

# **Organização política de populações tradicionais costeiras frente à indústria petrolífera: caiçaras, quilombolas e indígenas do litoral sudeste do Brasil e a exploração do petróleo da camada pré-sal<sup>1</sup>**

Natália Morais Gaspar<sup>2</sup>

DAC-IFCS/UFRJ

Palavras-chave: Populações Tradicionais – Grandes Empreendimentos – Pré-sal

## **1. Populações tradicionais da Costa Verde e a produção de petróleo da camada pré-sal**

A região da Costa Verde, que compreende o litoral sul do estado do Rio de Janeiro e norte do estado de São Paulo, no Sudeste no Brasil, é caracterizada por exuberantes belezas naturais e áreas de floresta. Trata-se também de uma região frequentada por um turismo de alto padrão, com de condomínios de luxo e grandes mansões. Ao mesmo tempo, a região tem sido historicamente ocupada por populações tradicionais – caiçaras, indígenas e quilombolas.

Nos últimos anos, foram criadas nessa região diferentes áreas protegidas que formam um verdadeiro “mosaico” de Unidades de Conservação (UC). Destacam-se a Área de Proteção Ambiental (APA) Cairuçu, a Reserva Ecológica da Juatinga, o Parque Estadual da Ilha Grande, a APA e a Estação Ecológica (ESEC) Tamoio e, principalmente, o Parque Nacional Serra da Bocaina. Ocorrem conflitos entre algumas comunidades tradicionais, cujo território se sobrepõe a UCs, mas também parcerias e projetos em conjunto - como é o caso da elaboração de um protocolo de “consulta livre, prévia e informada”<sup>3</sup> da aldeia indígena Guarani Mbyá de Itaxi, situada na localidade de Paraty Mirim, no município de Paraty (RJ), em parceria com a APA Cairuçu, por ocasião da revisão do Plano de Manejo da UC.

---

<sup>1</sup> Trabalho apresentado na 31ª Reunião Brasileira de Antropologia, realizada entre os dias 09 e 12 de dezembro de 2018, Brasília/DF.

<sup>2</sup> Professora Substituta no Departamento de Antropologia (DAC), do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais (IFCS) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Consultora do Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).

<sup>3</sup> Nos moldes preconizados pela Convenção nº 160 da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tratado internacional do qual o Brasil é signatário.

A região tem sido palco de conflitos socioambientais, intensificados a partir da década de 1970, com a abertura da rodovia Rio-Santos e a implantação de uma série de grandes empreendimentos energéticos, portuários e turísticos – com destaque, na região da Baía de Ilha Grande (onde se situam os municípios fluminenses de Angra dos Reis e Paraty), para as Usinas Nucleares Angra 1 e 2, em operação, e Angra 3, em construção, e para o Terminal Portuário de Angra dos Reis (TPAR).

Com o anúncio pelo governo federal sobre a descoberta de petróleo na camada pré-sal, na segunda metade dos anos 2000, essa região passou a ser mais frequentemente referida como parte da região geológica da Bacia de Santos, que vai do litoral do estado de Santa Catarina, no sul do Brasil, até o município de Cabo Frio, no litoral do estado do Rio de Janeiro. A grande jazida de petróleo do pré-sal, com aproximadamente 200 mil km<sup>2</sup>, localiza-se abaixo do leito do mar, sob três a quatro quilômetros de rochas abaixo do fundo marinho e se estende do litoral do Espírito Santo até o litoral de Santa Catarina. De acordo com o sítio eletrônico da Petrobras (Petróleo Brasil S/A), empresa estatal de economia mista brasileira<sup>4</sup> e responsável pela descoberta da jazida, as “descobertas no pré-sal estão entre as mais importantes em todo o mundo na última década. Essa província é composta por grandes acumulações de óleo leve, de excelente qualidade e com alto valor comercial. Uma realidade que nos coloca em uma posição estratégica frente à grande demanda de energia mundial”<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Trata-se, portanto, de uma empresa de capital aberto (sociedade anônima), cujo acionista majoritário é o Governo do Brasil (União).

<sup>5</sup> <http://www.petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/areas-de-atuacao/exploracao-e-producao-de-petroleo-e-gas/pre-sal/>, consultado em 5/12/2018.

Figura 1 - Detalhe do *Mapa Infraestrutura Exploração, Produção, Transporte e Processamento de Petróleo e Gás – Bacia de Santos – Camada do Pré-sal*



Fonte: Ibase, 2017.

Figura 2 - Detalhe da Legenda do *Mapa Infraestrutura Exploração, Produção, Transporte e Processamento de Petróleo e Gás – Bacia de Santos* – Camada do Pré-sal



Fonte: Ibase, 2017

Diante da grande quantidade de petróleo e gás a serem extraídos nessa região, as perspectivas são de intensificação de empreendimentos e atividades industriais e de infraestrutura. Com relação especificamente à produção de petróleo e gás no mar (*offshore*), trata-se de uma série de atividades desenvolvidas no espaço marítimo – tais como operação de plataformas, trânsito de embarcações de apoio e instalação e operação de gasodutos, e outras tantas em terra – ampliação e operação de terminais portuários, duplicação de rodovias e aumento do tráfego, e expectativa de instalação de outras indústrias. Tudo isso em um contexto de crescimento do consumo de petróleo na economia mundial e de crescimento da produção de petróleo no Brasil, que chegou, em 2016, ao nono lugar entre os países maiores produtores de petróleo, o que só pode ser compreendido à luz da descoberta de grandes jazidas de petróleo na camada do pré-sal.

Ao mesmo tempo, as transformações que se avizinham envolvem a mudança no marco regulatório da exploração do pré-sal pelo governo federal, após a mudança da orientação da política energética brasileira a partir do golpe de 2016. Cabe aqui uma explicação retroativa.

