: na relação com ele, a distância significa que o estrangeiro está próximo, mas esta mesma alteridade significa que ele, que também está longe, está de facto próximo. Pois o facto de ser estrangeiro constitui naturalmente uma relação totalmente positiva, uma forma particular de interação. Os habitantes de Sirius não são propriamente estranhos para nós, pelo menos não o são num sentido sociologicamente relevante, tal como estamos a analisa-lo. Neste sentido, pura e simplesmente não existem para nós: estão para além da distância e da proximidade. O estrangeiro é um elemento do próprio grupo, da mesma maneira que o pobre e os diversos «inimigos internos», um elemento cuja posição interna e de pertença implicam simultaneamente um estar fora e um estar em face do outro.

Se, por seu lado, o estrangeiro se aprofunda na sua cultura (porque não pode deixar de comparar e de procurar analogias e diferenças entre a sua cultura e aquela que, deslocado, aprende), com a experiência da vida quotidiana noutra cultura, onde aprende novos hábitos, formas de sociabilidade que desconhece, e distintas subtilidades nas formas de sociabilidade que já conhece, aqueles que o recebem, nele encontrando uma espécie de contraponto, terão a percepção que o olhar tipo que os caracteriza admite ele próprio contraposições ou variações. Nativo e estrangeiro iluminam-se reciprocamente; a diferença aprofunda a identidade mas também deixa algumas pistas que ajudarão ao reconhecimento das vertentes contingente e mutável da identidade. Simmel (1903), no texto referido acima, considera que o olhar estrangeiro é mais objetivo, mais livre, uma vez que não se encontra preso ao peso de uma tradição, à piedade devida a uma história ou a uma interpretação partilhada pela comunidade, bem como aos ditames prescritivos do poder, nas palavras do próprio “examina as relações com menos preconceitos, os critérios que lhes aplica são mais gerais e objetivos; não está obrigado nos seus atos a respeitar a tradição, a piedade ou os precedentes”. Talvez Simmel dê demasiado ênfase à neutralidade do olhar estrangeiro. Um pouco de sabedoria popular poderia acrescentar uma outra dimensão ao olhar de Simmel, dizendo simplesmente que é muito mais fácil ser-se produtivo ou virtuoso com a vida dos outros. De qualquer dos modos, o olhar estrangeiro, quando se é um, não pode ser evitado, do mesmo modo que o olhar excêntrico daquele que é excêntrico também não.

Adquirida a pista (a faceta sob a qual contemplar o objeto de estudo), acesa a curiosidade, explicitado o ponto de vista do autor, resta o trabalho de compreender o contexto, e, depois, fazer o caminho que houver a ser feito. Ao olhar estrangeiro será mais demorada a compreensão do contexto; para ele tudo é novo (formas de ser, formas de sociabilidade, políticas, ...). O contexto aqui é a realidade brasileira, tal como ela se configura nos municípios norte fluminenses onde o PTP se implanta - os reais territórios do petróleo - mas também a história, vicissitudes e especificidades dos temas sobre os quais assenta o âmbito do PTP. O conhecimento do tópico da realidade brasileira e norte fluminense é especialmente importante para um olhar estrangeiro, o do tópico conceptual e temático do âmbito do projeto essencial para quem se quer capacitado para pensar sobre o objeto de estudo que é o PTP. Apresentar-se-á por isso, adiante, uma resenha teórica dos temas sobre os quais assenta a implementação do PTP; como sejam a cidadania, a cidadania no Brasil, o controle social, o acesso à informação, a educação ambiental, etc. Depois apresentar-se-ão os objetos específicos de estudo; o arranjo institucional do PTP, os atores sociais que o compõem, seus interesses, e os conflitos de interesse possíveis ou percebidos entre eles ou em cada um.

No final, pretende-se que este modesto caminho, amparado pela observação direta, pelo estudo dos temas e revisão bibliográfica dos mesmos, pela compreensão dos acordos estabelecidos entre as partes, e pelos preciosos testemunhos de participantes de algumas das entidades que o compõem (o que também será tema para alguma reflexão), consiga produzir, pelo menos, algumas observações pertinentes.

Antes, contudo, começar-se-á por se apresentar devidamente o PTP e o âmbito mais amplo em que este se insere, o do Licenciamento Ambiental, o papel da Educação Ambiental (EA) no Licenciamento Ambiental, e a Educação Ambiental Crítica (EAC), que orienta a concepção e implementação dos projetos de educação ambiental relacionados com o licenciamento da indústria de Exploração e Produção de Petróleo e Gás (E&P). Espera-se que esta apresentação de temas, sua explicitação e análise histórica e contextual, melhor permita entender o arranjo institucional em causa e a sua adequabilidade à realidade em que se insere.

1.1 – APRESENTAÇÃO E ENQUADRAMENTO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO

1.1.1 – APRESENTAÇÃO DO PROJETO TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO

O Projeto Territórios do Petróleo é um projeto de Educação Ambiental que responde a uma condicionante legal do licenciamento de E&P da Petrobras na Bacia de Campos, faz parte do 'Programa Petrobras de Educação Ambiental da Bacia de Campos: Plataformas de Cidadania', que por sua vez se inclui no Projeto de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC), e tem como vocação preparar cidadãos para o exercício da vigília cidadã, tendo esta última, como foco específico, o uso dos *royalties* do petróleo por parte dos órgãos públicos que os administram. O projeto é fruto de um Diagnóstico Participativo realizado em meados de 2011 e 2012 junto a 14 comunidades fluminenses, incluindo as 10 comunidades que hoje estão dentro da linha de ação do projeto, e responde à linha B (Royalties e participações especiais) da nota técnica elaborada pela Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG) do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), Nota Técnica CGPEG/IBAMA/ N°01/10, órgão licenciador e fiscalizador da condicionante de licença. São abrangidos pelo projeto os municípios de Armação dos Búzios, Arraial do Cabo, Cabo Frio, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras, e São João da Barra.

São várias as entidades envolvidas na elaboração e implementação do PTP. O IBAMA, como referido, é o órgão licenciador no processo de licenciamento ambiental, a empresa Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) é a interessada no processo de licenciamento (do qual o PTP é uma obrigação legal), a Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) foi escolhida para ser a executora do projeto, e a Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (FUNDENOR) foi designada para ser a responsável pela gestão dos recursos envolvidos no projeto e disponibilizados pela PETROBRAS. O PTP tem um público alvo amplo, direto e indireto. O público alvo direto, nomeados também como Sujeitos da Ação Educativa (SAE) é constituído pelos membros de associações de moradores urbano-periféricos, de comunidades quilombolas, de associações e colônias de pescadores, ou ainda os trabalhadores rurais e assentados. O público indireto do PTP é constituído pelos representantes de associações comerciais, de cooperativas, de sindicatos, entre outros grupos pertencentes à sociedade civil.

O PTP foi elaborado numa altura em que a Bacia de Campos, às quais os municípios atrás referidos pertencem, era responsável por cerca de 85% da produção brasileira de petróleo, e quando esta atravessava um momento histórico em que era muito forte a perspectiva de um significativo aumento da exploração petrolífera na região, dada a descoberta de novas reservas petrolíferas. A Bacia de Campos assistia a uma multiplicação de ações, construções, e fluxos relacionados com a exploração de E&P; as prospecções sísmicas multiplicavam-se, a construção de plataformas petrolíferas, outras construções e infraestruturas aumentava, os fluxos económicos e demográficos intensificavam-se. Neste contexto geográfico e temporal, a pressão exercida sobre os grupos mais vulneráveis seria enorme, especialmente sobre aqueles que mais poderiam sofrer com os impactos resultantes das atividades da indústria petrolífera.

O processo de elaboração do Diagnóstico Participativo, anteriormente referido, serviu precisamente para levantar junto das populações e grupos alvo identificados os impactos mais relevantes para a vida dos mesmos, quer positivos quer negativos. A exploração de recursos é conhecida pelo seu nível impactante na vida das populações e comunidades locais. Além do mais, a indústria do petróleo e gás é diferente de outras atividades impactantes no meio ambiente. As suas especificidades criam impactos fortes que podem até mudar significativamente os perfis demográficos, socioeconómicos, de configuração urbana, entre outros, das regiões em que passam a desenvolver suas atividades. Dentre os impactos referenciados foram considerado como mais importantes nos municípios abrangidos pelo PTP: a existência de *royalties* e participações especiais; o surgimento de conflitos pelo uso do espaço marinho; o aumento do fluxo migratório, a pressão sobre a infraestrutura urbana, e a pressão sobre o uso e ocupação do solo.

Um dos impactos mais sentidos nos municípios abrangidos, e que por isso dita a orientação temática do PTP, é precisamente o que advém do recebimento de *royalties* e participações especiais da exploração petrolífera; um impacto que, apesar de ser unanimemente considerado positivo, tem mostrado na prática produzir efeitos negativos ou contraproducentes. É trivial afirmar que nos municípios em causa tem-se assistido a um crescente dependência das receitas advindas dos *royalties* e participações especiais nos orçamentos municipais, que a utilização das mesmas verbas por vezes parece desadequada, errada ou errática, que estas têm sido objeto de uma intensa batalha política e judicial dada a existência de perplexidades nas regras que orientam sua distribuição intermunicipal. Trata-se portanto de um tema altamente polémico e politizado, como pode ser aferido na mídia generalista ou em publicações

especializadas, sendo por isso da maior importância o esclarecimento e capacitação dos cidadãos acerca do mesmo, sendo que, no processo, outras importantes capacidades e valias são desenvolvidas no cidadão. Este projeto, bem como seus objetivos, podem ser considerados ambiciosos e, como tal, as expectativas que em torno dele se articulam serão altas.

A aprendizagem que atualmente se fizer com o processo ainda em curso será certamente importante para a facilidade de implementação e sucesso de processos similares a serem desenvolvidos no futuro. O processo de aprendizagem é algo fundamental no processo educacional, possibilitando o desenvolvimento de novas abordagens, metodologias e ferramentas pedagógicas, e sendo não apenas um desígnio imanente de qualquer civilização mas também um vivo desafio do projeto brasileiro de desenvolvimento, desígnio com o qual comunga desde a sua gênese a Universidade Estadual do Norte Fluminense.

1.1.2 – UM CONTEXTO DE EXPECTATIVAS E INQUIETAÇÕES

As expectativas pessoais dos indivíduos e as expectativas das populações influenciam-se mutuamente, num jogo em que as relações de causalidade tornam-se difíceis de identificar. A expectativa das populações em relação a ações que possam melhorar as suas condições e nível de vida é, por norma, e se não as precederem casos falhados, alta. As expectativas das populações, como a dos indivíduos, são altamente influenciadas pela esperança, (crença ou otimismo num futuro melhor), pela ilusão ou sonho (que tantas vezes comanda a vida, ainda que não se coadune com a realidade), pela vontade de realização/ legitimação/ viabilização pessoal e de grupo. Esta tendência para um otimismo exagerado, mas também o processo de uma forte mútua influência entre o nível individual e o de grupo, torna-se especialmente intenso nas populações mais vulneráveis ou desfavorecidas, em que os seus membros se encontram mais sujeitos à necessidade e em que a fé num futuro melhor e de concretização súbita, é mais forte.

As ações governamentais de assistência social, as políticas públicas integradas de diminuição de desigualdade social, as ações de instituições não governamentais de assistência aos mais vulneráveis, etc, têm capacidade de provocar este estado de coisas, se, como referido, não tiverem lugar num contexto social já muito decepcionado com ações do gênero.

O PTP enfrenta, como outros projetos, uma esperança desmedida. É comum as pessoas e populações pensarem, pelo menos numa primeira fase, que tudo mudará, que suas vidas

melhorarão radicalmente; antes de saberem ao certo do que se trata as pessoas acalentam a esperança da distribuição de verbas, rendas, auxílios, imaginam a criação de novos empregos diretos e indiretos, o correlativo aumento demográfico, o proporcional surgimento de oportunidades econômicas, o florescimento do comércio e da economia de um modo geral para as regiões abrangidas. Tanto o bom senso, como algum conhecimento da implementação de projetos de ação social, advertirão acerca da existência de limites bem definidos para o pensamento positivo. Não existem soluções milagrosas, perfeitas, ou da noite para o dia.

Da mesma forma que os indivíduos e populações abrangidos pelo PTP possuem expectativas em relação ao processo, também os indivíduos e entidades responsáveis pela sua concepção e implementação têm as suas expectativas, os seus objetivos e interesses. No território do tabuleiro do PTP, nos próprios territórios fluminenses abrangidos, joga-se a implementação do projeto entre um conjunto de atores múltiplos e variados e com pontos de vista, objetivos, e interesses ora convergentes ora divergentes.

Parte do trabalho dos intervenientes no PTP será então, e em parte, de modo mais ou menos assumido, mais ou menos consciente, uma gestão e harmonização das expectativas concorrentes dos diversos atores, num contexto em que num primeiro olhar se destacam um conjunto variado de possíveis inquietações relacionadas entre si.

Qualquer olhar crítico que se demore sobre uma dada realidade encontra inquietações com que se debater. Porque cada realidade /circunstância/ contexto possui uma identidade única, encerrando por vezes, com sigilo, os seus mecanismos de funcionamento. Porque cada caso é um caso. E muitas vezes as generalizações, mesmo se por vezes úteis para se perceber um conjunto, são violências ou imposições da teoria sobre a realidade. Mas também muitos casos partilham, apesar de sua diferença e unicidade, muitas semelhanças. Um dos primeiros trabalhos da análise comparativa é identificar as características de cada caso, percebendo o que é idêntico e o que é dissemelhante, apesar das aparências, de ideias pré-concebidas ou do impacto de uma primeira impressão. Além do mais, qualquer olhar estrangeiro, que se pretende analítico, debate-se além do mais com o peso da diferença cultural, com a persistente (e muitas vezes inconsciente) diferença de valores, hábitos, costumes, usos, juízos. Por outro lado, e talvez precisamente com ajuda dessa diferença (ao mesmo tempo impedimento e vantagem) “parte” da realidade analisada torna-se muito distinta e explícita, porque diferente e estrangeira.

O trabalho a que o autor se propõe assume este preceito, o de um olhar “deslocado” ou “perdido” por territórios que não lhe são totalmente familiares ou de criação. E é de territórios

que afinal se trata; os Territórios do Petróleo no contexto da Bacia de Campos, e que mais não são do que os contextos sociais, econômicos e culturais dos municípios fluminenses abrangidos pelo Projeto Territórios do Petróleo, imbuídos de uma cultura comum, e ainda assim com realidades distintas e especificidades culturais. Cada caso é um caso, convém nunca esquecer.

Muitas inquietações encontram-se presentes no Diagnóstico Participativo. O uso dos *royalties*, insuficiência de infraestruturas urbanas, sociais e de serviços, crescimento desordenado, sociedade civil desmotivada, baixa participação dos jovens na organização social, cultura rural e quilombola desvalorizadas, baixa participação e empoderamento Quilombola, preconceito étnico e de classe, deficiência na criação de áreas de lazer, esvaziamento de entidades de classe, baixa participação em espaços de discussão, fraca articulação entre as associações e pouca participação dos moradores, baixo acesso a qualificação profissional; são só alguns exemplos de uma longa lista de problemas levantados pelas populações. Percebe-se que a maior parte dos problemas pode ser pensada sob o ponto de vista de uma falta, carência, déficit. Falta infraestrutura, acesso à informação, participação ativa na vida pública, exercício da cidadania e controle social, espaços públicos e de lazer, etc.

Do avançado é notório que são apontados problemas ou carência de ordem econômica, material, mas também problemas ou carências de ordem social, cultural, educacional. Sabe-se como a distribuição de recursos públicos pode diminuir tanto as desigualdades naturais quanto aquelas provocadas pelo livre funcionamento dos mercados, diminuindo a desigualdade econômica e social, combatendo a segregação e exclusão. Sabe-se como esta desigualdade acaba por fazer parte, configurar ou repercutir, uma desigualdade ao nível da cidadania. Deste modo o reforço do controle do uso e aplicação dos recursos públicos, bem como a influência popular na aplicação dos mesmos (uma vez que é a mesma que sofre diretamente os mesmos, e a classe política e elites administrativas muitas vezes têm "dificuldades" em as identificar, porque vivem em "mundos diferentes") é de importância geral tanto para o bom funcionamento da democracia quanto para o fortalecimento da cidadania. Especialmente numa região em que parece haver uma série de déficits correlacionados. Um olhar sobre esta realidade poderia colocar a questão da existência de uma relação forte entre estes déficits e a dúvida se eles não constituirão um déficit mais amplo; um déficit de cidadania e democracia. O campo da cidadania é de resto a base sobre que repousa, e sobre a qual se orienta o PTP, será por isso importante, numa primeira fase, tanto quanto apresentar o âmbito do Licenciamento Ambiental, ou o âmbito da Educação Ambiental, fazer uma reflexão sobre o âmbito da Cidadania, bem como sobre os correlatos temas de acesso à informação, controle social, espaço e esfera pública,

poder e empoderamento, que são essenciais ao seu exercício, e que, no contexto dos municípios abrangidos, constituirão também eles déficits, e assim assumir-se-ão como prementes inquietações.

1.2 - OBJETIVOS

1.2.1 – OBJETIVO GERAL

- Estudar as relações institucionais e sociais em curso no âmbito do Projeto Territórios do Petróleo (PTP).

1.2.2 – OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Enquadrar o Projeto Territórios do Petróleo no contexto histórico da implementação de Projetos de Educação Ambiental (PEA) – enquanto exigências legais próprias da fase de licenciamento de novas explorações e unidades de produção da Indústria de Petróleo e Gás – bem como nos conceitos e paradigmas ideológicos que têm orientado a elaboração e implementação destes.

- Estudar e apresentar o arranjo institucional próprio do Projeto Territórios do Petróleo (PTP).

- Identificar e analisar as relações institucionais entre as entidades que compõem o PTP.

- Identificar e perceber os interesses próprios de cada ator social, e a existência de conflitos de interesse, presentes tanto entre diferentes atores como num mesmo ator social.

1.3 – METODOLOGIA E FONTES DE INFORMAÇÃO

A metodologia pensada para a execução deste projeto é a de estudo de caso. O estudo de caso é “uma investigação empírica que investiga um fenómeno contemporâneo dentro de um contexto da vida real, especialmente quando os limites entre o fenómeno e o contexto não estão claramente definidos.” (YIN, 2001). Tratar-se-á portanto de uma pesquisa qualitativa e que procura analisar processos e não resultados. Apesar da estruturação prévia dos temas apresentada, surgiram e foram propostas durante a pesquisa novas questões, ou novas formas de as abordar. De acordo com a metodologia de estudo de caso, procurou-se apresentar os

diferentes pontos de vista dos atores envolvidos, e para efeito foram usadas variadas fontes de informação para explorar o fenômeno de vários ângulos.

A observação, apesar de assistemática, foi uma importante técnica de pesquisa neste trabalho, uma vez que foi pelo seu peso próprio que as questões fundamentais foram sendo filtradas ao longo do tempo e impondo sua pertinência. Tratou-se de observação direta e não participante. Ainda que o autor tenha feito parte do Projeto Territórios do Petróleo, e poder nalgumas situações do mesmo ter agido como participante (participando na pesquisa-ação em que o próprio projeto parece assumir-se, tal como proposta por Michel Thiollent ou Paulo Freire, por exemplo), no caso específico da pesquisa a que concerne esta dissertação assumiu-se sempre como simples observador, uma vez que assim se julgou mais disponível para a observação pretendida, de atores, grupos e situações. Enquanto observador assistiu-se sempre que possível às atividades e encontros do projeto, centrando o foco da atenção no relacionamento entre os vários atores sociais e na diferença de interesses que entre estes, expressa ou tacitamente se manifestasse, bem como nas relações hierarquicamente organizadas, próprias da existência de um arranjo institucional e de um contrato que obriga as partes.

Uma das técnicas privilegiadas de pesquisa, dado o tipo de conhecimento procurado, aquele que se refere às relações estabelecidas entre os vários atores sociais envolvidos, foi a realização de entrevistas, através das quais se tentou perceber as motivações, paradigmas dominantes, apreciações pessoais e subjetivas, de vários representantes das referidas entidades envolvidas no processo. As entrevistas foram realizadas recorrendo a questionários estruturados e enviados por e-mail, dada uma gama variada de razões, entre as quais se encontra a ausência do Brasil, por uma temporada, do autor desta dissertação, bem como das esperadas dificuldades de agenda por parte de alguns elementos das entidades envolvidas. A realização de entrevistas por e-mail, permite flexibilidade de resposta na agenda, e permite, ao mesmo tempo, a elaboração de um texto mais estruturado. As consequências serão óbvias; as respostas a perguntas endereçadas por e-mail resultarão, naturalmente, mais próximas do pensamento/posição institucional de cada entidade. Posto isto, também será necessário dizer que esperar que as entrevistas pessoais seriam de outra forma será uma ilusão. No contexto de uma entrevista para uma dissertação sobre o próprio projeto, o ator social individual dificilmente poderá abandonar o seu papel oficial, especialmente num contexto tão politizado, e em que tantos e diversos interesses estão em jogo, como se tentará demonstrar mais adiante.

Num tipo de estudo deste gênero ter-se-á, quase inescapavelmente, as posições oficiais, dominantes e vigentes no seio de cada um dos grupos sociais/ de interesses. Posições oficiais que se explicitarão nomeadamente na resposta a algumas perguntas mais difíceis ou incômodas, consoante se evitarão ou para as quais se atirarão redundâncias. Neste sentido e neste contexto, mesmo nas entrevistas presenciais, a informação prestada constituirá de algum modo uma barreira inultrapassável. E nas entrevistas pessoais, o tom, ou a linguagem corporal, poderão sempre ser mal interpretados, dependendo mesmo da subjetividade e pré-conceitos do entrevistador. Por outro lado, a informação que o investigador consegue informalmente, em off, não deve, regra geral, ser usada, e mesmo esse tipo de informação é muito pouco abundante, porque uma vez conhecida a sua condição de investigador do processo/ projeto, existirá a tendência para se reduzir a comunicação/ informação prestada ao discurso oficial.

Os roteiros de entrevista foram realizados de forma a conterem perguntas que permitissem entender melhor o PTP na sua generalidade, e perguntas especialmente vocacionadas para a compreensão dos temas específicos em estudo, como o arranjo institucional e os interesses em jogo por parte dos atores sociais; levando sempre em consideração o tipo de informação que cada indivíduo poderia prestar, de acordo com seu papel e função em qualquer das entidades envolvidas. Em duas seções deste trabalho serão apresentadas na íntegra respostas a perguntas relacionadas com o arranjo institucional e com os interesses em jogo. Pretende-se apresentar sem intermediação subjetiva as diferentes perspectivas, sendo visível que as mesmas dependem não apenas da subjetividade individual mas também da pertença a uma dada instituição (com a sua especificidade política-ideológica-de interesses...).

Uma outra nota deve ser deixada acerca das entrevistas e da disponibilidade das entidades para prestarem informações; uma questão que em muito afetou o desenvolvimento do trabalho e a potencial riqueza dos dados apresentados. No planeamento realizado para o desenvolvimento desta dissertação tinha sido previsto entrevistar todas as entidades envolvidas no arranjo institucional; IBAMA, PETROBRAS, UENF e FUNDENOR (de fora ficariam os grupos vulneráveis / SAE, uma vez que não são parte direta do arranjo institucional, e porque não faz parte do âmbito deste trabalho realizar uma avaliação da implementação do PTP, o que esse questionamento inevitavelmente pressuporia), pretendendo-se obter um mínimo de duas respostas ao roteiro de entrevista por entidade. Esperava-se, assim, conseguir-se no mínimo 8 respostas (perspectivando-se que se conseguiria obter significativamente mais), que por si só seriam diversas o suficiente para levar em consideração vários pontos de vista (o dominante de

cada entidade, com um mínimo grau de variação de acordo com a diferença individual). Foi para isso preparado um primeiro questionário padrão. Depois, tendo já a confirmação de disponibilidade para participar na pesquisa por parte de alguns indivíduos foram realizadas versões do questionário padrão, de acordo com o função ou relação de cada indivíduo com o projeto e o tipo de informações que poderiam prestar, focando sempre um olhar particular sobre os temas principais desta dissertação; como referido anteriormente, o arranjo institucional e os interesses em jogo. Foram realizadas 7 versões do roteiro de entrevista, três destinadas à UENF, duas destinadas ao IBAMA, uma para a PETROBRAS, e uma para a FUNDENOR. Todos os roteiros de entrevista elaborados podem ser consultados no anexo deste trabalho.

De todos os indivíduos que tinham manifestado disponibilidade para colaborar na pesquisa, cerca de nove, apenas cinco o fizeram de fato. A isto acresce que tanto PETROBRAS quanto FUNDENOR não participaram na pesquisa, apesar de terem sido requisitadas para o efeito. Recorde-se que o autor foi bolsista de mestrado do PTP, tendo sido a bolsa patrocinada pela PETROBRAS com o intuito de desenvolver investigação na área. Apenas houve participação do IBAMA (através da CGPEG) e da UENF, cujas participações muito se agradecem. Durante este trabalho será várias vezes afirmado que o contexto de aplicação do PTP é altamente politizado, com vários interesses em jogo, interesses que nem sempre se harmonizam. Talvez esta especificidade tenha contribuído para uma tão grande abstenção / falta de participação, à qual se acrescentará o ambiente vivido atualmente pela empresa patrocinadora do PTP, a PETROBRAS.

A compreensão do arranjo institucional específico foi alcançada recorrendo à análise e estudo da legislação vigente que enquadra o licenciamento ambiental e o uso da educação ambiental crítica no processo de licenciamento, bem como através do convênio estabelecido entre as partes que implementam o PTP. Outros documentos produzidos pela equipe do Projeto Territórios do Petróleo foram, sempre que pareceu pertinente, analisados.

A revisão bibliográfica seguiu o método histórico, umas vez identificados os conceitos que se assumem como fulcrais na discussão e análise do tema, de modo a que tanto a descrição quanto a análise dos fenômenos observados seja realizada recorrendo a um competente suporte teórico.

2 – O REFERENCIAL CONCEPTUAL E TEMÁTICO EM JOGO

2.1 – O ÂMBITO DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL

- A necessidade de Licenciamento Ambiental

A natureza é um bem. Nela o ser humano e os outros animais, que dela fazem parte, sempre encontraram os meios e os recursos para a sua subsistência. Mas a natureza no planeta terra encontra-se ameaçada, porque ela precisa de um certo cuidado com o que dela se retira e com o que nela se coloca, um certo equilíbrio que as ações humanas têm colocado em causa. Aprecia-se na natureza preservada a beleza e o bem que provoca nos organismos vivos; nela se conjuga o que é estético e o que é salutar. Conservar a natureza é conservar a própria vida, o respeito pela natureza é uma questão ética portanto.

Mas a natureza para além de um bem é também um legado. Especialmente por isso deve ser preservada. Como se nutre respeito pelo passado, pelos antepassados e pela memória, que a história registra e assinala, também se deve respeitar o futuro. Aqueles que viveram antes tiveram direito às suas escolhas. Os vindouros não deverão ter a sua vida hipotecada devido às escolhas e atitudes dos que os precederam. A possibilidade de no futuro se poder escolher depende das escolhas que forem feitas no presente. Preservar a natureza é preservar o ser humano.

O meio ambiente pode ser entendido como algo que vai além dos conceitos de natureza ou meio biótico, ou seja, como um conceito que inclui ainda as várias dimensões da existência humana (sejam estas físicas, civilizacionais, culturais, sociais, econômicas, etc). A Organização das Nações Unidas entende meio ambiente como “o conjunto de componentes físicos, químicos, biológicos e sociais capazes de causar efeitos diretos ou indiretos, em um prazo curto ou longo, sobre os seres vivos e as atividades humanas” (Declaração da Conferência da ONU sobre o Meio Ambiente, 1972). No Brasil, a resolução CONAMA 306:2002 [O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA)] afirma que: “Meio Ambiente é o conjunto de condições, leis, influências e interações de ordem física, química, biológica, social, cultural e urbanística, que permite, abriga e rege a vida em todas as suas formas”.

A prática do Licenciamento Ambiental assume o dever de preservar natureza e meio ambiente, porque se compreendeu que algumas ações humanas, sobretudo aquelas ligadas à produção industrial ou exploração de recursos naturais, podem ser especialmente lesivas para a

natureza e o meio ambiente, e porque, simultaneamente, existem alguns ecossistemas que são particularmente frágeis, facilmente ameaçáveis, mas cuja contribuição para a biodiversidade é um valor que tem de ser protegido.

- Definição de Licenciamento Ambiental

O Licenciamento Ambiental é o procedimento pelo qual o poder público, nas suas várias instâncias e através dos seus órgãos ambientais, autoriza e fiscaliza a implantação e operação de atividades que exploram recursos naturais ou que sejam consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. O Licenciamento Ambiental visa controlar as atividades humanas que interferem nas condições ambientais, disciplinando-as em todas as suas fases (construção, instalação, ampliação, funcionamento). O Licenciamento Ambiental procura preservar para todos o que é de todos.

- Atividades obrigadas ao Licenciamento Ambiental

Extração, Tratamento e Refino de Petróleo e de Minerais em geral, Indústria de Produtos Minerais Não Metálicos, Indústria Metalúrgica, Indústria Mecânica, Indústria de material Elétrico, Eletrônico e Comunicações, Indústria de Material de Transporte, Indústria de Madeira, Indústria de Papel e Celulose, Indústria de Fumo, Indústria de Borracha, Indústria de Couros e Peles, Indústria Têxtil, de Vestuário, Calçados e Artefatos de Tecidos, Indústria de Produtos de Matéria Plástica., Indústrias Diversas, Indústria Química, Indústria de Produtos Alimentares e Bebidas, Serviços de Utilidade, Transporte, Terminais, Depósitos e Comércio, Turismo, Uso de Recursos Naturais, Obras Cíveis, Indústrias Diversas, Serviços de Utilidade.

- Principais leis, conceitos, e mecanismos do Licenciamento Ambiental

Parte da história da defesa do meio ambiente no Brasil é institucional e pode ser contada através das leis que ao longo de anos criaram o atual quadro legal que enquadra o licenciamento ambiental, os órgãos por ele responsáveis, a definição dos conceitos, critérios e indicadores de que estes se servem para o seu exercício. Algumas dessas leis devem ser apresentadas, destacando-se o que nelas foi surgindo de mais relevante.

- A **Política Nacional de Meio Ambiente Lei 6.938/81** é uma lei inaugural, e como o próprio nome indica institui uma política nacional de meio ambiente, dispõe sobre seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, dando outras providências. No seu art. 6º descentraliza decisões nas várias esferas do governo, cria o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). Depois de posteriores revisões e leis complementares, foi implementada segundo a estrutura que se apresenta abaixo.

I - órgão superior: o **Conselho de Governo**, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o **Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)**, com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a **Secretaria do Meio Ambiente** da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

IV - órgãos executores: o **Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA** e o **Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade** - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os **órgãos ou entidades estaduais** responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os **órgãos ou entidades municipais**, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições;

§ 1º - Os Estados, na esfera de suas competências e nas áreas de sua jurisdição, elaborarão normas supletivas e complementares e padrões relacionados com o meio ambiente, observados os que forem estabelecidos pelo CONAMA.”

§ 2º O s Municípios, observadas as normas e os padrões federais e estaduais, também poderão elaborar as normas mencionadas no parágrafo anterior.



Figura 1: Estrutura do Sistema Nacional do Meio Ambiente SISNAMA

Fonte: Ministério do Meio Ambiente (MMA)

A Política Nacional de Meio Ambiente Lei 6.938/81 no seu art. 9º introduz instrumentos de controle e monitoramento, dentre os quais se devem destacar a criação de: Zoneamento Ambiental, Avaliação de Impactos Ambientais, Licenciamento de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras, Espaços territoriais especialmente protegidos pelo Poder Público federal, estadual e municipal.

- A **Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988**, define o meio ambiente como um *bem de uso comum*, e declara o *direito ao meio ambiente* enquanto direito difuso (Direitos difusos são todos aqueles direitos que não podem ser atribuídos a um grupo específico de pessoas, pois dizem respeito a toda a sociedade). Além do mais, no seu artigo 225, responsabiliza o Poder Público por uma série de incumbências relacionadas com a garantia de um efetivo direito de todos a um meio ambiente ecologicamente equilibrado, entre as quais se encontra a promoção da educação ambiental.

- As **Resoluções CONAMA**

<p>n ° 001/86</p>	<p>Estabelece as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da <u>Avaliação de Impacto Ambiental</u> como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente</p> <p>Artigo 1º - Para efeito desta Resolução, considera-se <u>impacto ambiental</u> qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais.</p>
<p>n ° 009/87</p>	<p>Define a <u>Audiência Pública</u> como instrumento do processo de licenciamento ambiental, que objetiva expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito</p>
<p>n° 237/97</p>	<p>Define <u>Licenciamento Ambiental</u>: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso.</p>

	<p>Art. 2º- A localização, construção, instalação, ampliação, modificação e operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras, bem como os empreendimentos capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento do órgão ambiental competente, sem prejuízo de outras licenças legalmente exigíveis.</p> <p>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.</p>
--	--

- **A Lei Complementar nº 140/2011.** Esta Lei Complementar fixa normas para a cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativas à proteção das paisagens naturais notáveis, à proteção do meio ambiente, ao combate à poluição em qualquer de suas formas e à preservação das florestas, da fauna e da flora.

A definição do órgão ambiental competente para o licenciamento de dado empreendimento ou atividade depende da sua localização, do tipo e da abrangência dos impactos potenciais do empreendimento, podendo ser da competência do IBAMA, dos órgãos ambientais estaduais ou dos órgãos ambientais municipais. No caso concreto em estudo, o das atividades da indústria de E&P, é da incumbência do IBAMA. Atividades cujo licenciamento compete ao IBAMA: localizadas ou desenvolvidas conjuntamente no Brasil e em país limítrofe; desenvolvidas no mar territorial ou na plataforma continental; localizadas na zona econômica exclusiva; localizadas em terras indígenas ou em unidades de conservação do domínio da união; localizadas ou desenvolvidas em dois ou mais Estados; cujos impactos ambientais diretos ultrapassem os limites territoriais do país ou de um ou mais estados; que envolvam material radioativo ou que utilizem energia nuclear; bases ou empreendimentos militares, quando couber, observada a legislação específica.

- O processo do Licenciamento Ambiental: etapas e requisitos

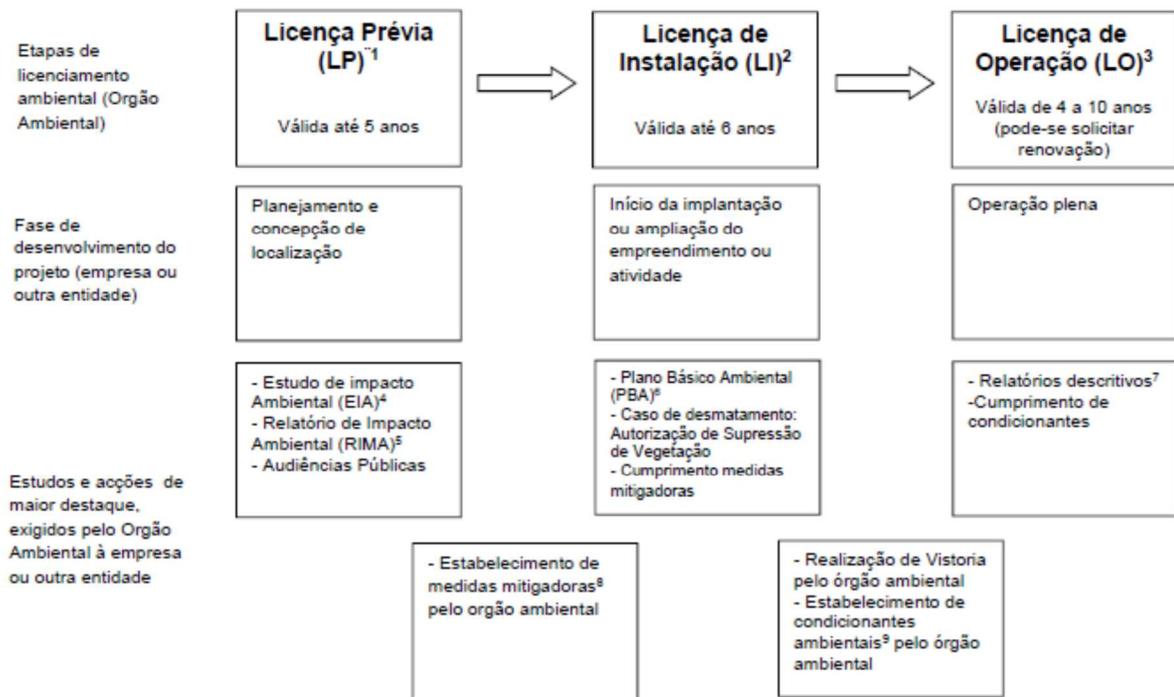


Figura 2: Etapas e requisitos do Licenciamento Ambiental na Indústria de E & P

Fonte: elaborado pelo autor

¹ LP aprova a localização e a concepção e atesta a viabilidade ambiental do empreendimento ou atividade.

² LI autoriza a instalação do empreendimento ou atividade, com a concomitante aprovação dos detalhamentos e cronogramas de implementação dos planos e programas de controle ambiental.

³ LO autoriza o interessado a iniciar a operação do empreendimento. Tem por finalidade aprovar a forma proposta de convívio do empreendimento com o meio ambiente, durante um tempo finito.

