



A vulnerabilidade ambiental dos pescadores artesanais enquanto critério de avaliação de impacto ambiental: uma análise situada no licenciamento ambiental das atividades petrolíferas¹.

Agosto, 2018

Ricardo Vitolla^a, Tatiana Walter^b, Liandra Caldasso^c, Jéssica Fisher^d, Naila Takahashi^e

^a UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG – Ricardo Vitolla

^b UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG – Tatiana Walter

^c UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG – Liandra Caldasso

^d UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG – Jéssica Fisher

^e UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE – FURG – Naila Takahashi

E – mail: rvitolla@gmail.com

¹ “Esta pesquisa é parte do projeto “Avaliação de Impacto Social: Uma leitura crítica sobre os impactos de empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás sobre as comunidades pesqueiras artesanais situadas nos municípios costeiros do Rio de Janeiro”, sendo apoiada pelo Fundo Brasileiro da Biodiversidade – FUNBIO como parte da medida compensatória estabelecida pelo Termo de Ajustamento de Conduta de responsabilidade da empresa Chevron, conduzido pelo Ministério Público Federal – MPF/RJ.”.

A vulnerabilidade ambiental dos pescadores artesanais enquanto critério de avaliação de impacto ambiental: uma análise situada no licenciamento ambiental das atividades petrolíferas.

RESUMO

A pesquisa em tela está situada no debate sobre a Avaliação de Impacto Ambiental, e tem como foco os fatores que orientam os protocolos para análise socioeconômica e a definição de medidas mitigadoras destinadas aos (as) pescadores (as) artesanais. Financiada pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO) enquanto parte de um Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), tem como premissas que tanto as legislações ambientais como a experiência técnica contribuem para a elaboração de procedimentos e diretrizes em torno da avaliação de impacto ambiental. Contudo, não são os únicos fatores que orientam o órgão ambiental na definição dos critérios. Em relação aos impactos de empreendimentos costeiros sobre os pescadores artesanais, verifica-se que o licenciamento ambiental federal das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás considera-os atores vulneráveis aos impactos, assumindo, por vezes, que os pescadores estão dentre aqueles mais impactados. Esta orientação tem reverberado na exigência por diagnósticos ambientais com maior detalhamento sobre a pesca artesanal, bem como, tem orientado exigências específicas em relação às medidas mitigadoras. Consequentemente, a pesquisa tem como fito compreender como foi concebida, ao longo do tempo, a definição de vulnerabilidade ambiental dos pescadores artesanais quando impactados por empreendimentos petrolíferos e como isso se reflete sobre os protocolos de caracterização da atividade pesqueira que integram os Estudos Ambientais e no estabelecimento de medidas mitigadoras. Ancorada na metodologia da pesquisa social qualitativa, o trabalho contempla: i) revisão bibliográfica acerca do tema com vistas à construção de categorias de análise; ii) realização de oficina com a técnica de grupo focal, em 28/11/2017, junto aos analistas ambientais com o intuito de indagar sobre os fatores que influenciaram no aprimoramento dos procedimentos ao longo do tempo; iii) realização de entrevistas complementares com informantes-chaves; iv) análise documental; v) elaboração da linha do tempo contemplando o período de 2000 a 2017, contendo os principais fatores que demarcam a concepção de vulnerabilidade adotada e a definição dos procedimentos.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto Ambiental; Licenciamento Ambiental; Atividade Petrolífera; Pesca Artesanal; Vulnerabilidade ambiental;

ABSTRACT

This research is about the discussion on Environmental Impact Assessment, focusing on the factors that guide the protocols for socioeconomic analysis and the definition of mitigating measures for artisanal fishermen. Financed by the Brazilian Biodiversity Fund (FUNBIO) as part of a Conduct Adjustment Agreement (TAC), it has as premises that both environmental legislation and technical experience contribute to the elaboration of procedures and guidelines around the environmental impact evaluation. However, they are not the only factors that guide the environmental agency in defining the criteria. Regarding the impacts of coastal developments on small-scale fishermen, the federal environmental licensing of offshore oil and gas exploration and production activities considers them to be vulnerable to those impacts, assuming at times that fishermen are among those more impacted. This orientation has reverberated in the requirement for more detailed environmental diagnoses of the

artisanal fishing as well as it has oriented specific requirements in relation to mitigating measures. Consequently, the research aims to understand, over the time, how was conceived the definition of environmental vulnerability of artisanal fishers when impacted by oil projects, and how this is reflected in the protocols characterizing the fishing activity that integrate Environmental Studies and in the mitigation measures. Anchored in the methodology of qualitative social research, the work considers: i) bibliographical review about the theme with a view to the construction of categories of analysis; ii) workshop with the focal group technique, on 11/28/2017, with the environmental analysts in order to investigate the factors that influenced the improvement of procedures over time; iii) complementary interviews with key informants; iv) documentary analysis; v) elaboration of the timeline contemplating the period from 2000 to 2017, containing the main factors that demarcate the conception of vulnerability adopted and the definition of the procedures.