Depois do fim do monopólio da Petrobras em 1997, no governo Fernando Henrique Cardoso, a exploração dos campos de petróleo passou a obedecer um regime de concessão. Empresas vencedoras de licitação passavam a ser as donas do petróleo e apenas pagavam *royalties* ao governo. Com a descoberta do pré-sal, o governo Lula propôs uma mudança no modelo de licitação: o vencedor teria que compartilhar com a União a produção do petróleo e a Petrobrás teria que ter, obrigatoriamente, no mínimo 30% de participação nos consórcios – o chamado “regime de partilha”.

O regime de partilha para o pré-sal foi quebrado pelo governo Michel Temer em 2016, o que permitirá, entre outras mudanças, que empresas estrangeiras atuem como operadoras na produção de petróleo. Depois dessa alteração na legislação, nos anos de 2017 e 2018, o governo federal realizou quatro rodadas de licitação – os chamados “leilões do petróleo” - que incluíram blocos do pré-sal na Bacia de Santos. Desse modo, além da Petrobras, haverá em breve mais 6 empresas (ou consórcios) operadoras de blocos nessa região, todos com participação de empresas estrangeiras: Chevron Brasil Upstream Frade Ltda.; Dommo Energia S.A.; Equinor Brasil Engenharia Ltda.; PetroRio O&G Exploração e Produção de Petróleo Ltda.; Queiroz Galvão Exploração e Produção S.A.; Shell Brasil Petróleo Ltda.; e Total E&P do Brasil Ltda.

De uma maneira geral, a produção de petróleo *offshore* acarreta efeitos nocivos notórios e indiscutíveis sobre a pesca artesanal – os chamados “impactos diretos”. Tanto que “o pescador artesanal” passou a ser considerado pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama), órgão federal responsável pelo licenciamento dessas atividades, como “sujeito prioritário” no licenciamento ambiental<sup>6</sup> de petróleo (Bronz, 2009). Além disso, é preciso levar em conta todas as consequências, especialmente aquelas que incidem sobre as populações tradicionais costeiras, relacionadas ao fato de uma região se tornar uma região petroleira. Trata-se de uma série de transformações que acontecem concomitantemente, ao longo de décadas, tais como crescimento populacional e urbano, especulação imobiliária, aumento da demanda por serviços públicos, aumento do tráfego rodoviário, aéreo e marítimo, e entrada de um grande volume de recursos no orçamento das prefeituras e governos estaduais, correspondente ao recebimento de *royalties*. E por último, mas não menos importante, é preciso chamar a atenção para o risco de derramamento de óleo, que, dependendo de suas proporções, poderia afetar de maneira irremediável a sobrevivência das populações tradicionais costeiras.

Ao mesmo tempo, organizações locais, associações comunitárias e laborais, (especialmente de pescadores, movimentos sociais e outros grupos) passam a ser o público alvo de iniciativas de responsabilidade social e de “mitigação de impactos”, geralmente conduzidas por empresas de consultoria contratadas pelas grandes corporações que passam a operar na região. Essas medidas costumam ter consequências sobre a organização política local e suas formas de atuação.

Na região em estudo, destaca-se a atuação do Fórum de Comunidades Tradicionais (FCT) de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba. Criado em 2007 por lideranças indígenas, quilombolas e caiçaras de diferentes comunidades destes municípios, o FCT

---

<sup>6</sup> Em meio aos aparatos legais e institucionais destinados a lidar com questões ambientais no Brasil, destaca-se o processo de licenciamento ambiental de empreendimentos/atividades potencialmente poluidores. A rigor, sem as licenças ambientais, um empreendimento não tem autorização para funcionar. O licenciamento ambiental é regido pelo seguinte arcabouço legal: Lei nº 6.938/1981, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente; resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama) nº 001/1986 e 237/1997, que estabelecem os procedimentos para o licenciamento ambiental; e Lei Complementar nº 140/2011, que estabelece as formas de cooperação entre as três esferas de governo na proteção do meio ambiente. Para ser licenciado por um órgão ambiental governamental, um empreendimento deve possuir, a rigor, três licenças: Licença Prévia (LP); Licença de Instalação (LI), que autoriza a realização das obras; e Licença de Operação (LO), que autoriza a entrada em funcionamento.

tem atuado através de parcerias com outros movimentos sociais e instituições não governamentais e governamentais no debate e enfrentamento dos “impactos” dos grandes empreendimentos na região.

Uma dessas parcerias tem sido com a Vice-Presidência de Ambiente, Atenção e Promoção da Saúde da Fundação Oswaldo Cruz – Vpaaps/Fiocruz, que desde 2009, em diálogo com o FCT, vem implantando ações nas áreas de saneamento ecológico, educação diferenciada, agroecologia, turismo de base comunitária e gestão de conflitos socioambientais. Em 2013, esta parceria foi materializada por meio de termo de cooperação com a Fundação Nacional de Saúde - Funasa para a constituição do Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina – OTSS (Cortines, Nascimento e Gallo, 2018).

Com o advento da produção de petróleo na região, o FCT identificou a necessidade de sua participação direta no processo de licenciamento ambiental, com o intuito de salvaguardar direitos dos povos e comunidades tradicionais. A primeira conquista ocorreu em 2012, com a inclusão dos municípios de Angra dos Reis e Paraty na área de influência dos projetos de exploração de petróleo e gás da Etapa 1<sup>7</sup> da Petrobras no Pré-Sal, por meio da ação do Conselho Consultivo do Mosaico Bocaina de Áreas Protegidas, de cuja Coordenação Colegiada o FCT era membro. A partir de 2013, com a participação do FCT em atividades do Programa de Educação Ambiental (PEA) - condicionante do licenciamento das atividades da Petrobras no pré-sal, identificou-se que havia uma condicionante<sup>8</sup> destinada às populações tradicionais que contemplava somente

---

<sup>7</sup> O licenciamento ambiental das atividades da Petrobras na camada pré-sal da Bacia de Santos vem sendo realizado por etapas, que correspondem a conjuntos de empreendimentos e atividades a serem desenvolvidos por um determinado período de tempo (cerca de uma ou duas décadas). Assim, a Etapa 1 envolve 14 empreendimentos; a Etapa 2, 20 empreendimentos; e a Etapa 3, 23 empreendimentos. As duas primeiras já se encontram licenciadas, enquanto a Etapa 3 ainda não obteve a Licença Prévia (LP). Para cada etapa, é elaborado um EIA, escrutinado em uma sequência de Audiências Públicas. A título de exemplo, a Etapa 2 compreende: 6 testes de longa duração (TLD); 1 sistema de produção antecipada (SPA); 13 Desenvolvimentos de Produção (DP) e 15 trechos de gasodutos. As audiências públicas da Etapa 2 ocorreram entre junho e julho de 2014, nos municípios de Joinville-SC, Cananéia-SP, Guaratuba-PR, Itaguaí-RJ e Caraguatatuba-SP.