⁴ O EIA é um documento técnico-científico compostos por: Diagnóstico ambiental dos meios físico, biótico e socioeconômico; Análise dos impactos ambientais do projeto e de suas alternativas; Definição das medidas mitigadoras dos impactos negativos e elaboração de medidas mitigadoras dos impactos negativos; e Programas de Acompanhamento e Monitoramento

⁵ O RIMA é o documento público que reflete as informações e conclusões do EIA e é apresentado de forma objetiva e adequada a compreensão de toda a população.

⁶ O Plano Básico Ambiental (PBA) que detalha os programas ambientais necessários para a minimização dos impactos negativos e maximização dos impactos positivos, identificados quando da elaboração do EIA.

⁷ Relatórios descrevendo a implantação dos programas ambientais e medidas mitigadoras previstas nas etapas de LP e LI.

⁸ As medidas mitigadoras são ações destinadas a corrigir impactos negativos ou a reduzir a sua magnitude no local do empreendimento.

⁹ Os condicionantes ambientais são exigências feitas pelo órgão licenciador, necessárias para o controle ambiental do empreendimento.

A licença ambiental é a figura central do processo de licenciamento ambiental, sendo, portanto, “uma autorização, emitida pelo órgão público competente, concedida ao empreendedor para que exerça o seu direito à livre iniciativa, desde que atendidas as precauções

requeridas, a fim de resguardar o direito coletivo ao meio ambiente ecologicamente equilibrado.”

O PTP é uma resposta às exigências legais do “licenciamento da atividade de produção dos empreendimentos: FPSO Cidade do Rio de Janeiro - Poço-RJS-409, concessão de Espadarte- LO 594/2007; FPSO Cidade de Rio das Ostras - Bloco Exploratório Aruanã, - LO 1037/2011; P-65 - Campos de Enchova, Bonito, Enchova Oeste, Bicudo, Piraúna e Marimbá – LO 206/2002; P-47 - Campo de Marlim- LO 477/2005; P-63 - Campo de Papa-Terra (BC-20) - 1196/2013; P-61 - Campo de Papa-Terra (BC20) – LO 1196/2013; Projeto de Escoamento de Gás para Cabiúnas - Gasoduto Rota Cabiúnas- LI 1001/2014. (GANTOS, 2016, p. 10)

Enquanto resposta a condicionante ambiental, o PTP encontra-se entre a Licença de Instalação (LI) e a Licença de Operação (LO), sendo o seu cumprimento necessário para a empresa conseguir a LO, como se pode conferir na figura acima. De notar que esta condicionante ambiental é necessária não apenas para a exploração de novos poços / plataformas, mas também para aqueles casos em que tenha havido alguma adaptação, remodelação, ampliação das mesmas, ou no caso de algum processo de resolução de irregularidades no funcionamento de navios, plataformas, ou explorações.

- A especificidade do Licenciamento Ambiental na Indústria do Petróleo e Gás

No Brasil o licenciamento de atividades de exploração e produção de petróleo e gás é conduzido pela CGPEG, departamento do IBAMA. De acordo com a Lei 6.938/81 e a Resolução CONAMA nº 23/94, consideram-se atividades de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural a pesquisa sísmica, a perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões, a produção para pesquisa sobre viabilidade econômica, a produção efetiva para fins comerciais.

Uma vez que mesmo a fase de pesquisa sísmica para procura de jazidas, e a perfuração para avaliação de viabilidade de exploração, procedimentos que de resto antecedem o planejamento e a concepção de empreendimentos e atividades por parte das empresas e entidades envolvidas (e por isso a fase de licença prévia), podem ser fortemente impactantes para o meio ambiente, foram criadas duas espécies específicas de licenças para estes procedimentos. Estas duas licenças adicionais são a Licença de Pesquisa Sísmica (LPS) e a Licença Prévia para Perfuração (LPer).

Mas é depois da fase inicial de prospecção que a indústria do petróleo e gás é mais impactante para o meio ambiente. Como outras atividades impactantes do meio ambiente, as ações da Indústria de Petróleo e Gás criam impactos fortes que podem até mudar significativamente os perfis demográficos, socioeconômicos, de configuração urbana, etc, das regiões em que passam a desenvolver suas atividades. Destacam-se alguns impactos: a existência de royalties e participações especiais; o surgimento de conflitos pelo uso do espaço marinho; o aumento do fluxo migratório, pressão sobre a infraestrutura urbana, pressão sobre o uso e ocupação do solo.

Este conjunto de impactos da atividade da Indústria de Petróleo e Gás (na exploração marítima) e dos impactos dela decorrentes fez que o IBAMA criasse a Nota Técnica CGPEG/IBAMA/ N°01/10. Com ela se visam organizar e coordenar ações regionais de educação ambiental no processo de Licenciamento Ambiental, uma vez que a educação ambiental se mostra fundamental como forma mitigadora (para o IBAMA mitigação é entendida como o conjunto de procedimentos metodológicos capazes de (i) minimizar e/ou evitar os efeitos difusos negativos dos impactos da atividade licenciada, (ii) evitar o agravamento de impactos identificados e (iii) a ocorrência de novos impactos (CGPEG/DILIC/IBAMA, 2010) dos aspectos negativos de alguns dos impactos atrás referidos. Esta nota técnica recupera o espírito presente nas leis atrás apresentadas, e nos conceitos e direitos por elas veiculados (seja o do direito ao meio ambiente como um bem comum, seja o direito à participação popular nos processos de licenciamento e decisão, etc).

2.2 – O ÂMBITO DA EDUCAÇÃO AMBIENTAL

- A Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental

Os projetos ambientais têm por objetivo verificar se ocorrem impactos durante o empreendimento ou atividade ou diminuir os potenciais impactos negativos. Dentre um primeiro tipo encontram-se projetos como os de monitoramento ambiental, dentre um segundo tipo encontram-se projetos como os de comunicação social, de educação ambiental, de controle da poluição, ou os planos de compensação da atividade pesqueira.

O IBAMA define Projeto de Educação Ambiental (PEA) como: "conjunto de linhas de ação que se articulam a partir de um mesmo referencial teórico-metodológico para a promoção

de processos educativos voltados ao desenvolvimento da gestão ambiental compartilhada de caráter regional" (CGPEG/DILIC/IBAMA 2010).

Como visto anteriormente, existe um quadro legal que obriga à realização de PEAs no decorrer dos processos de licenciamento ambiental. Parte desse quadro legal foi apresentado atrás, no âmbito do licenciamento ambiental. Mas outra parte desse quadro legal institui a educação ambiental como norma na elaboração de projetos no processo de licenciamento ambiental.

Neste processo deve-se destacar a Política Nacional do Meio Ambiente Lei nº 6.938/81, onde são delineadas as diretrizes para o Programa Nacional de Educação Ambiental, implementado pela lei que institui a Política Nacional de Educação Ambiental, Lei 9.795/99, regulamentada pelo Decreto nº 4.281/02. A Lei 9.795/99, no seu artigo 3º declara, como parte do processo educativo mais amplo, o direito de todos à educação ambiental, incumbindo os órgãos ambientais do SISNAMA de promover ações de educação ambiental, integradas nos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.

É o que acontece com o IBAMA e com a sua CGPEG que assume no processo de licenciamento de atividades relacionadas com o Petróleo de Gás a incumbência de realizar ações, atividades ou projetos de educação ambiental. O tipo de educação ambiental que deverá orientar a realização dos PEA, o da EAC, é uma indicação do CGPEG/ IBAMA, como se apresentará na próxima seção.

- A Educação Ambiental Crítica como norma na elaboração e implementação dos PEA's

Serrão (2012, p. 220) descreve o quadro legislativo que torna norma a realização de projetos de educação ambiental elaborados segundo a concepção da EA Crítica, dentro de processos de licenciamento realizados na competência da CGPEG.

(...) o PEA deverá ser elaborado conforme os princípios básicos da educação ambiental definidos pela Política Nacional de Educação Ambiental, Lei Nº 9.795/99 e pelo Decreto Nº 4.281/02, que a regulamenta, e após a elaboração das "Orientações Pedagógicas", da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA No 001/10 e, mais recentemente, da publicação da IN IBAMA 002/12, ele deverá ser construído e implementado em conjunto com os grupos sociais afetados pela atividade licenciada, fazendo uso de metodologias participativas. Consequentemente, o processo educativo se inicia desde a etapa de diagnóstico e as decisões, ou ações prioritárias, são sempre escolhidas coletivamente, a partir da negociação entre os grupos sociais e empresa, sob a supervisão do IBAMA.

Merecem destaque as “Orientações Pedagógicas do Ibama para Elaboração e implementação, de Programas de Educação Ambiental, no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural”, de 2005, e a Nota Técnica CGPEG/IBAMA/ N°01/10, de 2010. Nesta última lê-se que, como a educação ambiental pretende capacitar os indivíduos, e os diferentes grupos sociais em que estes se inserem, para o exercício do controle social da gestão ambiental pública, nas suas várias vertentes, é fundamental que os projetos de Educação ambiental se configurem de modo a:

- ajudar a compreender claramente a existência e a importância da interdependência econômica, social, política e ecológica em zonas urbanas e rurais;
- proporcionar a todas as pessoas a possibilidade de adquirir conhecimentos, o sentido dos valores, atitudes, interesse ativo, aptidões e habilidades necessários à proteção e melhoria do meio ambiente;
- recomendar novas formas de conduta aos indivíduos, grupos sociais e à sociedade como um todo com relação ao meio ambiente.

Como o objetivo último da educação ambiental passa por um fortalecimento da integração harmônica do ser humano com o seu meio ambiente, nada mais acertado do que enfatizar nos projetos de educação ambiental a vertente participativa. É o que a Nota Técnica CGPEG/IBAMA/ N°01/10 faz, através da proposta de diagnósticos participativos que antecedem a execução de projetos de EA. Estes influenciarão a temática e principais problemas a serem trabalhados, não se tratando assim de questões teóricas mas sim de necessidades específicas das populações das áreas abrangidas, identificadas por elas e junto a elas. Serrão (2012, p. 220) deixa uma ideia clara de como decorre o processo:

A primeira etapa do processo ocorre a partir de um diagnóstico participativo, realizado com os grupos afetados pelo empreendimento, o qual resulta na proposição de questões (problemas, conflitos ou potencialidades) que compõem uma agenda ambiental comunitária. A segunda etapa consiste na escolha de uma linha de ação, a partir da qual a proposta do projeto será elaborada, levando em conta as demandas levantadas durante o diagnóstico. O projeto selecionado deve promover ações coletivas, atender às exigências legais e buscar mecanismos de sustentabilidade, que permitam sua manutenção de acordo com o período para o qual foi planejado.

O tipo de educação ambiental preconizada no processo não é a convencional EA, preocupada estritamente com o funcionamento dos sistemas ecológicos, mas sim a EAC. As bases teóricas da EA Crítica e Transformadora têm como pontos principais a tradição dialética e a crítica ao modelo capitalista (LOUREIRO, 2004). Inspirando-se em larga medida “na pedagogia freireana ou histórico-crítica, na dialética marxista, na Teoria da Complexidade, na Ecologia Política e no ambientalismo radical” (SERRÃO, 2012, p.236).

Pretende-se qualificar o sujeito da ação educativa, de forma a que este compreenda a relação entre os vários níveis de ação do indivíduo (níveis disciplinares ao mesmo tempo), o econômico, o político, o social, o ambiental, ..., e que isso o capacite para exercer um maior controle social sobre as decisões ambientais e dos órgãos públicos. Como afirma Serrão (2012, p. 236):

A educação ambiental de caráter emancipatório, crítico ou transformador, caracteriza-se pela politização e publicização das questões ambientais, entendidas como inerentemente sociais e históricas. Valoriza a democracia e o diálogo na explicitação dos conflitos ambientais, em busca de alternativas que considerem o conhecimento científico, as manifestações culturais populares e uma nova ética nas relações sociedade-natureza, pautada e construída em processos coletivos de transformação social enquanto condição básica para se estabelecer patamares societários que requalifiquem nossa inserção na natureza.

O que se propõe é, afinal de contas, uma Educação Ambiental crítica, transformadora e emancipatória. Como afirma Quintas (2008, p. 38, grifo do autor):

Crítica na medida em que discute e explicita as contradições do atual modelo de civilização, da relação sociedade-natureza e das relações sociais que ele institui. **Transformadora** porque, ao pôr em discussão o caráter do processo civilizatório em curso, acredita na capacidade de a humanidade construir um outro futuro a partir da construção de um outro presente e, assim, instituindo novas relações dos seres humanos entre si e com a natureza. **É também emancipatória**, por tomar como valor fundamental da prática educativa a produção da autonomia dos grupos subalternos, oprimidos e excluídos.

O tipo de processo educativo proposto, ou o tipo de educação de que se fala, tem algumas outras dimensões importantes; o da valorização do saber / conhecimento popular e da construção coletiva do conhecimento, o da informalidade. Pretende-se que haja uma intervenção organizada sobre toda a coletividade, usando um processo de ensino-aprendizagem, de modo que o ato pedagógico se construa sobre a realidade das populações, num processo dialético e múltiplo de influências recíprocas. (QUINTAS, 2009). A proposta educativa do IBAMA, aplicada no processo de gestão ambiental, além de crítica, de vertente informal, é desenvolvida especialmente junto dos grupos sociais que se encontram em situações diversas de vulnerabilidade socioambiental, grupos sociais que por norma não têm condições nem oportunidades para por eles mesmos intervirem nos processos de gestão e licenciamento ambiental de forma decisiva e consequente. (QUINTAS, 2009)

Trata-se de uma EA que inclui uma forte vertente de educação para a cidadania, na forma como estabelece os seus processos e objetivos. A proposta de Educação, desenvolvida

pelo IBAMA no contexto de gestão ambiental, tem mais de quinze anos, e, durante esse tempo “promoveu experiências que resultaram no fortalecimento de grupos sociais envolvidos em conflitos de uso de espaços e de recursos naturais, instrumentalizando-os no sentido de aumentar o seu poder de participação nas decisões afetas à gestão ambiental de seus territórios”. (SERRÃO, 2010, p. 103). Também Loureiro (2010, p.13) faz uma avaliação positiva da ação do Coordenação Geral de Educação Ambiental do Ibama (CGEAM), extinta em 2007, e da qual a CGPEG é a “herdeira” ideológica, afirmando que é graças às ações por ela desenvolvidas que existe um acúmulo pedagógico que orientou a elaboração da proposta teórico metodológica vigente e que tornou possível a existência, atualmente, de um conjunto de instrumentos jurídicos, teóricos e metodológicos (corpo da EA Crítica), que orientam a educação ambiental no licenciamento.

Numa das entrevistas realizadas no âmbito desta dissertação, um dos membros da entidade IBAMA respondeu a duas perguntas que podem ser bastante esclarecedoras acerca da EA Crítica dentro do IBAMA, e como ela própria é vista dentro do órgão ambiental.

– Pode contar a história da EA crítica na CGPEG, e como se chegou à sua “institucionalização”? A EA Crítica é unânime na CGPEG? E no IBAMA?

“Muito resumidamente, a CGPEG passa a adotar os postulados da EA crítica a partir de uma maior aproximação com a extinta Coordenação Geral de Educação Ambiental – CGEAM, que era a responsável pela execução, no IBAMA, da Política Nacional de Educação Ambiental. A CGEAM, desde sua origem, por assim dizer, “adotou” a chamada EA Crítica como a corrente a ser implementada.

A partir desta aproximação foram elaborados vários documentos com o objetivo de “traduzir” e operacionalizar a EA crítica para a realidade dos projetos vinculados ao licenciamento ambiental, inicialmente e mais especificamente, de petróleo e gás *offshore*.

Institucionalmente falando, a EA crítica é unânime na CGPEG, por conta, principalmente, dos documentos que foram elaborados e que estão vigentes. Sempre enxergo as eventuais diferenças de visão como oportunidades de melhoria das atuais diretrizes.

No IBAMA, ainda que as diretrizes/postulados já devessem ter sido adotadas em outras coordenações da diretoria de licenciamento e nas poucas ações diretas de EA remanescentes, a EA crítica ainda está longe de ser uma unanimidade.”

– A seu ver quais os prós e contras resultantes da adoção da EA Crítica, por parte de CGPEG/IBAMA, como norma de orientação para os PEA implementados? Que balanço faz desta política?

“Entendo que a EA crítica é a mais adequada para tratar dos conflitos socioambientais no âmbito dos processos de licenciamento ambiental, trazendo a tona questões “de fundo” relacionadas ao modelo de desenvolvimento vigente. Por ter sua origem na educação popular freiriana é acessível para a grande maioria dos grupos vulneráveis. Na prática evidencia

questões prioritárias para os grupos vulneráveis e possibilita a construção de agendas de prioridade para promover a melhoria da realidade local. A adoção pelo licenciamento, tanto como medida mitigadora quanto compensatória, cria a obrigatoriedade dos empreendedores investirem recursos num volume muito significativo justamente onde eles são mais necessários, além de criar a oportunidade de dar mais foco para a implementação de diversas políticas públicas.

Entendo que a principal dificuldade ainda está na compreensão, capacidade técnica e predisposição dos empreendedores em implementar projetos seguindo, de fato, as diretrizes da EA crítica. Além da dimensão e complexidade inerentes aos projetos vinculados aos processos de licenciamento ambiental de petróleo e gás, que, por si só, constituem mais uma dificuldade. Apesar do relativo “pouco tempo” de implementação desta política e das contradições dos arranjos institucionais vigentes, já temos resultados muito estimulantes. E já pudemos, inclusive, pôr em prática alguns ajustes. Independente dos rumos que o licenciamento ambiental tome daqui pra frente, em nosso país, alguns processos educativos iniciados em muitos dos nossos PEAs já geraram resultados positivos que são, a meu ver, irreversíveis.”

Uma nota final a propósito de um termo que se encontrou em alguns textos teóricos (de diversos autores) que se debruçam e defendem a utilização da EAC, o termo “instrumentalização”. A utilização dessa expressão causa alguma estranheza, parecendo mesmo desadequada (e contraditória) face aos objetivos impostos pela utilização da EAC no âmbito do licenciamento ambiental. A palavra instrumentalização, independentemente do mérito ou legitimidade dos objetivos, possui uma conotação negativa. Tornando-se essa conotação ainda mais evidente quando aplicada a populações, ou ainda no caso concreto, a grupos vulneráveis. Pode-se argumentar que se trata apenas de um uso desadequado. Acontece que uma escolha semântica quase nunca é apenas uma escolha semântica. Ou seja, por trás de uma escolha de palavras encontra-se um campo paradigmático / conceptual, um simples conjunto de pensamentos ou preconceitos (pré-conceitos). A questão da instrumentalização das populações encontra-se no extremo conceptual oposto do fomento da autonomia das populações (no sentido de lei própria), propósito que subjaz a todos os objetivos fundamentais para a EAC. Um instrumento serve os desígnios daquele que a ele recorre. O âmbito do uso de um instrumento é o de meio, nunca o de fim. Um instrumento não pode ser instrumento sobre si próprio (um martelo não se martela a si próprio, precisa de um outro martelo para isso). Participação cívica, fortalecimento político, empoderamento, tudo isto encontra-se pressuposto na autonomia. A expressão “instrumentalização das populações” sugere que as populações poderão ser usadas, na perseguição de fins políticos, por parte de grupos particulares (quer agindo dentro do Estado, quer agindo a partir da sociedade civil), o que, naturalmente, não é adequado, e que não deverá ser o caso.

- A proposta de educação ambiental do PTP

Partindo dos resultados do Diagnóstico Participativo do PEA-BC, que mostraram haver um interesse generalizado por parte de todos os grupos sociais em relação ao tema do uso dos royalties do petróleo, fato confirmado pela identificação de um significativo déficit informativo em relação ao mesmo, um grupo de trabalho composto por uma equipe da UENF (afeta ao Centro de Ciências do Homem (CCH) da universidade), em diálogo com técnicos da PETROBRAS, elaborou o desenho do programa. Gantos (2016, p. 12) explica objetivos, estruturação e metodologia do PTP, a proposta específica de EAC que o PTP se assumiu.

Desta maneira, a proposição técnica e política que fundamentou Territórios do Petróleo buscou incidir na mitigação do déficit informacional identificado mediante o planejamento e a execução de ações integradas e gradativas de Educação Ambiental que, ao cabo de 24 meses, resultem no desenvolvimento e implantação de dispositivos denominados Núcleos de Vigília Cidadã (NVC), formados por até 20 pessoas em cada um dos dez municípios de abrangência do PEA. O objetivo perseguido é a construção coletiva de novos espaços comunitários aptos para a comunicação popular e a inclusão digital que, mediados pelos princípios da Educação Ambiental, favoreçam a ampliação do acesso às formas contemporâneas de cidadania.

Ou ainda.

A concepção de educação ambiental na gestão pública do ambiente adotada no PEA Territórios do Petróleo se inspira no conjunto de diretrizes, normas e ações constantes da Instrução Normativa n. 02/2012, sob responsabilidade da CGPEG, e se completa em sua especificidade com ferramentas provenientes do campo interdisciplinar da socioanálise e da vigília cidadã (VC). A análise e diagnóstico sociocomunicacional constituem basicamente uma variante da pesquisa-ação aplicada ao campo comunicacional popular e apropriado para as práticas de extensão em pesquisas comunitárias. Eles constam de um roteiro de observação social e um dispositivo de gestão partilhada de informação e comunicação que sintetizamos na proposta da concepção da noção de Núcleos de Vigília Cidadã (NVC). (...) A metodologia da VC visa propiciar um agir comunicativo que sustente uma mediação eficaz entre a poder público e os segmentos da sociedade considerados sujeitos da ação educativa. (...) A VC dos *royalties* propõe o exercício de compartilhar a informação aumentando o capital simbólico dos sujeitos da ação educativa. Isto se fará estimulando em cada município o desenvolvimento de uma “inteligência coletiva” apta a imaginar e debater um futuro comum desejado e inventar os meios reais para atingi-lo, num enfoque de planejamento cooperado. A prática da VC passa a ser um dispositivo social que, uma vez constituído nos municípios selecionados, se espera que possa gerar nos sujeitos da ação educativa uma inter-relação física e virtual em rede, aproximando-os pela partilha de informações, experiências e rituais comuns. (GANTOS, 2016, p. 17-18)

A metodologia do PTP encontra-se profundamente enraizada numa concepção de EAC, de cariz participativo, inter-disciplinar, assente sobre o conceito do ensino-aprendizagem próprio da inter-relação entre diferentes grupos sociais, e fundamentada na experiência de

desenvolvimento de extensão universitária por parte da UENF (em que se estabelece um processo integrado de ensino-pesquisa-extensão).

2.3 – O ÂMBITO DA CIDADANIA

Para ilustrar como os temas de cidadania, acesso à informação, controle social, espaço e esfera pública, poder e empoderamento, desenvolvimento, entre outros, se encontram relacionados, podemos fazer uma breve alusão a um exemplo histórico que tem a capacidade de articular e exemplificar com clareza a relação e interdependência existente entre eles, para depois se poder abordar cada um dos conceitos de forma independente.

Na Roma antiga e depois de um injusto e desequilibrado período em que a lei era sigilosa (sigilosamente guardada no interior de um templo) e cujo conhecimento se encontrava apenas ao alcance de alguns escolhidos, foi elaborada a lei das Doze Tábuas, segundo a história, de acordo com a inspiração da lei grega escrita por Sólon. O nome de Sólon tem destaque na história universal por ter sido o primeiro legislador a propor uma lei que promove a igualdade entre os cidadãos, abolindo os privilégios da aristocracia e trazendo a lei para o domínio público, ampliando ainda a abrangência temática e amplitude da mesma. Foi o que a Lei das Doze Tábuas literalmente fez, tendo sido gravada em doze tábuas da madeira, e afixada no Fórum Romano no ano de 450 a.c.. O Fórum Romano era, nem mais nem menos, que o centro físico nevrálgico da vida pública romana, uma praça urbana rodeada pelos mais importantes edifícios públicos, onde se realizava o mercado e se estabeleciam importantes contatos, se moviam interesses, e se realizavam negócios. O Fórum era uma praça onde as pessoas se encontravam ou podiam encontrar.

O ato de gravar e afixar neste espaço público o conjunto de leis então vigentes encerra vários simbolismos e mensagens. Parece uma evidência que a lei deve ser conhecida por todos, além de ter de ser a mesma para todos. Só assim será lei, e não instrumental arbitrariedade. Mas nem na nossa contemporaneidade é sempre assim. A Lei das Doze Tábuas teve o condão de arrancar a lei da escuridão e de a trazer para a luz; a sua natureza passa de sigilosa, ou misteriosa, ou adaptável, a pública, a taxativa, a clara. Quem tinha o privilégio de a conhecer passa a partilhar esse direito com todos os outros cidadãos. A sua gravação em tábuas de madeira simboliza (e garantiria) a sua durabilidade, a sua afixação no espaço público central garantia a hipótese da sua acessibilidade pela população. Mas a sua publicitação no espaço público

transforma/accentua um pouco mais uma das dimensões deste último, realçando a sua natureza complexa, multifuncional. A lei passa ainda de divina a humana. E o homem-cidadão passa a ter o poder de exercer vigilância sobre a aplicação da lei, julgando acerca da justeza dos atos daqueles que a aplicam e que organizam a vida nas cidades.

Este exemplo histórico associa e mostra como se encontram inter-relacionados os temas da cidadania, do seu exercício enquanto direito e dever, da importância da informação (especialmente da lei), do acesso à mesma, de como a posse de informação ajuda ao controle social, à identificação de poderes e interesses escondidos, de como o acesso à informação, o exercício da cidadania, e o controle social constituem uma forma de poder e empoderamento (especialmente para aqueles grupos mais vulneráveis, que se têm visto historicamente arredados destas instâncias de participação e decisão), de como o espaço público e a esfera pública, num regime democrático (através da publicitação e exposição de interesses, conflitos, e argumentos), são os lugares privilegiados para que o desenvolvimento humano seja possível, e de como estes últimos se encontram também entre eles relacionados.

Todas as relações são entre partes, e cada relação depende da força relativa de cada parte na relação em si e no contexto geral. São vários os autores que apelam para uma tendencial e acentuada disparidade de forças no seio da sociedade. Seja Nietzsche com a relação senhor-escravo, seja Paulo Freire com a relação colonizador-colonizado. É um pouco neste sentido que neste trabalho se decidiu dividir os atores sociais em dois grandes grupos, um, o dos agentes, outro, o dos sujeitos. É inegável o fato de que existe uma parcela grande de relações sociais em que a desigualdade de forças ou de preponderância, se assim se quiser dizer, é significativa. O PTP, mesmo levando em consideração a ideologia participativa, inclusiva e empoderadora que estão na sua gênese, não deixa de possuir, e replicar inescapavelmente, como qualquer política pública, de resto, a discrepância de papéis entre aqueles que numa relação têm a capacidade da atividade, e os que se centram essencialmente na passividade, os que dominam e executam as ações e aqueles que a elas assistem, os que agem, e os que são sujeitos. Poderá entender-se que a ação social, a ação cívica, qualquer projeto de educação, ou a própria educação em si, incluem uma vertente empoderadora e comportam uma relação entre “agentes” e “sujeitos”, que adiante será um pouco mais explicitada. Trabalhando os grupos vulneráveis no âmbito da educação ambiental e cidadã é essa diferença imensa existente entre “agentes” e “sujeitos” que o PTP pretende ajudar a esbater, mas na qual, apesar de tudo, essa diferença também se encontra presente.

2.3.1 – A CIDADANIA

Cidadania pode ser definida como o exercício dos direitos e os deveres civis, políticos e sociais estabelecidos na Constituição. Cidadania é também usualmente definida como o direito a ter direitos. Designa então um estatuto de pertença de um indivíduo a uma comunidade politicamente articulada e que lhe atribui um conjunto de direitos e obrigações.

Na origem etimológica de cidadania está a palavra latina *civitas*, que significa cidade. Na Grécia clássica a palavra cidadania era usada para designar os direitos daqueles que eram cidadãos, daqueles que viviam na cidade e nela participavam da vida pública, negócios e decisões políticas. Nesses tempos a cidadania era restrita a determinadas classes e grupos, entre os quais não se encontravam os escravos, por exemplo. Ao longo da história o conceito cidadania foi entendido de formas diferentes, como foram também diferentes os critérios escolhidos para o determinar. Determina-se cidadania de acordo com dois critérios; o da filiação (*jus sanguinis*), oriundo da Grécia e da Roma antigas, e o do local de nascimento (*jus soli*), oriundo da Idade Média, por influência dos laços feudais.

Apenas a partir da Revolução Francesa generalizou-se uma relação estreita entre os conceitos de cidadania e nacionalidade. A ideia de cidadania relaciona-se essencialmente com a construção de uma identidade comum, (entre indivíduos que partilham coisas como tradição, língua, religião), com a construção de uma nacionalidade ou de um estado. O sentimento de pertença a uma dada nação é importante para a construção de um estado, como o sentimento de pertença a uma nação e a um estado é fundamental para a construção de uma cidadania. Do ponto de vista jurídico a cidadania pressupõe a nacionalidade, uma vez que a perda de nacionalidade implicará a perda dos direitos que lhe são inerentes. No entanto novos tipos de cidadania supranacional têm sido propostos, como é o caso do projeto em curso de uma cidadania europeia, ainda que esta última se baseie e pressuponha as cidadanias nacionais que a constituem.

A cidadania é então fruto de lutas e conquistas históricas, graças às quais foram sendo gradualmente incluídos no conceito vários tipos de direitos. Na Europa, especialmente em Inglaterra, o processo é claro e temporalmente demarcado. No século XVIII deu-se o reconhecimento de direitos inerentes à liberdade individual (liberdade de expressão e de pensamento; direito de propriedade e de conclusão de contratos; direito à justiça), os chamados direitos civis. No Séc. XIX foi reconhecido o direito de participação no exercício do poder político, como eleito ou eleitor, no conjunto das instituições de autoridade pública; os chamados

direitos políticos. E no Séc. XX foram reconhecidos os direitos relativos ao bem-estar económico e social (desde a segurança até ao direito de partilhar do nível de vida segundo os padrões prevaletentes na sociedade); os chamados direitos sociais.

A cidadania não se resume a uma garantia constitucional ou conjunto de salvaguardas legislativas; a cidadania valida-se e garante-se através do seu exercício. Foi através do exercício de cidadania que se ampliou a gama de direitos que esta atualmente inclui. A cidadania traduz-se numa atitude e num comportamento, num modo de estar em sociedade que tem como referência os direitos humanos, nomeadamente os valores da igualdade, da democracia e da justiça social.

(...) a cidadania exige um elo de liderança diferente, um sentimento de direito de participação numa comunidade baseado numa lealdade a uma civilização que é um património comum. Compreende a lealdade de homens livres, imbuídos de direitos e protegidos por uma lei comum. Seu desenvolvimento é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos. (MARSHALL, 1967, p.84)

2.3.2 – CIDADANIA NO BRASIL

No Brasil a cidadania tem uma história própria. Uma história de dificuldades e agruras, poder-se-ia dizer. Durante o período colonial, bem como durante a República Velha (1890-1930), a grande parte da população não eram concedidos direitos fundamentais. Vários grupos, entre os quais se contam abolicionistas, separatistas, monarquistas, antirrepublicanos, de luta pela terra, lutaram pelo seu reconhecimento mas foram duramente reprimidos pela força das armas. Como exemplos históricos relevantes aparecem a Cabanagem no Pará, a Balaiada no Maranhão, a Farroupilha no Rio Grande do Sul, a Canudos na Bahia, o Contestado em Santa Catarina, e a Revolta da Vacina no Rio de Janeiro.

Pode-se afirmar que até 1930 a participação popular na vida política era muito reduzida ou inexistente, que o povo não estava politicamente organizado nem existia um sentimento nacional consolidado. O palco político pertencia à elite; ao povo cabia o papel de espectador desinformado.

José Murilo de Carvalho (2002) aponta duas diferenças em relação à evolução da cidadania nalguns países europeus, como Inglaterra; no Brasil os direitos sociais foram adquiridos antes dos políticos e civis, e possuem historicamente um peso maior. Foram os primeiros a serem garantidos, em 1930, na era do Presidente Getúlio Vargas. Os direitos civis

e políticos por seu lado foram fixados na Constituição da República Federativa do Brasil, em 1988. Nesta última, apelidada de Constituição Cidadã, a cidadania aparece logo no inciso II do art. 1º, como um dos fundamentos da própria República Federativa do Brasil e sua constituição em Estado Democrático de Direito. É o princípio democrático da soberania popular que permite a cidadania e seu exercício, “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”. Apenas a partir desse momento se pode falar de liberdade política e das outras liberdades garantidas constitucionalmente.

Tavolaro et al assumem-se como grandes críticos quer da diferença percebida na evolução da cidadania brasileira em relação a outros países europeus, nomeadamente a Inglaterra, mas também em relação à própria visão da sociologia euro centrista que permite classificar como desviante, ou fora da norma, a experiência da cidadania brasileira. Como segue:

A segunda questão que nos orientou neste esforço crítico foi: haveria uma maneira alternativa e mais adequada de se interpretar a construção e vivência da cidadania no Brasil? Parece-nos que tanto a produção em torno da ideia de “modernidades múltiplas” quanto o debate a respeito da “condição pós-colonial” sugerem a inadequação do binômio “centro-periferia” diante das inúmeras transformações sociais contemporâneas. É sobre esse binômio que, em boa medida, se sustentam imagens de “desvio” e de “excepcionalidade” atreladas a experiências societais outras que não as do chamado “núcleo dinâmico da modernidade”. Na verdade, entendemos que o campo discursivo em torno da “condição pós-colonial” avança passos mais firmes nessa direção ao buscar: 1. Demonstrar as descontinuidades que permearam o processo de construção histórica e epistemológica da “modernidade europeia”, revelando o peso determinante que outras experiências societais tiveram e permanecem tendo, a despeito de sua hegemonia e de sua pretensão de protagonista par excellence da modernidade; 2. Revelar a existência de movimentos, atores sociais, estilos de vida e projetos de sociedade no próprio “centro” que, a despeito de lhe serem constitutivos, são comumente obscurecidos pelo “discurso hegemônico da modernidade”, na exata medida em que divergem da episteme a partir da qual tal “centro” constrói autoimagens e as transforma em padrão de medida para as demais experiências societais contemporâneas; 3. Demonstrar o papel ativo de cenários tradicionalmente tidos como “marginais” ou “periféricos” na própria experiência da modernidade. (TAVOLARO et al, 2010, p. 358)

Apesar dos argumentos apresentados, é impossível não encontrar as diferenças entre os contextos que marcaram a história da cidadania em muitos países europeus e entre o Brasil, por exemplo. Para além de se encontrarem face a face duas histórias muito distintas, construídas em dados momentos sobre tecidos sociais e institucionais muito diferentes (feudalismo vs tribalismo, por exemplo, com todas as consequências que daí advêm, e das quais não é de se desprezar o conceito, e sua aplicação na sociedade, da propriedade da terra), encontram-se face a face, também, duas histórias com horizontes temporais de duração muito distintos. Acreditar

que há processos sociais e históricos que são igualmente possíveis, e igualmente equiparáveis, se decorrerem em 500 ou 1000 anos, parece uma ilusão ou radicalismo.

São muitos os autores que assinalam dificuldades no processo de construção da cidadania no Brasil. Uma das razões avançadas para isso é, naturalmente, o “peso do passado” colonial e escravagista, cujas raízes profundas continuam a influenciar a vida política e em sociedade no país. Esses autores, ao procederem a uma análise da sociedade Brasileira e identificação de alguns de seus problemas, realizam um levantamento de traços culturais que compõem uma identidade tipo do homem político e público. Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil”, Edson Nunes em “A Gramática Política do Brasil”, Gilberto Freire em “Casa-Grande e Senzala”, Raymundo Faoro em “Os Donos do Poder”, entre outros, apontam o patrimonialismo, o patriarcalismo, o coronelismo, o clientelismo, o populismo, e o personalismo das instituições e lideranças políticas, como razões para a incipiente cidadania no Brasil. Dir-se-ia tratar-se de uma “não cidadania”, entendida enquanto cidadania concedida ou regulada.

A existência de grande contaminação entre a esfera pública e a esfera privada, a par com a concentração de muito poder nas mãos de muito poucos, faz com que exista e se perpetue não apenas uma grande desigualdade social e sua associada reduzida mobilidade social, mas também a exclusão da maioria da população do espaço público. A repetição destas situações ao longo dos séculos torna-as de algum modo civilizacionais e culturais, as pessoas acabam entranhando e reproduzindo na sua vivência esses conceitos, naturalizando-os, aceitando-os como regras de um jogo que sabem não poder ganhar mas que, de um modo ou de outro, têm de jogar. É neste ponto que o papel do cidadão brasileiro é fulcral. O cidadão tem de ocupar o seu lugar, tem de exercer a sua cidadania de modo a vencer a inércia histórica e o legado cultural, de modo a transformar comportamentos e atitudes. O exercício da cidadania é uma forma de diminuir o fosso que é a desigualdade social, e de promover a equidade. O cidadão brasileiro encontra-se num momento histórico em que não pode negligenciar o peso da ação comum e organizada, em que tem de intervir, pois a sua cidadania encontra-se em construção e pode constituir um ponto de viragem para a adoção de outras formas de associação. Esse é um dos grandes desafios atuais da cidadania no Brasil, mudar o que de errado existe no Brasil.

Em muitos dos municípios da região Norte Fluminense, em que o peso da tradição e das referidas formas instituídas de sociabilidade são muito fortes, esta é também uma questão premente.

2.3.3 – O ACESSO À INFORMAÇÃO

Francis Bacon afirma, nas suas *Meditationes Sacrae* (1597), que “conhecimento é poder”. Aplica-se hoje com mais pertinência do que no século XVI esta poderosa síntese. Porque muitas das sociedades contemporâneas são sociedades de informação; onde a informação é cada vez mais, tem cada vez mais valor, é veiculada por cada vez mais meios de difusão. Ainda que informação não seja conhecimento, o conhecimento precisa de ser alimentado, e o seu alimento é informação.

Qualquer indivíduo, na sua prática privada quotidiana ou laboral tem de tomar decisões e fazer escolhas, que, de preferência, se revelem acertadas. Sem o auxílio de informação adequada dificilmente o conseguirá fazer. Acontece porém que nem toda a informação tem o mesmo valor. Qualquer informação que possa conceder uma vantagem ou esconder uma vantagem tem, em princípio, mais valor que outras que não façam. Quando se fala da gestão pública, da participação do indivíduo na sociedade e no âmbito político, percebe-se facilmente que este tipo de informação é da maior importância. Sem elas, é impossível saber quais as garantias previstas na lei no que diz respeito a seus direitos sociais, civis, políticos, econômicos, etc (como o direito à saúde, à educação, ou moradia, por exemplo). Por tudo o avançado se depreende como o acesso à informação é, além de um direito individual, um direito coletivo, que beneficia a sociedade no seu todo.

Alvin Toffler, retomando o pensamento de Bacon no final do século passado, afirma que “o conhecimento é a fonte mais democrática de poder.” Para que esta frase seja verdadeira cada indivíduo tem de poder ter acesso às informações disponíveis. O acesso à informação é pensado aqui como uma das bases para a existência de democracia e de uma sociedade fraterna. A informação, sob este ponto de vista, é potencialidade de poder que se compartilha num nível de relativa igualdade. O acesso a informações encontra-se pois intrinsecamente ligado com o exercício da cidadania e da soberania popular, que se destituiriam de sentido caso esse direito não fosse acautelado. A importância do direito à informação é facilmente constatável, visto ser um direito reconhecido e consagrado por diversos instrumentos internacionais de direitos humanos, entre os quais se encontra a Declaração Universal dos Direitos Humanos, que o refere no seu artigo 19.

No entanto, apesar de sua importância e de estar previsto no inciso XXXIII, artigo 5º, da Constituição Federal de 1988, dispondo que “todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas

no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”, o direito à informação permaneceu durante anos sem regulamentação específica, o que impediu a sua aplicação.

A Lei Federal nº 12.527, de 18 de Novembro de 2011, foi criada para tentar resolver essa situação. Regulamentou o direito de livre acesso às informações sob tutela do poder público, permitindo que qualquer cidadão possa solicitar acesso às informações públicas, relativas a qualquer dos poderes e entes da federação, desde que não tenham sido classificadas como sigilosas pelo Estado. A lei prevê ainda que a Administração deve facilitar o acesso às informações de interesse coletivo e geral, sendo ativa na publicidade das mesmas, e divulgando-as na internet. Para atender a todas as demandas o acesso à informação deve ocorrer mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão, garantindo-se sempre sua disponibilidade, autenticidade e integridade. De modo a ajudar neste propósito todos os órgãos e entidades do poder público devem manter um Serviço de Informações ao cidadão. Será necessário compreender se todos estes propósitos têm tido sucesso na prática.

Além disso, o direito à informação é um princípio básico do controle social, por meio do qual o povo exerce algum controle sobre a ação da Administração, elaborando, acompanhando ou monitorando as ações das políticas públicas, contribuindo assim para a diminuição de práticas abusivas, ilícitas, ou criminosas. O incentivo do controle social, tema que será desenvolvido a seguir, está expressamente previsto no próprio texto da lei, como um princípio que deve ser observado e seguido.

2.3.4 – O CONTROLE SOCIAL

Por vezes, quando algum objeto de estudo possui muitas definições é porque ainda não foi para ele encontrada uma definição suficientemente boa para não ter de se procurar mais (ou durante algum tempo, pelo menos). Ou então porque cada uma das definições iluminam aspetos diversos do objeto de estudo, e afinal elas se complementam.

Da forma mais prosaica possível, controle social pode ser definido como o controle exercido pela sociedade sobre o governo nas suas várias esferas e níveis de atuação. De acordo com o Governo Federal Brasileiro, o controle social é a participação da sociedade civil nos processos de planeamento, acompanhamento, monitoramento e avaliação das ações da gestão

pública e na execução das políticas e programas públicos. Num sentido muito próximo, Rudá Ricci destaca no conceito de controle social a participação da sociedade civil na elaboração, acompanhamento e verificação (ou monitoramento) das ações de gestão pública. Segundo Edward Ross, o controle social é o conjunto de sanções positivas e negativas a que uma sociedade recorre para assegurar a conformidade das condutas, dos modelos, normas e valores culturais estabelecidos. Para Barcellos, o controle social consiste na possibilidade de o povo exercer algum tipo de controle não jurídico sobre a ação da Administração. Outros apresentam controle social como a população no mais alto nível de participação.

De acordo com estas influências talvez se possa apresentar controle social como a participação dos cidadãos, em qualquer fase do processo de gestão da coisa pública (res publica), procurando com suas ações influenciar os decisores públicos quanto à adoção de soluções e uso dos recursos, de modo a que estes sejam os que melhor servem os seus interesses.

É importante enfatizar que o controle social pode ser exercido em qualquer uma das esferas da administração pública, federal, estadual, ou municipal. Em todas elas é necessária, mas será no nível municipal que a sua ação pode dar maior retorno. Porque o acesso às estruturas de poder é mais fácil, dado que existe uma maior proximidade entre os eleitos e os eleitores, bem como aos locais de discussão e decisão de políticas públicas. Porque os cidadãos estão naturalmente melhor informados da realidade em que se movem, sendo assim o seu contributo mais pertinente, e porque suas necessidades e problemas, sentidos no dia a dia, são fatos e não argumentos políticos, devendo ser encaradas por quem governa como informações precisas e preciosas. Uma das formas de controle social com peso significativo no âmbito local é a construção de agendas de participação popular.

O controle social é importante porque ajuda a garantir que as políticas públicas respondam às necessidades prioritárias da população (melhora as políticas públicas e sua adequação); porque ajuda a democratizar a gestão pública (graças ao envolvimento de vários atores); porque ajuda a testar e confirmar as soluções apresentadas (através da discussão pública e recurso ao contraditório); porque torna o processo democrático mais participativo e a sociedade mais aberta. No contexto brasileiro, assume-se da maior importância, já que existe a necessidade de quebrar com uma história de cultura política autoritária. No entanto, na prática, subsistem contradições. O poder público concorda com o controle social e seus mecanismos mas depois age sem o levar em conta. A população reclama o direito ao controle social mas depois, por inércia, comodidade ou falta de hábito, não o exerce. Ao lado do poder público pode-se exigir mais comprometimento, a criação de novos mecanismos de incremento da

democracia representativa e participativa, entre os quais se podem considerar mecanismos de acesso a informações públicas claras e precisas, ou ainda a criação de indicadores adequados para acompanhamento de impactos. Ao lado da sociedade pode ser exigida a construção de uma opinião informada, o conhecimento das instituições e processos próprios da gestão pública, ou ainda o levantamento de ações de protesto junto do Ministério Público, sempre que necessário.

Nas ações de controle social o cidadão não deve ser visto ou ver-se a si próprio como “policizador” do estado, que por sua vez o “policiará” - com todas as consequências de convivência que isso implicaria – devendo antes ser considerado um cooperador, que nada procura senão o bem comum.

Uma nota final a este respeito, pois controle social deve ainda ser distinguido de *accountability*. O termo, a ser aplicado aos membros de um órgão representativo ou administrativo, poderá ser traduzido como responsabilização, e/ou como a obrigação de prestar contas (quer sob um ponto de vista quantitativo, quer sob um ponto de vista qualitativo) acerca do trabalho efetuado, do uso de recursos, da situação econômica, etc. O conceito de *accountability* é polissêmico, de acordo com Wikipédia, dicionário online: “*Accountability* é um conceito da esfera ética com significados variados. Frequentemente é usado em circunstâncias que denotam responsabilidade civil, imputabilidade, obrigações e prestação de contas. Na administração, a *accountability* é considerada um aspecto central da *governança*, tanto na esfera pública como na privada, como a controladoria ou contabilidade de custos. Na prática, *accountability* é a situação em que "A reporta a B quando A é obrigado a prestar contas a B de suas ações e decisões, passadas ou futuras, para justificá-las e, em caso de eventual má-conduta, receber punições.” SCHEDLER (1999, p. 17). Segundo Schedler são então duas as dimensões da *accountability* política; a obrigatoriedade, por parte daqueles que ocupam cargos no poder público, de dar resposta, esclarecer e prestar contas (*answerability*); e a capacidade por parte das entidades de controle de impor punições sobre esses mesmos indivíduos, quando detectada prevaricação na sua ação (*enforcement*). (SCHEDLER, 1999, p. 14).

Talvez o conceito *accountability* possa também ser entendido como a contraparte do controlo social; se as populações têm a obrigação de pedir contas e fiscalizar aqueles que ocupam cargos executivos e de decisão, estes últimos têm o dever de prestar essas mesmas contas e de se expor ao juízo e eventuais punições dos órgãos que defendem o interesse público (representativos das populações e do interesse comum); percebe-se ser um dever de responsabilidade, responsabilidade que advém da importância dos cargos ocupados.

2.3.5 – MECANISMOS E FORMAS DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL

São vários os mecanismos de controle social que se encontram garantidos na Constituição Cidadã (1988), e que são regulamentados posteriormente em leis específicas, como a Lei Orgânica da Saúde (LOS), o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA), Lei Orgânica de Assistência Social (LOAS) e o Estatuto das Cidades. Estas preveem instâncias de consulta e deliberação cidadã, especialmente por meio de conselhos de políticas públicas nos três níveis do executivo (Federal, Estadual, Municipal), sejam os Conselhos de Políticas Públicas, os Orçamentos Participativos, as Conferências de Políticas Públicas. Existe ainda um conjunto de leis que visam tornar o controle social mais efetivo, entre estas podem-se destacar a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº8429/92), a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº8666/93), a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei nº101/2000), a Lei da Ficha Limpa (Lc nº135/2010), ou ainda a Lei de Acesso à Informação (Lei nº12.527/2011).

No entanto o cidadão não tem apenas ao seu dispor para exercer o controle social (e através deste a sua cidadania), formas e dispositivos fixados em lei. São vários os espaços onde o cidadão pode participar informalmente, como associações, movimentos, fóruns, ONG's, participações em audiências públicas e na câmara de vereadores. Importantes são também as ações de pressão, monitoramento, fiscalização, seja através da participação em projetos de lei de iniciativa popular, seja na elaboração de propostas ou críticas enviadas diretamente e em aos representantes do poder público, seja na exposição pública de temas em conferências, debates e afins, ou ainda o acionamento de órgãos como o Ministério Público, para a realização de auditorias e punição de eventuais atos ilícitos perpetrados pelo poder público.

2.3.6 – ESPAÇO PÚBLICO E O EXERCÍCIO DA CIDADANIA

Em sentido estrito poder-se-ia dizer que o espaço público é o espaço de todos, espaço ao qual o acesso e a permanência são permitidos a todos, enquanto o espaço privado é o espaço ao qual o acesso é restrito, limitado pela vontade do detentor dos direitos de propriedade ou uso do espaço em questão. O espaço público, para além do espaço onde as pessoas podem fazer coisas em comum, é também o âmbito privilegiado da representação simbólica do grupo, tendendo a ser uma imagem do que o grupo acha que é (algo que diz respeito à própria

identidade, ao presente), daquilo que o grupo gostava de ser (algo que se apresenta como uma promessa de viabilidade/continuidade, dizendo respeito ao futuro), e ao mesmo tempo sendo-o de uma forma 'embelezada' ou idealizada. O espaço público comporta o grupo, seus subgrupos e, dentro destes últimos, cada um dos indivíduos que os constituem. Esta propriedade englobante do espaço público é defendida por Kant (1724-1804), afirmando-o como espaço de liberdade, de troca de ideias e confronto, plataforma de possibilidade do pensamento, sendo nele que a autonomia, tão cara a Kant, se pode efetivar. Esta concepção de espaço público não é invenção do filósofo alemão mas tem origem na concepção Grega de Polis, como algo que sendo a cidade transcende o seu espaço físico, e se assume como a existência de um espaço público onde o pensamento, opinião e refutação das mesmas pode ser exercida em liberdade; através das quais o cidadão cumpre a sua condição plena de homem. Em meados do século passado Arendt (1906-1975) retoma essa inspiração Grega e Kantiana. Segundo a autora a esfera pública, ou o mundo comum, como também se lhe refere, é precisamente aquilo que não apenas reúne os homens e entre eles pode estabelecer laços de permanência, mas ainda impede que estes colidam.

De referir ainda que a produção de espaço, os seus tipos e formas possíveis de uso são um poderoso instrumento que se encontra maioritariamente nas mãos do Estado e dos grupos mais poderosos e influentes da sociedade. A constatação em causa encerra consequências, que talvez seja interessante considerar sob o ponto de vista metodológico como objetivos, e que se associam em várias dimensões. Segundo perspectivas presentes em vários autores, são de destacar a vertente econômica (em que a produção de espaço, no sistema capitalista, visa a racionalização dos meios para a maximização do lucro), e a vertente social (em que a produção de espaço é ela mesma causadora de fenômenos sociais, como a segregação social, por exemplo). Será ainda de se destacar uma outra vertente, menos evidente, mais dificilmente aferível, e certamente mais disputável, mas talvez das mais características e simultaneamente menos estudadas na produção do espaço, que será a da dominação (quer através da força simbólica, quer através das consequências físicas e psíquicas de sujeição ao espaço nas suas formulações possíveis).

Através da produção de espaço subjugam-se (como no caso de espaços propriamente destinados para o efeito, presídios, hospícios...), e esmaga-se/ oprime-se (como no caso das construções megalômanas dos regimes ditatoriais...). O espaço construído pode ser lido como uma metáfora nada subtil da força e do poder (o que em último caso pode ser considerado um exercício de violência) do Estado e dos grandes interesses particulares privados. Além do mais

a produção do espaço alicia e seduz, por jogar decisivamente com a força apelativa dos produtos do comércio e dos serviços, que estrutura e organiza; escolhendo os lugares onde se encontram os produtos que as pessoas desejam e as formas pelos quais o acesso aos mesmos é realizado. A sedução pelo consumo e pelo atijamento do desejo será de resto talvez a mais eficaz e “perversa” forma de dominação, relacionando-se intimamente com a produção de espaço. Além do mais, a não produção de espaço público merecedor do nome acentuará ainda mais os efeitos de dominação dos espaço construído e do próprio ambiente urbano.

Esta ausência de espaço público de referência em alguns dos municípios abrangidos pelo PTP assoma, à partida, como uma evidência. Características culturais arreigadas e formas de ser instituídas na sociedade brasileira terão de ser levadas em consideração na tentativa de identificar as causas para a escassez de espaços públicos de referência nos contextos em questão. Fatores como o forte sentido hierárquico, a elevada importância da propriedade privada e da fortuna pessoal, a prevalência de um sistema capitalista altamente liberal, da mistura entre as esferas privada e pública (com um forte interdependência entre as relações de trabalho e de amizade), de um Estado historicamente fraco, de um clima social conturbado, com grande desigualdade social e altos índices de criminalidade, terão de ser levados em consideração, e em parte como consequência destes mas também como motivo por si só, será de se apontar um déficit de cidadania.

2.3.7 – PODER E EMPODERAMENTO

Será evidente que o exercício da cidadania, o controle social, o carácter democrático das instituições, no contexto dos municípios abrangidos serão reduzidos, porque uma parte extensa da população não se encontra capacitada, apresentando uma baixa autonomia e consequentemente baixa autoestima. Além do mais, ou também por isso, uma significativa parte da população não tem voz. Uma parte significativa da população não possui então poder suficiente. Sendo um tema tão importante, em geral e no contexto particular, será útil que se apresente, ainda que muito brevemente, algumas concepções teóricas acerca do poder. Seja o “poder sobre”, em que uma pessoa ou grupo de pessoas são capazes de controlar de alguma forma as ações ou as possibilidades de outros, como em Dahl (1955-1957) ou Polsby (1934-2007); o “poder para”, como um processo generativo que leva à realização de capacidades em outros, como em Hartsock (1943-2015); ou o “poder com” e o “poder de dentro”, concepções

nas quais pode ser destacado o contributo de Foucault (1926-1984), que apresenta o poder como um feixe de relações, uma matriz geral de forças que não implica necessariamente a dominação. Ainda neste último autor deve-se destacar a ideia de tecnologias do poder, ou seja, o conjunto de procedimentos através dos quais as relações de poder articulam-se numa sociedade, mediante a criação de regimes específicos de verdade; conceito que poderá ser interessante aplicar ao contexto do caso em estudo.

O conceito de empoderamento aplicado ao desenvolvimento socioeconômico e à tentativa de redução da desigualdade social possui uma história, sendo a origem do conceito disputada quer pelos movimentos feministas quer pelo movimento *American Blacks* dos anos 60. Este conceito desenvolve-se tanto como corpo teórico como instrumento de intervenção com o entrecruzamento com a ideia de gênero, levada a cabo pelos movimentos feministas dos anos 70 e 80. Nos anos 90 por seu lado, conhece-se uma ampliação do seu uso para outras áreas ligadas ao desenvolvimento e redução da pobreza.

É de notar que atualmente o paradigma de empoderamento debate-se com uma outra abordagem que é baseada em direitos. Prós e contras de ambas devem ser considerados e colocados em questão.

Porque falar de empoderamento é falar de poder, e falar de poder é abordar a sua disputa, tratar o empoderamento será uma outra face da dialética de um processo de pacificação de uma disputa latente que, no entanto, reproduz alguns traços da mesma e que se poderão constituir sub-repticiamente em estratégias e formas de sociabilidade de domínio sob a máscara de estratégias de empoderamento. Esta questão-dúvida-pergunta terá de ser colocada.

Mas as perspectivas que colocam o acento no empoderamento podem ainda ser muito úteis não apenas como explicações teóricas mas também como orientadoras de ações de desenvolvimento social ou de educação em sentido lato. A este respeito será de se referir a perspectiva de Inglehart, que apresenta o empoderamento humano como forma privilegiada de promover o processo de democratização das sociedades; um empoderamento que é simultaneamente econômico (recursos de ação), cultural (valores de auto expressão) e institucional (democracia das instituições). Esta concepção, a par com a sua teoria da modernização e desenvolvimento, será desenvolvida mais adiante, pois acredita-se poder ser um contraponto interessante aos pontos de vista instituídos e apresentados comumente nos estudos que se debruçam sobre estas áreas, apresentando um outro tipo de materialismo, se assim se quiser dizer.

2.3.8 – TEORIA DE MODERNIZAÇÃO DE INGLEHART E WELZEL

Dado que os conceitos usados no âmbito da elaboração dos PEA enquanto condicionantes de licenciamento de novas atividades e explorações de E&P são baseados num paradigma marxista e afim concepção de teoria de desenvolvimento, conceitos quase unânimes na literatura relacionada, parece pertinente deixar uma teoria da modernização, e correspondente teoria do desenvolvimento humano, que não se encontre no mesmo campo ideológico. Seja para, através do contraponto, melhor perceber os conceitos em voga, seja para os observar por uma outra luz, seja mesmo para os questionar, com a certeza de que a procura de alternativas e otimizações dos mesmos dependem disso.

Como nota acerca da circunstância que envolve a defesa estrita de um paradigma, recorde-se a passagem de Thomas Khun na *Estrutura das Revoluções Científicas*:

Já vimos que uma comunidade científica, ao adquirir um paradigma, adquire igualmente um critério para a escolha de problemas que, enquanto o paradigma for aceito, poderemos considerar como dotados de uma solução possível. Numa larga medida, esses são os únicos problemas que a comunidade científica admitirá como científicos ou encorajará os seus membros a resolver. Outros problemas, mesmo muitos dos que eram anteriormente aceitos, passam a ser rejeitados como metafísicos ou como sendo parte de outra disciplina. Podem ainda ser rejeitados como demasiado problemáticos para merecerem o dispêndio de tempo. Assim, um paradigma pode até mesmo afastar uma comunidade daqueles problemas sociais relevantes que não são redutíveis à forma de quebra-cabeça, pois não podem ser enunciados nos termos compatíveis com os instrumentos e conceitos proporcionados pelo paradigma. (KHUN, 1962, p. 60)

Ou ainda.

Um paradigma é aquilo que os membros de uma comunidade partilham e, inversamente, uma comunidade científica consiste em homens que partilham um paradigma. Nem todas as circularidades são viciadas (...), mas esta circularidade é uma fonte de dificuldades reais. (KHUN, 1962, p. 219)

Acentua-se nestas passagens a relação dos paradigmas com a estrutura da comunidade (neste caso a comunidade científica), a definição de “paradigmas como a constelação dos compromissos de grupo”, ou os paradigmas como exemplo compartilhado. Será então interessante deixar uma revisão dos conceitos de modernização, de desenvolvimento, de empoderamento, à luz de um paradigma concorrente daquele que alimenta a concepção da EA Crítica.

Modernização refere-se ao conjunto de processos (industrialização, urbanização, desenvolvimento da ciência, pós-industrialização, etc), através dos quais uma sociedade torna-se moderna (abandonando a tradição arraigada e instituída), criando novas visões, modos de vida e socialização. Inclui os processos que implicam mudança mas também as respostas ou consequências dessa mudança. O economista americano Rostow (1960) apresentou um modelo em que assinala na modernização uma série de estágios; subdesenvolvimento, transição e modernidade. Modernização refere-se então ao processo de mudança das sociedades pré-modernas (tradicionalistas, agrícolas, pastorícias) para modernas (seculares, urbanas, industrializadas). A teoria da modernização surgiu quando o desenvolvimento ficou na ordem do dia, depois da II guerra mundial, e num contexto de mudança da economia mundial e realinhamento geoestratégico das forças mundiais. Sob um certo sentido a teoria da modernização explica como a industrialização, a secularidade e a existência dos estados-nações, são relevantes para as mudanças e o desenvolvimento; podendo assumir-se como de tendência ocidentalizante e etnocêntrica.

A ideia de superação, de uma certa emancipação, de desenvolvimento ou evolução do ser humano encontra-se presente tanto no evolucionismo sociológico clássico, onde domina a perspectiva de uma evolução linear e no sentido de sociedades mais simples para mais complexas, como em Comte (1798-1857) que propõe a lei dos três estágios (teológico, metafísico e positivo), ou em Spencer (1820-1903), na época preocupado com o imperialismo e o militarismo que impediam a evolução social; como no neoevolucionismo surgido a partir dos anos 50 onde as mudanças, apesar de serem consideradas diretas são defendidas como multilíneas, movimento em que se destacam, por exemplo, a contribuição de Lenski (1924-2015) ou de Parsons (1902-1979). Parsons defende que a evolução ocorre segundo quatro subprocessos: diferenciação, que cria subsistemas funcionais a partir do sistema principal; adaptação, quando esses sistemas evoluem para versões mais eficientes; inclusão de elementos previamente excluídos dos sistemas dados; generalização de valores, aumentando a legitimidade do sistema mais complexo. Estes quatro processos dão-se nos três estágios distintos da evolução: primitivo, arcaico e moderno.

As teorias evolucionistas e neoevolucionistas provocaram a reação de autores como Pareto (1848-1923) ou Sorokin (1889-1968), adeptos das chamadas teorias cíclicas do processo histórico. Pareto avança com a tese das mudanças cíclicas, que têm sido realizadas através da organização das várias elites (governantes e não governantes), resultante do processo de lutas entre elas ao longo da história – Pareto considera que a história humana é, em grande parte, a

história da sucessão das aristocracias. Sorokin defende que as modificações sociais assentam em ciclos históricos culturais, dos quais ele procede uma análise de modo a melhor perceber o processo em causa.

Inglehart e Welzel, partindo do âmbito disciplinar da ciência política, citam Carneiro (2003) para afirmar que a teoria da modernização baseia-se na ideia de **progresso humano**, e que este tem por base o crescimento econômico sustentado, que por sua vez se apoia no desenvolvimento tecnológico e científico, que permitiram pela primeira vez na história aos indivíduos superar algumas das limitações impostas pela natureza. Este acontecimento tem consequências “metafísicas”, uma vez que a ciência se assume como concorrente da religião no sentido de fornecer uma explicação existencial, reconfigurando a imagem do mundo e da criação, extinguindo concomitantemente a inalterável ordem do sistema feudal. O ser humano como um todo experimenta progresso, e o indivíduo em particular também, abrindo-se os horizontes da mobilidade social. O processo que teve lugar nos anos 50 e 60 nos Estados Unidos da América (bem como na Europa) será disto exemplar, produção em série e multiplicação do tipo e quantidade de produtos disponíveis no mercado, crescimento econômico, distribuição do conforto por um grande número de pessoas, crescimento significativo da classe média. São referidos como detratores da ideia de progresso humano no campo da filosofia social autores como Edmund Burke (1729-1797) ou Thomas R. Malthus (1766-1834).

Uma tese oposta àquela que caracteriza o desenvolvimento humano como indo a par com um capitalismo sem freio, e deste modo predador, quer dos recursos naturais, quer dos recursos humanos, provocando por arrasto grandes desigualdades e injustiças sociais, é a do desenvolvimento sustentável, que obrigatoriamente é uma referência, e não apenas por estar na base, como foi referido anteriormente, da educação ambiental crítica. Trata-se da tese de Ignacy Sachs, que pode ser apresentada resumidamente segundo uma sistematização de BRUSEKE (1995): satisfação das necessidades básicas; a solidariedade com as gerações futuras; a participação da população envolvida; a conservação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral; a elaboração de um sistema social garantindo emprego, segurança social e respeito a outras culturas e programas de educação. Estes preceitos encontram-se pressupostos no conjunto de níveis que SACHS (2000) apresenta como indispensáveis à sustentabilidade do desenvolvimento: social, cultural, ecológico, ambiental, territorial, econômico, e político.

A teoria da modernização proposta por Inglehart e Welzel, podendo ler-se de algum modo como uma síntese entre paradigmas concorrentes, segue na esteira de autores como Karl

Marx (1818-1883), autor da mais influente teoria da modernização, na sua versão comunista, de Adam Smith (1723-1790), autor da que se poderia chamar versão capitalista, ou de Max Weber (1864-1920), corrigindo ou sofisticando as propostas destes, mas igualmente alinhada no sentido da identificação da existência de uma relação causal entre desenvolvimento económico e a manifestação de mudanças sociais, culturais e políticas. Esta relação encontra-se evidente nos dados disponíveis, que indicam que as crenças e valores dos indivíduos em sociedades mais desenvolvidas são muito distintas daquelas que se manifestam nas sociedades menos desenvolvidas. E os autores explicam de que modo

Tipicamente nas sociedades menos desenvolvidas predominam os valores tradicionais e de sobrevivência, mais voltados para as necessidades materiais, e nas sociedades mais desenvolvidas os chamados valores de seculares racionais e de auto expressão, mais voltados para necessidades pós-materiais. Grande parte da diferença residirá no desenvolvimento socioeconómico. De acordo com os autores existe uma relação de causalidade do desenvolvimento socioeconómico (através da modernização) para os valores de seculares-racionais e de auto expressão. O desenvolvimento socioeconómico exerce uma primazia causal porque “tem um forte impacto nas condições existenciais das pessoas e em suas chances de sobrevivência” (INGLEHART *et al*, 2009, p. 45), porque “aumenta o nível de educação formal das pessoas e dá a elas maior acesso à informação por meio da mídia de massa. Além disso, as exigências da sociedade do conhecimento emergente mobilizam as habilidades cognitivas das pessoas.” (INGLEHART *et al*, 2009, p. 46), e porque “aumenta a especialização ocupacional e a complexidade social, diversificando as interações humanas. A diversidade crescente das interações humanas liberta as pessoas de laços comunais que lhes são impostos de círculos sociais fechados, levando-as a interagir com outros na base da negociação.” Incrementa então os recursos materiais, cognitivos e sociais dos indivíduos. Liberta as pessoas das preocupações, liberta-as da ignorância, e liberta-as dos efeitos de uma forte autoridade exterior e controladora.

Numa primeira fase da modernização, na passagem do domínio ocupacional do setor agrícola para o industrial, a importância que as pessoas colocam nos valores tradicionais passa para os valores seculares- racionais, e numa segunda fase, a da passagem do domínio ocupacional do setor industrial para o setor de serviços, o domínio da importância atribuída aos valores de sobrevivência passa para os valores de auto expressão. De uma sociedade baseada em valores materiais passa-se então para uma sociedade baseada em valores pós-materiais.

Valores como liberdade de escolha, igualdade de oportunidades, igualdade de gênero, autonomia pessoal, liberdade de expressão, liberdade de estilo de vida.

Os autores afirmam que existe uma forte relação causal entre valores de massa e formas de sociedade, bem como entre a prevalência de valores de auto expressão e a adoção de instituições democráticas. Enquanto que o contrário acontecerá nas sociedades mais ligados aos valores de sobrevivência. Esta concepção faz depender então o carácter democrático de uma sociedade mais das crenças e valores das massas do que da influência de uma elite inteligente e sua capacidade legislativa e constitucional. A democracia assume-se, neste contexto, como a única forma política lógica. A única forma política onde a cultura humanística se pode desenvolver.

Considerando o que foi referido tem, no entanto, de se levar em consideração algumas questões que definem com maior rigor a teoria da modernização apresentada pelos autores, e que constitui uma parte importante da revisão da teoria da modernização apresentada em relação às que a precederam. Tal como é elencado pelos autores:

- A relação causal entre desenvolvimento econômico e mudança de valores (tendência a tornar as pessoas mais seculares, tolerantes, crédulas, atribuindo mais importância à autoexpressão, à participação e à qualidade de vida) não é determinística; e as previsões feitas são probabilísticas (como de resto os dados do estudo mostram tendências e não unanimidades)
- As heranças culturais e históricas de cada sociedade, extremamente resistentes, continuam a moldar os valores e comportamentos dos seus membros; o que implica que não se está caminhando para uma cultura global uniforme e convergente.
- A modernização cultural não é irreversível, e a alteração do bem estar econômico poderão mover cada sociedade mais no sentido dos valores da sobrevivência ou da autoexpressão.
- O processo de mudança cultural não é linear. Se a industrialização produz burocratização e secularização (secularização da autoridade), o aparecimento das sociedades pós-industriais produz uma maior valorização da autonomia individual (emancipação da autoridade) e dos valores de auto expressão. Duas importantes dimensões da variação transcultural.
- A modernização não é de natureza eminentemente ocidental, nem segue em qualquer contexto o modelo dos Estados Unidos da América.
- Os valores emergentes de autoexpressão transformam a modernização num processo de desenvolvimento humano (transformação humanística das sociedades). (INGLEHART et al, 2005)

A tese base dos autores, apesar de probabilística e não determinista é, portanto, que o desenvolvimento econômico de natureza pós industrial é propiciador do **desenvolvimento humano**. No processo de desenvolvimento humano apresentado concentram-se três dimensões

que se encontram no centro do debate da ciência política contemporânea; dimensão socioeconômica (processo da teoria da modernização, ligado aos recursos socioeconômicos, e que permite aumentar a capacidade das pessoas para agir conforme suas escolhas), dimensão cultural (processo de mudança de valores, ligado aos valores de autoexpressão, e que permite aumentar a prioridade das pessoas para agir conforme suas escolhas), dimensão institucional (processo de democratização, ligado às liberdades civis e políticas, e que permite ampliar os direitos das pessoas para agir conforme suas escolhas).

É prosseguindo esta linha de raciocínio que os autores afirmam que a democracia liberal, institucionalizando a liberdade de ação, assume-se como o sistema por excelência que permite a autonomia do ser humano. Fluindo a seta causal da relação entre valores de autoexpressão e democracia liberal no sentido da mudança cultural para a democracia, e não o contrário.

Outra questão que deve ser considerada é a diferença por vezes observada existente entre níveis formais e efetivos de democracia. Os autores argumentam que “Os valores de autoexpressão ajudam a preencher a lacuna entre democracia nominal e real, ao gerar pressões no sentido da integridade da elite. Assim, um aspecto fundamental do comportamento da elite – a integridade da elite – não independe dos atributos no nível da massa, mas sim os reflete.” (INGLEHART *et al*, 2005, p. 28). Apesar disso reconhecem que a causa imediata da mudança institucional pode quase sempre ser encontrada no nível da elite – quase que por definição, uma vez que as pessoas que negociam as mudanças políticas são definidas como elites. Acrescentam ainda que nas sociedades pós-industriais as massas organizam-se cada vez mais contra as elites, o que fortalece a sociedade civil e a democracia.

Os valores de autoexpressão, nas ciências sociais apelidados valores de “individualismo” ou “autonomia” são variados, e entre eles encontram-se os papéis de gênero, meio ambiente, consumo, motivações para o trabalho e para a participação política. Cada vez mais o indivíduo não é impelido a adotar quaisquer forma destes valores rigidamente mas pode escolher de acordo com sua autonomia, consciência e visão do mundo. Esta possibilidade de autoexpressão encontra-se diretamente ligada à felicidade humana, e os autores encontram essa relação em todas as sociedades estudadas. “Os entrevistados podem não estar cientes dessa ligação, mas as pessoas que acreditam ter poucas escolhas para moldar sua vida apresentam sistematicamente baixos níveis de bem estar subjetivo”. Esta tendência de uma sociedade, apresenta-se a longo prazo como uma desvantagem evolutiva, pois torna-a menos capaz de mobilizar as pessoas, reduzindo sua criatividade e produtividade. De acordo com os autores existem aspirações universais partilhadas por todos os indivíduos, independentemente das suas

circunstâncias, seja como preferir ser rico a ser pobre, ter uma expectativa longa de vida, que preferem ser educados do que ignorantes; coisas que percebe-se, sugerem a aspiração universal por parte da humanidade aos valores de autoexpressão. Mas acrescentam: “Os valores de autoexpressão são cívicos, uma vez que a meta da emancipação humana, na qual esses valores estão centrados, envolve uma orientação inerentemente antidiscriminatória, que proporciona às pessoas uma forte motivação para se engajar em movimentos sociais, lutando por melhorias em muitas áreas – do comércio equitativo, à proteção ambiental, à igualdade de gênero.” Esta motivação autônoma e espontânea implica que as pessoas passam a estar ligadas de diferentes formas; em vez das ligações de “laços vinculantes” (coesão comunitária interna –solidariedade mecânica) passam a ser mais importantes ou significativos os “laços do tipo ponte” (coesão de grupos – solidariedade orgânica); os primeiros serão impostos e os segundos serão objeto de escolha. Segundo os autores isto representa uma maior mobilização das pessoas para a ação coletiva, e a criação de movimentos que ultrapassam barreiras de classe e de nação.

Por fim é de se referir a confiança expressa pelos autores de que na contemporaneidade se testemunha uma nova fase na História, e que um “*ethos* emancipador está se tornando um fenómeno de massa de bases amplas em várias sociedades. Esse processo se manifesta na ascensão dos valores de auto expressão entre as sociedades pós-industriais, dentro e além do Ocidente. Esse fato reflete a sequência universal do desenvolvimento humano: (1) um sentimento crescente de segurança e autonomia existenciais (2) produz um *ethos* emancipador baseado em valores de autoexpressão, (3) os quais são propícios ao surgimento e fortalecimento de uma democracia efetiva.”

3 – O ARRANJO INSTITUCIONAL

Para se entender devidamente o conceito de arranjo institucional devem ser analisados os conceitos de políticas públicas, instituição, ambiente institucional, entre outros. É isso que se fará na seção seguinte.

Para se entender um arranjo institucional em concreto tem de se compreender a legislação geral que o enquadra, o contrato particular que se estabelece entre as partes, e que define papéis, obrigações e exclusões, mas também particularidades do âmbito / área disciplinar sobre o qual ele age, especificidades relativas ao contexto cultural, socioeconômico, histórico, que receberá as ações das entidades participantes. É portanto necessário compreender o arranjo institucional, defini-lo, contextualizá-lo e assim perceber se o seu desenho se encontra adequado às vicissitudes e necessidades específicas de um grupo mais ou menos alargado de população ao qual ele se destina.

Por exemplo, um arranjo institucional relativo a ações de prestação de serviços na área da saúde será diferente de um relativo a investigação avançada em biotecnologias, ou de um que tenha por intuito o desenvolvimento de redes de distribuição e transporte de mercadorias e passageiros. Um arranjo institucional elaborado para responder a populações da área urbana do centro de S. Paulo não responderá adequadamente para populações que residam nas periferias de S. Paulo, ou menos ainda para populações tradicionais da Amazônia. Coisas que aparentemente se considerarão irrelevantes para o processo de elaboração e implementação de políticas públicas, sejam o peso do pensamento mítico ou da religiosidade imanente de uma determinada população, por exemplo, farão significativa diferença na efetividade das ações a serem implementadas e poderão requisitar atenções específicas na elaboração do arranjo institucional que as precede, deixando neste a sua marca. Usando um exemplo um pouco mais concreto. O de um arranjo estabelecido entre governo federal e município numa comunidade tradicional. Para a eficácia da sua aplicação pode fazer muita diferença definir-se que a operacionalização das ações propostas é levada a cabo pelo primeiro ou pelo segundo, consoante estas sejam realizadas por desconhecidos ou conhecidos, membros até das comunidades alvo da ações. No PTP, sempre que possível, tentou contratar-se membros das comunidades para o cargo de técnico local, pressupondo-se que tal fato iria facilitar a interação com as comunidades.