<sup>8</sup> As condicionantes são medidas para mitigação (diminuição) de impactos ambientais de um ou vários empreendimentos - como é o caso das Etapas 1, 2 e 3 da Petrobras no pré-sal. São estabelecidas pelo IBAMA por ocasião da emissão das licenças ambientais – ou seja, em uma etapa do licenciamento ambiental posterior à elaboração do Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e à realização de Audiências Públicas, nas quais os movimentos sociais e a sociedade civil organizada podem apresentar críticas e demandas a serem analisadas pelo órgão ambiental e levadas em conta na definição dessas medidas. Concretamente, as condicionantes são os planos e programas ambientais financiados pelo empreendedor – nesse caso, a Petrobras-, supervisionados pelo órgão ambiental licenciador – no caso do petróleo

quilombolas e indígenas, excluindo caiçaras. A pressão do FCT e de outros coletivos resultou na reformulação dessa medida condicionante, que veio a ser denominada Projeto de Caracterização dos Territórios Tradicionais (PCTT), incluindo as comunidades caiçaras.

Aliado a isso, o OTSS realizou atividades de formação sobre o pré-sal, direcionadas aos comunitários, equipe e parceiros, visando trocar e ampliar os conhecimentos sobre as características dos empreendimentos e as implicações dos processos de licenciamento ambiental (Cortines, Nascimento & Gallo, 2018).

A parceria do FCT com a organização não governamental (Ong) Ibase (Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas), no ano de 2018, promoveu uma continuidade de atividades nesse sentido. Com o objetivo de apoiar e fortalecer iniciativas de controle social sobre a cadeia produtiva do petróleo da região da Costa Verde, foram realizados quatro encontros com lideranças, comunitários e parceiros do FCT. O presente trabalho foi elaborado a partir de minha inserção, como consultora do Ibase, nessas atividades.



---

*offshore*, sempre federal, ou seja, o Ibama-, e executados por empresas de consultoria contratadas pelo empreendedor.



Encontro GT Grandes Empreendimentos – FCT/Ibase. Sede do Observatório de Territórios Sustentáveis e Saudáveis da Bocaina – OTSS. Paraty (RJ), Maio, 2018.

Neste trabalho, apresento reflexões preliminares sobre efeitos do contato entre a Petrobras, empresa petrolífera operadora, até o momento, da extração e produção de petróleo da camada pré-sal, e comunidades tradicionais costeiras dos municípios de Angra dos Reis e Paraty, no estado do Rio de Janeiro, e Ubatuba, no estado de São Paulo, que constituem a área de atuação do FCT.

Há efeitos já notados por pescadores artesanais, muitos dos quais caiçaras, relacionados às atividades de exploração e produção de petróleo no mar – como redução da quantidade de peixes, mudanças na localização dos pesqueiros, fauna marinha com deformações, comportamento alterado ou manchas de óleo. E há efeitos sobre a organização política de pescadores artesanais e demais populações tradicionais, alvo de medidas de relacionamento das empresas com a população afetada, que incluem ações com vistas à obtenção de licenças ambientais e de reponsabilidade social. Sob essa perspectiva, investiga-se o efeito de algumas das táticas que compõem a estratégia corporativa da Petrobras sobre a organização política do FCT.

## **2. O licenciamento ambiental da Petrobras no pré-sal e suas condicionantes**

Nos municípios de Angra dos Reis, Paraty e Ubatuba, onde atua o FCT, para efeito da execução da condicionante PCTT, foram identificadas 7 comunidades quilombolas, 7 comunidades indígenas<sup>9</sup> e as seguintes comunidades caiçaras:

Tabela 1 – Comunidades Caiçaras na Área de Atuação do FCT

---

<sup>9</sup> Em Angra dos Reis (RJ), o Quilombo Santa Rita do Bracuí e a Terra Indígena (TI) Sapukai (Bracuí), do grupo étnico Guarani Mbyá. No município de Paraty, são 2 comunidades quilombolas (Quilombo do Campinho e Quilombo do Cabral) e 4 comunidades indígenas: Aldeia Jahape (Rio Pequeno), da etnia Guarani Kaiová; Terra Indígena Itaxi-Mirim (Paraty Mirim), Aldeia Arandu Mirim (Saco do Mamanguá) e Terra Indígena Tekoha Guyra í tapu / Araponga, todas as três do grupo Guarani Mbyá. No município de Ubatuba, são 2 comunidades quilombolas (Quilombo do Sertão de Itamambuca –Cazanga e Quilombo da Caçandoca) e 2 comunidades indígenas - Terra Indígena Jaexaa Porã / Boa Vista (Prumirim), da etnia Guarani Mbyá, e Aldeia Renascer Wutu Gauçu (Corcovado), com indígenas dos grupos Guarani Mbyá e Tupi Guarani (PETROBRAS, 2018).