Como referido de início, uma análise de um arranjo institucional em concreto terá de ser precedida por uma revisão bibliográfica que enquadre teoricamente e de forma geral o conceito de arranjo institucional.

3.1 – O CONCEITO DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Pode entender-se Políticas Públicas tanto como instrumento ou conjunto de ação dos Governos (SOUZA, 2006), ou como uma ação elaborada no sentido de enfrentar um problema público (SECCHI, 2012). Políticas públicas não têm de ter obrigatoriamente o cunho governamental; entidades privadas podem elaborar e implementar políticas públicas, desde que se debrucem sobre a “res pública”, e procurem resolver um problema considerado público. No entanto, por defeito, sempre que se pensa em políticas públicas pensa-se em políticas públicas governamentais, uma vez que as outras são menos frequentes, e o Estado é o ator mais capacitado para a sua elaboração e implementação, dada a ampla necessidade de recursos (dos mais variados tipos) que a implementação de políticas públicas requer.

Segundo Souza, Terra, Santos (2015, p. 4), para Cunha e Cunha (2008, p. 12), as políticas públicas podem ser definidas como uma “linha de ação coletiva que concretiza direitos sociais declarados e garantidos em lei” ressaltando-se que apesar de serem reguladas e providas pelo estado este deve, ao implementá-las, levar em conta as preferências, escolhas e decisões da população, uma vez que afetam toda a coletividade. Ou seja, na elaboração de políticas públicas têm de ser levadas em consideração todas as questões pertinentes à *agenda setting* (BIRKLAND, 2007), percebendo-se que num quadro democrático o próprio processo de definição de necessidades, problemas, e soluções é negociado e sujeito a pressões de todo o tipo. A formulação e implementação de Políticas Públicas assume-se um processo complexo. É, no fundo, o que afirma Rodrigues:

Para que as políticas públicas transformem uma sociedade é preciso: atores políticos com capacidade para diagnosticar e analisar a realidade social, econômica e política em que vivem, além de negociar de forma democrática com os diferentes atores envolvidos no processo. Tudo isso envolve habilidades para gerenciar complexidades (em cenários de incertezas e turbulência, por exemplo) e conseguir colaboração de todos os que estão envolvidos na implementação de determinadas ações de governo. (RODRIGUES, 2011, p. 25)

Qualquer proposta de política pública terá de levar em consideração, inevitavelmente, o conjunto dos atores envolvidos no processo. A sua formulação deveria em princípio fazer essa análise de perfis de atores, perceber quais as suas expectativas, inquietações e interesses particulares. Deveria além do mais perceber quais os interesses conflitantes existentes entre atores e se em algum dos atores em causa existe conflito de interesses. O objetivo será o de formular uma política pública informada (a compreensão do problema a resolver é em parte compreensão aprofundada dos públicos por ele afetados, além de que, muitas vezes, o problema é provocado pela relação vigente entre os diferentes atores), adequada, e que provoque mudanças positivas. Para isso encontra-se tanto dependente da sua formulação quanto da sua implementação (SILVA; MELO, 2000), e especialmente na fase de implementação uma adequada/ rigorosa definição do perfil e compreensão (mesmo sociológica) dos atores envolvidos, tanto público alvo, quanto formuladores e implementadores, ou seja, de todas as partes interessadas (direta ou indiretamente), será essencial. De se referir neste ponto que alguns autores apontam precisamente as partes indiretamente interessadas nos projetos (sindicatos, entidades de classe, reguladores, etc) como responsáveis pelos maiores transtornos aos seus cronogramas. Será interessante compreender com o avançar do projeto estas dinâmicas e relações, tendo presente a noção de que existe e se trabalha sobre uma construção social do problema público e, como tal, alvo de disputa e debate mais ou menos acesos de acordo com as circunstâncias particulares.

Depois tem de se levar um outro conceito em consideração, este é aquele conhecido como Public Governance, ou Governança, em português. Como bem estuda e resume Firmino:

Podemos considerar a governança como a forma como os actores se inter-relacionam, de modo a conseguir os resultados de política pública desejados (Bovaird e Löffler, 2003, p. 8). Desta forma, conforme salientam Bult-Spiering e Dewulf (2006, p. 1), o enfoque na perspectiva da governança significa olhar para o processo, em vez de utilizar uma abordagem intra-institucional. Encarada esta dinâmica de uma perspectiva da governança pública, podemos opor uma velha governança – a governance by hierarchies – onde predomina uma teia de relações verticais, a uma nova governança, onde adquirem relevo o mercado (governance by markets) e as redes (governance by networks) (Gaudin, 2002, pp. 27-31; Peters, 2000, p. 36; Pierre e Peters, 2000). Ficam, deste modo, identificados os três possíveis modelos ou estruturas de governança: hierarquia, mercado e redes (Skelcher e Mathur, 2004, p. 7). (...) A hierarquia utiliza o poder para comandar e controlar, apoiando-se em regras e procedimentos. O mercado recorre ao mecanismo do preço para proceder à coordenação, dando origem a uma independência e uma cultura de competição. As redes apoiam-se na reciprocidade e na confiança entre actores (Kjær, 2004, p. 43). Assim, como se pode verificar, ao pensarem actualmente sobre o fenómeno da governança, os autores incluem uma dimensão superior à actividade de Estado, considerando o processo de negociação de vários actores públicos e privados (dimensão horizontal), com validação final através do exercício da autoridade do Estado (dimensão vertical). (FIRMINO, 2011, p. 395)

3.2 – OS CONCEITOS DE INSTITUIÇÕES, AMBIENTE INSTITUCIONAL E ARRANJO INSTITUCIONAL

Para se avançar na compreensão do conceito de arranjo institucional devem ser esclarecidos, de antemão, alguns outros conceitos. Entre eles encontra-se o conceito basilar de instituições. Para isso pode recorrer-se a Fiani (2011, p. 3) que na sua obra “Cooperação e conflito” faz um levantamento de algumas definições:

- 1) “As instituições são as regras do jogo em uma sociedade ou, mais formalmente, são as restrições elaboradas pelos homens que dão forma à interação humana. Em consequência, elas estruturam incentivos no intercâmbio entre os homens, quer seja ele político, social ou econômico” (North, 1990, p. 3).
- 2) “(...) uma instituição será definida como um conjunto de regras formais e informais, incluindo os arranjos que garantem a sua obediência” (Furubotn e Richter, 1998, p. 6).
- 3) “Instituições são relações humanas que estruturam oportunidades por meio de restrições e capacitações” (Schmid, 2004, p. 1).

Destas definições destacam-se duas dimensões que constituem as instituições, sendo elas as regras formais (o que pode ser definido como o aparato legal; constituições, leis, códigos, ...) e as restrições ou incentivos informais (tradições, costumes, códigos de conduta, sanções, tabus, ...). Fiani (2011, p. 5) recupera Mantzavinos (2001, pp. 84-5) para ajudar a explicar de uma forma bastante simples a diferença entre as instituições formais e as instituições informais, baseada na forma pela qual elas constroem os indivíduos a obedecê-las: “As instituições formais impõem obediência por meio da lei, enquanto as instituições informais não necessitam do Estado para impor obediência”. Importante ainda explicitar uma diferença que muitas vezes não é feita; enquanto as instituições se assumem como regras gerais de interação social, as organizações são grupos de indivíduos ligados por um conjunto específico de regras, as das suas instituições, com uma ação e objetivo comum.

As instituições permitem a interação entre os indivíduos, pois sem interação nenhuma atividade social, econômica, política, pode ter lugar. Apesar de não constituírem garantia de um bom resultado, as instituições permitem que os indivíduos realizem em conjunto tudo aquilo que não poderiam conseguir sozinhos, ao mesmo tempo que circunscrevem as formas pelas quais os indivíduos podem atuar em conjunto. Fiani se debruça sobre o papel das instituições nos países que se encontram em patamares intermediários de desenvolvimento, como é o caso do Brasil, fazendo uma observação que merece toda a consideração, e que poderá servir como

mote para alguma reflexão nas considerações deste trabalho, relativamente ao arranjo institucional concreto do PTP. Afirma então Fiani (2011, p. 10):

É o limite oferecido pelas instituições, mais do que o limite de capital e mão de obra especializada, o principal problema enfrentado pelos países que já alcançaram um patamar intermediário de desenvolvimento. ... Assim, as instituições teriam um papel-chave no desenvolvimento. Esse papel se explica pela capacidade das instituições de administrarem a cooperação e o conflito, sobretudo em um contexto de forte insegurança e instabilidade, como aquele típico de processos de desenvolvimento.

North e Davis (1971, pp. 6-7) ajudam-nos, por fim, a estabelecer uma diferença conceptual entre ambiente institucional e arranjo institucional. Segundo os autores, um ambiente institucional “é o conjunto de regras fundamentais de natureza política, social e legal, que estabelece a base para a produção, a troca, e a distribuição”, dos quais serão exemplos o regime político, o direito civil, a constituição nacional, etc; e um arranjo institucional é “(...) um arranjo entre unidades econômicas, que governa a forma pela qual essas unidades podem cooperar e/ou competir”. Deve nesta última definição entender-se o termo unidades econômicas num sentido lato, e do termo economia deverá ser lembrada a etimologia grega (oikos, ‘casa’+ nomos ‘costume ou lei’) dando origem ao sentido “regras da casa” ou “administração doméstica”. Neste sentido é considerada uma unidade econômica qualquer entidade ativa (age e cria consequências) numa economia de mercado. São consideradas unidades econômicas tanto as empresa, o estado, as famílias, as cooperativas e outras associações. As unidades econômicas poderão assim ser entendidas como unidades que possuem interesses econômicos.

Acima, no item sobre o conceito de políticas públicas apresentou-se brevemente o conceito de governança e dos seus tipos. A governança encontra-se intimamente ligada com o conceito de arranjo institucional; forma de governança e tipo de arranjo institucional são dependentes. Um bom exemplo de evolução do tipo de arranjos institucionais no Brasil, num passado recente, são o conceito de Parcerias Público Privadas (PPP), enquadradas pelas leis Federais nº 8.987/1995 e nº 11.079/2004, que regulam, articulam, e promovem a participação conjunta entre o público e o privado na elaboração e implementação de políticas públicas e de grandes projetos estruturais. Estas parecem ser vistas com otimismo por muitos autores.

Apresenta-se um exemplo:

A inclusão de novos atores — da sociedade civil e do setor privado — na formulação, implementação e controle das políticas sociais no nível local assinala uma inflexão importante com relação ao padrão de ação do Estado no campo social no país. De um lado, está havendo uma ruptura com o padrão não democrático de articulação entre Estado e sociedade, caracterizado pelo clientelismo, pelo corporativismo e pelo insulamento burocrático. Caminha-se, ainda que de forma embrionária, para a

ampliação do domínio público, o que inclui a publicização do próprio Estado, com a incorporação do universalismo de procedimentos à lógica das agências estatais (Nunes, 1997). Tal processo abre caminho para que a sociedade passe a cobrar os resultados da ação estatal, reduzindo — ao menos potencialmente — o déficit de *accountability* que tem caracterizado as políticas públicas no Brasil. Mas a redefinição da esfera pública inclui também a construção de novos arranjos institucionais, que superam o modelo de provisão estatal e o padrão uniorganizacional centralizado que caracterizava o período anterior. Tais arranjos apontam para a construção de redes institucionais que reúnem diversos atores, envolvendo articulações intersetoriais, intergovernamentais entre Estado, mercado e sociedade civil. Tais redes são constituídas tanto para a formulação de programas quanto para a provisão dos serviços públicos, sugerindo que, na dinâmica recente dos governos locais do Brasil, as políticas sociais já escapam ao modelo tradicional de políticas sociais como atribuição exclusiva do Estado. FARAH (2000, pp. 27-28)

No entanto, tempo passado desde a aprovação legal das PPP e o acúmulo de experiências realizadas (não apenas no Brasil) mostrou que as mesmas podem ser lesivas para os interesses do Estado e da sociedade em geral, especialmente em contextos permeáveis à corrupção, em que os interesses privados da sociedade se impõem aos públicos e detêm forte influência sobre a máquina do estado (em que o estado não pode ser considerado forte), e em que o estado não se encontra dotado de instrumentos (de recursos legais, físicos, humanos) capazes de controle.

3.3 – OS ATORES SOCIAIS DO PTP

Dispõem-se de seguida os vários atores sociais presentes no arranjo institucional do PTP, usando-se para o efeito as apresentações institucionais disponibilizadas pelos próprios, e outras informações disponíveis na internet.

IBAMA

O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) é uma autarquia federal dotada de personalidade jurídica de direito público, autonomia administrativa e financeira, com jurisdição em todo o território nacional vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, conforme art. 2º da Lei no 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, com a finalidade de (Redação dada pela Lei nº 11.516, de 28 de agosto de 2007):

I - exercer o poder de polícia ambiental;

II - executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos

naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente; e

III - executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente.

Cabe ao IBAMA propor e editar normas e padrões de qualidade ambiental; o zoneamento e a avaliação de impactos ambientais; o licenciamento ambiental, nas atribuições federais; a implementação do Cadastro Técnico Federal; a fiscalização ambiental e a aplicação de penalidades administrativas; a geração e disseminação de informações relativas ao meio ambiente; o monitoramento ambiental, principalmente no que diz respeito à prevenção e controle de desmatamentos, queimadas e incêndios florestais; o apoio às emergências ambientais; a execução de programas de educação ambiental; a elaboração do sistema de informação e o estabelecimento de critérios para a gestão do uso dos recursos faunísticos, pesqueiros e florestais; dentre outros.

A sua estrutura organizacional compõe-se de: Presidência; Diretoria de Planejamento, Administração e Logística; Diretoria de Qualidade Ambiental; Diretoria de Licenciamento Ambiental (na qual se inclui a Coordenação Geral de Petróleo e Gás –CGPEG, responsável pelas atividades de licenciamento da indústria de E&P); Diretoria de Proteção Ambiental; Diretoria de Uso Sustentável da Biodiversidade e Florestas; Auditoria; Corregedoria; Procuradoria Federal Especializada; Superintendências; Gerências Executivas; Escritórios Regionais; e Centros Especializados.

Para o desempenho de suas funções, o Ibama poderá atuar em articulação com os órgãos e entidades da administração pública federal, direta e indireta, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios integrantes do Sisnama e com a sociedade civil organizada, para a consecução de seus objetivos, em consonância com as diretrizes da política nacional de meio ambiente.

PETROBRAS

Petróleo Brasileiro S.A. (PETROBRAS) é uma sociedade anônima de capital aberto, cujo acionista majoritário é a União Federal, e atua como uma empresa integrada de energia nos setores da exploração e produção, refino, comercialização, transporte, petroquímica, distribuição de derivados, gás natural, energia elétrica, gás-química e biocombustíveis. É então uma empresa estatal de economia mista, operando, além do Brasil, onde é líder no setor petrolífero, em outros 18 países, sendo líder mundial no desenvolvimento de tecnologia destinada à exploração petrolífera em águas profundas e ultra-profundas.

A empresa foi instituída pela Lei nº 2004, sancionada pelo na altura presidente da República, Getúlio Vargas, em 3 de outubro de 1953. A lei lançava a política nacional do petróleo, definindo as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo (órgão fiscalizador do setor petrolífero), estabelecendo o monopólio estatal do petróleo a ser desenvolvido e explorado pela PETROBRAS. Em 1995 foi publicada a Emenda Constitucional nº 9, de novembro 1995, que alterou o artigo 177 da Constituição Federal de 1988, determinando a quebra do monopólio da PETROBRAS. A Emenda Constitucional nº 9 seria regulamentada mais tarde, por meio da “Lei do Petróleo” (Lei 9.478, de 1997), que reorganizou economicamente as atividades da indústria de petróleo, ano em que foi formalmente extinto o monopólio da PETROBRAS.

Apesar da perda de monopólio, a PETROBRAS, foi considerada até há pouco tempo a maior empresa brasileira, e tem desempenhado um papel fundamental para o desígnio de tornar o Brasil independente a nível energético. Apesar de mergulhada numa profunda crise, intensamente explorada pela mídia, a PETROBRAS destaca, segundo dados resultantes do exercício de 2014, possuir 756.030 acionistas, 80.908 empregados, uma produção diária de 2 milhões 799 mil barris de óleo equivalente por dia, reservas provadas de 16,6 bilhões de barris de óleo equivalente (boed), 129 (72 Fixas; 57 flutuantes) plataformas de produção, 16 refinarias, uma frota de 257 (54 de propriedade da Petrobras) navios, 36.533 km de dutos, entre outros.

UENF

A Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro (UENF) é uma universidade pública brasileira sediada em Campos dos Goytacazes, com atuação também em Macaé. Foi implementada no governo de Leonel Brizola, e pode ser considerada um projeto pedagógico-educativo de Darcy Ribeiro, que o concebeu e coordenou.

O processo de implantação da UENF começou efetivamente em 23 de dezembro de 1991, quando o decreto nº 17.206 instituiu, junto à Secretaria Extraordinária de Programas Especiais, a Comissão Acadêmica de Implantação. Em 10/12/1992, foi aprovada a Lei número 2.043/92, de autoria do deputado Fernando Leite Fernandes, criando a Fundação Estadual Norte Fluminense, com a missão de manter e desenvolver a Universidade Estadual do Norte Fluminense e implantar e incrementar o Parque de Alta Tecnologia do Norte Fluminense. (...) O primeiro vestibular para a UENF foi realizado em 3 de junho de 1993. A primeira aula no campus da UENF foi ministrada aos 16 de agosto de 1993. (...) A UENF foi a primeira universidade brasileira onde todos os professores têm doutorado. A ênfase na pesquisa e na pós-graduação, sem paralelo na história da universidade brasileira, faz da UENF uma universidade para formar cientistas. (...) Em 23 de outubro de 2001, através da Lei complementar nº 99, sancionada pelo governador Anthony Garotinho, a Universidade conquista sua autonomia administrativa, separando-se da antiga mantenedora. Ao conquistar a autonomia, a instituição incorpora na prática o nome do seu fundador, passando a se chamar Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, conforme já previsto pela Lei nº 2.786, de 15 de setembro de 1997.

(...) A partir do reconhecimento de sua autonomia administrativa, a UENF inicia um vigoroso movimento de aproximação com a sociedade regional, incluindo as prefeituras, as agências de desenvolvimento, as instituições de ensino superior e as entidades da sociedade organizada. (...) Em 2007, 2008, 2009 e 2010, a UENF foi apontada pelo Ministério da Educação (MEC) como uma das 15 melhores universidades do Brasil, com base no Índice Geral de Cursos (IGC). O IGC é fruto da compilação de uma série de parâmetros de qualidade de todos os cursos de graduação e de pós-graduação da instituição. No IGC/2011, divulgado em 2012, a UENF foi considerada a melhor universidade do Rio de Janeiro e a 11ª melhor do país.
In: <http://www.uenf.br/portal/index.php/br/historia-da-uenf.html>

FUNDENOR

Fundação Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional - FUNDENOR, é uma pessoa jurídica de direito privado, sem fins lucrativos, rege-se pelos seus Estatutos bem como pela legislação pertinente, e tem sede e foro na cidade de Campos dos Goytacazes. Foi instituída por escritura pública de 08 de janeiro de 1970 em Campos dos Goytacazes, Estado do Rio de Janeiro, e registrada, aos 11 de março de 1970, no Registro Civil de Pessoas Jurídicas de Campos dos Goytacazes. Atua na região geoeconômica do Norte e Noroeste Fluminense, da qual fazem parte os Municípios de Aperibé, Bom Jesus do Itabapoana, Cambuci, Campos dos Goytacazes, Carapebús, Cardoso Moreira, Conceição de Macabú, Italva, Itaocara, Itaperuna, Laje do Muriaé, Macaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, Quissamã, Santo Antônio de Pádua, São Fidélis, São Francisco do Itabapoana, São João da Barra, São José de Ubá e Varre-Sai. Os seus objetivos são os de estimular e promover o desenvolvimento econômico e social da Região Norte Fluminense, e promover ou apoiar medidas destinadas a elevar o padrão de formação moral, profissional e técnica do homem da citada Região.

GRUPOS VULNERÁVEIS / SAE

Como explicitado anteriormente, os grupos vulneráveis, apesar de não fazerem parte do arranjo institucional em estudo, são o ator social ao qual o mesmo se destina. O PTP, possui uma vocação generalista e de público alargado. Como pode ser constatado no próprio site do PTP: “O público prioritário das ações/atividades promovidas pelo Projeto Territórios do Petróleo, chamados de sujeitos das ações educativas, são os membros de associações de moradores urbano-periféricos, de comunidades quilombolas, de associações e colônias de pescadores e os trabalhadores rurais e assentados. Há também os chamados sujeitos indiretos, ou seja, aqueles que são convidados a participar das ações/atividades educativas abertas, de caráter público, que são os representantes de associações comerciais, das cooperativas, dos sindicatos, das associações de professores da rede pública e privada, das agremiações estudantis, universitárias, entre outros grupos representativos da sociedade civil.”

Para melhor se entender quais os grupos que podem ser considerados SAE apresenta-se o conceito de vulnerabilidade socioambiental, tal como proposta por Loureiro (2004, p. 6):

Em termos conceituais, cabe esclarecer que, por estado de vulnerabilidade socioambiental, entendemos a situação de grupos específicos que se encontram: (1) em maior grau de dependência direta dos recursos naturais para produzir, trabalhar e melhorar as condições objetivas de vida; (2) excluídos do acesso aos bens públicos socialmente produzidos; e (3) ausentes de participação legítima em processos decisórios no que se refere à definição de políticas públicas que interferem na qualidade do ambiente em que se vive.

Cada um dos atores sociais apresentados desempenha um papel específico no processo de licenciamento e no processo de educação ambiental. O IBAMA será o licenciador, a PETROBRAS o principal interessado, a UENF o executor, a FUNDENOR o gestor de recursos, e os grupos vulneráveis os destinatários.

Em relação a estes últimos, e como se reparará nas linhas acima, estes não foram apresentados pormenorizadamente; tal não é possível, quer pelo seu número (multiplicado pelo número de municípios participantes), quer pela configuração informal de alguns ou da maior parte deles, que tornaria muito difícil a identificação e descrição. – Este será sempre um desafio de projetos deste tipo, tornar identificável, reconhecível, descritível, a massa informe da população que cabe ou poderá caber no crivo do projeto. Talvez por isso seja mais fácil trabalhar com lideranças, pessoas que se destacam da massa da população. - Para a compreensão abrangente do arranjo institucional em causa, é necessário, no entanto, a postulação de um tipo de relacionamento entre dois grandes tipos de agentes, aqueles que se encontram a montante e a jusante da implementação do PTP, se assim se pode dizer, aqueles que participam da elaboração e implementação do projeto e de suas ações educativas e aqueles que são os seus destinatários.

3.4 – OS ATORES SOCIAIS ENQUANTO AGENTES E SUJEITOS

O Projeto Territórios do petróleo possuiu pois uma ampla gama de intervenientes. Entre os vários tipos de relações que uns e outros estabelecem no processo, será determinante a distinção entre relações sociais de tipo horizontal ou de tipo vertical. As de tipo horizontal estabelecer-se-ão entre indivíduos do mesmo grupo, com objetivos e interesses associados (com o mesmo nível de poder?), que, poder-se-ia dizer, se encontram do mesmo lado; as relações de tipo vertical dar-se-ão entre grupos de classes diferentes, e uma vez envolvida uma forte

assimetria de interesses, objetivos, poder ou capacitação. Aquelas que se estabelecem entre agentes, aquelas que se estabelecem entre sujeitos, de cariz horizontal, e aquelas que se estabelecem entre agentes e sujeitos, de cariz vertical, e com uma tendência dominante de cima para baixo (top-down) se assim se pode dizer. A própria terminologia de agentes e sujeitos deixa adivinhar esta tendência que refletirá uma disparidade de forças, coisa que como se viu atrás, a própria EA Crítica pretende contrariar.

Observações preliminares mostram que, naturalmente, em nenhum dos grupos ou entidades referidas existe unanimidade de posições e entendimentos, o que torna o exercício de análise e descrição mais complexo. No grupo de “agentes”, por exemplo, existe uma escala de apreciação (ou uma diferença na escala de interação), que vai do indivíduo à sociedade como um todo. Neste caso serão agentes os técnicos de campo (indivíduos), a UENF a PETROBRAS, a FUNDENOR (entidades), bem como o Governo Brasileiro na figura do IBAMA (representativo da sociedade brasileira). Todos os referidos são agentes e todos serão responsáveis por implementar o PEA, e as atividades nele previstas. Seria interessante perceber no relacionamento horizontal que estas figuras mantêm quais os interesses em jogo, dentre estes quais os dominantes, as mútuas influências, qual o ponto de partida, quais os percursos e retorno de demandas, avaliações e reformulação das estratégias adotadas, mas apenas se podem avançar hipóteses.

Também do lado dos “sujeitos” existirá uma diversidade de atores que divergirão na escala de sua apreciação. Desde cada cidadão abrangido (indivíduo), ao grupo vulnerável em causa (grupo social), até às entidades cívicas, sociais, políticas que os representam (sejam associações humanitárias, sejam órgãos ou seus representantes no poder local). Também neste caso existe uma cadeia de relacionamentos horizontais que poderiam ser analisados, com especificidades próprias similares às referidas em relação ao grupo abrangente dos “agentes”.

Mas uma questão importante, apesar de não estudada diretamente nesta dissertação, é de fato a das relações verticais, aquelas que se dão entre “agentes” e “sujeitos”. Estas caracterizam-se pela mútua influência entre as classes, pela capacidade que cada qual possui de influenciar outras ou de se mover entre elas (podendo a mobilidade social ser considerada um caso extremo). Como é evidente estas não acontecem no vazio, mas antes se dão em torno da aplicação do PEA e, mais especificamente, em torno das ações nele previstas, acrescentando uma maior importância e responsabilidade ao tipo de arranjo institucional em curso.

A própria terminologia usada para caracterizar a relação entre estes dois grandes grupos sociais, os agentes e os sujeitos, de resto presente em muitos outros âmbitos da ação social, deixa explícita a enorme diferença de poder existente entre eles.

3.5 – O ARRANJO INSTITUCIONAL DO PTP

3.5.1 – APRESENTAÇÃO DO ARRANJO INSTITUCIONAL

O arranjo institucional do PTP é definido de um modo geral pelo quadro legislativo já atrás apresentado, aquele que regula o licenciamento ambiental das atividades de E&P e aquele que regula a educação ambiental nesse processo de licenciamento, e de um modo particular pelo convênio celebrado entre as partes, PETROBRAS (com denominação contratual de partícipe repassador), UENF (com denominação contratual de executora), FUNDENOR (com denominação contratual de fundação). O Convênio estabelece papel, obrigações, impedimentos e prerrogativas de cada entidade referida no processo; dispondo os termos gerais das relações entre as partes.

O PTP não é o primeiro convênio de parceria da UENF com outras instituições; mesmo com a PETROBRAS existe um historial de colaboração em vários convênios relacionados com as áreas da ciências exatas, nomeadamente com as engenharias. Caetano, Smiderle (2016, pp. 89-90), enquadram bem a questão, ao mesmo tempo que informam acerca do contexto que levou à parceria da UENF com a PETROBRAS, para implementação do PTP.

Conforme as gestões da Uenf foram se sucedendo, a importância dos convênios entre instituições em prol de parcerias foi sendo cada vez mais evidenciada na comunidade acadêmica, incluindo a questão da captação de recursos extraorçamentários para o desenvolvimento de projetos. Enquanto signatária, a Uenf, em colegiados superiores, apresenta os convênios para considerações e votações com vistas às aprovações ou reprovações justificadas ou com exigências para reapresentação, dependendo do interesse institucional. Muitos deles são firmados como convênios “guarda-chuva”, de cobertura geral, para concomitante ou posteriormente serem especificados planos de trabalho. Alguns têm recursos envolvidos, e — caso seja necessário, em concordância entre as partes — existe a possibilidade de aditivos de tempo para execução com ou sem aportes financeiros, a serem discutidos e votados em colegiados superiores. Como expressa Nota da Reitoria da Uenf publicada em 17/12/14, o convênio com a Petrobras e a Fundenor foi um dos destaques daquele ano (...). Despontando frente às áreas (bio)tecnológicas, mais habitadas à captação de recursos via projetos de P&D, o Centro de Ciências do Homem (CCH) “dialogou” com representantes da Petrobras por aproximadamente dois anos e se apresentou em condições de encarar o desafio de planejar e executar projetos que atendam às condicionantes do Licenciamento Ambiental do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama). A interlocução do CCH se deu no âmbito do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais (PPGPS), com

significativa presença de professores do Laboratório de Estudos do Espaço Antrópico (LEEA), constituindo uma equipe com formações variadas.

A primeira cláusula do convênio, como não poderia deixar de ser, é relativa ao objeto, “O presente Convênio tem por finalidade o Desenvolvimento de Pesquisa e Extensão para a Implementação das Ações do Projeto TERRITÓRIOS DO PETRÓLEO descritas no Plano de Trabalho aprovado pelo IBAMA.”. Depois, é da maior importância a cláusula terceira, referente aos encargos dos partícipes. Destacam-se de seguida alguns itens que se julgam importantes para a configuração do arranjo institucional.

Compete à PETROBRAS, entre outras coisas, efetuar o aporte financeiro, avaliar e coordenar a execução dos trabalhos, avaliar a equipe (podendo solicitar a substituição de algum dos seus membros), intermediar o trâmite processual do projeto junto ao IBAMA, (reservando-se o direito de ser a única entidade a contactar a equipe do IBAMA, ou seja, é a única entidade do arranjo institucional que lida formalmente/ institucionalmente com o órgão ambiental).

Compete à FUNDENOR, entre os encargos mais significativos, “providenciar a aplicação dos recursos repassados pela PETROBRAS exclusivamente nas atividades relacionadas à consecução do objeto deste Convênio”, “Prestar contas da utilização dos repasses e do andamento do cronograma e atividades”, “responsabilizar-se pela gestão administrativa dos recursos financeiros destinados à UENF para execução das atividades objetos deste convênio”; ou seja, responsabilização, gestão e controle financeiro dos recursos.

Compete à UENF, entre muitos outros encargos, a “responsabilidade técnica e operacional pelas atividades” previstas, “coordenar a implementação do Projeto de Educação Ambiental, conforme Plano de Trabalho”, “promover a capacitação continuada das equipes de campo locais e dos participantes locais das comunidades por meio de oficinas específicas”, “realizar assessoria ad hoc técnico-científico, permanente, relativa ao objeto deste convênio para a PETROBRAS”, “dar apoio e subsídio aos demais projetos de mitigação no âmbito do licenciamento ambiental da Petrobras (...) quando for solicitado pela Petrobras”, “prestar contas juntamente com a FUNDENOR da utilização dos repasses e do andamento do cronograma e atividades, por meios de relatórios”.

De todas as determinações contratuais presentes no convênio as apresentadas são as mais significativas para o processo de apresentação e compreensão do arranjo institucional em causa, uma vez que determinam o papel de cada um dos atores sociais

Alguns encargos, que competem tanto à FUNDENOR quanto à UENF, legitimamente preservam legalmente a PETROBRAS de consequências danosas ou onerosas provocadas por

eventuais ações das duas primeiras. No entanto, a adequabilidade de uma das alíneas da cláusula terceira aos propósitos do projeto (aos quais o arranjo institucional pretende responder), elaborada certamente no sentido de preservar o nome/ marca da PETROBRAS, pode ser posta em causa. Cita-se, como obrigação da UENF:

3.3.13 – Considerar a PETROBRAS como responsável pela realização do Programa Plataformas de Cidadania e do Projeto, em atendimento às exigências de divulgação da Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA N° 01/10 (item 7- Normas para divulgação dos programas de educação ambiental e de demais projetos ambientais condicionantes do licenciamento e seu Anexo A) e N°02/10 (item E.17), às regras e diretrizes de comunicação institucional da PETROBRAS, bem como submeter todo o material dos projetos ou que a eles façam referência à aprovação da PETROBRAS e do IBAMA.” A formulação da última proposição da alínea, que incluirá tanto o material usado na implementação do projeto quanto os produtos da investigação realizada pelos seus bolsistas e participantes, implica uma dupla possibilidade de censura, a ser exercida quer pela PETROBRAS, quer pelo IBAMA. A esta acresce na última alínea da cláusula décima-terceira “Toda divulgação sobre qualquer informação ou dado, relacionados com o presente Convênio, dependerá de prévia autorização da PETROBRAS, ressalvada a mera notícia de sua existência. (Convênio PTP, 2014, p. 6)

Uma vez feita esta ressalva, cuja potencial contradição se tentará explicar com mais especificidade mais adiante, resta dizer que as informações provenientes do documento do convênio, cruzadas com outras provenientes da legislação vigente aplicável, permitem desenhar um organograma do funcionamento do PTP, que se apresenta a seguir.

De referir que de todas as relações estabelecidas entre os atores sociais (IBAMA, PETROBRAS, UENF E FUNDENOR), acima apresentadas, foram identificados os sentidos “fortes” em cada um dos níveis (dominantes, de acordo com os papéis estabelecidos no quadro legislativo aplicável e convênio estabelecido), bem como os sentidos “fracos” (de capacidade de poder e de imposição menor nas relações estabelecidas).

Uma observação deve ser feita em relação à dupla condição do Projeto Territórios do Petróleo, Projeto de Educação Ambiental, e equipa responsável pela sua execução, projeto e ator social ao mesmo tempo, como é reforçado no organograma apresentado.

Uma outra nota deve ser feita, para esclarecer que no processo de elaboração e desenho de um PEA, é o IBAMA quem decide as linhas a serem seguidas. Elas encontram-se na NOTA TÉCNICA CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 01/10 (2010, pp. 4-8), como segue:

A CGPEG/IBAMA, amparando-se na experiência adquirida na análise e no acompanhamento de processos de licenciamento de petróleo e gás, estabeleceu linhas de ação básicas para a elaboração dos projetos de educação ambiental de um programa regional exigido enquanto condicionante de licença. A empresa tem, também, a alternativa de propor linha(s) complementar(es), as quais deverão ser validadas pela CGPEG/IBAMA. Destaca-se que a justificativa apresentada pela empresa para a escolha de uma determinada linha de ação estará sujeita à análise e aprovação por parte da CGPEG/IBAMA.

Linha de Ação A – Organização comunitária para a participação no licenciamento ambiental

Linha de Ação B – Controle social da aplicação de royalties e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural

Linha de Ação C – Apoio à elaboração, à democratização, à discussão pública e à fiscalização do cumprimento das diretrizes de Planos Diretores municipais

Linha de Ação D – a ser proposta pela empresa

Linha de Ação E – Projetos compensatórios para populações impactadas por empreendimentos de curto prazo

Linha de Ação F – Apoio à discussão e ao estabelecimento de acordos para a gestão compartilhada das atividades na zona marítima

A empresa, neste caso a PETROBRAS, escolhe a linha de ação a implementar, bem como a entidade para o fazer. No caso concreto do PTP, foi escolhida a linha de ação B e a UENF. A responsabilidade de desenhar o PEA foi então da PETROBRAS, enquanto demandante, e da UENF, enquanto executora.

O arranjo institucional em causa assume-se como inovador no contexto do Estado do Rio de Janeiro, consoante integra uma universidade pública como executora, bem como pela estratégia metodológica, ou ainda pela relação que estabelece entre a Extensão e a Inovação. O papel da UENF no processo é, por isso mesmo, absolutamente central, ao qual aporta uma indiscutível mais valia.

3.5.2 – A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS SOBRE O ARRANJO INSTITUCIONAL

A percepção dos indivíduos pertencentes aos vários atores sociais é da maior importância. Dado o contexto possuir uma forte carga política, como já foi referido, entende-se que as percepções incluídas nas respostas obtidas poderão assumir-se como fortes demonstrações de discurso oficial (de cada entidade). Mas, como também foi referido, o que à partida pode parecer uma limitação, pode também ser uma riqueza. Pensa-se por isso ser interessante juntar as várias respostas, e perceber nestas, e entre estas, as diferenças, que indiciam a pertença a distintos atores sociais, mas também a própria apreciação subjetiva própria de cada indivíduo. Mas, a reunião das várias respostas seguidas umas das outras poderá fazer mais; poderá explicitar a existência de diferentes entendimentos para os quais talvez não devesse haver diferença de entendimento, bem como expor a presença de possíveis ambiguidades e contradições no próprio processo. A interpretação que se fizer terá de ser sempre um misto entre análise de discurso, quanto de análise de conteúdo (ainda que não de aferição quantitativo-estatística). Apresentam-se as respostas integrais, de forma a ter um acesso mais direto à percepção e à subjetividade dos indivíduos, tentando ao mesmo tempo contrapor-las às outras formas de discurso e estilo presentes neste trabalho, cada uma delas também formas de entender as questões em causa. Nas considerações finais desenvolver-se-ão alguns comentários e observações relativas às percepções dos entrevistados ou do que elas podem indicar.

De que forma surgiu a ideia de poder ser uma universidade pública, neste caso a UENF, a responsável pela implementação do PEA Territórios do Petróleo (PTP)? De um modo formal ou informal? Que procedimentos existiram?

a) (CGPEG / IBAMA) Um dos projetos de educação ambiental da Petrobras, na bacia de Campos, já contou com a participação de uma universidade pública. O Projeto Pólen foi conduzido pelo NUPEM que é um núcleo de pesquisa da Universidade Federal do Rio de Janeiro sediado em Macaé. Em Sergipe e Alagoas um outro PEA conta com a participação de uma universidade pública.

A ideia de aproveitar a obrigatoriedade de execução de projetos ambientais vinculados ao licenciamento para criar novas oportunidades de ações de ensino, pesquisa e extensão nas universidades públicas sempre nos ocorreu. Daí, inicialmente de maneira informal, levamos esta possibilidade ao conhecimento dos empreendedores, em alguns casos. Mas existe também a possibilidade dessa solicitação ser incluída formalmente em algum documento do processo de licenciamento. O fato das universidades públicas estarem sediadas nas áreas de influência dos empreendimentos, conhecendo, desta forma, de uma maneira privilegiada, a realidade local, torna o arranjo ainda mais vantajoso.

Assim, uma vez surgindo, nas fases iniciais de concepção dos PEAs, a possibilidade da participação efetiva de uma universidade pública na condução deste, esse arranjo pode ser formalmente solicitado nos documentos dos processos de licenciamento. Acredito que foi assim que aconteceu no caso da UENF e do PTP.

b) (CGPEG / IBAMA) A ideia partiu da Petrobras pelo fato de o PEA anterior da empresa, o Pólen, ter sido desenvolvido e implementado pela UFRJ. O Ibama aprovou a ideia quando ela foi apresentada pela empresa em situação não formal, por entender que esse tipo de Projeto tem características compatíveis com o papel da universidade no que diz respeito à pesquisa de extensão.

O que salientaria no processo de elaboração e desenho do PTP, como mais significativo e marcante? Quais as entidades envolvidas e qual a participação de cada uma?

a) (CGPEG / IBAMA) O desenho do PTP segue, essencialmente, o padrão dos projetos ambientais vinculados ao licenciamento ambiental conduzido pela CGPEG, com a UENF ocupando o papel que é atribuído, mais frequentemente, às empresas de consultoria. Quanto ao processo de elaboração ele, via de regra, cabe à consultoria, neste caso à UENF, e ao empreendedor, no caso a PETROBRAS. Seguindo, necessariamente, as orientações da NT 01/10, que trata dos programas de EA regionais no âmbito do licenciamento ambiental de Petróleo e Gás.

Como um diferencial o PTP pôde contar, desde as fases iniciais de elaboração, com a participação de alguns dos formuladores da chamada EA Crítica adotada pelo IBAMA, além da postura propositiva de alguns dos analistas da CGPEG, que contribuíram para alguns ajustes na proposta inicial do projeto mesmo antes de sua aprovação formal. Considero este fato marcante na elaboração do PTP.

As entidades envolvidas, também via de regra, são a PETROBRAS como empreendedor, a UENF como responsável pela execução do projeto e o IBAMA como o responsável pela condução do processo de licenciamento. Ao empreendedor e à executora cabe a responsabilidade pela elaboração e execução da proposta de projeto. Ao responsável pelo processo de licenciamento cabe a formulação das diretrizes, a aprovação da proposta de projeto e o acompanhamento da sua implementação.

Considerando a importância deste projeto, o IBAMA, de certa forma, também colaborou com a elaboração da proposta.

b) (CGPEG / IBAMA) A ideia é inovadora, pois discute os Royalties e seus impactos socioambientais, tema pouco trabalhado nos demais PEAs e de enorme relevância para o território da BC. As entidades envolvidas são a UENF, a Petrobras e o IBAMA. Todas têm participado bastante do processo, desde a apresentação da proposta pela empresa em reunião no IBAMA, na fase de formalização da justificativa e do Plano de Trabalho do PEA, na implementação e acompanhamento do projeto. Cada entidade tem seu papel definido legalmente e isso vem sendo cumprido por todas. Construiu-se uma relação de trabalho respeitosa, que proporcionou um bom desempenho das atividades realizadas.

Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos de EA elaborados e implementados anteriormente? Se sim, quais, e com que objetivos?

a) (CGPEG / IBAMA) A princípio este arranjo institucional já foi implementado em outros PEAs. Mas podemos citar como diferencial uma maior aproximação entre a UENF e o IBAMA, com o objetivo de melhorar “em curso” a implementação do projeto e sanar eventuais problemas.

b) (CGPEG / IBAMA) A presença da Universidade pública não chega a ser uma inovação no arranjo institucional, pois esse arranjo já foi feito em outros dois PEAs (Pólen, no RJ e PEAC, em Sergipe).

c) (UENF) Não. Este arranjo institucional é tradicional e ocorre em muitas outras áreas da UENF, em convênios que unem a universidade e empresas públicas e privadas. A novidade é que foi o primeiro grande projeto com empresas vindo do CCH.

Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?

a) (CGPEG / IBAMA) A ambiguidade natural deste arranjo, que não é exclusiva deste PEA, passa, a meu ver, pela necessidade de financiamento direto de um projeto, justamente pela instituição que pode ter sua “imagem” e aspectos negativos do desenvolvimento de seus empreendimentos expostos ao longo da implementação das ações educativas.

b) (CGPEG / IBAMA) Não. Todos cumprem seu papel e a execução por uma universidade pública confere confiabilidade ao mesmo.

c) (UENF) Não.

Como descreveria o relacionamento do IBAMA com cada uma das outras entidades que participam do PTP, e particularmente com a PETROBRAS? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

a) (CGPEG / IBAMA) O relacionamento com as diferentes entidades deve ser, necessariamente e, via de regra, formal e protocolar, eventuais concessões serão sempre visando melhorias no processo e no fluxo de informações. Com a PETROBRAS incluo a atribuição de impor o cumprimento das condicionantes, que adiciona o poder de intervir de forma “punitiva” no processo, se for o caso.

Obviamente existem diferenças de relacionamento. Temos a obrigação ética e, por assim dizer, constitucional, de *“tratar os desiguais como desiguais na exata medida de suas desigualdades”*.

b) (CGPEG / IBAMA) O IBAMA se relaciona com as partes dentro das regras instituídas pelas normas legais. A empresa recebe uma licença com condições que devem ser cumpridas para que ela fique válida. Ao IBAMA cabe garantir o cumprimento dessas regras. Com a UENF o IBAMA tem uma relação indireta no licenciamento ambiental porque a empresa é a responsável pela execução e a UENF apenas executa a ação. Toda a comunicação formal que existe ocorre entre empresa e IBAMA. A relação do IBAMA com a UENF sempre será mediada pela empresa.

Nos acompanhamentos em campo, o IBAMA tem uma aproximação com a equipe técnica o que promove trocas interessantes e cria vínculos com os executores.

Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhado pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?

a) (CGPEG / IBAMA) Fundamental enquanto executora e principal elaboradora do projeto. O fato de ser uma universidade pública traz credibilidade, autonomia, independência e um conhecimento privilegiado da realidade na qual está inserida, além de valorização da coisa pública e uma excepcional capacidade de “desenvolver” e abordar de forma acessível e adequada a temática e de inovar nas propostas de intervenção.

b) (CGPEG / IBAMA) O valor de uma universidade pública cumprindo seu papel e dando legitimidade ao processo pela sua transparência e compromisso social com a transformação da realidade vivida.

c) (UENF) O papel mais importante da UENF neste projeto é o de poder atuar junto à sociedade.

d) (UENF / PTP) Acredito que já respondi um pouco essa questão acima, mas para mim o valor da UENF sem dúvidas é o de formação e promoção da autonomia dos sujeitos. Isso só é possível através de um agir educativo voltado as necessidades e expectativas de cada grupo social, em cada comunidade. Entretanto, temos limitações neste agir educativo em virtude das próprias limitações do PTP enquanto condicionante de um processo de licenciamento ambiental.

e) (UENF / PTP) Acredito que o papel de uma universidade na execução desse projeto de Educação Ambiental favorece o desenvolver de ações comprometidas de análise crítica por parte do seu corpo técnico. Além disso, por se tratar de uma instituição de ensino sem fins lucrativos, permite a realização de um conjunto de ações cujo o principal interesse está nos resultados sociais obtidos e na ampliação do conhecimento. Diferente da noção de lucratividade existentes em algumas empresas.

Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente aos olhos dos grupos vulneráveis?

a) (CGPEG / IBAMA) Sim, considero. Ainda que, eventualmente, a capacidade de se “traduzir” para fora dos muros da academia, em especial para os grupos vulneráveis, seja um valor a ser melhorado em algumas dessas instituições. Considero a UENF muito satisfatória neste valor.

b) (CGPEG / IBAMA) Não sei se mais fácil por conta da burocracia envolvida nesse processo. Mas, com certeza é mais legítimo pois os recursos financeiros aplicados no convênio se revertem para a sociedade uma vez que proporcionam uma formação profissional adequada à realidade local, estimula a pesquisa acadêmica aplicada e a extensão universitária. Aumenta o investimento em bolsas de pesquisa e com isso impulsiona os resultados da ação universitária na região.

c) (UENF) Sim. O fato da universidade notadamente ser considerada como tendo uma posição neutra, neste caso apolítica, ajuda na credibilidade do projeto e do processo.

d) (UENF / PTP) Sem a menor sombra de dúvidas a universidade, em especial a pública, torna o processo de educação ambiental mais legítimo e eficaz. Além disso, a universidade pública não depende do lucro deste projeto, isto é, não vê o PEA PTP como mais um “cliente” o que notoriamente acontece no caso das empresas privadas de consultoria ambiental. Ademais, a universidade traz credibilidade e dá uma sensação de maior transparência ao processo de licenciamento ambiental.

e) (UENF / PTP) Acredito que sim. A compreensão crítica presente no escopo da Universidade permite uma análise mais aprofundada das ações, bem como do processo de construção das atividades que são analisadas criticamente por um corpo técnico multidisciplinar. Desse modo, processos de escuta aos problemas identificados e de atenção aos desejos dos atores são incluídos como indispensáveis na hora de colher os resultados deste processo. Sendo assim, a universidade se configura na minha opinião como a instituição mais preparada para enfrentar tais desafios.

O PTP é formalmente um PEA, e acontece no contexto de um processo de licenciamento ambiental. Mas, será, essencialmente, um Projeto de Educação para a Cidadania (faz parte do Programa PETROBRAS de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Plataformas de Cidadania...)?

a) (CGPEG / IBAMA) Sim, é, essencialmente, educação para a cidadania. Ou, mais simplesmente, em sua concepção mais ampla, EDUCAÇÃO.

b) (CGPEG / IBAMA) Não apenas. Ele é um PEA que compõe o PEA-BC do IBAMA e é um projeto de EA, medida mitigadora do licenciamento ambiental que segue as regras do IBAMA (NT001/10) e de caráter obrigatório, previsto na legislação ambiental. Baseia-se na EA crítica e portanto vai além de um projeto para a cidadania, embora isso seja um pressuposto essencial dessa linha de EA. A cidadania nesse caso é política e ativa, visa a participação dos sujeitos no processo de gestão ambiental de seus territórios.

c) (UENF / PTP) Acredito que este projeto, mesmo com todas as dificuldades, é essencialmente um projeto para a cidadania. Como falei anteriormente, a educação ambiental crítica, adotada no Licenciamento Ambiental federal é essencialmente política e voltada para um olhar multidisciplinar do meio ambiente.

d) (UENF / PTP) Existem alguns limites no processo de licenciamento ambiental que podem dificultar a participação e conseqüentemente a educação para a cidadania. Apesar das orientações estarem voltadas para o processo participativo dos atores sociais, nem sempre é possível consultar o verdadeiro desejo dos SAE na elaboração dos Planos de trabalho que antecedem à sua execução. O que não impede que as ações dentro do licenciamento estejam voltadas para uma Educação para cidadania, e essa percepção tem sido compreendida pelos técnicos na execução das ações que permitem em boa parte dos casos consultar os desejos e as demandas dos sujeitos da ação educativa.

Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências? Acha que o presente arranjo institucional é o mais indicado para lidar com estas inevitabilidades? Ou sugeriria algumas mudanças?

a) (CGPEG / IBAMA) Ambos os recursos, institucionais ou informais, são úteis. O arranjo institucional, por si só, é muito limitado para lidar com determinadas ocorrências.

Penso que a análise das capacidades e limitações de cada uma das instituições e/ou grupos envolvidos pode levar a abordagens mais criativas e eficazes para a resolução de algumas destas ocorrências.

b) (CGPEG / IBAMA) A questão não está clara para mim. Mas acho que para cada situação deve-se atuar de forma específica. As pressões são muitas e vêm tanto das instituições, quanto pulverizadas na sociedade advindas de indivíduos e grupos sociais mais ou menos organizados. Do ponto de vista formal, existem os instrumentos de gestão cabíveis para serem aplicados de acordo com as situações que se apresentam. Entretanto, o diálogo e a transparência dos fatos devem sempre ser utilizados para aliviar as pressões sociais. Para isso é preciso haver confiança entre todas as partes envolvidas, e essa construção não ocorre da noite para o dia. É preciso tempo, conhecimentos específicos e investimento de recursos para que ela seja construída.

c) (UENF) Acho que este arranjo institucional é adequado para a condução e execução deste projeto.

d) (UENF / PTP) Acredito que depende da ocorrência. Alguns podem ser resolvidos informalmente com a equipe técnica e coordenações e outros podem depender de uma intervenção da instituição (casos mais graves). Não sei dizer ao certo, pois nunca tivemos uma ocorrência mais grave.

e) (UENF / PTP) A tentativa de atender aos mais diversos anseios e demandas de diferentes atores sociais não se configura como uma tarefa fácil. Sem os recursos institucionais poucas são as ações/atividades possíveis diante de um quadro de enorme carência de recursos e infraestrutura. No entanto, algumas pressões informais (crise da empresa, crise do mercado) provocam indiretamente uma confusão no entendimento dos projetos de Educação Ambiental.

4 – A RELAÇÃO ENTRE ATORES SOCIAIS

A relação entre atores sociais pressupõe as ideias de ação e de ação social. Segundo Weber (1952) “Por ‘ação’ deve entender-se um comportamento humano (quer consista num fazer externo ou interno, quer num omitir ou permitir), sempre que o agente ou os agentes lhe associem um *sentido* subjetivo. Mas deve chamar-se ação ‘social’ aquela em que o sentido intentado pelo agente ou pelos agentes está referido ao comportamento de *outros* e por ele se orienta no seu decurso.” É também o que acontece quando vários atores sociais se encontram e se relacionam num âmbito específico como é o caso da implementação de um PEA. E são várias as formas pelas quais os indivíduos (atores sociais eles próprios ou enquanto representantes de entidades que se assumem também elas atores sociais) interagem.

Será necessário antes de mais distinguir sociabilidade de outras formas de interação social, de acordo com a proposta de Simmel (1858-1918) presente na obra *Sociologia* (1908). Para Simmel, em geral, a sociedade em si refere-se à totalidade de interações entre os indivíduos, interação que se baseia sempre na existência de certos impulsos ou de acordo com certos propósitos. Simmel considera que a interação é a sociação propriamente dita (conjunto de maneiras como os indivíduos constituem unidades que sirvam seus interesses – interesses que independentemente da sua natureza formam a base das sociedades humanas), enquanto que a sociabilidade é uma “forma lúdica da sociação”. Isto acontece pois Simmel estabelece uma diferença entre conteúdos (materiais) e formas da vida social no âmbito da interação. O conteúdo será tudo aquilo que motiva indivíduos, os impele para a interação ou associação com os outros; sejam interesses, propósitos, instintos, pulsões, etc. A sociabilidade será o conjunto de formas autônomas da sociação, que ele compara à arte e ao jogo, ensaiadas pelo próprio prazer da sua experimentação. Simmel vai mais longe e afirma que a sociabilidade acaba por ser um impulso, um valor, sendo, ademais, possuidor de uma natureza democrática (ainda que com constrangimentos que convirá explorar). Como exemplos de formas de sociação recorrentes Simmel aponta a dominação e a subordinação, o conflito, o segredo, a pobreza, a individualidade, entre outras.

Outra concepção a destacar é a de Gurvitch (1894-1965), que define formas de sociabilidade como “diversos tipos de relações sociais que se estabelecem entre os membros de uma coletividade e as diversas formas por que esses membros estão ligados ao todo social ou pelo todo social”, afirmando ainda que estas se estabelecem predominantemente por dois modos, por fusão parcial ou ‘nós’, e por oposição parcial ou ‘relações com outrem’. A questão

que envolve o conceito de nós e de relação com outrem, estando implícita na mesma uma acentuada linha divisória entre 'nós' e os 'outros', é central para o estudo de comunidades, grupos, entidades/ organizações, com interesses bem definidos, e num contexto que implica um grau significativo de tensão social. É da gestão, da estratégia de lidar com esta, que surgem dois paradigmas base que perpassam todos os tipos de ação social, que estão em muito presentes na implementação do PTP, como já foi referido atrás, o do consenso e o do conflito.

- O CONSENSO E O CONFLITO

Consenso e conflito contrapõem-se e disputam a primazia enquanto paradigmas explicativos da dinâmica da ação social. Autores das áreas disciplinares da sociologia, mas também da filosofia, entre outras, com mais ou menos ênfase no peso da sua obra, apresentam a sua escolha. Podem-se avançar os nomes de Marx, Simmel, Weber, Freud, Coser, Dahrendorf, entre outros, para ilustrar, segundo distintas *nuanças*, a perspectiva do conflito. Ou então apresentar os nomes de autores como Habermas, Parsons, Ricouer, Daniel Franks (especificamente ligado aos processos de exploração de recursos), entre outros, e também de acordo com as respetivas distintas *nuanças* programáticas, para ilustrar a perspectiva do consenso. Na prática os paradigmas do conflito e do consenso convivem no seio da sociedade e da ação social. Um autor que bem o apresenta, sob a forma do par conflito-cooperação, é Rawls (2008, p. 5):

(...) embora a sociedade seja um empreendimento cooperativo que visa ao benefício mútuo, está marcada por um conflito, bem como uma identidade e de interesses. Há identidade de interesses porque a cooperação social torna possível uma vida melhor para todos do que qualquer um teria se dependesse apenas dos próprios esforços. Há conflito de interesses porque ninguém é indiferente no que se refere a como são distribuídos os benefícios maiores produzidos por sua colaboração, pois, para atingir seus fins, cada um prefere uma parcela maior a uma parcela menor desses benefícios.

Na prática da educação ambiental no processo de gestão ambiental este tema está, como já se viu, bem presente. O conflito assume-se uma das bandeiras de luta da EAC. Bobbio, Matteucci, Pasquino (1992, p. 225), apud Quintas (2008, pp. 39-40), definem conflito e consenso, dentro do contexto da gestão de recursos ambientais.

Conflito é uma forma de interação entre indivíduos grupos, organizações e coletividade que implica choques para o acesso e a distribuição de recursos escassos. (...) Quando um conflito se desenvolve segundo regras aceitas, sancionadas e observadas, há a sua institucionalização.

O termo Consenso denota a existência de um acordo entre os membros de uma determinada unidade social, em relação a princípios, valores, normas, bem como quanto aos objetivos almejados pela comunidade e aos meios para os alcançar. O Consenso se expressa, portanto, na existência de crenças que são mais ou menos partilhadas pelos membros da sociedade. Se se considera a extensão virtual do Consenso isto é, a variedade dos fenômenos em relação aos quais pode ou não haver acordo, e, por outro lado, a intensidade da adesão às diversas crenças, torna-se evidente que um Consenso total é um tanto improvável mesmo em pequenas unidades sociais, sendo totalmente impensável em sociedades complexas...

Qualquer concepção teórica ou prática que esteja concentrada exclusivamente num ou noutro dos paradigmas pecará por insuficiente, tanto quanto por defeituosa. A concepção de Rawls mostra a sua pertinência, uma vez tal que considera que diferentes atores sociais terão sempre interesses diferentes, por muitos interesses que tenham em comum (incluindo o bem comum). A dinâmica própria do paradigma que se privilegia terá com certeza efeitos no processo de negociação, tornando-o mais ou menos fácil. Destaca-se a importância do processo negocial, e na mesma da mediação, com a certeza de que é fundamental chegar a acordos com ganhos para todas as partes; apenas assim se torna viável o edifício social.

4.1 – ATORES SOCIAIS COMO STAKEHOLDERS

Entende-se que qualquer ator social com interesse num dado projeto, processo, obra, empresa, é um *stakeholder*. É assim que o termo é normalmente usado (como visto em SILVA; MELO, 2000). A importante questão dos interesses dos atores sociais é enfim aquilo de que se ocupa a teoria dos *stakeholders*. Na raiz da palavra estão os termos detentor (*holder*) e interesse (pessoal ou emocional), participação, risco, aposta (*stake*). O termo tem sofrido uma evolução histórica. Na teoria econômica clássica *stakeholder* é entendido como proprietário (à semelhança de *stockholder*). Na teoria econômica neoclássica é entendido como proprietário, fornecedor, trabalhador, consumidor, como alguém que toma parte nalgum momento do ciclo do negócio ou produção de um produto. Na Teoria do *Stakeholder* (FREEMAN, 1984) “*stakeholder* significa ‘pessoa ou organização’ que possui um valor econômico ou que é responsável pela guarda de um dado valor econômico que será distribuído após a solução de um evento ou processo incerto enquanto esse evento (ou processo) incerto é resolvido”, o que poderia ser de um modo grosseiro definido como atores sociais que possuem algum interesse em um dado negócio, empresa, ou evento. Será seguindo esta direção que Friedman e Miles

(2002) aprofundam a discussão, criando distinções entre interesses compatíveis e incompatíveis e entre conexões necessárias e contingentes, para se ser capaz de examinar com mais propriedade as configurações dos relacionamentos entre os diversos atores. O campo é o do interesse em jogo, direto ou indireto, com ou sem risco, etc.

Com a noção de que nem todos os *stakeholders* exercem a mesma influência sobre a empresa/ organização/ arranjo, alguns autores ligados ao campo da gestão defendem que a organização em causa deve dar prioridade ao atendimento das necessidades ou demandas dos *stakeholders* mais importantes para o alcance da sua missão. Para ajudar a identificar os atores de acordo com o seu peso relativo numa organização, Mitchell, Agle, Wood (1997), desenvolveram uma caracterização dos *stakeholders* de acordo com três preceitos base poder, legitimidade e urgência. A combinação desses atributos gera sete tipos diferentes de *stakeholders*. O poder caracteriza-se como a capacidade de fazer valer a vontade própria sobre a de outros atores (que pode ser exercido de forma coercitiva, utilitária ou normativa). A legitimidade deriva da percepção que se tem dos objetivos, demandas, e ações do ator. Já a urgência caracteriza-se como a necessidade de resposta imediata. Como apresentado abaixo.

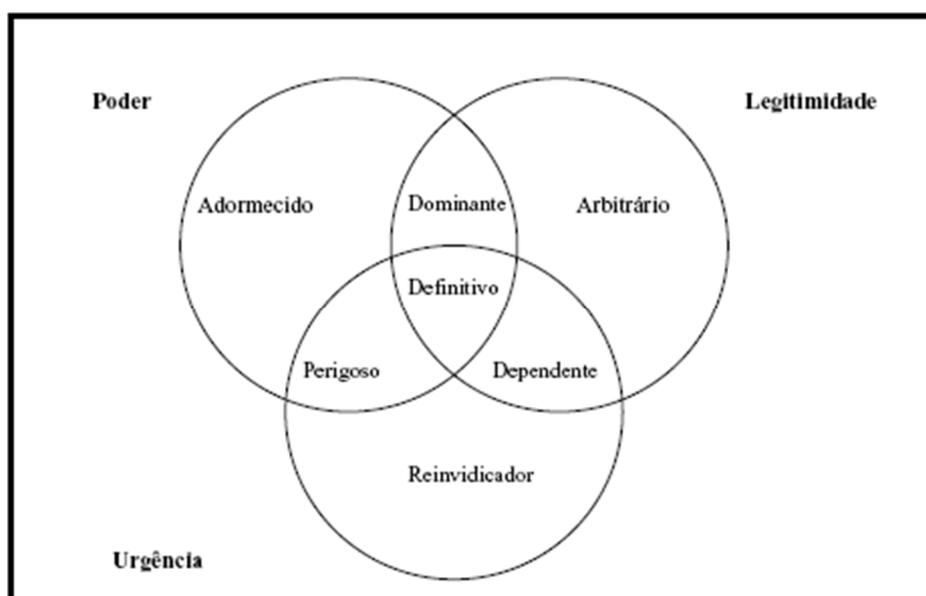


Figura 4: Tipos de stakeholder de acordo com Mitchell, Agle e Wood (1997)

Fonte: Lyra, Gomes, Jacovine (2009)

De acordo com Lyra, Gomes, Jacovine (2009, p. 43):

- 1) *Stakeholder* Adormecido. Tem poder para impor sua vontade na organização, porém não tem legitimidade ou urgência e, assim, seu poder fica em desuso, tendo

pouca ou nenhuma interação com a empresa. A empresa deve conhecer esse *stakeholder* para monitorar seu potencial em conseguir um segundo atributo.

2) *Stakeholder* Arbitrário. Possui legitimidade, mas não tem poder de influenciar a empresa nem alega urgência. A atenção que deve ser dada a essa parte interessada diz respeito à responsabilidade social corporativa, pois tende a ser mais receptiva.

3) *Stakeholder* Reivindicador. Quando o atributo mais importante na administração do *stakeholder* for urgência, ele é reivindicador. Sem poder e sem legitimidade, não deve atrapalhar tanto a empresa; porém deve ser monitorado quanto ao potencial de obter um segundo atributo.

4) *Stakeholder* Dominante. Tem sua influência na empresa assegurada pelo poder e pela legitimidade. Espera e recebe muita atenção da empresa.

5) *Stakeholder* Perigoso. Quando há poder e urgência, porém não existe a legitimidade, o que existe é um *stakeholder* coercitivo e possivelmente violento para a organização, o que pode ser um perigo, literalmente.

6) *Stakeholder* Dependente. Tem alegações com urgência e legitimidade, porém depende do poder de um outro *stakeholder* para ver suas reivindicações sendo levadas em consideração.

7) *Stakeholder* Definitivo. Quando possui poder e legitimidade, já praticamente se configura como definitivo. Quando, além disso, alega urgência, deve-se dar atenção imediata e priorizada a esse *stakeholder*.

Será então possível aplicar a tipologia apresentada ao caso concreto do PTP. No entanto, considerando tratar-se de um arranjo institucional, de implementação de um projeto que se encontra ao mesmo tempo dentro de um processo de licenciamento, a caracterização dos atores / *stakeholders* tornar-se-á um pouco mais complexa. Fica a sensação que o modelo apresentado será incapaz de corretamente caracterizar os atores em jogo, uma vez que eles se definirão mais de modo relacional, nas relações estabelecidas entre uns e outros, e estas estabelecendo-se em vários níveis (como apresentado no organograma do arranjo institucional) do que de modo estrito, no estrito cumprimento das três vertentes assinaladas, poder, legitimidade e urgência.

Um dos grandes poderes em jogo é o do IBAMA, de negar o licenciamento requerido, este poder confere-lhe uma influência decisiva (em parte instituída formalmente, como na escolha da EAC, e em parte informalmente, no poder de influência sobre direcionamentos e determinações a seguir ao longo do processo, ainda que não prescritas). O outro grande poder é o da PETROBRAS que, graças a um direito formal, decorrente do convênio estabelecido (e das cláusulas específicas de controle da produção e pesquisa), e a um poder informal de influência que é o de ser o subsidiador do projeto (sabe-se o tipo de influência que o contratante é capaz de exercer sobre a prestação de qualquer serviço - neste caso a UENF pode ser a considerada, além de parceira, cliente da Petrobras), consegue ter sobre a sua implementação. A própria FUNDENOR consegue ter um poder de influência no processo, uma vez que

administra recursos, e este poder, em casos extremos, poderia permitir mesmo a paralisação do projeto. A UENF não possui um poder propriamente dito, se não a capacidade e a disponibilidade próprias de um executor. IBAMA, PETROBRAS, UENF E FUNDENOR, todas têm legitimidade no processo, no desempenho de papéis que lhes são atribuídos legalmente e por realização de convênio; de acordo mesmo com os papéis sinalizados de licenciador, principal interessado, executor, gestor de recursos, respectivamente. Todas as entidades possuem também urgência no processo, incluída na necessidade de respeito dos prazos legais estabelecidos, sendo que neste caso cabe à PETROBRAS a maior urgência, uma vez que é quem tem o maior interesse em jogo e quem tem mais a ganhar, ou a perder, com o processo.

No entanto, ainda que a tipologia apresentada pareça ser insuficiente para a devida caracterização dos atores em jogo, será importante para iluminar algumas das dimensões presentes na atuação dos atores e manifestação dos seus interesses.

De acrescentar ainda que Sousa e Almeida (2003, p.145) distinguem ainda entre dois tipos de *stakeholders*: o ativos e o passivos. Os *stakeholders* ativos “têm direitos relacionados diretamente aos direitos de propriedade” (envolvidos voluntariamente com a organização), enquanto os *stakeholders* passivos “têm direito sobre a empresa para que não sejam infringidas liberdades ou perdas”. Estes dois tipos corresponderão aos dois grandes tipos de atores sociais presentes no projeto, e atrás referidos, os agentes e os sujeitos do mesmo.

4.2 – QUESTIONAMENTOS PRÉVIOS ACERCA DOS INTERESSES EM JOGO

Logo no início deste trabalho, e ainda em fase de projeto, surgiram algumas perguntas que foram embasando o olhar ao longo do processo, perguntas para as quais não se atingiram respostas mas que foram deixando pistas, direções de olhar; uma dessas pistas apontava desde logo para a diversidade de interesses e possíveis conflitos que dificilmente seriam muito explicitados. Ficam as perguntas iniciais, que nalguns casos serão retomadas mais adiante.

- Grupos vulneráveis: pode o PEA realmente empoderar os grupos de risco através do fortalecimento da noção de identidade própria (a defesa dos interesses do grupo face à ameaça exterior), do fortalecimento das lideranças (através da capacitação específica), do fortalecimento do exercício da cidadania (através do propósito da vigília cidadã – exercício de

direitos e deveres), ou do fortalecimento da autoestima de grupo (vozes a serem ouvidas no processo de educação ambiental e do próprio licenciamento)?

- Universidade (UENF): pode a oportunidade criada pelo PEA permitir testar novas abordagens, inovar na proposta pedagógica e na relação proposta entre os vários atores (a triple hélice, a gestão integrada...), ou constituir ainda um desafio de mediação à própria instituição?

- Empresa estatal (PETROBRAS): o PEA é encarado pela empresa como uma necessidade social advinda das suas atividades e/ou como mero trâmite processual?

- Órgãos de licenciamento ambiental (IBAMA, MMA): como lidam estes órgãos com o papel duplice de parceiro e fiscalizador do processo, existe neles algum tipo de sentimento de delegação do papel de educador (tradicionalmente ligado ao Estado)?

No PTP, dada a diversidade de atores sociais, seus diferentes objetivos e até formas e paradigmas de compreensão dos problemas e do mundo, será de se destacar a diversidade de interesses apresentados, que será determinante no processo de implementação do projeto, sua gestão, e sucesso. A uma ampla diversidade de atores corresponde uma ampla diversidade de interesses, desde logo aqueles decorrentes da diferença entre agentes e sujeitos (os agentes preocupados com a implementação efetiva do programa, realização com sucesso das atividades, cumprimentos de metas; os sujeitos preocupados com a melhoria efetiva da sua qualidade de vida), mas também aqueles que existem dada a heterogeneidade quer do grupo de agentes quer de sujeitos. No grupo dos sujeitos existem diferenças de interesses entre quilombolas, assentados rurais, ou público jovem e urbano. Como no grupo dos agentes existem diferenças de interesses entre entidades como a UENF, a PETROBRAS ou IBAMA, por exemplo. Mas a diversidade de interesses vai além, dentro de um mesmo grupo coexistem interesses diversos, baseada nos interesses dos indivíduos e suas múltiplas subjetividades. Os interesses estarão ainda diretamente relacionados com o papel que cada grupo ou indivíduo ocupam no âmbito do PTP, papel social, mas também papel institucional.

De acordo com o apresentado compreende-se que existem não apenas interesses diferentes de acordo com cada ator e sua circunstância mas ainda que alguns atores possuem vários interesses, e que alguns destes podem ser conflitantes entre si.

4.3 – INTERPRETAÇÕES PRÉVIAS ACERCA DOS INTERESSES EM JOGO

Uma primeira interpretação dos interesses próprios de cada um dos atores sociais, prévia à exposição e interpretação Das percepções de cada um dos inquiridos/ representantes dos atores sociais poderá ser interessante, de modo a depois contrapô-la àquelas que vierem a ser defendidas pelos mesmos. Será deste modo uma interpretação empírica, à priori, baseada no senso comum e no conhecimento da racionalidade de defesa do interesse próprio que as mais das vezes orienta a ação de indivíduos e instituições, e na noção de que a adição de ideias/ conceitos/ ideologias nunca constitui apenas uma postulação teórica ou visão do mundo sem consequências na realidade, mas pelo contrário, acarreta consequências práticas, especialmente quando essas ideias orientam a implementação de ações concretas. Será uma análise baseada também na teoria da escolha racional.

Apesar da multiplicidade de variações da teoria da escolha racional, sejam elas a teoria das trocas ou a teoria dos jogos, as premissas base da teoria de referência mantêm-se. A teoria da escolha racional tem-se centrado muito em temas simples e empíricos, estudando a natureza da ação racional recorrendo a conceitos como “o melhor interesse” ou “os interesses próprios”. Abell (1996, p. 255) deixa-nos uma definição lata da teoria da escolha racional:

Na sua acepção mais lata, a teoria da escolha racional propõe-se compreender os actores individuais (que, em circunstâncias específicas, podem ser colectividades de um tipo ou de outro) como agindo, ou melhor, interagindo, de forma tal que se possa considerar que o fazem da melhor maneira possível, quando considerados do seu próprio ponto de vista, isto é, tendo em atenção os seus objetivos, os recursos de que dispõem e as circunstâncias que os envolvem, tal como os percebem.

Podem ser apontadas à teoria da escolha racional, ou teoria da ação, a existência de algumas premissas básicas que a orientam, sendo elas: o individualismo (em última análise são os indivíduos a fonte de ações e ações sociais); a otimização (as ações individuais e sociais são escolhidas de forma ótima, na procura do melhor possível num dado contexto e num momento concreto); o autocentramento (as ações dos indivíduos e as ações sociais dizem respeito por inteiro ao bem-estar do próprio indivíduo). (ABELL, 1996, p. 264) A estas premissas o autor acrescenta um quarto princípio metodológico: “Privilégio paradigmático – é através do relaxamento de certos aspectos destas premissas, e pela adição de outros ingredientes teóricos (nomeadamente, de ideias provenientes das teorias da aprendizagem e evolução) que será possível forjar a teoria sociológica.” (ABELL, 1996, p. 264).

Em grande medida devedora das concepções de Weber acerca da ação social, é de se destacar na teoria da escolha racional a tentativa de explicar e resolver a relação do nível micro com o nível macro. Também por isso parece indicado o seu uso no caso concreto em estudo, uma vez que tantos são os atores sociais que se multiplicam numa quantidade ainda maior de indivíduos que os representam, que por eles agem e decidem. (ver relações horizontais e verticais no texto acima). Será ainda aconselhável o seu uso, uma vez que algumas críticas que poderão ser levantadas contra a teoria da escolha racional e relativas à otimização da escolha no que diz respeito ao nível da vida privada/ íntima do indivíduo, no caso concreto se encontrarão mais esbatidas ou terão menos força, já que os indivíduos em causa, agentes cumprindo um papel nas entidades que representam, serão nessa condição mais livres (menos condicionados por paixões, humores, e afins) para decidir de acordo com o melhor interesse próprio (neste caso institucional), com o verdadeiro interesse da entidade. Partindo deste quadro teórico e interpretativo, tente-se, deste modo, olhar para o caso concreto em questão.

4.3.1 - OS INTERESSES EM JOGO

E porque é de interesses que se trata, o interesse geral do IBAMA será que o PTP seja implantado dentro dos cânones prescritos e enquadrados pelos documentos legislativos e orientadores anteriormente apontados, que a Petrobras cumpra a sua responsabilidade integralmente e que o PTP seja não apenas efetivo mas eficaz e eficiente. Deste modo o Interesse do IBAMA, segundo a sua atual configuração política e ideologia dominante, a EA crítica e os paradigmas do conflito e da resistência, é iminentemente a capacitação política, organizativa, participativa e reivindicativa das comunidades alvo do PTP (como no caso de outros PEA, comunidades muitas vezes tradicionais, com identidades culturais específicas e totalmente distintas daquela que caracterizam o neodesenvolvimentismo (capitalista) que caracteriza a indústria de E&P e as relações sociais e de trabalho implicadas nesse modelo socioeconômico). O paradigma da EA Crítica é de inspiração marxista, trabalha em torno das categorias de diferença de classe (relação senhor-escravo de Nietzsche, aqui sob a forma de colonizador-colonizado de inspiração freiriana, que expande a noção à subjugação de comunidades inteiras por outras, ou de modelos de civilização tradicionais por aqueles que se baseiam na ideia de desenvolvimento/ progresso), da exploração decorrente desta e da paralela exploração do trabalho (ampliada pelo sistema capitalista), explorando explicitamente (e

acicatando até), portanto, o conflito social. Parte do paradigma usado servirá para tornar as comunidades alvo mais capacitadas politicamente, mais interventoras civicamente (exercendo seus direitos e deveres), mais conscientes do seu lugar, mais confiantes nesse seu lugar e na possibilidade de fazerem ouvir a sua voz. Outra parte do paradigma da EA Crítica servirá para apelar a que essa mesma organização social se concretize numa defesa da identidade cultural, social, e do modelo de trabalho/ desenvolvimento próprios, ou seja, apelará à ideia de resistência identitária.