Município	Comunidades Caiçaras	Dinâmica territorial/cultural associada
Angra dos Reis	Parnaioca - Aventureiro - Longa	Comunidades da Ilha Grande / RDS Aventureiro / Parque Estadual da Ilha Grande
	Frade - Praia do Recife - Praia Vermelha	Localizadas no continente / Pesca artesanal
Paraty	Tarituba - São Gonçalo - Ilha do Cedro - Praia Grande - Ilha do Araújo	Entorno ESEC Tamoios / Revisão Plano de Manejo APA Cairuçu / Ciranda
	Ponta Grossa - Ilha do Algodão - Paraty Mirim - Saco do Mamanguá	Revisão Plano de Manejo APA Cairuçu / Recategorização REEJ
	Praia Grande da Cajaíba - Calhaus - Pouso da Cajaíba - Saco Claro - Saco da Sardinha - Ponta da Juatinga - Sumaca - Roambuda - Martim de Sá - Saco das Enchovas - Cairuçu das Pedras	Revisão Plano de Manejo APA Cairuçu / Recategorização REEJ / Criação Resex Marinha
Ubatuba	Ponta Negra - Sono - Trindade	Revisão Plano de Manejo APA Cairuçu / Recategorização REEJ / Criação Resex Marinha / Folha de Reis
	Camburi - Picinguaba - Ilha das Couves - Almada - Ubatumirim - Puruba - Prumirim - Félix	Revisão Plano de Manejo APA Litoral Norte / Corrida de Canoas / Fandango
	Barra Seca - Itaguá - Praia do Cedro - Enseada	
	Lázaro - Praia Dura - Folha Seca - Praia da Fortaleza - Bonete - Lagoinha - Maranduba - Saco das Bananas	

Fonte: Petrobras, 2018.

Esse é o conjunto de comunidades cujas lideranças se encontram articuladas, em diferentes graus, ao FCT. A criação do Fórum está relacionada à entrada em vigor, em 2007, de um marco legal relevante para as populações tradicionais - o Decreto Federal 6040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, e que prevê fóruns regionais como instrumentos de sua implementação.

Dada a maneira pontual pela qual ocorre minha inserção no campo, e da qual resultam os apontamentos preliminares aqui expostos, não é possível por ora perscrutar todos os efeitos de possíveis mudanças na dinâmica interna dessas comunidades por conta da produção de petróleo na região. Desse modo, a atenção recai sobre os efeitos do envolvimento do FCT com as diferentes atividades relacionadas ao licenciamento ambiental dos empreendimentos da Petrobras na Bacia de Santos.

A “participação da sociedade”<sup>10</sup> em processos de licenciamento ambiental é delimitada a determinadas etapas e submetida a regras. Nesses processos, as Audiências

<sup>10</sup> A CF/88 institui diversos dispositivos de participação da sociedade em espaços públicos de interlocução com o Estado em âmbito federal e local. A participação cidadã por consulta pública, assim como por outras formas previstas em lei, está relacionada à aplicação dos princípios administrativos previstos na CF de 1988, mais especificamente o de publicidade e o do direito de expressa o e de informação. O Artigo 225

Públicas (AP) são o ato administrativo consultivo no qual, em tese, é conferida à “sociedade civil” a oportunidade de expressar suas opiniões, críticas e sugestões ao projeto de empreendimento potencialmente poluidor<sup>11</sup>. As AP ocorrem após a elaboração de um Estudo de Impacto Ambiental (EIA)<sup>12</sup>, geralmente por alguma empresa de consultoria contratada pelo empreendedor, e sua avaliação pelo órgão governamental licenciador. A participação em uma AP é delimitada por normas estabelecidas em regulamento oficial, que pretende regular a hora e a maneira do público se manifestar (via formulário de perguntas, tempo de uso do microfone, etc.).

Depois da etapa de realização de audiências públicas, o envolvimento “participativo” de “atores locais” ocorre por meio da execução de algumas das medidas condicionantes (Ver Nota de Rodapé nº 8). No licenciamento de atividades petrolíferas, cabe destacar os Programas de Comunicação Social (PCS) e de Educação Ambiental (PEA)<sup>13</sup>, condicionantes sempre presentes e de execução a longo prazo, geralmente enquanto durar a operação dos empreendimentos.

---

intensifica esse direito no que tange à questão ambiental, pois define meio ambiente como “bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida”. Os principais meios de participação cidadã institucionalizada no setor extrativista mineral no Brasil estão atrelados à esfera pública ambiental, especificamente via licenciamento ambiental.

<sup>11</sup> Os debates ocorridos durante a realização de Audiências Públicas são registrados em ata e anexados ao processo de licenciamento ambiental, de modo a subsidiar as decisões do órgão ambiental. Após a realização de uma AP, manifestações adicionais por escrito relativas ao empreendimento podem ser recebidas em prazo não superior a 10 (dez) dias e o órgão ambiental pode solicitar esclarecimentos e complementações, em decorrência das questões debatidas no evento, antes de emitir o parecer deferindo ou indeferindo o pedido de licença. É raríssimo que uma licença ambiental seja indeferida – o que de fato ocorre é que as manifestações da sociedade podem ser contempladas pelas medidas condicionantes, fixadas pelo órgão ambiental no documento da licença ambiental emitida.

<sup>12</sup> O EIA é por excelência a peça técnica que subsidia a autorização para a implantação de um empreendimento. Ainda que haja relatórios de aplicação de programas ambientais e cumprimento de condicionantes em etapas posteriores do licenciamento, e ainda que, na prática, a implantação de um empreendimento possa ser determinada por decisões e medidas tomadas em outras esferas e inclusive à revelia do que foi estabelecido no estudo, o EIA permanece sendo o documento que oficialmente confere respaldo e legitimidade técnicos para as licenças concedidas. Tanto que propostas legislativas de mudanças no licenciamento ambiental (como a Proposta de Emenda Constitucional – PEC 65/2012, que tramita no Senado Federal), frequentemente com redução de exigências e etapas, mantêm a previsão de realização de EIA.