Seguindo a mesma linha de teoria da escolha racional e princípio de tentativa de maximização dos ganhos por parte de qualquer ator social, a PETROBRAS pretenderá que a implementação do PTP seja célere, sem custos acrescidos, e ocorra de uma forma suave e sem atritos ou conflitos. É do seu maior interesse que a implementação do PTP em momento nenhum colida com os seus objetivos técnicos e econômicos, nem afete o seu nome/ marca de forma negativa e que, idealmente, contribua para os mesmos. Neste sentido o paradigma que orienta a ação da PETROBRAS não poderá ser senão o do consenso; os tempos do coronelismos e suas estratégias opressivas e dominadores serão atualmente e neste contexto, improcedentes. O interesse maior é que o processo seja uma acumulação de acordos sucessivos entre as partes e o resultado do processo o consenso entre as mesmas. Um interesse muito plano e evidente, poder-se-ia dizer mesmo prosaico. Atualmente, e dado o grave enfraquecimento da situação econômica e financeira da empresa, envolvida em midiáticos processos judiciais, é natural que haja dois interesses contraditórios, o de poupança de recursos (que poderá afetar o corrente processo de implementação, ou as esperadas fases subsequentes, em renovações bianuais, do PTP), e o de obtenção de boa publicidade (para contrariar a má publicidade que tem recebido na mídia).

Depois temos a FUNDENOR, responsável pela parte de gestão de recursos e controle financeiro do projeto. O seu interesse é o do cumprimento escrupuloso do uso das verbas destinadas às atividades preparadas, seu modo de uso e cronograma da sua aplicação. A sua compreensão do processo de implementação do projeto será, naturalmente, extremamente burocrática. É do seu maior interesse o cumprimento dos planos estabelecidos, a inexistência de alterações aos planos de trabalho, cronogramas e orçamentos previamente aprovados, de modo a que as alterações ao planejamento preparado sejam as menores e assim também menor a necessidade de retrabalhos.

A UENF assume-se no processo não apenas como um executor, mas dadas as características do mesmo como um mediador. (Apesar do discurso do IBAMA ou de muitos de

seus elementos de que o Estado é o mediador no processo dos PEA, a verdade é que isso não acontece, o mediador de fato, é aquele que implementa e dá a cara no trabalho de campo.) É portanto do maior interesse da UENF conseguir articular bem os vários interesses em jogo, cumprir escrupulosamente com os objetivos traçados, de modo a cumprir a função que lhe foi confiada (e esse será o único modo de o conseguir, funcionando inevitavelmente como mediador, papel que, pelo menos formalmente, nunca lhe é atribuído ou completamente explicitado). É ainda do seu interesse usar o processo de implementação para desenvolver investigação na área disciplinar, que possa constituir inovação e/ ou referência, esse é um seu interesse enquanto universidade, e de muitos dos seus membros enquanto investigadores. Sintomático desse interesse é o fato de este projeto ter sido elaborado com contribuições do Laboratório de Inovação da UENF. Sendo a UENF muitas vezes acusada de viver fechada sobre si própria, quase como um objeto estranho em Campos dos Goytacazes, e pouco impactante no desenvolvimento do Norte Fluminense, a implementação do PTP apresenta-se como uma ótima oportunidade para reverter/ responder a essas críticas e começar a desempenhar um papel importante e central no desenvolvimento regional. Além do mais, o PTP, dentro da UENF encontra-se adstrito ao CCH, Centro de Ciências do Homem, sendo o primeiro projeto do mesmo em parceria com uma empresa, ao que acresce a considerável dimensão do PTP.

A estes interesses juntam-se aqueles próprios dos grupos vulneráveis / SAE. Apesar de não fazerem parte do arranjo institucional estudado fazem parte dos atores sociais envolvidos. O seu interesse pode-se supor, será fazer ouvir a sua voz, aprenderem a intervir civicamente, a aproveitarem o processo para um real empoderamento das comunidades e indivíduos. No entanto talvez esta interpretação não respeite a teoria da escolha racional dos indivíduos. Para o mesmo parecem apontar alguns observações feitas em campo e relatos partilhados. Alguns indivíduos do público alvo parecem usar os espaços do PTP para a prossecução de objetivos ou interesses próprios. A tentativa de conseguir um emprego na PETROBRAS, perceber se existe alguma forma de se ser remunerado pela participação no PTP e suas atividades, a tentativa de intrometer na agenda da discussão pública assuntos de interesse pessoal, ou a procura de qualquer outra forma de benefício próprio.

4.3.2 - OS INTERESSES CONFLITANTES

De tudo o que foi exposto torna-se evidente que os vários atores sociais movem-se de

acordo com distintos interesses e paradigmas que orientam a ação. O IBAMA colidirá com a PETROBRAS na diferença dos papéis que necessariamente os opõem mas também na concepção que sustentam da própria ação e interação social, o primeiro focado, grosso modo no conflito, e o segundo no conceito de consenso. Os primeiros pretendem um fortalecimento reativo das comunidades impactadas à própria instalação da indústria e às previsíveis mudanças nas comunidades e no seu modelo socioeconômico tradicional, os segundos pretendem que este processo seja o mais fácil possível, e que as comunidades aceitem com facilidade estas mudanças. De referir que, de um ponto de vista formal/ institucional, o IBAMA apenas se relaciona com a PETROBRAS (ver organograma PTP), e os interesses conflitantes que mantém com a PETROBRAS repercutir-se-ão, ainda que de diferentes formas, a jusante, com as entidades encarregadas (pela PETROBRAS) da implementação do PTP.

Uma outra situação de interesses conflitantes, mas que se exclui do âmbito do arranjo institucional, envolverá o IBAMA e as populações impactadas. O interesse na participação ativa e cívica das populações (que orienta todo o processo dos PEA) vai contra os interesses de ganhos imediatos, típicos das populações vulneráveis impactadas (lícitos ou ilícitos), que sentem receberem aulas de ativismo em vez dos tão desejados recursos ou oportunidades (de trabalho, ou outras), contrapondo-se, de um lado da barreira da ação educativa, uma ideologia política, defendida pelo IBAMA, e do outro, uma concepção utilitarista ou pragmática, apanágio das populações.

Na relação (inclusive contratual) existente entre a PETROBRAS e a UENF subsistirá inevitavelmente uma diferença de interesses entre a implementação suave e sem conflitos pretendida pela PETROBRAS, e a aplicação da proposta educativa fornecida pelo IBAMA. Neste sentido a UENF não atua apenas como um mediador entre os agentes e os sujeitos da ação educativa, mas como um mediador entre a PETROBRAS e o IBAMA, função que ocorre com frequência de um modo informal (como referido atrás, esta função não está prevista contratualmente, nem é indicada formalmente). Neste sentido apontam algumas observações in loco, em reuniões, ações de formação, etc. Mas outros interesses conflitantes e significativos encontram-se presentes na relação entre PETROBRAS e UENF, que decorrem de uma alínea contratual do Convênio estabelecido entre as partes. Trata-se da cláusula que obriga a que todo o material produzido no âmbito do PTP, bem como toda a investigação e produção científica dos seus bolsistas, desenvolvidas no contexto do projeto (para ser bolsista do projeto este deverá ser objeto de estudo do investigador), tenham de receber a aprovação da PETROBRAS. Esta cláusula choca diretamente com o princípio de independência e imparcialidade absolutamente

necessário à investigação científica, bem como com o seu desafio interno de inovação. Choca diretamente com a necessidade de independência que o arranjo institucional preparado a nível do governo federal deveria garantir (de notar que o próprio órgão ambiental reconhece não ter capacidade para interferir nesta situação). E choca com a percepção partilhada pela opinião pública e pelos indivíduos das populações abrangidas pelo PTP, da garantia de independência da entidade implementadora do projeto, pelo fato da mesma ser uma universidade pública estadual. Por outro lado, compreende-se completamente a inclusão da alínea em causa por parte da PETROBRAS que, uma vez patrocinadora do projeto, e possibilitada essa possibilidade por falta de salvaguarda do Estado, não quer arriscar a boa execução do projeto nem colocar em causa o próprio processo de licenciamento por algum erro ou posição menos considerada ou comedida da parte de terceiros, tendo em vista simultaneamente, o perigoso horizonte que a implementação de um PEA, assente no paradigma do conflito e estritamente implementado, pode despoletar.

Perspectiva-se ainda a presença de interesses conflitantes na relação entre a UENF e a FUNDENOR, uma vez que a UENF enfrenta os requisitos próprios da implementação do projeto; a necessidade de alteração de atividades, datas, eventos, lugares, e por vezes de alguma informalidade nos procedimentos (características da prática/práxis, a que nenhum planeamento exemplar resiste, especialmente em contextos complexos, onde possam existir dificuldades de aquisição de serviços e produtos, dificuldades de mobilização social, etc), chocará com a necessidade de formalidade, pouca disponibilidade para alterações ao planeamento (que acarreta a sempre concomitante repetição de trabalhos), que tendencialmente caracteriza o trabalho de controle financeiro e gestão de recursos que compete à FUNDENOR. Se obviamente num processo deste gênero é necessária toda muita documentação e burocracia de controle, também não é de estranhar que os mesmos atrapalham o desenvolvimento espontâneo do projeto e possam, em algumas situações, criar dificuldades que seriam mais facilmente resolvidas com alguma informalidade. Resta saber se esta relação de interesses conflitantes, ultrapassa esta questão, ou se se poderá repercutir em algum tipo de ingerência por parte da FUNDENOR na decisão da aplicação de recursos (cuja necessidade caberá à UENF), ou de alguma ingerência da UENF no tipo de controle dos gastos e uso de recursos a ser realizado no PTP. Facilmente se percebe que o trabalho da UENF requererá uma lógica administrativa voltada para a ação e, portanto, com uma forte componente operativa (pragmática), em que níveis formais e informais, sincrônicos e diferidos, se complementam, e que entrarão, por sua

vez, em confronto com uma lógica de cariz mais burocrático, estático, cristalizado, e temporalmente bem definido.

Pode ainda ser levantado uma relação conflitante de interesses, neste caso talvez menos óbvia, entre IBAMA e UENF. Uma vez que o PEA foi pensado pela UENF, e em parte como um projeto de desenvolvimento de Inovação, bem como possibilitador de investigação e produção científica (desígnio fundacional da universidade, como atrás referido), a imposição da EAC por parte do órgão ambiental delimita e diminui o âmbito dessas duas possibilidades. Neste caso o papel da UENF será duplamente ingrato, pelo lado do IBAMA (e através das indicações legais prescritas para a EA no âmbito do licenciamento ambiental) é-lhe imposta uma doutrina ideológica, e pelo lado da PETROBRAS (a quem a EA Crítica não servirá os propósitos) é-lhe imposta a possibilidade de censura; estes dois horizontes, em consonância, poderão não criar o ambiente mais propício aos desígnios inaugurais acima referidos. Mas é neste ponto que se começa a tornar mais visível a presença de um outro ator.

Por fim, deve ser referida uma outra relação potencial (ou outras relações) de interesses conflitantes, mesmo se não entrando diretamente no âmbito do arranjo institucional; é aquela que tem tido lugar no relacionamento entre o PTP, propriamente dito, e vivenciado na prática pela entidade implementadora UENF, e entre os poderes municipais. Sendo dez os municípios de atuação do PTP serão assim tantos os diferentes atores com os quais este se relaciona com os seus órgãos de poder municipal. A verdade é que o PTP promove a discussão pública e a capacitação política de populações acerca de um tema que muitos autarcas prefeririam evitar. O uso desregulado dos *royalties* e participações especiais, o uso em áreas que em nada criam riqueza ou mais valia para os municípios ou suas populações, o uso com fins meramente eleitorais, como o seu uso nas medidas de alívio fiscal (que cria a chamada preguiça fiscal), ou simplesmente o seu uso como se de um recurso infinito se tratasse (em que não é levada em consideração o seu caráter temporário e associadas questões de justiça intergeracional); usos que durante muito tempo estiveram fora de um rigoroso escrutínio público, seja porque para isso não existiam quadro legislativo suficiente, ferramentas burocráticas de controle, ... levaria a que os poderes municipais se possam sentir ameaçados pela realização de atividades que visam o esclarecimento e a capacitação popular acerca da temática dos *royalties* e participações especiais. Este potencial conflito pode ele próprio ser sintomático de uma clara separação entre os interesses da esfera de poder federal e da esfera de poder municipal. Apesar destas preocupações escrevem Caetano, Smiderle (2016, p.90-91):

Obviamente, o trabalho contou com o prestígio alcançado pela Uenf nos diálogos, não obstante o ambiente polemista inerente à universidade e a perspectiva crítica de suas atividades finalísticas, que podem sugerir desconfiança aos gestores das políticas locais. Nesse sentido, as articulações para viabilizar a estada da “Caravana” nos municípios partiram de um cenário em tese não inteiramente favorável. Acrescida a consideração do tema central do projeto — a promoção do controle social sobre a aplicação das receitas de *royalties* e participações especiais, questão potencialmente delicada para a maioria das prefeituras —, tudo indicaria que a interlocução com as autoridades tivesse sido marcada por constrangimentos e óbices. Mas não foi. Para isto há de ter contado o esforço diplomático dos representantes do projeto designados para a função e a “abertura” oferecida pela grande maioria das autoridades no Poder Executivo dos municípios.

4.3.3 – CONFLITOS DE INTERESSES

Neste ponto do trabalho será importante tentar estabelecer uma diferença entre interesses conflitantes, próprios de atores com interesses diferentes (contrários ou divergentes entre si) em relação uns com os outros, e entre conflito de interesses, próprio de um ator que possui interesses incompatíveis entre si. Esta distinção permitirá um maior rigor de uso dos termos e de análise das situações concretas. O termo conflito de interesses possui uma dimensão legal, consoante é aplicado no exercício de cargos na função pública (Lei nº 12.813, de 16 de maio de 2013, conhecida como Lei de Conflito de Interesses), no entanto, fora dela, tanto no âmbito empresarial, quanto no âmbito privado, podem ser identificados conflitos de interesses num mesmo indivíduo ou entidade, enquanto atores sociais. Tentar-se-á apresentar em seguida algumas situações que poderão configurar conflitos de interesses no âmbito do PTP, e numa dimensão não legal.

O ator cuja presença e ação se começa a notar, e que foi referido na seção anterior, é o Estado. O Estado determina a formulação de política pública, o arranjo institucional, bem como a implementação do PTP. O Estado poderá ser considerado um ator indireto, ou detentor de interesses agindo por intermédia pessoa, seja o caso do IBAMA, seja o caso da Petrobras (seja até no caso da UENF enquanto universidade pública). Será na pessoa do Estado (o estado é uma pessoa jurídica) que se dará o mais aceso conflito de interesses, e possivelmente também, o mais impactante. Para realçar esta tensão terá de se recuperar a constatação de Bourdieu (2014, p. 34) de que o Estado não é um lugar neutro, acrescentando ademais que “Estado é o nome que damos aos princípios ocultos, invisíveis – para designar uma espécie de *deus absconditus* – da ordem social, e ao mesmo tempo da dominação tanto física como simbólica, assim como da

violência física e simbólica”. Desta definição e da comparação teológica empreendida passa a ressaltar a dúvida se o mesmo age de forma totalmente articulada, hierárquica, com interesses dominantes (também eles articulados), ou se de forma mais ou menos orgânica, com concorrência mais ou menos livre entre os vários interesses. No caso do PTP parecem ser vários os papéis e as funções que se acumulam no Estado, que ele direta ou indiretamente orquestra; uma função social, uma função educadora, uma função licenciadora de recurso, uma função de exploração do mercado e promoção do desenvolvimento do país. Neste sentido o Estado não apenas será sujeito a diferentes interesses mas será diferentes sujeitos, ou seja, desempenhará diferentes papéis. Além do mais, nos mesmos, cruzar-se-ão diferentes áreas de intervenção e como tal de políticas públicas. Mendonça (2011, p. 128) lembra, no entanto, que “o licenciamento não tem as funções de uma política pública, senão de um instrumento de política e, portanto, não pode dar conta de todas as condições e problemas que redundaram nas desigualdades sociais vivenciadas há tempos pelas comunidades que, na atualidade se encontram vulneráveis aos impactos dos empreendimentos.” Mas o licenciamento servirá também, para o ponto aqui pertinente, a prossecução de políticas públicas e, se não está, deveria estar alinhado e conjugado com as mesmas.

Esta profusão de “personalidades” do Estado de algum modo é inescapável; na sua ampla gama de ação, na necessidade dar resposta aos mais variados grupos sociais e interesses, terá de fazer a gestão de interesses contraditórios, e deste modo, serão assim variadas as situações em que ele próprio, enquanto ator, apresenta vários interesses, podendo os mesmos assumirem-se como um conflito de interesses.

Tome-se em consideração a situação do Estado no caso concreto do PTP, e a própria definição do PTP, uma vez que ambas as definições se encontram intimamente relacionadas. O PTP, enquanto tal, formalmente, é um Projeto de Educação Ambiental, ainda que seja parte de um programa apelidado de Plataforma de Cidadania, e ainda que o tema sobre que o qual se debruça, a distribuição dos royalties do petróleo e o controle social do mesmo se insira na ação da educação cidadã, constituindo assim mais um programa de educação cidadã do que ambiental, uma vez entendidos estes conceitos em sentido clássico. Na prática, poderá então ser pensado como um projeto de educação cidadã. E como projeto de educação cidadã terá de ser incluído na esfera de ações estatais relacionadas com a educação em sentido geral (para a qual existirá uma definição de política pública). Ao mesmo tempo não poderá deixar de ser pensado também como um programa de ação social e inclusão porque a educação, por defeito, será um sub item da ação social, mas também porque o PTP é especialmente voltado/

vocacionado para grupos vulneráveis, sendo a capacitação dos mesmos, sua integração (diminuição de desigualdade e da exclusão) parte de seus objetivos. Resta a dúvida se existe integração entre as várias ações educativas e sociais realizadas, se elas se articulam e são concertadas, ou seja, se existe um desenho e um planejamento de política pública educacional ou se, por outro lado, a existência deste e doutros programas é esporádica e fortuita.

A isto convém acrescentar as circunstâncias em que o projeto PTP nasce, ou seja, a sua condição de trâmite obrigatório num processo de licenciamento da exploração de novos poços petrolíferos na Bacia de Campos. O PTP articula-se assim com ações na área da exploração e política energética. Ficam algumas dúvidas a serem esclarecidas. Na área da exploração energética é assumido um modelo misto na empresa estatal, existe a participação de capitais privados, mas a gestão e controle são públicos, e a empresa será altamente instrumentalizada na prossecução de políticas públicas e agendas governamentais. Mas, de acordo com Santos, Marafon, Sant´Anna, acerca do posicionamento da PETROBRAS na esfera estatal:

Enquanto sociedade de economia mista criada pela condição estratégica do negócio de E&P do petróleo, integrando o que se convencionou chamar segundo setor, não pode adentrar em núcleo reservado ao primeiro setor da Administração Pública, espaço reservado aos governantes, eleitos pelo povo: a definição das políticas públicas. (SANTOS, MARAFON, SANT´ANNA, 2012, p. 289)

Ou ainda:

Desta forma, como não cabe à Petrobras atuar diretamente, decidindo ou definindo políticas públicas, papel atinente ao primeiro setor, restou demonstrado que sua atuação se reserva à necessária compensação financeira nas regiões impactadas, incluindo-se, ademais, o dever de fomentar e investir, através dos diversos mecanismos previstos legal e constitucionalmente. (SANTOS, MARAFON, SANT´ANNA, 2012, p. 297)

Ainda que na área do licenciamento de recursos o controle seja estatal, será então necessário entender a fundo a quem incumbe a responsabilidade do desenho dos programas/projetos a serem implementados como forma de mitigação. Mesmo se obrigada a certos direcionamentos, ditados pelo órgão ambiental, a responsabilidade do desenho dos projetos de mitigação cabe à própria empresa responsável pelos impactos, neste caso a PETROBRAS. A implementação é da responsabilidade da PETROBRAS, supervisionada pelo IBAMA, mas efetuada por terceiros, neste caso a UENF. De tudo o referido parecem subsistir algumas contradições no exercício do papel do estado. Alguns autores desenvolvem comentários úteis na compreensão que o estado tem assumido, por escolhas governamentais, nas estratégias de

desenvolvimento do país, de implementação de políticas públicas e também nos processos de licenciamento de recursos naturais. Serrão (2012, pp. 158-160), desenvolve uma análise profunda dos desafios que enfrentam tanto a educação ambiental quanto o licenciamento ambiental no Brasil, onde, entre outras coisas, refere o desmonte do setor ambiental e o papel do Estado brasileiro. Segue uma passagem:

Desse modo, presencia-se atualmente no Brasil, um crescente domínio do discurso econômico – pautado em argumentos desenvolvimentistas – sobre as questões de caráter social e ambiental. As alianças políticas com setores conservadores, como as frações de classe ligadas ao agronegócio, iniciadas no governo Lula, mais especificamente em seu segundo mandato, em 2007, continuam presentes no governo de Dilma Rousseff e têm causado as derrotas e o retrocesso da política ambiental brasileira. É importante dizer que essa política sempre foi considerada pelos juristas e estudiosos do tema, como uma política avançada, tendo em vista o contexto democrático que havia no país nos anos de 1980, quando ela foi elaborada. (...) Do ponto de vista institucional, presencia-se um duplo movimento em relação ao setor ambiental. Desde o início do primeiro mandato Lula da Silva, as atribuições do IBAMA começaram a ser redirecionadas e o Instituto sofreu um processo de esvaziamento de suas atribuições de órgão federal de meio ambiente. Vários outros órgãos foram criados para tratar de temas específicos que antes eram atribuições de setores e unidades do próprio IBAMA (...) A política para o setor ambiental do governo Lula da Silva apresenta, dessa forma, um movimento que parece contraditório, uma vez que, ao mesmo tempo em que desmonta um importante aparelho de Estado como o IBAMA, contrata servidores públicos para essa mesma instituição. Entretanto, quando visto mais de perto, percebe-se que esse movimento – pautado na descentralização do poder do Estado, no sentido de possibilitar o compartilhamento de responsabilidades entre os entes federados e a sociedade civil –, atende, na verdade, à realização do ideário do neoliberalismo de Terceira Via no país. O Estado, por meio do licenciamento ambiental, atua na regulação do mercado para legitimar a expansão do capital e, ao mesmo tempo, cede parte de suas atribuições ao setor “público não estatal”, como no caso da gestão de Unidades de Conservação. Para Poulantzas (2000:137), a política de Estado é a resultante das contradições interestatais que ocorrem entre setores e aparelhos de Estado e no seio de cada um deles. (...) Para o autor, a política estatal, é certamente decifrável como cálculo estratégico [da classe ou fração hegemônica], porém, seria mais a “resultante de uma coordenação conflitiva de micropolíticas e tácitas explícitas e divergentes do que uma formulação racional de um projeto global e coerente” (POULANTZAS, 2000:139).

Gonçalves (2012), encara de outro modo o proclamado neodesenvolvimentismo recente do estado brasileiro.

Conforme demonstrado em Gonçalves (2012), a experiência de desenvolvimento econômico brasileiro durante o governo Lula expressa um projeto que se pode denominar “desenvolvimentismo às avessas”; ou seja, é ausência de transformações estruturais que caracterizam o projeto desenvolvimentista. Durante o governo Lula os eixos estruturantes do nacional-desenvolvimentismo foram invertidos. O que se constata claramente é: desindustrialização, dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; maior desnacionalização; perda de competitividade internacional, crescente vulnerabilidade externa estrutural em função do aumento do passivo externo financeiro; maior concentração de capital; e crescente dominação financeira, que expressa a subordinação da política de desenvolvimento à política monetária focada no controle

da inflação. No que se refere ao desempenho macroeconômico, também se demonstrou que, se é verdade que no governo FHC a economia brasileira teve desempenho medíocre, também é verdade que no governo Lula esse desempenho foi fraco, tanto pelos padrões históricos do país, como pelo padrão internacional contemporâneo. (GONÇALVES, 2012, p. 638)

Mas tente-se adentrar um pouco mais pela aparente contradição no desenho dos PEA no âmbito do licenciamento ambiental, através do caso do PTP, e do qual, afinal, este é apenas mais um caso. Como visto atrás a CGPEG/ IBAMA, ao tomar conta do Licenciamento Ambiental, e ao instituir no mesmo a EAC promove uma política pública de empoderamento de um grupo vulnerável específico, localizado na região de impacto da indústria de E&P, elaborada sob o signo do conflito/ atijamento da resistência da comunidade. Como visto anteriormente também, a PETROBRAS promove o paradigma do consenso, este paradigma será uma parte essencial de uma política pública neodesenvolvimentista na qual a PETROBRAS, maior empresa brasileira e uma das mais avançadas empresas da área, desempenhou durante muito tempo um papel central. Se este conflito de interesses entre atores distintos parece de difícil solução (como é se colocarmos face a face IBAMA e PETROBRAS), dentro do âmbito de ação de um mesmo ator parece ainda mais.

Neste sentido, quer as posturas, ideologias, ações concertadas, de ambas as entidades podem ser entendidas como parte da ação concertada do Estado. Ao serem entendidas assim poderão ser questionadas, analisadas, e das mesmas tentar-se-á perceber a pertinência, a coexistência, a coabitação (que se manifestará no próprio arranjo institucional em estudo). Se de fato elas são concertadas, no sentido de coordenadas, pensadas em conjunto, é coisa que este trabalho não pode afirmar. Mas é uma possibilidade que esta dissertação não pode ignorar, e para a qual não se pode deixar de lançar um olhar inquisitivo.

Podemos deixar a pergunta se no corpo do Estado conseguem subsistir organismos administrativos, de triagem burocrática, que sejam sistematicamente contra os interesses dominantes do Estado, totalmente blindados contra o mesmo, e cujas lideranças consigam persistir nos seus objetivos próprios apesar das pressões “vindas de cima”. A quantidade de casos relatados na mídia, como a existência de cargos de confiança política, a consequente troca de lideranças de departamentos de cada vez que o resultado das eleições dita mudanças na cor política, o efeito das pressões das chefias políticas, ou a ação predominante da vertente política do organismo do Estado sobre a sua vertente técnica, deixam antever que dificilmente um órgão administrativo do Estado consegue boicotar ou resistir às determinações e objetivos políticos estratégicos das mais altas lideranças. Os órgãos administrativos serão sempre porosos aos objetivos e ditames do executivo.

Ao mesmo tempo, ainda que se postule a existência de interesses antagônicos ou conflitantes num mesmo ator social, a teoria da escolha racional, garantir-nos-ia que num contexto de interesses contraditórios terá de existir uma hierarquia de interesses, e algum ou alguns dominantes, de modo a não comprometer a possibilidade ou viabilidade da ação. No contexto do PTP, em que o Estado é um ator de duas caras, IBAMA, e PETROBRAS, qual o interesse dominante? Dada a importância tão grande dos objetivos encarnados na ação da PETROBRAS, e a dimensão local, e no contexto nacional relativamente reduzida, das populações impactadas pela indústria de E&P, será de se postular a hipótese do interesse representado pela PETROBRAS ter mais peso do que aquele representado pelo IBAMA, do Estado Interessado no licenciamento ser mais relevante do que o do Estado Licenciador.

A este Estado, ator social de segundo plano, não servirá melhor seus propósitos neodesenvolvimentistas e de cariz capitalista, a execução de PEA's assentes numa base conflituosa e reivindicativa, uma vez que eles permitirão, na prática, o esvaziamento progressivo de tensões sociais acumuladas num contexto controlado, como é o de um PEA? No processo, as populações impactadas/ vulneráveis, ao ganharem voz no espaço público, ao ganharem autoconfiança, exercendo a sua cidadania, também se sentem de algum modo "apacadas". Alguns autores defendem que este tipo de mecanismos de esvaziamento de tensões sociais são próprios das sociedades democráticas, ao contrário das que vivem em regimes ditatoriais ou opressivos, em que as populações/ massas são controladas pela opressão, coerção, intimidação, e até mesmo violência. Nas sociedades abertas (segundo a concepção de Popper) estas táticas/ estratégias não são toleradas e deste modo o "sistema" recorre com frequência à sedução, ao aliciamento, à partilha do espaço público ou do palco social, como formas de domínio. A navalha de Ockham sugere que a explicação mais simples é normalmente a mais provável ou verdadeira. Que um Estado deixe persistir no seu seio a ação de um organismo, como será a CGPEG/ IBAMA, que realmente dificulte ou impeça um dos seus principais objetivos ou interesses políticos, parece uma explicação um tanto rebuscada, quanto mais improvável. Que um estado pretenda garantir o seu principal interesse parece simples o suficiente. Que, no processo, um governo (como qualquer um dos referidos acima) consiga manter a aparência de cumprimento da sua proposta ideológica base, parece ainda mais simples.

Poder-se-á pensar que só deste modo poderá fazer sentido a adoção por entidades relacionadas com o Estado de dois paradigmas radicalmente opostos.

O conflito de interesses latente existente no Estado repercute-se assim na ação de outros atores sociais e, arrisca-se a dizer, no próprio arranjo institucional e dinâmica de sua implementação. Existem outros atores nos quais se adivinham interesses conflitantes, apesar de não tão acesos nem evidentes quanto o atrás apresentado. A UENF divide-se entre o interesse de implementar o PEA e o interesse de realizar uma investigação independente e sem qualquer tipo de constrangimentos, cenário requerido para a investigação científica.

A PETROBRAS divide-se entre o interesse de cumprir com a realização do PEA, enquanto cumprimento de uma condicionante, pretendendo deste modo ser o mais escrupulosa possível (não arriscando na burocracia e nos aspectos técnicos), e entre o interesse de minimizar as potenciais consequências de um projeto de ação/ educação social assente sobre um paradigma de acirramento e explicitação do conflito.

A FUNDENOR viverá também os seus conflitos internos, e na ausência de informação relevante por parte desta entidade (não respondeu ao pedido de prestação de informações), restará apenas especular.

No próprio IBAMA subsistirão interesses que poderão ser considerados conflitantes. O IBAMA não se encontra todo alinhado em torno da EA crítica; ela parece ser prerrogativa do CGPEG.

Por todas as situações já referidas se percebe com facilidade que o PTP existe num contexto complexo, de contradições e ambiguidades, implementando-se por vezes em territórios hostis (os territórios do petróleo muitas vezes são territórios hostis...), participando nele atores sociais diferentes, movidos por interesses diferentes e ocasionalmente contraditórios, comportando temas difíceis e socialmente polêmicos até, um processo eminentemente político portanto, um exercício difícil, mas desafiante, para todos aqueles que nele participam e que acreditam poder fazer a diferença com seu trabalho e dedicação.

4.4 – A PERCEPÇÃO DOS ATORES SOCIAIS ACERCA DOS INTERESSES

Repete-se nesta seção a mesma estratégia usada na seção relativa às percepções dos indivíduos acerca do arranjo institucional. Apresentam-se as respostas na íntegra, de modo a poder tornar-se presente toda a sua riqueza de conteúdo e de posicionamento político, estratégico e ideológico, enquanto pontos de vista subjetivos, mas também enquanto reflexos de pertença a entidades que são, por excelência, atores sociais.

Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais as fragilidades identificadas?

a) (CGPEG / IBAMA) A maior expectativa é sempre pela elaboração de uma proposta adequada e factível e que, de fato, cumpra com seu papel de mitigação dos impactos da cadeia produtiva de E&P de petróleo e gás.

A principal inquietação é sempre se a empresa, no caso a PETROBRAS, vai assegurar que as condições para a implementação adequada do projeto sejam garantidas no tempo certo, sem muitos sobressaltos e descontinuidades.

Hoje a principal inquietação continua a mesma.

Considero como um grande feito a conquista da confiança de diferentes atores envolvidos no processo, além da demonstração de plena capacidade de execução da proposta, ainda que muito ousada em alguns aspectos.

Como fragilidade aponto a relação “contratual” com o empreendedor, que dá a este um poder desproporcional de interferir na execução do projeto, por ser o único responsável pela liberação, em última instância, dos recursos financeiros.

A temática (royalties), de certa forma, também pode gerar reações negativas e resistência por parte dos poderes locais instituídos.

b) (CGPEG / IBAMA) Expectativa de trazer para o debate sobre royalties e impactos da indústria do petróleo atores social que jamais haviam pensado no assunto ou participado de discussões qualificadas sobre ele. As inquietações eram sobre a quantidade de pessoas que seriam envolvidas e a qualidade dessa participação. A fragilidade de uma mobilização mal feita poderia colocar em risco as etapas posteriores. O calor do verão foi uma circunstância que colocou em risco algumas caravanas, mas que foi superada pela criatividade e persistência da equipe de campo. Outro risco ou fragilidade importante era a dependência do apoio da municipalidade para a instalação da caravana.

c) (UENF) No início, havia uma certa inquietação sobre a falta de experiência do pessoal do CCH em conduzir projetos patrocinados com indústrias. Mas entendo que houve um aprendizado de toda a equipe, e esta situação foi superada.

d) (UENF / PTP) Quando entrei tinha muita curiosidade para saber como de fato se dava o processo da educação ambiental dentro do licenciamento. Hoje minhas maiores inquietações são no sentido de a educação ambiental ser crítica de fato, isto é, permitir aos sujeitos da ação educativa, um agir coletivo e uma mudança de olhar frente aos problemas socioambientais. Nesse sentido, a discussão sobre o controle social dos royalties e a tentativa de diminuir a desinformação nesse sentido é, sem dúvida para mim, o maior feito do PTP. Entretanto, ao meu ver, a maior fragilidade deste processo é a necessidade de prévia aprovação de todas as ações pela empresa. Isso muitas vezes resulta em ações que não são essencialmente fundadas na educação ambiental crítica.

e) (UENF / PTP) No início das atividades do projeto as expectativas estavam voltadas para a aproximação dos Técnicos juntos aos sujeitos da ação educativa—SAE, visando o fortalecimento das comunidades tradicionais como os Pescadores Artesanais, Quilombolas, Lideranças comunitárias, através da ampliação das informações pertinentes aos royalties e sua dinâmica dentro da administração municipal. Essa expectativa se mantém atualmente devido a

necessidade de ampliar o acesso a tais conhecimentos. Posso destacar que até agora um dos maiores feitos do PTP está relacionado a articulação e organização dos SAE que utilizam a participação e o conhecimento adquirido nas formações para imprimir uma nova cultura política dentro dos municípios.

Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?

a) (CGPEG / IBAMA) Reitero a resposta da questão anterior e incluo a relação com as municipalidades que pode ficar abalada quando a PETROBRAS expõe, eventualmente, no âmbito da implementação dos projetos ambientais vinculados ao licenciamento, a má gestão de recursos financeiros oriundos das rendas petrolíferas. Uma boa relação com os poderes instituídos é, certamente, um dos interesses da empresa.

b) (CGPEG / IBAMA) Sim, para a empresa é muito conflitivo enfrentar as municipalidades locais devido aos arranjos políticos existentes e as práticas clientelistas que vigoram no país. Mesmo para o IBAMA, enquanto órgão estatal, em muitas situações ele é questionado pelas municipalidades sobre a sua legitimidade para demandar esse tipo de projeto no âmbito do licenciamento ambiental. É comum haver um questionamento dos temas e metodologias participativas que são utilizadas nos PEAs por parte das prefeituras e instituições locais.

c) (UENF) Não.

d) (UENF / PTP) Sim. É frequente, especialmente com SAE que já possui histórico de militância social haver conflitos de interesses. Essas pessoas em muitos casos estão avançadas em um processo de articulação e podem por vezes tentar utilizar de forma política partidária os espaços de discussão. Ou podem estar interessadas em resultados mais palpáveis a curto prazo.

e) (UENF / PTP) Em diversos momentos é possível verificar a participação interessada em alguma oportunidade de trabalho seja na Empresa PETROBRAS, ou até mesmo no interesse em levar o projeto para uma comunidade específica de interesse do SAE.

Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irredutíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?

a) (CGPEG / IBAMA) Sim, considero. Entre a PETROBRAS e a UENF, uma vez que a empresa não poderá deixar de viabilizar financeiramente as ações do projeto mesmo que este vá contra os interesses de manter uma “boa imagem” da empresa diante dos diferentes atores envolvidos e, por sua vez, a UENF não poderá deixar de executar tais ações.

Entre os poderes públicos municipais a PETROBRAS, a UENF e, até mesmo, os sujeitos da ação educativa, uma vez que estes poderes não querem ver expostas as formas como gerem as rendas petrolíferas. Lembrando que, em muitos dos municípios da área de influência, as prefeituras são grandes empregadoras e podem, eventualmente, “ameaçar” qualquer um que ponha em risco seus nichos de poder.

b) (CGPEG / IBAMA) Nem sempre o conflito é sanável. Uma vez explicitado pode gerar uma impossibilidade de continuidade de ações propostas. No caso do presente PEA isso ficará mais claro à medida que os Núcleos de Vigília Cidadã começarem a se desenvolver e a atuar nos

respectivos municípios. Conflitos fazem parte do processo e são a matriz para a educação ambiental crítica se desenvolver.

c) (UENF) Não.

d) (UENF / PTP) Acredito que não. Ainda não tive nenhuma experiência extrema de conflitos de interesses dentro do grupo que não fosse dissolvido.

e) (UENF / PTP) Apesar de ser um projeto de mitigação dos impactos relacionados a cadeia do Petróleo na região, observa-se que na dinâmica local dos municípios existem interesses internos que se associam ao interesse de grupos ou associações onde se percebe em alguns casos a tentativa de buscar medidas de compensação direta (transferência direta de recursos) para os impactos sofridos pelos SAE.