<sup>13</sup> De acordo com estudo elaborado pelo Ibase para a Rede Latinoamericana das Indústrias Extrativas – Rlie (MOTTA, PINTANGA & FRANCA, 2018), os PEAs do licenciamento ambiental se configuram hoje como as principais políticas públicas para promover a participação cidadã no setor extrativista. Os PEAs visam a qualificação/formação dos sujeitos da ação educativa (grupos impactados) para participação cidadã na gestão ambiental pública, em uma perspectiva de educação ambiental crítica, transformadora e emancipatória, que questiona o modelo de desenvolvimento e os impactos gerados pelos grandes empreendimentos energéticos. Destaca-se a atuação pioneira da Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG), do Ibama, na regulamentação dos PEAs do licenciamento de petróleo e gás por meio da Nota Técnica Cgpeg/Dilic/Ibama nº 01 de 2010. Essa nota contém as diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental desenvolvidos regionalmente em processos de

O órgão ambiental (Ibama) realiza o monitoramento das condicionantes determinadas na concessão da licença ambiental, ao longo dos processos de instalação e operação do empreendimento. Em geral, o controle se faz a partir da consolidação de relatórios periódicos, elaborados pelos consultores envolvidos nos planos, programas e projetos, encaminhados ao órgão ambiental licenciador.

A maior parte das medidas condicionantes são executadas por empresas de consultoria ambiental (como a Mineral Engenharia e Meio Ambiente, que executa do PEA Costa Verde). No entanto, há casos de condicionantes executadas por fundações públicas (como o Programa de Monitoramento da Atividade Pesqueira - PMAP, que, no estado do Rio de Janeiro, é executado pela Fundação Instituto de Pesca do Estado do Rio de Janeiro - FIPERJ).

Ao longo da parceria FCT/Ibase, na qual trabalhei, as lideranças decidiram em plenária pelo acompanhamento de três medidas condicionantes do licenciamento da Petrobras (em meio a mais de 200 condicionantes estabelecidas pelo Ibama para a Petrobras na Bacia de Santos), como estratégia para o controle social sobre a exploração do pré-sal por parte das comunidades tradicionais. São elas o PEA Costa Verde, o PMAP e um projeto pioneiro que pretende dar conta da avaliação dos efeitos concomitantes de uma série de empreendimentos na região, não apenas petrolíferos – o Projeto de Avaliação de Impactos Cumulativos (PAIC).

O PAIC constitui uma iniciativa interessante e pioneira no sentido de procurar dar conta de uma antiga demanda já identificada na região da Bacia de Campos (RJ) e em outras regiões marcadas pela produção de petróleo, e que, finalmente, na Bacia de Santos, devido em parte à pressão de movimentos sociais e da sociedade civil, pode caminhar para a concretização.

Essa demanda está relacionada à necessidade de analisar conjuntamente os efeitos de todos os empreendimentos que operam em uma dada região ao mesmo tempo. Implica

---

licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás. A nota também estabelece definições de termos estruturantes dos PEAs do licenciamento federal, tais como gestão ambiental compartilhada, diagnóstico participativo, projeto de compensação, projeto de mitigação, programa de educação ambiental (regional), linha de ação e projeto de educação ambiental, atribuições e prerrogativas do órgão ambiental e do empreendedor, linhas de ação nas quais os projetos devem se enquadrar e suas normas de divulgação. Assim, os PEAs, financiados pelos empreendedores por exigência dos órgãos ambientais são, em tese, espaços de formação de afetados para intervir na gestão ambiental pública e condicionar cada vez mais o licenciamento seus moldes.

o reconhecimento de que, ao contrário da forma como o licenciamento costuma operar, selecionando cada conjunto de empreendimentos, de cada empreendedor, e avaliando e medindo cada um de seus “impactos”, é a percepção de todos esses efeitos em conjunto que transforma a vida das populações a eles submetidas. Do ponto de vista da mensuração dos ditos “impactos”<sup>14</sup>, de diferentes empreendimentos, trata-se também de reconhecer que o fato de que, por operarem todos ao mesmo tempo, em uma mesma região, seus efeitos são aumentados e potencializados, em um quantitativo possivelmente bem maior do que o que seria a soma dos “impactos” de cada empreendimento, tomado separadamente. Seriam os chamados “efeitos sinérgicos”.

Desse modo, o PAIC representa, ao menos no plano discursivo oficial, o reconhecimento de algumas demandas dos movimentos sociais e sociedade civil organizada<sup>15</sup>. No entanto, a sua aplicação segue a forma padrão de execução de outras medidas condicionantes, o que limita as possibilidades de realizar os objetivos que anuncia.

---

<sup>14</sup> Em trabalho anterior (GASPAR, 2018), procurei demonstrar que as avaliações de impacto ambiental, realizadas no âmbito de estudos para o licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil contribuem para afirmar a viabilidade dos mesmos, a despeito de seus efeitos socioambientais negativos. Argumentei que “é na etapa de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) que se processa grande parte do subdimensionamento dos efeitos negativos do empreendimento/atividade, através da sua identificação, classificação e hierarquização segundo critérios padronizados, que frequentemente parecem se sobrepor e obliterar” (GASPAR, 2018: p. 136).

<sup>15</sup> Através de um Parecer Técnico (PT), o Ibama reconhece limitações das avaliações de impacto e a busca por atender solicitações da sociedade civil encaminhadas nas audiências públicas: “Reitera-se a importância da empresa desenvolver um projeto que avalie o conjunto dos impactos indiretos e difusos relacionados ao desenvolvimento de toda a cadeia de bens e serviços relacionada à indústria do petróleo e gás, conforme já mencionado no Parecer Técnico nº 0190/2014 CGPEG/IBAMA, destacando que a própria empresa se comprometeu, por diversas vezes, a tratar das questões relacionadas ao impactos cumulativos e sinérgicos fora do escopo do Estudo de Impacto Ambiental. Cabe lembrar que este comprometimento foi reafirmado reiteradas vezes durante as audiências públicas realizadas, sobretudo, no Litoral Norte do Estado de São Paulo, quando a empresa era questionada pelas limitações da avaliação dos efeitos cumulativos e sinérgicos apresentada para a Etapa 2 do Pré-Sal. (...) Considera-se importante ressaltar que esta Coordenação Geral vem defendendo seu posicionamento de que o Estudo de Impacto Ambiental e o próprio licenciamento ambiental não são os melhores instrumentos para uma adequada avaliação dos efeitos cumulativos e sinérgicos da Etapa 2 do Pré-Sal. Mesmo assim, não se furtou ao exigir uma Avaliação de Impactos Ambientais Cumulativos e Sinérgicos dentro destas limitações, ou seja, que a empresa apresentasse uma avaliação destes efeitos considerando, minimamente, seus próprios empreendimentos na região. Entende-se que ao superar esta etapa do processo de licenciamento ambiental, se torna imprescindível que a empresa evolua neste debate com a sociedade e construa ferramentas verdadeiramente participativas para ampliar esta avaliação dos efeitos cumulativos e sinérgicos, desta vez, sem as limitações impostas pelo Estudo de Impacto Ambiental, mas com as garantias determinadas enquanto condicionante do licenciamento ambiental” (Ibama, 2014/15: pp. 75-76).

Como a maior parte das condicionantes, o PAIC é executado por uma empresa de consultoria ambiental sem vínculo com o território e adota uma metodologia que delimita o escopo da “participação” dos atores locais<sup>16</sup> e sua ocorrência a momentos específicos.

A “participação da sociedade” é prevista para ocorrer e enquadrada em três diferentes momentos, dentro de um projeto previsto para se desenrolar em 7 etapas. O principal momento de participação são as oficinas da fase 2, no qual o público chamado a participar deve selecionar os principais “fatores ambientais e sociais relevantes”, e também a “abrangência temporal e espacial” dos mesmos e, portanto, do período analisado pelo PAIC. Esses fatores são selecionados pelos participantes das oficinas a partir de uma lista de fatores apresentada pela equipe da empresa executora, que é também a organizadora dessas reuniões, chamadas de “oficinas participativas”. Na fase 3, os mesmos atores sociais locais são chamados a apreciar os dados preliminarmente levantados e, na fase 7, constituem o público da apresentação final dos resultados. O projeto também divide a região da Bacia de Santos em 4 partes para efeito de sua execução, cada uma delas com um cronograma específico. Assim, enquanto os municípios do Litoral Norte de São Paulo estão na fase 5, de “Avaliação da capacidade de suporte e significância dos impactos cumulativos”, os municípios do Litoral Sul do Rio de Janeiro se encontram na fase 3, de “Levantamento de dados”.

Além disso, trata-se de uma metodologia que, à semelhança das avaliações de impacto ambiental dos EIA, baseiam-se em alguns pressupostos discutíveis: o de que é possível prever todos os efeitos futuros da operação de empreendimentos; e o pressuposto de que todos os elementos que serão alterados com a implantação dos empreendimentos são passíveis de serem identificados, contabilizados, classificados e, finalmente, mitigados ou compensados.

O acompanhamento da execução de outras duas condicionantes, o PEA e o PMAP, também oferecem elementos para analisar tais medidas. De uma maneira geral, mesmo medidas planejadas para serem executadas durante todo o período de operação dos empreendimentos (até os anos 2030), como o PEA, são organizadas sob a forma de projetos com duração de dois a três anos, com equipes contratadas através de vínculos

---

<sup>16</sup> Bronz (2016) chama a atenção para a necessidade de perceber o que está em jogo na forma como determinados grupos são selecionados como objetos de estudo e, posteriormente, público-alvo de medidas de compensação. De acordo com a autora, trata-se da formulação de uma estratégia de relacionamento das empresas com a sociedade, da qual fazem parte os mecanismos de classificação das comunidades locais.

trabalhistas temporários e com menos trabalhadores do que o que seria adequado para desempenhar todas as tarefas envolvidas, que incluem deslocamentos para comunidades distantes. O relatório do PEA Costa Verde, por exemplo, aponta para esforços no sentido de aumentar o número de trabalhadores na equipe executora, como uma das medidas para lidar com os desafios encontrados durante o primeiro ano da fase de retomada do projeto, que já havia tido início três anos antes, em uma etapa que fora realizada por outra empresa de consultoria (MINERAL ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE/PETROBRAS. 2018, p. 25).

Ou seja, é possível observar uma descontinuidade temporal e de conteúdo entre etapas de uma medida que deveria ser executada de forma permanente. Além disso, a constatação da necessidade de uma equipe maior depois de um ano de retomada do projeto revela a maneira precária pela qual as condicionantes são executadas, com menos recursos do que o necessário para uma execução satisfatória.

Finalmente, considerando os efeitos negativos sobre a pesca artesanal como os mais evidentes e diretos, há uma série de medidas condicionantes que teoricamente estariam relacionadas a esse tema, mas que são executadas de forma independente por diferentes empresas e instituições, e cujos resultados se encontram completamente desconectados.

Nesse sentido, cabe destacar o Projeto de Monitoramento de Praias da Bacia de Santos (PMP-BS), o Projeto de Monitoramento da Paisagem Acústica Submarina da Bacia de Santos (PMPAS-BS), o Projeto de Monitoramento de Cetáceos da Bacia de Santos (PMC-BS), o Projeto de Monitoramento de Impactos de Plataformas e Embarcações sobre a Avifauna da Bacia de Santos (PMAVE-BS), o Projeto de Monitoramento Ambiental (PMA-BS), o Projeto de Monitoramento do Tráfego de Embarcações (PMTE-BS), o Projeto de Monitoramento Socioeconômico (PMS-BS), o Projeto de Monitoramento da Biota Marinha para Atividade de Sísmica e, finalmente, o Projeto de Monitoramento da Atividade Pesqueira da Bacia de Santos (PMAP-BS), escolhido pelo FCT como condicionante a ser monitorada para efeitos de controle social.