Como descreveria o relacionamento do IBAMA com cada uma das outras entidades que participam do PTP, e particularmente com a PETROBRAS? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

a) (CGPEG / IBAMA) O relacionamento com as diferentes entidades deve ser, necessariamente e, via de regra, formal e protocolar, eventuais concessões serão sempre visando melhorias no processo e no fluxo de informações. Com a PETROBRAS incluo a atribuição de impor o cumprimento das condicionantes, que adiciona o poder de intervir de forma “punitiva” no processo, se for o caso.

Obviamente existem diferenças de relacionamento. Temos a obrigação ética e, por assim dizer, constitucional, de *“tratar os desiguais como desiguais na exata medida de suas desigualdades”*.

b) (CGPEG / IBAMA) O IBAMA se relaciona com as partes dentro das regras instituídas pelas normas legais. A empresa recebe uma licença com condições que devem ser cumpridas para que ela fique válida. Ao IBAMA cabe garantir o cumprimento dessas regras. Com a UENF o IBAMA tem uma relação indireta no licenciamento ambiental porque a empresa é a responsável pela execução e a UENF apenas executa a ação. Toda a comunicação formal que existe ocorre entre empresa e IBAMA. A relação do IBAMA com a UENF sempre será mediada pela empresa. Nos acompanhamentos em campo, o IBAMA tem uma aproximação com a equipe técnica o que promove trocas interessantes e cria vínculos com os executores.

Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? À partida pode pensar-se que são antagônicos os pontos de vista da CGPEG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a PETROBRAS, interessada num processo predominantemente consensual...

a) (CGPEG / IBAMA) Em poucas palavras, qualquer diferença que se constitua em uma ação que for julgada prejudicial a condução adequada do projeto será passível de revisão por parte do IBAMA. A atribuição de definir as diretrizes e aprovar as ações dos projetos no âmbito do licenciamento ambiental ainda é nossa.

b) (CGPEG / IBAMA) A empresa só cumpre o que foi estabelecido pelo IBAMA porque é obrigatório e porque há um acompanhamento sistemático por parte da CGPEG. Experiências de outras coordenações do próprio IBAMA que não conseguem fazer a pós-licença demonstram

que os PEAs avançam pouco ou quase nada. O mesmo ocorre nas OEMAs, nos estados. Recente pesquisa realizada pelo DEA/MMA sobre a EA no licenciamento demonstra isso.

c) (UENF) Desconheço.

d) (UENF / PTP) Complementando a questão anterior acredito sim que sejam antagônicos tendo em vista a essência da prática da educação ambiental crítica que é predominantemente conflituosa porque aceita que a sociedade é um lugar de conflitos, interesses e assimetrias. Nesse quadro, é muito difícil haver consensos sem subestimar ou superestimar um ou outro olhar. Não tenho resposta final ainda para essa questão... é preciso muita reflexão sobre nossas práticas.

e) (UENF / PTP) A dinâmica do conflito sempre estará presente na rotina dos atores e no tecido da Educação Ambiental. Já os consensos podem, ou não, serem alcançados neste processo que é predominantemente marcada pela gestão dos recursos e ações que se aplicam no desenvolver do processo. Os pontos de vista da pergunta podem funcionar conjuntamente mesmo sendo antagônicos, e alcançar os resultados se utilizando das ideologias que certamente são divergentes em alguns pontos. Mas esse resultado poderá depender da equipe técnica que conduz as atividades de acompanhamento de ambas as instituições, incluindo a boa formação crítica e democrática de processos coletivos, e sobretudo do bom diálogo diante dos conflitos que se apresentam.

O que acha da exigência contratual da PETROBRAS de “autorizar” não apenas todo o material produzido no processo de implementação do PTP, mas também a própria pesquisa científica produzida no contexto do mesmo pelos seus bolsistas?

a) (CGPEG / IBAMA) Absurda e desnecessária. Pessoalmente considero a relação contratual que foi estabelecida entre PETROBRAS e UENF, como uma das maiores vulnerabilidades deste arranjo institucional. Tais arranjos, em especial as relações entre os empreendedores e seus contratados/conveniados, sejam públicos ou privados, não são da ingerência do IBAMA.

b) (CGPEG / IBAMA) É um direito dela, mas acho antiético. Esse tipo de censura não deveria existir. Deveríamos batalhar para mudar isso. Toda informação gerada em processos de licenciamento são públicas. Se foram demandadas pelo IBAMA deveriam ser entregues sem nenhum tipo de intervenção de quem está sendo licenciado. Inclusive se a empresa modificar algo, ela pode sofrer punições legais. Mas isso precisa ser provado e nessa relação isso fica difícil de acontecer.

c) (UENF) Normal. Entendo como natural o patrocinador querer se proteger e saber o que está sendo produzido com os recursos que estão sendo destinados. Saliento que em muitos outros projetos com a Petrobras, via de regra há algum tipo de proteção à informação e conhecimento produzido. Mas saliento que desconheço casos onde este tipo de proteção gerou conflito.

Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

a) (CGPEG / IBAMA) Em parte. Uma vez estabelecidas diretrizes claras para a elaboração dos projetos e com um acompanhamento de perto da execução das ações, pode-se minimizar os problemas desse “acautelamento”.

Na prática, em outras esferas de poder e nas outras tipologias da própria Diretoria de Licenciamento Ambiental do IBAMA, como as diretrizes não estão consolidadas/estabelecidas e a capacidade de acompanhamento é praticamente inexistente, essa questão assume outra dimensão.

Nossa legislação determina que muitas e essenciais responsabilidades dos processos de licenciamento ambiental sejam imputadas aos empreendedores. Se isso, por um lado, aumenta, obviamente, a responsabilidade das empresas, por outro lado cria uma série de contradições e fragilidades.

b) (CGPEG / IBAMA) Sim, é uma relação frágil e contraditória. Porém, se o Estado tiver as condições mínimas para acompanhar o processo, ele pode garantir a sua eficácia e legitimidade, ainda que com limites dados pelo próprio licenciamento. Outro ponto interessante que poderia ser modificado nesse processo que buscasse garantir a transparência seria ainda na fase de elaboração do EIA~RIMA, que não deveria ficar a cargo da própria empresa, licenciada e sim de empresas ou universidades autônomas ao processo. Se houvesse um sistema de fundo eficiente e transparente tanto os estudos quanto os projetos de pós-licença poderiam ser realizados dessa forma, sem a interferência direta dos empreendedores.

c) (UENF) Sim.

d) (UENF / PTP) Sem dúvidas, isto de fato é uma transferência de responsabilidade sobre a elaboração de uma política pública de educação ambiental.

e) (UENF / PTP) Sim, acredito que o Governo se apresenta a grande distância e só o faz na figura do IBAMA. E como se sabe a instituição IBAMA se encontra fragilizada, sem recursos e com poucos técnicos a disposição para acompanhar diversos trabalhos de exploração dos recursos que existem no país. O Governo Federal não atua e pouca autonomia resta ao Poder Municipal. As empresas petroleiras tampouco sabem como agir com os problemas levantados pelos PEA, que por vezes os problemas pertencem ao Município ou Governo Federal como saúde, transporte, habitação, saneamento básico. Não é uma situação de fácil solução pois muitas vezes encontramos cidadãos perdidos neste processo por não entender as responsabilidades de cada instituição e de qual instituição se deva cobrar.

5 – CONSIDERAÇÕES FINAIS

Durante o decurso desta dissertação enquadrou-se o PTP no âmbito do processo de licenciamento ambiental em que ele é realizado e no contexto socioeconômico em que ele se implementa. Enquadrou-se esse processo de licenciamento, bem como a realização de PEA's, no âmbito da ação do Estado e na implementação de políticas públicas. Enquadrou-se esse mesmo contexto socioeconômico, bem como a própria concepção e ação do PTP, na reflexão teórica própria do âmbito que o define, tal seja o âmbito da cidadania e seus temas estritamente relacionados (espaço público e democracia, controle social, ...). Apresentaram-se os atores sociais participantes, apresentou-se e analisou-se o arranjo institucional que regula as relações entre eles, apresentaram-se os possíveis interesses de cada ator social, os interesses conflitantes e os conflitos de interesse, de acordo com a teoria da escolha racional; apresentou-se ainda o arranjo institucional e os referidos interesses em jogo de acordo com a percepção de integrantes de algumas das entidades participantes no projeto (IBAMA e UENF), através da apresentação de respostas recolhidas nas entrevistas realizadas aos mesmos.

A atenção, relativamente aprofundada, dispensada nesta dissertação ao âmbito da cidadania merece uma melhor explicitação. A apresentação que foi feita dos temas que se enquadram no âmbito da cidadania serviu para contextualizar o contexto brasileiro e Fluminense, bem como a base conceptual e teórica, no qual se elabora e implementa o PTP, para tornar explícita a correlação e interdependência entre os vários temas comportados dentro do tema mais amplo da cidadania, de mostrar como a experiência concreta dos temas relacionados com o exercício da cidadania são indícios da existência de uma democracia efetiva (o exercício do voto, de resto obrigatório no Brasil, não é suficiente para caracterizar a existência de uma democracia); de sugerir, no caso concreto dos territórios abordados, a relação específica que se estabelece entre os vários temas abordados do âmbito cidadão, nomeadamente através da percepção de um conjunto de déficits relacionados, que constituirão a existência de um déficit de cidadania e democracia.

Em relação a este último ponto. Em muitos dos municípios no qual o PTP se implementa foram recolhidos testemunhos que o confirmam. Depois de estudados no início da elaboração da dissertação os temas do acesso à informação, as formas e mecanismos existentes de controle social, ..., a constatação, em campo (que mereceria um estudo mais aprofundado, com uma componente quantitativa), da ausência de espaços públicos de referência (não parquinhos infantis, ou espaços urbanos sobranceiros, pavimentados, a que se dá para efeito de índices e

estatísticas o momento praça), a esparsa existência de lugares de discussão pública (revistas, jornais, blogs...), a fraca organização das comunidades em associações e outras organizações, o esparso exercício de controle social e accountability (o tema dos royalties, dado a sua dimensão e impacto será o mais evidente), a falta de transparência (especialmente ao nível municipal e em coisas tão básicas quanto o acesso às leis na internet), os pedidos de informação aos municípios, por parte dos cidadãos, que nunca são respondidos, etc, mostram a existência de uma significativa diferença entre a adoção de um quadro legislativo/ normativo propício ao exercício da cidadania e funcionamento da democracia e a sua efetividade prática. Esta diferença não será explicável por apenas um fator mas por um conjunto de fatores associados, entre os quais se encontrarão a relativa "novidade" do quadro legislativo em causa, o fato do tecido social existente ser bastante desestruturado, pouco organizado sob o ponto de vista político, de grande desigualdade socioeconômica, e onde grassa uma falta de hábito democrático bastante generalizada.

A apresentação dos temas do âmbito da cidadania neste trabalho teve ainda um outro objetivo, que até agora terá permanecido implícito. A justeza de um dado desenho institucional (e de um arranjo institucional) depende da sua adequabilidade ao contexto para o qual é pensado. Um arranjo institucional tal como é aqui considerado, em que existe participação de entidades públicas, entidades privadas e até sociedade civil, entende-se que apenas é possível no contexto de uma sociedade aberta e democrática e não no caso de regimes autocráticos ou totalitários. Se um regime totalitário pode ser definido pelo acúmulo do par autoritarismo e ideologia, fica a dúvida desde logo acerca da legitimidade democrática da imposição de metodologias e posicionamentos ideológicos por parte do estado (ou seus órgãos) a privados na implementação de programas e projetos de políticas públicas, tal como é observado no caso estudado. Formalmente, um arranjo institucional cujo objetivo primordial é o incentivo do exercício da cidadania apenas pode ocorrer num ambiente democrático, regido por leis que asseguram a participação cidadã, tais como as que foram apresentadas de acesso à informação, transparência, controle social. Formalmente esse ambiente está criado, mas na prática, o acesso concreto e quotidiano quer a essas ferramentas quer ao exercício desses direitos, como visto, nem sempre é possível ou efetivo. Um dos grandes problemas será a inexistência de uma esfera pública forte, alargada e inclusiva.

Isto torna-se um desafio para a consecução dos objetivos que o próprio arranjo institucional persegue, de modo a que este mesmo não seja um replicador da discrepância evidenciada entre formalismo legal e prática efetiva das possibilidades de exercício cidadão

providenciadas pelo quadro legal. A inexistência de uma sociedade civil ativa e organizada (madura), consciente dos seus direitos e deveres, torna mais fundamental a defesa dos grupos vulneráveis face aos interesses privados ou particulares.

A apresentação dos temas do âmbito da cidadania neste trabalho teve ainda um outro objetivo, o de tentativa de clarificação do âmbito disciplinar predominante do próprio PTP, tal como é abordado num dos pontos seguintes, pontos que constituem as considerações finais deste trabalho, e que se apresentam numerados, num esforço de sistematização de algumas inquietações pertinentes. Ainda que se considere que o tema abordado pelo PTP é muito útil, a estratégia para além de interessante, louvável, e necessária, a dedicação dos profissionais nele envolvidos, incorporando os princípios orientadores, exemplar, estas interrogações devem ser abordadas.

1) Se os PEA's relativos ao licenciamento de E&P (área estratégica, em que se persegue o objetivo de independência energética do Brasil), e não apenas o PTP, não funcionarão, paradoxalmente, como uma válvula de descompressão de tensões sociais.

Ficará a percepção, um pouco conspirativa é certo, mas levantada face às inerentes contradições observadas no processo e especialmente no duplice papel do Estado, de que os PEA's ligados ao licenciamento de E&P poderão ser pensados para funcionarem como mecanismos de descompressão da tensão social, em territórios particulares (onde os empreendimentos se instalam), num contexto controlado (o da implementação do PEA e nos espaços públicos que ele temporariamente estabelece - simulacros de espaços públicos?), e de um modo controlado (o cronograma das atividades será como que um ritmo para descargas de tensão social). As populações adquirirão assim um lugar onde darão voz às suas preocupações, necessidades, mas também legitimidade exterior (reconhecimento) à sua própria existência. Só isto, parecendo pouco, é capaz, mais do que de empoderar, de aplacar o sentimento de injustiça, desigualdade e revolta popular. Por vezes, é mais importante parecer do que ser. Sobre esta questão discorre Searle (1995, p. 32), em “A Construção da Realidade Social”.

Uma consequência lógica da maneira na qual apresentei até agora a distinção é que, para qualquer rasgo F relativo ao observador, o *parecer* F tem primazia lógica sobre *ser* F, porque – correctamente entendido- o parecer F é uma condição necessária de ser F. Se compreendermos isto estamos já no caminho de compreender a ontologia da realidade socialmente criada.

2) A apresentação dos temas que constituem o referencial teórico relacionado com o âmbito da cidadania feita nesta dissertação ajuda também a tornar evidente que estes temas,

disciplinarmente, se enquadram e adequam principalmente no âmbito da cidadania, e apenas de forma secundária, ou indireta, na temática própria da discussão ambiental. Uma vez que os seus temas (questão específica dos *royalties*) e as suas formas de ação (activismo social e político, controle social, participação cívica, ...) são com mais propriedade, e originalmente até, do âmbito da cidadania e da história da luta pelo direito à cidadania, a subordinação formal destes temas ao campo disciplinar da educação ambiental parece um pouco forçada. Uma pergunta fica sem resposta. O PTP é formalmente um PEA, e acontece no contexto de um processo de licenciamento ambiental. Mas, será, essencialmente, um Projeto de Educação para a Cidadania (faz parte do Programa PETROBRAS de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Plataformas de Cidadania...)? Neste sentido, o âmbito do Licenciamento Ambiental não se torna uma “oportunidade” para a Educação para a Cidadania?

Um dos indícios que mostra a ambiguidade disciplinar, que poderá ser justificada sob um ponto de vista da interdisciplinaridade, encontra-se presente nas respostas dos entrevistados a uma questão similar a esta última, apresentada na seção sobre a percepção do arranjo institucional, mostrando uma significativa variedade de percepções e entendimentos.

Ao mesmo tempo, esta tendência de açambarcamento temático e disciplinar, que não é exclusiva do panorama brasileiro, norte Fluminense, nem sequer das entidades responsáveis pelos processos de licenciamento ambiental em curso, revela quase sempre uma forte politização dos movimentos ambientalistas. Esta última decorre, por um lado, legitimamente, da identificação de uma série de problemas ambientais derivados do modelo de desenvolvimento vigente. Mas, por outro lado, decorrerá do que tantas disciplinas ainda em fase de afirmação disciplinar experimentam (os movimentos ambientalistas como os conhecemos são relativamente recentes); a euforia inicial acentua a sensação de capacidade de explicação total e englobante do mundo. E esta última acentua a percepção da necessidade da intervenção política, a par da sua premência absoluta. E ao mesmo tempo, a própria institucionalização de uma disciplina possui a sua quota parte de institucionalização de uma estrutura de poder, onde cada um dos seus membros passa a defender não apenas ideias e conceitos mas a importância da sua disciplina (e do seu papel nela) no mundo (volta-se aqui à questão da relação atrás apontada entre a defesa de um paradigma e a constituição de uma comunidade científica); onde a disciplina em causa passa a disputar a hegemonia (para usar uma expressão cara aos autores da área) com outras disciplinas, suas explicações, e formas preferenciais de ação.

3) Dadas as considerações apresentadas na seção sobre desenvolvimento, fica a dúvida se não seria fundamental haver, obrigatoriamente, na implementação destes PEA's, uma vertente de empoderamento econômico estruturante (não subsidiarismo, ou qualquer outra forma de 'subornos sociais' sob disfarce).

Atendendo à concepção de modernidade atrás avançada, da qual se concordam com os pressupostos base, devidamente entendidos, sendo de realçar o entendimento dos autores de que o movimento dos valores materiais para os de autoexpressão (incluindo nos mesmos a tendência para adoção dos valores democráticos) ser consequência do desenvolvimento econômico é probabilístico (ainda que construído sobre uma base de dados estatísticos de abrangência mundial) e não determinístico, não pode deixar de se levantar uma questão acerca da utilidade efetiva (e não teórica) da EAC, e que pode ela mesma ser entendida como uma crítica. Uma linha de autores sociológicos acredita que desistir de explicações meramente sociológicas para fatos sociológicos, é desistir de algum modo da autonomia da disciplina. Para quem não pensa assim, esta linha parece incorrer em dois tipos de sedução; a do papel em branco (revolucionário), ou a do status quo (reacionária). Dois tipos de sedução por duas formas de poder distintas. A primeira acredita que a teoria é mais importante que a realidade, ou ainda, que a teoria consegue impor-se à realidade. A segunda pura e simplesmente defende a sua disciplina e o seu papel, não se importando com isso que ela se afaste da realidade. É de se referir que uma teoria econômica poderá, ao mesmo tempo, ter uma aplicação válida na sociologia e traduzir a realidade por trás dela (não ela própria), influenciadora de fatos sociológicos.

No que isto se aplica em relação à EAC, a pergunta que se coloca é se é possível, viável ou eficiente, dizendo deste modo, começar pelo fim. Num contexto tão carente, desprovido de recursos, tão dependente, será possível uma real autonomia (no sentido de lei própria, julgamento próprio e livre)? De um modo muito prosaico: não há espaço para ideais numa cabeça que tem a barriga vazia. Quando não se tem o que comer é mais fácil submeter-se a regras injustas, aceitar o suborno, vender o voto, relegar a ética e a moral para segundo plano. Quando, para além do mais, o contexto cultural e civilizacional é pobre, com uma história de opressão, baixos níveis de educação, tendência para não se pensar no dia de amanhã (os povos do sul não têm a mesma necessidade de logística do que os do norte, o que, com o acumular do tempo e de gerações implica uma menor tendência para o planejamento tanto em indivíduos

quanto em instituições), ainda refém de algum modo do tempo mítico, torna tudo ainda mais difícil.

A crítica que se faz é a de que a teoria que alimenta a ação só é boa se se adequar à realidade (e à realidade em que se insere). É melhor um pequeno passo à frente, do que um passo atrás, ou do que um grande passo à frente seguido de queda estrondosa. A Constituição Cidadã é muitas vezes apontada como um exemplo. Como um bom exemplo, pela sua qualidade legislativa, progressista, etc. Mas também, como um mau exemplo, no sentido em que se encontra divorciada da realidade cultural e socioeconômica à qual se aplica. O problema da relação entre a teoria e a prática poderá ser colocado com um exemplo de ficção científica. Imagine-se que por uma razão de outro mundo, daquelas que por vezes acontecem, chegava à terra uma tecnologia alienígena que se sabia ser capaz de acabar com a fome no planeta (por exemplo, poderia ser qualquer outro mal), mas totalmente incompreensível. A humanidade focava-se então, totalmente, em tentar compreendê-la, desistindo até de cultivar alimentos. O resultado não demoraria e é bem evidente.

Não seria da maior utilidade, para as populações impactadas (no imediato, e no longo prazo), a adoção paralela e acrescida de estratégias de empoderamento que garantissem e estruturassem as condições materiais do tecido social? Esta questão encontra-se no centro da EAC. A obra de Paulo Freire parece influenciar diretamente, também neste ponto, a concepção de EA Crítica, especialmente através da obra *Pedagogia do Oprimido* e dos conceitos de “colonizador” e do “colonizado”. No processo de Licenciamento ambiental de E&P a indústria assumir-se-á portanto como o colonizador, e cada comunidade local como o colonizado. A indústria petrolífera acarreta mudanças socioeconômicas, culturais e identitárias para as comunidades junto às quais ela se instala; serão inevitáveis. Num contexto em que não é uma opção deixar de explorar os recursos petrolíferos, não seria mais útil para as próprias comunidades um processo de licenciamento que fosse orientado também segundo as ideias de adaptação e maximização dos ganhos próprios (elaboração de condicionantes de licenciamento que obrigassem a indústria a formar e contratar mão de obra local, a construir infraestruturas, ...) do que segundo as ideias de resistência e conflito?

4) O papel do estado no processo deveria ser esclarecido para além das contradições e ambiguidades; o estado deveria explicitar qual o seu maior interesse e assumir essa responsabilidade (o estado ou não deveria delegar responsabilidades no processo de licenciamento, ou, delegando, tem de regular, fiscalizar, monitorar, e intervir sempre que

necessário para evitar situações ambíguas ou de contradição institucional); garantindo, ao mesmo tempo, o desenho de arranjos institucionais onde a autonomia e isenção de todas as partes é, à priori garantida, evitando a existência de conflitos de interesses num mesmo ator, e domesticando a relação de interesses conflitantes entre os diversos autores.

Como referido, a maior dúvida poderá ser levantada em relação à intervenção simultânea do estado no processo através do IBAMA e da PETROBRAS, licenciador da exploração do recurso, e interessado na mesma. A enunciação dos interesses vigentes nunca será rigorosa se não se abandonar o discurso oficial conciliatório e politicamente correto mas avançar as motivações próprias e naturais, enfim, a racionalidade da escolha, de atores sociais que procuram o benefício próprio. Enquanto licenciador pretenderá o cumprimento criterioso dos trâmites e condicionantes, e enquanto interessado no licenciamento pretenderá, naturalmente, que este seja o mais suave e expedito possível. – Conviria esclarecer alíneas contratuais, como aquela que abre a possibilidade de exercício de censura por parte do IBAMA e da PETROBRAS.

Esta tensão com certeza faz-se sentir no projeto, uma vez que lida diretamente com os dois atores (duas versões do Estado). Esta tensão condicionará o mesmo. Percebe-se pois que o PTP possui, necessariamente, uma vertente política muito forte, mais do que apenas de intermediação, uma vez que grande parte do seu trabalho e das suas ações, abordarão a gestão de conflitos decorrentes da existência da diversidade de atores, mas também da existência de atores no processo com interesses concorrentes e contraditórios. O PTP, implementando-se, desenvolve informalmente, então, não apenas um processo de mediação, mas também um processo de negociação, encontrando-se entre as partes do convênio (do arranjo institucional), e os poderes locais por um lado, e os grupos vulneráveis, por outro. Ele próprio agente da ação educativa é no entanto um agente da ação educativa um pouco particular, pois encontra-se entre o grupo dos agentes com interesse forte no processo e os sujeitos da ação educativa.

Um processo negocial é inevitavelmente uma disputa, em que o continuado uso de argumentos específicos e contextuais serve para marcar, no palco negocial, na percepção das outras partes, a noção de uma vantagem legítima e justa, ou apenas inapelável. No entanto o processo de negociação pode ser entendido como mais do que um processo em que apenas se pretende ganhar vantagem, em que cada uma das partes envolvidas pretende não apenas maximizar o seu ganho mas fazê-lo promovendo o ganho, no processo negocial, de todas as partes envolvidas. O negociador confere valor às partes. As partes, acabando por ganhar alguma coisa, graças ao processo, tornam-se mais propensas a aceitar ceder (ganhando aceitam também

perder), coisa revestida de significados simbólicos profundos, advindos da ideia de batalha implícita no processo negocial. Além do mais, uma negociação de sucesso é aquele em que se consegue desmontar o problema, explicá-lo às partes, seu contexto, justificação, implicações.

No decorrer destas observações, o fato de ser uma universidade pública a implementar o projeto foi unanimemente considerado pelos entrevistados como uma mais valia na aproximação às populações e na percepção nelas criada de legitimidade, independência (e sabe-se como isso é valioso na implementação de qualquer projeto), mas também de capacidade técnica e competência. É evidente existir assim um capital de confiança muito forte em relação à UENF, enquanto instituição de ensino superior e investigação.

Acrescentando ao IBAMA e PETROBRAS a UENF, é explícito que o Estado intervém no projeto de forma tríplice, fato que, se reafirma, apenas torna mais clara a necessidade de explicitação de papéis e interesses do mesmo no processo.

5) Num contexto em que a burocracia muitas vezes é demasiado rígida e desligada da realidade, os recursos informais tornam-se fundamentais para a execução do mais variado tipo de projetos. As falas de alguns dos entrevistados indiciam a importância do informalismo no processo de implementação do PTP. Por um lado por se assumir como um processo altamente politizado, onde convergem diferentes e acesos interesses, e, por outro lado, por ser uma característica cultural e identitária brasileira, e talvez especialmente marcante do contexto fluminense. Quando se fala no jeitinho brasileiro é também disto que se fala. O informalismo tem raízes tão profundas na Cultura Brasileira que se pode afirmar que faz parte da própria maneira de ser dos brasileiros (que comporta um certo prazer com a invenção da possibilidade, o sucesso inesperado/ improvisado, uma espécie de negação da fatalidade, uma celebração da espontaneidade; tudo o que a burocracia não é). O informalismo assume-se como uma espécie de vitória da vitalidade sobre as forças estáticas e cristalizadas da vida e da sociedade, como uma promessa de perpétua reinvenção, sob o signo da ilusão de uma sempre adiada mobilidade social. Ao mesmo tempo o informalismo é um sinal do peso relativamente fraco das instituições e da tendência pouco normativa da sociedade (tradução de uma desconfiança em relação às instituições, em relação ao fato de estas tradicionalmente servirem certos grupos e não o interesse público, decorrentes da inexistência histórica de um estado forte e imparcial).

No processo do PTP o informalismo será especialmente importante, pois permite "evitar" os caminhos institucionais, em que por exemplo a UENF não pode falar diretamente com o IBAMA, e tentar encontrar soluções para problemas encontrados ao longo do caminho.

Neste sentido, e uma vez que uma das funções da UENF é precisamente a da mediação/negociação, os contatos informais serão especialmente importantes para esta entidade. Repare-se, como se percebe por alguns dos testemunho prestados, de como foi importante no processo que levou à escolha da UENF para ser a executora do PTP. Aliás, os recursos informais serão tão ou mais importantes do que os formais, pela própria dinâmica de interação que permitem, tendencialmente muito mais imediatos, dentro do âmbito sincrônico (a sincronia é mais próxima da sintonia?), pela interação menos mediada por instrumentos rígidos (o fator cara a cara, o fator humano como dissipador de situações de impasse e indecisão), pela menor necessidade de cada ator/ entidade apresentar o seu ponto de vista oficial (a história feita pelos documentos). Não é por acaso que tantas vezes nas mais decisivas cimeiras internacionais, onde a discussão acerca de tópicos delicados ou interesses que dividem, e passam a definir o mundo como o conhecemos, as conversas de bastidores são tão importantes, ou mais, do que aquelas realizadas formalmente, sob o escrutínio de todos.

6) Uma vez que não se conseguiu obter informação mais detalhada acerca do papel da FUNDENOR, nem do modelo de gestão financeiro seguido, ficam as naturais dúvidas. De realçar que as regras básicas que regem os Convênios e Contratos (C&C) da UENF com empresas e outras entidades recomendam a interveniência de uma fundação sempre que estão envolvidos a captação de recursos financeiros e/ou materiais para a instituição (excetuando órgãos do governo federal ou estadual).

7) Fica a dúvida se os participantes do processo ignoram realmente as polémicas questões em jogo, ou se o processo é de tal forma politizado e delicado que os indivíduos não se arriscam a expor todos os seus pontos de vista ou percepções. Nota-se que um projeto/ empreendimento possui uma intensa carga política sempre que algumas ações são preparadas levando fortemente em consideração a reação de outros atores, e não apenas questões de ordem técnica. Estas dúvidas parecem sugerir uma constatação ou criar uma nova dúvida; a da ausência de uma política pública ambiental coerente, devidamente articulada / programada / integrada, com a continuidade temporal que estes processos sempre requerem e o devido acompanhamento dos mesmos pelos órgãos ambientais, especialmente no período pós atribuição de licença.

8) Uma última observação é necessária, para dizer que muitas das observações feitas nesta dissertação no âmbito do PTP serão aplicáveis e válidas para muitos outros PEA elaborados e implementados no contexto do Licenciamento Ambiental do setor de E&P, uma vez que, apesar de particularidades próprias de cada caso, o arranjo institucional em uso é muito similar em todos eles. Seja nas vicissitudes das relações que se estabelecem entre as entidades diretamente envolvidas, seja na ambígua participação do Estado no processo como ator de segundo plano, seja no divórcio mais ou menos aceso entre os interesses (estratégias, e programas) dos grupos dos agentes e dos sujeitos, seja, enfim, na eficácia (não necessidade ou utilidade) das ações estratégicas realizadas como realmente possibilitadoras de capacitação, fortalecimento e empoderamento dos grupos pertencente ao público alvo direto.

Neste sentido, o estudo realizado acerca do PTP é um estudo de caso; de processos, estratégias, metodologias, que se repetem noutros PEA realizados. A semelhança dos PEA realizados neste âmbito, tanto a nível estadual quanto nacional é reforçada por atores que tão bem os conhecem, como sejam aqueles pertencentes ao IBAMA, como é o caso de alguns dos entrevistados, que nas entrevistas realizadas tiveram oportunidade de o confirmar.

Em nenhum momento esta dissertação julga ou avalia a implementação do projeto, o difícil trabalho, tornado ainda mais difícil pelas situações atrás apontadas, de ser-se obrigado a mediar situações de interesses divergentes, que escaparão mesmo do âmbito da implementação do projeto. Com essa consciência ou não, admitindo-o publicamente ou não, todos os profissionais nele implicados com certeza vivenciaram esse tipo de situações, e sentiram a carga política e os meandros complexos em que se moviam. Por isso é da mais elementar justiça deixar uma palavra de apreço ao coordenador geral, aos coordenadores de campo, professores, bolsistas, técnicos de campo, administrativos, a todos os envolvidos no projeto, que, ao mesmo tempo, tiveram a felicidade de participar deste interessante desafio.

Depois houve outra dimensão que atravessou toda esta dissertação, a do estrangeiro que se acultura, que ao mesmo tempo aclama o que encontra de bom e se acostuma ao que descobre de menos bom. Esta dimensão, muito provavelmente, para não dizer, com certeza, influenciou algumas das observações acima realizadas e o entendimento de muitas das questões avançadas. Para explicitar melhor esta relação, sobre como a situação de estrangeiro é capaz de influenciar a leitura e análise de um determinado tema, deixam-se algumas notas, avulsas e desorganizadas, e maioritariamente relativas ao que de mais negativo se percepcionou no contexto

socioeconômico e cultural do Brasil Fluminense (contexto mais amplo de implementação do PTP), recuperadas de entre as notas e observações que o autor foi recolhendo desde que se encontra no Brasil. Apresentam-se estas notas sobre a forma de texto em itálico, de modo a acentuar o carácter de registro pessoal e, também neste sentido, de modo a explicitar a sua condição de pano de fundo sobre o qual se desenvolveu o entendimento e análise (mais técnicos) dos temas e assuntos estudados. A aculturação e a compreensão de uma cultura, têm uma parte consciente e outra inconsciente, a consciente torna-se mais presente pela constatação quotidiana das pequenas ou grandes diferenças, pelo espanto provocado pela possibilidade dessas diferenças, pela sedução que elas acarretam de se poder ser diferente; enfim, pela aceitação e inclusão de outro mundo, um novo mundo, no mundo conhecido. A parte inconsciente vai com o tempo, demora como o tempo demora, e traduz-se na aceitação e compreensão em níveis mais profundos da psique das subtilezas relacionadas com as diferenças.

A incapacidade de se dizer que não. Não se diz que não, não se nega, não se recusa; adia-se, enrola-se, enfatiza-se qualquer outro aspecto (como um ilusionista), joga-se a bola para escanteio. A regra é a de não se afrontar sensibilidades, de não se criar inimizades nem inimigos. O hábito herdado da cultura de coronéis e jagunços (consequência de Estado colonialista especialmente apostado no comércio e, de algum modo, apenas de passagem (seria evidente para os Portugueses que nunca conseguiriam controlar este país, nem o seu império ultramarino a bem dizer)). A existência de um Estado fraco (a mãos com uma imensidão do território); a dificuldade de controlo por parte do Estado e de suas instituições de direito de todo esse território. A existência de territórios ainda em "estado selvagem" e de uma cultura de violência e retribuição (em que a vida humana tem o valor que tem e muitas vezes é tratada como um empecilho na prossecução de interesses particulares); a prosperidade conquistada à lei da bala, pela exploração de pessoas e recursos, depredatória, e sempre que necessário, apenas quando necessário, através de alianças (os parceiros, os famosos "é nós" e "tamo junto"). A contemporânea exploração do consumidor, os diminutos direitos do consumidor, a brutal margem de lucro de empresas e intermediários; o poder absurdo dos lobbies (exemplo das transportadoras rodoviárias, e como isso retira competitividade comercial ao país em tantas áreas). A linha, por vezes mesmo física, nas cidades, que divide/ separa o luxo da miséria (condomínios fechados, a negação do espaço público a par da negação da própria "fraternidade" humana); a linha imaginária, que quotidianamente, numa quantidade

inimaginável de atos, gestos, e situações separa o luxo da miséria, afirmando categoricamente uma e outra, arrumando ordenadamente os indivíduos quer numa quer noutra (uma primeira discriminação, que tem o condão de orientar tantas outras, e que acaba por determinar, em última instância, a própria viabilidade de cada indivíduo - bem como do seu ser, acaba por se tornar e se disseminar como uma atribuição / discriminação ontológica).; a perversidade do endeusamento do dinheiro nas sociedades contemporâneas, de que fala Simmel, e que se torna tão nítido. Nietzsche e a moral do escravo e do senhor, bem marcada em campos dos Goytacazes. Informal vs máquina burocrática; o custo Brasil - a volatilidade - a incerteza em relação ao futuro. A vizinhança, simultaneamente o apoio face ao indómito e a ameaça do outro (a competitividade pelos recursos). A necessidade de contínua negociação, a importância de se ser bom de papo. A existência de muitos conflitos a nível do direito empresarial, dado dispensar-se contratos, ou eles serem pouco rigorosos (amizade e relações pessoais misturam-se com negócios). O informalismo, usado para não cair mal, para não criar problemas ou conflitos, torna-se contraproducente, muitas vezes provocando o que pretende evitar. Os paradigmas de consenso e conflito bem acesos no epicentro da ação social. Como as classes baixas são dominadas (a ação da tv e mídia; e o grande problema do Brasil - as mães adolescentes, crianças a cuidarem de crianças, os pais ausentes, as crianças no melhor dos casos criados pelos avós, muitas vezes pela rua, um tecido social bastante desestruturado). A ausência de praças e de espaço(s) público(s). A quantidade de partidos políticos, a compra de votos, os assassinatos encomendados, as alianças políticas, a inexistência rigorosa de ideologia (os acordos de cada partido em estados e mesmo municípios diferentes de acordo com a conveniência, defendendo uma coisa num lado e outra no outro); a corrupção endêmica, a classe privilegiada dos funcionários públicos, a desigualdade social. A favela que se diz comunidade, a terceira idade que se diz melhor idade. O jeito de ser brasileiro: a ligeireza e a leveza de um lado e a violência do outro, a proximidade entre o apego e o desapego, o amor e o ódio, a proximidade dos extremos no que é extremo.

Regra geral, findo o caminho surge mais caminho. Continuam a existir dúvidas, subsistem as expectativas e as inquietações. Mas, além de todas as expectativas e inquietações, depois de percorrido muito caminho, o que sobressai é a vocação educativa do PTP, e essa, trata sempre da esperança no futuro. O PTP será certamente, para a ampla gama dos seus intervenientes, cada um dos quais a braços com as suas especificidades, um processo de reajuste

e realinhamento de expectativas e inquietações, ilusões e desilusões, feitos e fracassos. Como a própria vida, de resto.