Foi recorrente nas oficinas realizadas ao longo da parceria FCT/Ibase a demanda por acesso aos resultados e integração entre os resultados dos diferentes tipos de monitoramentos realizados como condicionantes por diferentes instituições – órgãos públicos, organizações sem fins lucrativos, empresas de consultoria ambiental. Por

exemplo, os resultados do PMAP permitem avaliar o esforço de pesca, tanto artesanal quanto industrial, e o aumento ou decréscimo das capturas de cada espécie de pescado. No entanto, alterações orgânicas nas espécies (peixes deformados) ou no comportamento dos peixes (alterações dos locais dos pesqueiros, das rotas dos cardumes, da época de sua passagem pela costa, etc.) não podem ser detectadas no PMAP, mas talvez pelo PMP ou pelo monitoramento da biota marinha para atividade de sísmica. Esses diferentes tipos de informação são obtidos por projetos de monitoramento totalmente separados na sua execução e divulgação de resultados. Desse modo, há uma demanda por cruzamento de informações que, em seu conjunto, contribuiriam para subsidiar uma análise dos efeitos negativos das atividades da cadeia produtiva do petróleo sobre a pesca artesanal.

### **3. Estratégias corporativas e a política da resignação**

A literatura sobre estratégias corporativas (Santos & Milanez 2017) oferece uma chave para pensar os problemas encontrados na execução de medidas de mitigação de impactos e de relacionamento com a comunidade impostas à Petrobras pelo licenciamento ambiental de seus empreendimentos na Bacia de Santos.

Os projetos desassociados e executados por diferentes empresas que não dialogam entre si, não permitindo o aproveitamento conjunto de seus resultados; as metodologias que terminam por subdimensionar efeitos negativos; a limitação, o enquadramento e até mesmo o enfraquecimento da participação da sociedade civil; equipes executoras sobrecarregadas e recursos financeiros insuficientes – nenhum desses elementos ocorre por acaso. Eles fazem parte de uma estratégia corporativa que, ao fim e ao cabo, leva à aceitação dos empreendimentos pelas populações por eles afetadas.

Santos & Milanez (2017), analisando a atuação corporações transnacionais (CTN) extrativas com base na abordagem conceitual de Redes Globais de Produção (RGP) (Henderson et al, 2011), propõem a noção de estratégia corporativa, em uma concepção descritiva, para a compreensão de vínculos entre agentes e ambiente. Concebem a estratégia corporativa como um repertório de ações coordenadas, desempenhado por um ou mais agentes, com vistas a elevar a capacidade da CTN de criar, ampliar ou capturar valor, expandir seu poder ou reduzir o poder de outros agentes e alterar a seu favor as condições de enraizamento<sup>17</sup>. Em meio a táticas diversificadas, agrupáveis em padrões

---

<sup>17</sup> Por “valor”, Henderson et al (2011) se referem “tanto às noções marxianas de mais-valia e a outras mais ortodoxas associadas a renda econômica”. Já o enraizamento se refere à forma pela qual as RPGs



discerníveis segundo seus efeitos externos, cabe destacar, para efeito de análise do licenciamento ambiental, a forma como as CTN “buscam influenciar – legal, alega ou mesmo ilegalmente – tanto os agentes políticos quanto as regras e as instituições políticas voltadas à regulação de suas operações” (Santos & Milanez, 2017: 12).

A capacidade de uma CTN em influenciar agentes políticos e promover sua aceitação por parte da população é potencializada pela disseminação da ideia do empreendimento como algo inexorável.

O tratamento do advento de grandes empreendimentos como inexorável por agentes econômicos e governamentais aparece nos relatos sobre a atuação de um painel de especialistas independentes, que se reuniram para formular um documento de contestação aos estudos ambientais para o licenciamento da Usina Hidrelétrica (UHE) de Belo Monte. Os pesquisadores se depararam com a caracterização da obra pelos empreendedores como “de interesse nacional”, inexorável e necessária para a remediação do “problema energético brasileiro” (Hernández e Magalhães, 2011: 84). A menção explícita à construção de um “cenário de inexorabilidade” também aparece no relato do projeto de pesquisa Cidade e Alteridade a respeito do Sistema Minas-Rio, como reforçado pela estratégia de fragmentação do licenciamento ambiental, que “costuma não só acarretar o subdimensionamento dos impactos globais de um projeto, como reforça o cenário de inexorabilidade de sua implementação” (Cidade e Alteridade, 2013: 12 apud Roland et al, 2017: 8). Já Gerhardt e Rocha (2017), ao analisarem a elaboração de estudos de Componente Indígena (CI) para licenciar quatro pequenas centrais hidrelétricas (PCH) na cidade de Salto do Jacuí (RS), percebem a execução da obra como “fato concreto e necessário”, dotada de “estatuto fixo”, de “imprescindibilidade inquestionável” e “concretude irremovível”, diante do que a “participação” indígena se torna “medida protocolar”.

A criação da sensação de inexorabilidade do empreendimento contribui para que a população afetada seja constrangida a negociar acordos envolvendo medidas paliativas francamente insuficientes diante dos danos sofridos, muitos deles irreparáveis. Nesse sentido, a sensação de inexorabilidade em relação aos grandes empreendimentos e aos danos por eles causados coaduna com a ideia de política da resignação, trabalhada por

---

conectam aspectos dos arranjos sociais e espaciais e como esses as influenciam (Henderson et al, 2011: 156-159).

Kirsch e Benson (2010). Segundo os autores, que procuram desenvolver uma antropologia do capitalismo – focalizando a pesquisa etnográfica no dano causado pela indústria e em como as corporações modelam o gerenciamento social desse dano, as respostas corporativas à crítica contribuem para criar uma estrutura dominante de sentimento na nossa época, caracterizada pela resignação diante dos danos causados por grandes corporações.

No caso da produção de petróleo do pré-sal, a magnitude das jazidas e de seu valor comercial, reposicionando o Brasil na economia mundial, e relacionada inclusive à transição do poder político no país, a resignação diante da inexorabilidade do empreendimento coloca lideranças locais diante do constrangimento irremediável à aceitação da atuação das grandes corporações e da necessidade de desenvolver estratégias próprias para negociar o atendimento a algumas de suas demandas.

### **Bibliografia**

BRONZ, Deborah. (2016). Nos bastidores do licenciamento ambiental: uma etnografia das práticas empresariais em grandes empreendimentos. Rio de Janeiro: Contra Capa.

BRONZ, Deborah. (2009). Pescadores do petróleo: políticas ambientais e conflitos territoriais na Bacia de Campos. Rio de Janeiro: Laced/Museu Nacional.

CORTINES, Anna Cecília; NASCIMENTO, Vagner do & GALLO, Edmundo. 2018. “A ação dos Movimentos Sociais frente aos grandes empreendimentos na Bocaina”. FCT (Mimeo).

FERREIRA, T; ARAÚJO, FO. (2017). “Licença social para operar: reflexões da literatura sobre impactos bilaterais entre indústria petrolífera e pesca”. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 5, n. 1, p.136-151.

GASPAR, Natália Morais. (2018). “Os antropólogos e a socioeconomia no licenciamento ambiental de grandes empreendimentos no Brasil”. In: Hidalgo, Cecilia. *Encrucijadas interdisciplinares*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CICCUS/ CLACSO, p. 125-147.

GERHARDT, Cleyton & ROCHA, Luiz Felipe. (2017). “Feitiços e contra feitiços no ritual de licenciamento de pequenas centrais hidrelétricas (PCHs) no sul do Brasil: cosmopolítica *Mbya* e *Kaingang* no enfrentamento à razão unificadora *jurua*”. In: *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, nº 42.

HERNÁNDEZ, Francisco del Moral & MAGALHÃES, Sonia Barbosa. (2011). “Ciência, cientistas e democracia desfigurada: o caso de Belo Monte”. In: *Novos Cadernos NAEA*, vol. 14, n 1, pp. 79-96.

HENDERSON, Jeffrey et al. (2011). “Redes de Produção Globais e a análise do desenvolvimento econômico”. *Revista Pós Ciências Sociais*, v. 8, n. 15, jan/jun, p 143-170.

KIRSCH, Stuart; BENSON, Peter. (2010). “Capitalism and the Politics of Resignation”. *Current Anthropology*, Volume 51, Nember 4, August, p. 459-486.

LOURIVAL, T.D.M.L., CORTINES, A.C., BAHIA, N.C.F (No prelo). “Construindo caminhos para a permanência das Comunidades Indígenas, Quilombolas e Caiçaras da Bocaina em seus territórios tradicionais”. In: GALLO, E. & NASCIMENTO, V. *O Território Pulsa*. Rio de Janeiro: Ed. Fiocruz (Coleção Fazer Saúde).

MOTTA, Athayde; PITANGA, Luisa & FRANCA, Nahyda. (2018). A participação cidadã na gestão dos recursos naturais não-renováveis (petróleo, gás e minérios): o caso brasileiro. Rio de Janeiro, Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase).

SANTOS, Rodrigo Pereira dos Santos & MILANEZ, Bruno. (2017). “Estratégias corporativas no setor extrativo: uma agenda de pesquisa para as ciências sociais”. *Caderno Eletrônico de Ciências Sociais*, Vitória, v. 5, n. 1, p. 1-26.

#### DOCUMENTOS CONSULTADOS:

IBAMA, 2014-15. Parecer Técnico nº 409/2014-15. Disponível em: [https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/documentos.php?cod\\_documento=60791&download=#page=1&zoom=auto,-19,842](https://servicos.ibama.gov.br/licenciamento/modulos/documentos.php?cod_documento=60791&download=#page=1&zoom=auto,-19,842)

PETROBRAS. 2018. *Projeto de Caracterização dos Territórios Tradicionais (PCTT) – Caiçaras, Quilombolas e Indígenas – Angra dos Reis (RJ), Paraty (RJ) e Ubatuba (SP) – Projeto Executivo*. Disponível em: [https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/Projeto\\_Executivo\\_PCTT.pdf](https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/Projeto_Executivo_PCTT.pdf)

MINERAL ENGENHARIA E MEIO AMBIENTE/PETROBRAS. 2018. *Projeto de Educação Ambiental da Costa Verde – 1º Relatório Anual Consolidado*. Disponível em: [https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/1o\\_Relatorio\\_Consolidado\\_Anuual\\_2017-2018\\_-\\_PEA\\_Costa\\_Verde.pdf](https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/1o_Relatorio_Consolidado_Anuual_2017-2018_-_PEA_Costa_Verde.pdf)

NEMUS/V&S AMBIENTAL/PETROBRAS. 2017. *Projeto de Avaliação de Impactos Cumulativos – PAIC. Plano de Trabalho – Litoral Sul Fluminense – RJ*. Disponível em: [https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/PlanoTrabalho\\_R3\\_rev00.pdf](https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/PlanoTrabalho_R3_rev00.pdf)

NEMUS/V&S AMBIENTAL/PETROBRAS. 2017b. *Projeto de Avaliação de Impactos Cumulativos – PAIC. Plano de Trabalho – Litoral Norte Paulista – SP*. Disponível em: [https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/PlanoTrabalho\\_R2\\_rev03\\_abr17.pdf](https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/PlanoTrabalho_R2_rev03_abr17.pdf)

PETROBRAS. 2015. *Projeto Conceitual – Monitoramento da Atividade Pesqueira da Baía de Santos – PMAP-BS*. Disponível em: [https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/carousel\\_images/projeto\\_conceitual\\_pmap.pdf](https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/carousel_images/projeto_conceitual_pmap.pdf)

PETROBRAS, 2015b. *Projeto Executivo - Projeto de Avaliação de Impactos Cumulativos (PAIC)*. Disponível em: [https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/carousel\\_images/paic\\_-\\_projeto\\_de\\_avaliacao\\_de\\_impactos\\_cumulativos.zip](https://www.comunicabaciadesantos.com.br/sites/default/files/carousel_images/paic_-_projeto_de_avaliacao_de_impactos_cumulativos.zip)