Para os responsáveis pela sua implementação constituirá, com certeza, não apenas a implementação de um projeto de educação ambiental (na sua vertente prática), mas um processo de aprendizagem e produção de conhecimento (tanto na sua vertente prática quanto acadêmica), produzindo conhecimento prático assente na experiência e conhecimento teórico embasado por essa mesma experiência.

Para o seu público alvo, e como a ação de qualquer PEA, assume-se como um caso particular da ação educativa do estado, ou por ele delegada - neste caso intermediada. À semelhança da educação formal obrigatória, ministrada às crianças e adolescentes no âmbito do Plano Nacional de Educação, a implementação de projetos tipo PTP é uma das formas previstas de educação da população, e participa de uma política pública desenhada com objetivos específicos, nomeadamente na tentativa de fortalecimento dos mais vulneráveis.

Para o seu público alvo a educação cidadã é de uma utilidade extraordinária, assim ele o compreenda e assim essa mensagem lhe consiga chegar, pois no seu âmbito é possível um enriquecimento das suas capacidades civilizacionais, maior conscientização do jogo (e suas regras) público e político, bem como a criação de uma acrescida carga de confiança enquanto indivíduo com um lugar na sociedade e no mundo. Mas a educação cidadã é um processo que, como já foi referido, não se alcança com mágicas alquimias, nem de um dia para o outro. São de se esperar dificuldades, e até alguma lentidão no processo de educação para a cidadania, dadas as já referidas vicissitudes do contexto socioeconômico e cultural em causa. O PTP está já cumprindo a sua parte, a de ser um passo firme nesse longo e múltiplo caminho que é a construção da cidadania no Brasil, e mais especificamente no contexto fluminense.

REFERÊNCIAS

ABELL, Peter. “**Teoria Sociológica e Teoria da Escolha Racional.**” In: Turner, Bryan S. (Ed.). 1996. **Teoria Social.** Lisboa: Difel, 2002. p. 255-277.

ABRAMSON, P. R. **Critiques and Counter-Critiques of the Postmaterialism Thesis: Thirty-four Years of Debate.** Paper Prepared for the Global Cultural Changes Conferences. University of California, Irvine, U.S.A. 2011

ANDI & Artigo 19 - **Acesso à informação e controle social das políticas públicas;** coordenado por Guilherme Canela e Solano Nascimento. Brasília, DF: ANDI; Artigo 19, 2009.

ANELLO, L. M S. **Os programas de Educação Ambiental no contexto das medidas compensatórias e mitigadoras no licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração de petróleo e gás no mar do Brasil: A totalidade e a práxis como princípio e diretriz de execução.** Tese (Doutorado) – Rio Grande: Programa de Pós-Graduação em Educação Ambiental; Universidade Federal do Rio Grande. 2009.175p.

ARENDT, Hannah. **A Condição Humana.** Lisboa: Relógio D’Água Editores, 2001.

BARCELLOS, Ana P. **Papéis do direito constitucional no fomento do controle social democrático: algumas propostas sobre o tema da informação.** RDE: Revista de Direito do Estado, Rio de Janeiro, v.3, n.12 , p.77-105, out./dez. 2008.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico.** Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1998.

BOURDIEU, Pierre. **Sobre o estado: cursos no Collège de France (1989-1992).** Tradução Rosa Freire d’Aguiar. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil, de 5 de outubro de 1988.** Poder Legislativo Constituinte.

BRASIL. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.** Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Casa Civil, Presidência da República. Brasília, DF.

BRASIL. Lei 6938/1981. Política Nacional de Meio Ambiente /Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA).

BRASIL. MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA 01/1986**

BRASIL. MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA No 009/87**

BRASIL. MINISTERIO DO MEIO AMBIENTE. **Resolução CONAMA No237/97**

CAETANO, R. C.; SMIDERLE, C. G. S. M. . **Diplomacia interinstitucional: experiências na apresentação do “Territórios do Petróleo” em Prefeituras da Bacia de Campos.** (no prelo)

CARVALHO, José M. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

CGU – **Acesso à informação no mundo**. 2012. Controladoria Geral da União. Disponível em

DAHL, Robert. **Poliarquia: participação e oposição**. São Paulo: Ed. USP, 1997.

DIAS, Paula S. **“Ligando os pontos”:** petróleo, educação ambiental e mobilização quilombola na “Bacia de Campos”, Brasil.

DURKHEIM, Émile. **Da Divisão do trabalho social**. 2.ed. São Paulo: Martins Fontes, 1999. 483 p. (COLEÇÃO TÓPICOS).

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro**. Porto Alegre: Globo, 1958.

FARAH, Marta Ferreira Santos. **Parcerias, novos arranjos institucionais e políticas públicas no nível local de governo**. *Revista de Administração Pública*. v.35, n. 1, p. 119-144. Rio de Janeiro, jan./fev. 2001.

FIANI, Ronaldo. **Cooperação e conflito: instituições e desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Campus-Elsevier, 2011.

FIRMINO, Sandra. **Os Novos Arranjos Institucionais na Governança Pública: O Caso das Parcerias Público-Privadas**. Estudo comparativo entre o Sul e o Norte da Europa. *Revista da Associação Portuguesa*. Lisboa. v2. 2011.

FREEMAN, R.E. . **Strategic Management: A stakeholder approach**. Boston: Pitman, 1984.

FREUD, Sigmund. **O Mal-Estar na Civilização**. Lisboa: Relógio de Água, 2008.

FRIEDMAN, A.L. & MILES, S. . **Developing Stakeholder Theory**. *Journal of Management Studies*, 2002. v 39, n 1, pp 1-21

FREYRE, Gilberto. **Casa-Grande & Senzala**. Editora Record, Rio de Janeiro, 1998

GANTOS, M. C. **Territórios do Petróleo: uma experiência de educação ambiental no âmbito do Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás no Brasil** (no prelo)

GIDDENS, Anthony. **As Consequências da Modernidade**. São Paulo: Ed. Unesp, 1991.

GIDDENS, Antony. **Mudança, evolução e poder**. In__ *A Constituição da Sociedade*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

GONÇALVES, Reinaldo. **Novo Desenvolvimentismo e liberalismo enraizado**. In: *Revista Serviço Social e Sociedade* Nº 112, S.P, Cortez, 2012.

HOBSBAWM, Eric. **Era dos extremos: o breve século XX (1914-1991)**. São Paulo: Companhia das letras, 1995.

HOLANDA, Sérgio B. **Raízes do Brasil**. Lisboa: Gradiva, 2000.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Orientações Pedagógicas do IBAMA para Elaboração e Implementação de Programas de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural**. Brasília: 2005, 18p.

IBAMA, Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis. **Nota Técnica Cgpeg/Dilic/Ibama Nº 01/10**. 10 de fevereiro de 2010. Diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. Brasília, 2010.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. . **Modernização, Mudança Cultural e Democracia – A sequência do desenvolvimento humano**. São Paulo: Francis, 2009.

INGLEHART, R.; WELZEL, C. **The Role of Ordinary People in Democratization**. Journal of Democracy: 2008. pp. 126-140.

INGLEHART, R; OYSERMAN, D. **Individualism, Autonomy and Self-Expression: The Human Development Syndrome**. 2004

in:http://deepblue.lib.umich.edu/bitstream/handle/2027.42/89924/inglehart__oyserman__2004.pdf?sequence=1&isAllowed=y

KUHN, Thomas. S. **A estrutura das revoluções científicas**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LOCK, Fernando do Nascimento. **Participação popular no controle da Administração pública: um estudo exploratório**. Revista Eletrônica de Contabilidade – UFSM. Volume I. N. 1. Set-Nov. 2004

LOUREIRO, C. F. B.. **“Educação Ambiental e Gestão Participativa na Explicitação e Resolução de Conflitos”**. In: Gestão em Ação. v.7, no 1, jan./abr. Salvador, 2004. 16 p.

LOUREIRO, C. F. B In: **“Educação ambiental no licenciamento: aspectos legais e teóricometodológicos.”** In: Carlos Frederico Loureiro (Org.) Educação ambiental no contexto de medidas mitigadoras e compensatórias de impactos ambientais: a perspectiva do licenciamento. Salvador: IMA, 2009.

LOUREIRO, C. F. B. **Educação ambiental no licenciamento: uma análise crítica de suas contradições e potencialidades**. Sinais Sociais, Rio de Janeiro, v. 5, n. 14, setembro/dezembro de 2010

LOUREIRO, Carlos Frederico B. **Salto para o futuro, Educação Ambiental no Brasil**, Ano XVII, Boletim 1, 2008.

LYRA, M. G.; GOMES, R. C.; JACOVINE, L. A. G. **O papel dos stakeholders na sustentabilidade da empresa: contribuições para construção de um modelo de análise**. Revista de Administração Contemporânea, v. 13, Edição Especial, p. 39-52, 2009.

MAGALHÃES, N. ; MACHADO, S. . **Uma análise dos projetos de educação ambiental no licenciamento off-shore de petróleo da Bacia de Campos.** In: VII Encontro de Pesquisa em Educação Ambiental, 2013, Rio Claro. Anais do VII EPEA. Rio Claro: IB-Rio Claro ? UNESP / FFCLRP-USP / UFSCar / IB-Botucatu - UNESP, 2013. v. 1. p. 1-12.

MAGALHÃES, N. ; RODRIGUES, E. . **O papel da Educação Ambiental no contexto do Licenciamento e da Gestão Ambiental da indústria de petróleo e gás.** O. In: VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2012, Niterói. Anais do VIII Congresso Nacional de Excelência em Gestão, 2012. v. 1. p. 1-20.

MARSHALL. T. H.. **Cidadania, classe social e status.** Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MENDONÇA, G.M. de, “**O licenciamento ambiental de petróleo frente às discussões sobre desenvolvimento local: potencialidades e limitações quanto à capacidade de redução de desigualdades sociais**”. Mimeo. 2011.

MIRANDA, N. . **De sonhos e conflitos: a disputa federativa em torno aos royalties do pré-sal.** In: **Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: O Caso de Macaé (RJ)**, 2011, Niterói/RJ. Oficina sobre Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas: O Caso de Macaé (RJ). Niterói: LACTA-UFF/CNPq, 2011. p. 63-76.

NUNES, Edson de Oliveira. **Gramática Política do Brasil: Clientelismo e Insulamento.** Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1997.

OLSON, Mancur. **A Lógica da Ação Coletiva.** São Paulo: Edusp. 1999.

PIQUET, Rosélia. **Impactos da Indústria do Petróleo no Norte Fluminense.** Trabalho Apresentado na Oficina sobre Impactos Sociais, Ambientais e Urbanos das Atividades Petrolíferas – o caso de Macaé (RJ), UFF, em Niterói, entre 7 e 9 de dezembro de 2010.

QUINTAS, J. S. **Introdução à Gestão Ambiental Pública.** Brasília: Edições IBAMA, 2005.

QUINTAS, J.S. “**Educação no processo de gestão pública: a construção do ato pedagógico**”. In: Carlos Frederico Bernardo Loureiro, Philippe Pomier Layrargues, Ronaldo Souza de Castro (Orgs.) Repensar a educação ambiental: um olhar crítico – São Paulo: Cortez, 2009. p: 33 – 80.

QUINTAS, J. S. . “**Educação no Processo de Gestão Ambiental**”. In: LOUREIRO, Carlos Frederico B. Salto para o futuro, Educação Ambiental no Brasil, Ano XVII, Boletim 1, 2008

RAWLS, John. **Uma teoria da justiça.** São Paulo: Martins Fontes, 2008. 764 p.

RICCI, Rudá. **Controle social: um conceito e muitas confusões.** Revista Espaço Acadêmico, Maringá, n. 98, p.9-12, jul. 2009.

RODRIGUES, Marta M. Assumpção. **Políticas Públicas.** São Paulo: Publifolha, 2011. (Coleção Folha Explica).

ROMANO, Jorge. O. (Org.); ANTUNES, M. (Org.). **Empoderamento e direitos no combate à pobreza.** Rio de Janeiro: Actionaid Brasil, 2002. 116 p.

SANTOS, A. M. S. P.; MARAFON, G. J.; SANT'ANNA, M. J. G. **Rio de Janeiro - Um território em mutação**. Rio de Janeiro: Gramma, 2012

SEARLE, John R. **The Construction of Social Reality**. New York: Free Press, 1995.

SECCHI, Leonardo. **Políticas Públicas: conceitos, esquemas de análises, casos práticos**. São Paulo: CENGAGE Learning, 2012.

SCHEDLER, Andreas (1999). "Conceptualizing Accountability". In: Andreas Schedler, Larry Diamond, Marc F. Plattner. *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies* (London: Lynne Rienner Publishers)

SERRÃO, M. A. **Remando Contra a Maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via**. Tese apresentada ao Programa de Pós Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social, Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, como parte dos requisitos necessários para obtenção do grau de doutora. Rio de Janeiro, 2012.

SERRÃO, M. A.; LOUREIRO, C. F. B. . **A educação ambiental crítica e a responsabilidade social: uma disputa entre o conflito e o consenso**. In: VI Encontro de Pesquisa em Educação Ambiental - EPEA, 2011, RIBEIRÃO PRETO. ANAIS DO VI EPEA - A PESQUISA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL E APÓS-GRADUAÇÃO NO BRASIL, 2011.

SERRÃO, M. A. . **“Os impactos socioambientais e as medidas mitigadoras/compensatórias no âmbito do licenciamento ambiental federal das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo no Brasil”**. In: Oficina sobre impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé (RJ), 2010, Niterói - RJ. Impactos sociais, ambientais e urbanos das atividades petrolíferas: o caso de Macaé, RJ, 2010.

SIMMEL, Georg. **El individuo y la libertad**. Barcelona: Ediciones Península, 2001.

SIMMEL, Georg. (2004), **“O Estrangeiro”, in Fidelidade e gratidão e outros textos**. Lisboa, Relógio D' Água, 1ª ed. orig. 1903.

SIMMEL, Georg. **The sociology of George Simmel**. 1950. The Free Press, Glencoe, Illinois.

SOROMENHO-MARQUES, Viriato. **A Era da Cidadania**. Mem Martins: Publicações Europa-América, 1996.

SOUZA, Celine. **Políticas Públicas: uma revisão da literatura**. Sociologias, Porto Alegre, ano 8, n. 16, jul/dez 2006, p. 20-45.

SOUZA, Joseane de; TERRA, Denise; SANTOS, Ana. **Territórios do petróleo: nível de conhecimento sobre royalties, participação e controle social**. 2015. Coletânea Territórios do Petróleo I (no prelo)

TAVOLARO, Sergio B. F.; TAVOLARO, Lília G. M. **A cidadania sob o signo do desvio: Para uma crítica da "tese de excepcionalidade brasileira"**. In: Revista Sociedade e Estado - Volume 25 Número 2 Maio / Agosto 2010 (<http://www.scielo.br/pdf/se/v25n2/09.pdf>)

TURNER, Bryan S. (Ed.). 1996. **Teoria Social**. Lisboa: Difel, 2002.

VIEGAS, Weverson. **Cidadania e participação popular**. Jus Navigandi, Teresina, ano 8, n. 86, 27 set. 2003. Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/4199>>.

WEBER, Max (1970). **A Política como Vocação**, in *Ciência e política: duas vocações*. Várias edições.

WEBER, Max. **Conceitos Sociológicos Fundamentais**. Lisboa: Edições 70, 2009.

YIN, Robert. K. **Estudo de caso – planejamento e métodos**. Porto Alegre: Bookman, 2001.

Sítios de internet consultados

<http://www.portalconscienciapolitica.com.br/ci%C3%A2ncia-politica/politicas-publicas/>

http://acslogos.dominiotemporario.com/doc/TEORIA_DOS_STAKEHOLDERS_E_RESPONSABILIDADE_SOCIAL.pdf

<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacao.gov/acesso-informacao-mundo/index.asp>.

http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=13718

<http://dados.gov.br/>

<http://www.dicionarioetimologico.com.br/searchController.do?hidArtigo=6D2C807B145C6400A52C27E87D2B11D2>

http://www.eurocid.pt/pls/wsd/wsdwcot0.detalhe?p_sub=4&p_cot_id=1917&p_est_id=5300#2

<http://www.dgdc.min-edu.pt/educacaocidadania/index.php?s=directorio&pid=71>

<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/consoc.html>

http://www.jurisway.org.br/v2/dhall.asp?id_dh=9205

http://www.oabsp.org.br/palavra_presidente/2005/88/

<http://obgi.org/a-regulamentacao-da-lei/>

<http://www.portaltransparencia.gov.br/controleSocial/>

<http://www.scielo.br/pdf/tce/v15n4/v15n4a17>

<http://seer.fclar.unesp.br/alfa/article/viewFile/3967/3642>

<http://ler.letras.up.pt/uploads/ficheiros/4264.pdf>

<http://www.uenf.br/portal/index.php/br/historia-da-uenf.html>

ANEXO - Roteiros de entrevistas

Roteiro de entrevista – IBAMA_01 – no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo

- 1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal e vinculação com o Licenciamento Ambiental dentro do IBAMA.
- 2 - De que forma surgiu a ideia de poder ser uma universidade pública, neste caso a UENF, a responsável pela implementação do PEA Territórios do Petróleo (PTP)? De um modo formal ou informal? Que procedimentos existiram?
- 3 – O que salientaria no processo de elaboração e desenho do PTP, como mais significativo e marcante? Quais as entidades envolvidas e qual a participação de cada uma?
- 4 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais as fragilidades identificadas?
- 5 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; como olha o IBAMA esse processo?
- 6 – A seu ver, e dada a já realizada experiência do PTP, quais as ações ou atividades que permitem um melhor relacionamento entre atores sociais? E quais as que permitem uma maior aproximação entre as partes? Acha que existe algum tipo de discrepância entre a teoria e a prática (entre as ambições do PTP e sua implementação)?
- 7- Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos de EA elaborados e implementados anteriormente? Se sim, quais, e com que objetivos?
- 8 – Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?
- 9 – Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?
- 10 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irreduzíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?
- 11 – Como descreveria o relacionamento do IBAMA com cada uma das outras entidades que participam do PTP, e particularmente com a PETROBRAS? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

12 – Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhada pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?

13 – Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente aos olhos dos grupos vulneráveis?

14 – A identificação do público-alvo do PTP foi feita exclusivamente a partir do Diagnóstico Participativo do PEA-BC, segundo uma perspectiva de impactos sofridos? Como se chegou à definição do conceito de “grupos vulneráveis”?

15 – Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências? Acha que o presente arranjo institucional é o mais indicado para lidar com estas inevitabilidades? Ou sugeriria algumas mudanças?

16 – O PTP é formalmente um PEA, e acontece no contexto de um processo de licenciamento ambiental. Mas, será, essencialmente, um Projeto de Educação para a Cidadania (faz parte do Programa PETROBRAS de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Plataformas de Cidadania...)?

17 – Pode contar a história da EA crítica no CGPEG, e como se chegou à sua “institucionalização”? A EA Crítica é unânime no CGPEG? E no IBAMA?

18 – A seu ver quais os prós e contras resultantes da adoção da EA Crítica, por parte de CGPEG/IBAMA, como norma de orientação para os PEA implementados? Que balanço faz desta política?

19 – Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? À partida pode pensar-se que são antagónicos os pontos de vista da CGPEG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a PETROBRAS, interessada num processo predominantemente consensual...

20 – O que acha da exigência contratual da PETROBRAS de “autorizar” não apenas todo o material produzido no processo de implementação do PTP, mas também a própria pesquisa científica produzida no contexto do mesmo pelos seus bolsistas?

21 – Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

22- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

23 – Existe qualquer outra questão, relacionada com as temáticas abordadas ou com o PTP em geral, que gostaria de abordar ou sobre a qual dar opinião?

Roteiro de entrevista – IBAMA_02 – no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo.

1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal e vinculação com a Educação Ambiental no âmbito do Licenciamento Ambiental dentro do IBAMA.

2 – Tem conhecimento de que forma surgiu a ideia de poder ser uma universidade pública, neste caso a UENF, a responsável pela implementação do PEA Territórios do Petróleo (PTP)? Sabe se de um modo formal ou informal? E que procedimentos terão existido?

3 – Participou, de algum modo, no processo de elaboração e desenho do PTP? Em caso afirmativo, o que consideraria como mais significativo e marcante nesse processo, e quais as entidades envolvidas e qual a participação de cada uma?

4 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais lhe parecem ser suas fragilidades?

5 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; acha que as entidades envolvidas têm prestado atenção suficiente a esse processo?

6 - Tem havido uma sistematização, ao nível do órgão ambiental, do conhecimento gerado e produzido nos processos de implementação dos PEA's? Esse conhecimento acumulado e organizado tem sido passado às empresas responsáveis pela elaboração de novos PEA's e entidades encarregadas por sua execução?

7- Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos de EA elaborados e implementados anteriormente? Se sim, quais, e com que objetivos?

8 – Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?

9 – Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?

10 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irreduzíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?

11 – Como descreveria o relacionamento do IBAMA com cada uma das outras entidades que participam do PTP, e particularmente com a PETROBRAS? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

12 – Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhada pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?

13 – Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente aos olhos dos grupos vulneráveis?

14 – Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências? Acha que o presente arranjo institucional é o mais indicado para lidar com estas inevitabilidades? Ou sugeriria algumas mudanças?

15 – O PTP é formalmente um PEA, e acontece no contexto de um processo de licenciamento ambiental. Mas, será, essencialmente, um Projeto de Educação para a Cidadania (faz parte do Programa PETROBRAS de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Plataformas de Cidadania...)? Neste sentido, o âmbito do Licenciamento Ambiental não se torna uma “oportunidade” para a Educação para a Cidadania?

16 – Pode contar, muito resumidamente, a história da EA crítica no CGPEG, e como se chegou à sua “institucionalização”? A EA Crítica é unânime no CGPEG? E no IBAMA?

17– A seu ver quais os prós e contras resultantes da adoção da EA Crítica, por parte de CGPEG/IBAMA, como norma de orientação para os PEA implementados? Que balanço faz desta política?

18 - A obra de Paulo Freire parece influenciar diretamente a concepção de EA Crítica, especialmente através da obra *Pedagogia do Oprimido* e dos conceitos de “colonizador” e do “colonizado”. No processo de Licenciamento ambiental de E&P a indústria se assumirá portanto como o colonizador e cada comunidade local como o colonizado. A indústria petrolífera acarreta mudanças socioeconômicas, culturais e identitárias para as comunidades junto às quais ela se instala; serão inevitáveis. Num contexto em que não é uma opção deixar de explorar os recursos petrolíferos, não seria mais útil para as próprias comunidades um processo de Licenciamento que fosse orientado mais segundo as ideias de adaptação e maximização dos ganhos próprios (elaboração de condicionantes de licenciamento que obrigassem a indústria a formar e contratar mão de obra local, a construir infraestruturas, ...) do que segundo as ideias de resistência e conflito?

19 – Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? Parecem antagônicos os pontos de vista da CGPEG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a PETROBRAS, interessada num processo predominantemente consensual...

20 – O que acha da exigência contratual da PETROBRAS de “autorizar” não apenas todo o material produzido no processo de implementação do PTP, mas também a própria pesquisa científica produzida no contexto do mesmo pelos seus bolsistas?

21 – Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

22 - Aproveitando a oportunidade para polemizar um pouco, acha que é legítimo pensar que o uso da EA Crítica no processo de Licenciamento Ambiental poderá servir, ainda que de um modo paradoxal, o próprio sistema capitalista, fornecendo mecanismos de esvaziamento controlado da pressão social? No processo, as populações impactadas e mais vulneráveis, ao ganharem voz no espaço público, ao ganharem auto-confiança, exercendo a cidadania num ambiente controlado (como será o da implementação de um PEA), também se sentem de algum modo “apacadas”...

23- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado

participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

24 – Existe qualquer outra questão, relacionada com as temáticas abordadas ou com o PTP em geral, que gostaria de abordar ou sobre a qual dar opinião?

Roteiro de entrevista – PETROBRAS – no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo

1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal e vinculação com o Licenciamento Ambiental dentro da PETROBRAS.

2 - De que forma surgiu a ideia de poder ser uma universidade pública, neste caso a UENF, a responsável pela implementação do PEA Territórios do Petróleo (PTP)? De um modo formal ou informal? Que procedimentos existiram?

3 – O que salientaria no processo de elaboração e desenho do PTP, como mais significativo e marcante?

4 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais as fragilidades identificadas?

5 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; como olha a PETROBRAS esse processo?

6 – A seu ver, e dada a já realizada experiência do PTP, quais as ações ou atividades que permitem um melhor relacionamento entre atores sociais? E quais as que permitem uma maior aproximação entre as partes? Acha que existe algum tipo de discrepância entre a teoria e a prática (entre as ambições do PTP e sua implementação)?

7 – Quais os maiores desafios e dificuldades verificados até hoje na implementação do PTP?

8- Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos de EA elaborados e implementados anteriormente? Se sim, quais, e com que objetivos?

9 – Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?

10 – Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?

11 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irreduzíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?

12 – Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhada pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?

13 – Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente os grupos vulneráveis?

14 – Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Enquanto responsável pelos projetos de EA executados pela PETROBRAS na Bacia de Campos, julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências? Acha que o presente arranjo institucional é o mais indicado para lidar com estas inevitabilidades? Ou sugeriria algumas mudanças?

15 – Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? À partida pode pensar-se que são antagónicos os pontos de vista da CGPG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a PETROBRAS, interessada num processo predominantemente consensual...

16 – O que acha da exigência contratual da PETROBRAS de “autorizar” não apenas todo o material produzido no processo de implementação do PTP, mas também a própria pesquisa científica produzida no contexto do mesmo pelos seus bolsistas?

17- Considera que todo o escrutínio burocrático exercido pela Petrobras é apenas relativo à prestação de contas e controle das atividades previstas no marco legal, ou que parte dele se imiscui no âmbito da discricionariedade própria dos agentes implementadores, e pretende orientar ou condicionar o processo?

18 – Como vê e avalia o papel e a ação da FUNDENOR no processo do PTP? Concorde com o modelo seguido de gestão financeira?

19 – Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

20- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado

participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

Roteiro de entrevista - FUNDENOR – no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo

1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal e vinculação com o Desenvolvimento Regional do Norte Fluminense.

2 – Em que momento e de que forma foi a FUNDENOR chamada para fazer parte do Projeto Territórios do Petróleo (PTP)? Que procedimentos existiram?

3 – A FUNDENOR participou de algum modo na elaboração e desenho do PTP? Em caso afirmativo, como?

4 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Cite pontos positivos e negativos.

5 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; como olha a FUNDENOR esse processo?

6 – Quais os maiores desafios e dificuldades verificados até hoje na gestão financeira do PTP?

7- Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos geridos anteriormente? Se sim, quais?

8 – Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?

9 – Consegue discernir conflitos de interesses no arranjo institucional do PTP? Em caso afirmativo, quais?

10 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irreduzíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?

11 – Como avalia o papel da FUNDENOR neste processo? Ou melhor, qual o valor específico que a FUNDENOR consegue trazer ao processo?

12- Concorda com o modelo de gestão financeira seguido no PTP? Em que aspectos poderia ser aperfeiçoado?

13 – Existe alguma especificidade no tipo de serviços prestados pela FUNDENOR no caso particular do PTP em relação a outros projetos?

14 – À FUNDENOR cabe apenas o controle e reporte financeiro, bem como a gestão administrativa dos recursos existentes, ou tem uma palavra a dizer na aplicação e utilização dos mesmos?

15 – Como descreveria o relacionamento da FUNDENOR com cada uma das outras entidades que participam do PTP? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

16- Considera que todo o escrutínio burocrático exercido pela PETROBRAS é apenas relativo à prestação de contas e controle das atividades previstas no marco legal, ou que parte dele se imiscui no âmbito da discricionariedade própria dos agentes implementadores, e pretende orientar ou condicionar o processo?

17- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

18 – Existe qualquer outra questão, relacionada com as temáticas abordadas ou com o PTP em geral, que gostaria de abordar ou sobre a qual dar opinião?

Roteiro de entrevista – UENF_01 – no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo

1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal.

2 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais as fragilidades identificadas?

3 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; como olha para esse processo?

4 – A seu ver, e dada a já realizada experiência do PTP, quais as ações ou atividades que permitem um melhor relacionamento entre atores sociais? Quais as que permitem uma maior aproximação entre as partes? Acha que existe algum tipo de discrepância entre a teoria e a prática (entre as ambições do PTP e sua implementação)?

- 5 – Como avalia a reação dos sujeitos da ação educativa do PTP às ações e atividades nele executadas? Quais as ações ou atividades que mais motivam os sujeitos da ação educativa? E quais considera serem aquelas mais capazes de os empoderar?
- 6 – Quais os maiores desafios e dificuldades verificados até hoje na implementação do PTP? Qual considera ser a função mais importante, no processo de implementação do PTP, dos agentes de campo?
- 7 – Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?
- 8 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irreduzíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?
- 9 – Na sua rotina de trabalho, qual o maior foco de conflitos institucionais ou entre os diferentes atores sociais?
- 10 – Como descreveria o relacionamento da UENF com cada uma das outras entidades que participam do PTP? Percebe diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?
- 11 – Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhada pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?
- 12 – Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente aos olhos dos grupos vulneráveis?
- 13 – Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências?
- 14 – O PTP é formalmente um PEA, e acontece no contexto de um processo de licenciamento ambiental. Mas, será, essencialmente, um Projeto de Educação para a Cidadania (faz parte do Programa Petrobras de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Plataformas de Cidadania...)?
- 15 – A seu ver quais os prós e contras resultantes da adoção da EA Crítica, por parte do CGPEG/IBAMA, como norma de orientação para os PEA implementados?
- 16 – Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? À partida pode pensar-se que são antagónicos os

pontos de vista da CGPG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a PETROBRAS, interessada num processo predominantemente consensual...

17- Considera que todo o escrutínio burocrático exercido pela Petrobras é apenas relativo à prestação de contas e controle das atividades previstas no marco legal, ou que parte dele se imiscui no âmbito da discricionariedade própria dos agentes implementadores, e pretende orientar ou condicionar o processo?

18 – Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

19- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

20. Você gostaria de trazer alguma informação/percepção adicional que considera importante para a análise deste arranjo institucional?

21 – Existe qualquer outra questão, relacionada com as temáticas abordadas ou com o PTP em geral, que gostaria de abordar ou sobre a qual dar opinião?

Roteiro de entrevista - UENF_02 – no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo

1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal e vinculação com a área da Inovação.

2 - De que forma surgiu a ideia de poder ser uma universidade pública, neste caso a UENF, a responsável pela implementação do PEA Territórios do Petróleo (PTP)? De um modo formal ou informal? Que procedimentos existiram?

3 – O que salientaria no processo de elaboração e desenho do PTP, como mais significativo e marcante? Quais as entidades envolvidas e qual a participação de cada uma?

4 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais as fragilidades identificadas?

5 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; como olha a UENF esse processo?

6- Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos de EA elaborados e implementados anteriormente? Se sim, quais, e com que objetivos?

7 – Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?

8 – Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?

9 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irredutíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?

10 – Como descreveria o relacionamento da UENF com as outras entidades que participam do PTP, e particularmente com a PETROBRAS? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

11 – Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhado pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?

12 – Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente aos olhos dos grupos vulneráveis?

13 – Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências? Acha, atualmente, que o presente arranjo institucional é o mais indicado para lidar com estas inevitabilidades? Neste momento sugeriria algumas mudanças?

14 – A seu ver quais os prós e contras resultantes da adoção da EA Crítica, por parte do CGPEG/IBAMA, como norma de orientação para os PEA implementados?

15 – Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? À partida pode pensar-se que são antagónicos os pontos de vista da CGPG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a Petrobrás, interessada num processo predominantemente consensual...

16 – O que acha da exigência contratual da Petrobras de “autorizar” não apenas todo o material produzido no processo de implementação do PTP, mas também a própria pesquisa científica produzida no contexto do mesmo pelos seus bolsistas?

17- Considera que todo o escrutínio burocrático exercido pela PETROBRAS é apenas relativo à prestação de contas e controle das atividades previstas no marco legal, ou que parte dele se imiscui no âmbito da discricionariedade própria dos agentes implementadores, e pretende orientar ou condicionar o processo?

18 – Como vê e avalia o papel e a ação da FUNDENOR no processo do PTP? Concorda com o modelo seguido de gestão financeira?

19 – Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

20- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

21. Você gostaria de trazer alguma informação/percepção adicional que considera importante para a análise deste arranjo institucional?

22 – Existe qualquer outra questão, relacionada com as temáticas abordadas ou com o PTP em geral, que gostaria de abordar ou sobre a qual dar opinião?

Roteiro de entrevista - UENF_03 no âmbito de elaboração de dissertação acerca do Projeto Territórios do Petróleo

1 – Antes das perguntas mais específicas peço-lhe que se apresente e fale um pouco de sua experiência pessoal.

2 - De que forma surgiu a ideia de poder ser uma universidade pública, neste caso a UENF, a responsável pela implementação do PEA Territórios do Petróleo (PTP)? De um modo formal ou informal? Que procedimentos existiram?

3 – O que salientaria no processo de elaboração e desenho do PTP, como mais significativo e marcante? Quais as entidades envolvidas e qual a participação de cada uma?

4 – Quais eram as suas maiores expectativas e inquietações no começo do processo? E hoje? Quais considera serem os maiores feitos do PTP até agora e quais as fragilidades identificadas?

5 – Naturalmente, o processo de implementação do PTP é também um processo de aprendizagem; como olha a UENF esse processo?

6 – A seu ver, e dada a já realizada experiência do PTP, quais as ações ou atividades que permitem um melhor relacionamento entre atores sociais? E quais as que permitem uma maior aproximação entre as partes? Acha que existe algum tipo de discrepância entre a teoria e a prática (entre as ambições do PTP e sua implementação)?

7 – Quais os maiores desafios e dificuldades verificados até hoje na implementação do PTP?

8- Considera que existe alguma inovação no arranjo institucional do PTP, em relação a outros projetos de EA elaborados e implementados anteriormente? Se sim, quais, e com que objetivos?

9 – Consegue discernir alguma ambiguidade no desenho deste arranjo institucional?

10 – Consegue discernir conflitos de interesses no âmbito de atuação de um mesmo ator social implicado no processo? Em caso afirmativo, quais?

11 – Considera existirem conflitos de interesses insanáveis, irreduzíveis, entre alguns dos distintos atores sociais implicados no projeto. Se sim, quais, e entre quem?

12 – Como descreveria o relacionamento da UENF com cada uma das outras entidades que participam do PTP, e particularmente com a PETROBRAS? Existem diferenças de relacionamento com os vários atores sociais?

13 – Como avalia o papel da UENF neste processo? Qual considera ser a função mais importante desempenhada pela UENF no processo de implementação? Ou melhor, qual o valor específico que a UENF consegue trazer ao processo?

14 – Considera que a atribuição do processo de implementação de PEA a Universidades (instituições de ensino e pesquisa científica), como é o caso da UENF, pode tornar o processo mais fácil, eficaz e legítimo aos olhos de alguns outros atores do processo, nomeadamente aos olhos dos grupos vulneráveis?

15 – A identificação do público-alvo do PTP foi feita exclusivamente a partir do Diagnóstico Participativo do PEA-BC, segundo uma perspectiva de impactos sofridos? Como se chegou à definição do conceito de “grupos vulneráveis”?

16 – Qualquer projeto com o número, diversidade e natureza dos atores sociais envolvidos, bem como desta escala, assume-se um processo com uma forte vertente política, o mesmo que dizer sujeito a pressões, quer formais, quer informais. Julga serem mais úteis os recursos institucionais ou aqueles mais informais para lidar com estas ocorrências? Acha que o presente arranjo institucional é o mais indicado para lidar com estas inevitabilidades? Ou sugeriria algumas mudanças?

17 – O PTP é formalmente um PEA, e acontece no contexto de um processo de licenciamento ambiental. Mas, será, essencialmente, um Projeto de Educação para a Cidadania (faz parte do Programa PETROBRAS de Educação Ambiental da Bacia de Campos – Plataformas de Cidadania...)?

18 – A seu ver quais os prós e contras resultantes da adoção da EA Crítica, por parte do CGPEG/IBAMA, como norma de orientação para os PEA implementados?

19 – Como encara o confronto entre os paradigmas do “consenso” e do “conflito”, defendidos abertamente por diferentes atores do PTP? À partida pode pensar-se que são antagónicos os pontos de vista da CGPG /IBAMA, com a sua ideologia (EA crítica), e a PETROBRAS, interessada num processo predominantemente consensual...

20 – O que acha da exigência contratual da Petrobras de “autorizar” não apenas todo o material produzido no processo de implementação do PTP, mas também a própria pesquisa científica produzida no contexto do mesmo pelos seus bolsistas?

21- Considera que todo o escrutínio burocrático exercido pela Petrobras é apenas relativo à prestação de contas e controle das atividades previstas no marco legal, ou que parte dele se imiscui no âmbito da discricionariedade própria dos agentes implementadores, e pretende orientar ou condicionar o processo?

22 – Como vê e avalia o papel e a ação da FUNDENOR no processo do PTP? Concorda com o modelo seguido de gestão financeira?

23 – Acha que o Governo Federal acautela o interesse público quando delega parte da responsabilidade da elaboração dos PEA às empresas petroleiras?

24- Considera que dado o contexto de crise da Petrobras e do Brasil, o processo de implementação dos PEA em curso, e nomeadamente do PTP, poderá ser afetado? O Estado participa através do Governo no processo, tanto como licenciador (IBAMA) quanto de interessado no licenciamento (PETROBRAS)...

25 – Existe qualquer outra questão, relacionada com as temáticas abordadas ou com o PTP em geral, que gostaria de abordar ou sobre a qual dar opinião?