KEYWORDS: Environmental Impact Assessment; Environmental Licensing; Oil Activity; Handcrafted Fishing; Environmental vulnerability.

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

A presente pesquisa está situada no debate sobre a Avaliação de Impacto Ambiental, em especial, na compreensão dos fatores que orientam os protocolos para análise socioeconômica e a definição de medidas mitigadoras e compensatórias no processo de licenciamento ambiental das atividades de exploração de petróleo e gás, com consequentes impactos sobre às comunidades pesqueiras da área de influência dos empreendimentos. Tal estudo integra as atividades do projeto de pesquisa “Avaliação de Impacto Social: uma leitura crítica sobre os impactos de empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás² sobre as comunidades pesqueiras artesanais situadas nos municípios costeiros do Rio de Janeiro” financiado pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade – FUNBIO. Tem-se como premissas que tanto as legislações ambientais como a experiência técnica contribuem para elaboração de procedimentos e diretrizes em torno da avaliação de impacto ambiental, mas não são os únicos fatores que orientam o órgão ambiental na definição dos critérios, dado que é possível observar diferenciação das exigências entre órgãos ambientais distintos e no mesmo órgão ambiental, situados em coordenações distintas.

O modelo de produção capitalista moderno é incompatível com os ciclos ecológicos e a capacidade e tempo de recomposição da natureza. Isto implica no uso insustentável das reservas de recursos naturais do planeta, na geração de conflitos socioambientais, na produção de resíduos e poluição nociva a saúde da população. Nessa perspectiva, em 1969 é instituído a Lei da Política Ambiental Norte Americana (NEPA – National Environmental Policy Act), sendo o marco inicial para a Avaliação de Impacto Ambiental. Esta lei foi instituída a fim de expor princípios que devem ser seguidos pela administração pública quando da implementação de projetos com relativo impacto ambiental, naquele país, com enfoque em programas e políticas públicas. Logo a Avaliação de Impacto Ambiental modificou-se ou adaptou-se conforme foi aplicada em outros contextos culturais ou políticos, mas sempre dentro do objetivo primário de prevenir a degradação ambiental e de subsidiar processos decisórios em torno do meio ambiente. No Brasil, ela é instituída em 1981 na Política

² Ao longo deste relatório, o termo atividade petrolífera será utilizado como sinônimo de “atividade marítima de exploração e produção de petróleo e gás”.

Nacional do Meio Ambiente, articulada ao licenciamento ambiental, e que tem como foco projetos e atividades econômicas.

Ainda Porto (2011) descreve que o atual modelo econômico ao ditar os interesses das populações locais às lógicas econômicas e os interesses de países e elites de fora do território, os processos subsequentes de desterritorialização acarretam em situações de injustiça ambiental que vulnerabilizam as populações afetadas, não somente por colocar certos grupos da sociedade a vários riscos e cargas, mas por não reconhecer os seus direitos em temas tão fundamentais como a saúde, a terra, os recursos naturais e a própria cultura, expressa na relação material e imaterial com tais recursos. (Porto, 2011, p.34)

Em relação aos impactos de empreendimentos costeiros sobre a pesca artesanal, verifica-se que o licenciamento ambiental das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás³ considera os pescadores artesanais como atores vulneráveis aos impactos, assumindo, por vezes, que tal grupo está dentre aqueles mais impactados. Esta orientação tem reverberado na exigência por diagnósticos ambientais com maior detalhamento sobre a pesca artesanal, bem como, têm orientado exigências específicas em relação às medidas mitigadoras. Neste sentido, este trabalho tem por objetivo compreender como foi concebida, ao longo do tempo, a definição de vulnerabilidade ambiental dos pescadores artesanais quando impactados por empreendimentos petrolíferos e como isso reflete nos protocolos de caracterização da atividade pesqueira que integram os Estudos Ambientais e na definição de medidas mitigadoras.

Por fim, é importante salientar que o tema central desta pesquisa, o termo de vulnerabilidade associado aos pescadores (as) artesanais no processo de licenciamento ambiental das atividades petrolíferas se refere a um conceito polissêmico. Nessa perspectiva, Porto (2011) afirma que seu uso está vinculado à aplicação de abordagens sistêmicas, dada à complexidade destes temas que envolvem simultaneamente distintas perspectivas, dinâmicas ou subsistemas provenientes de diferentes campos acadêmicos, demandando, portanto, análise inter- ou transdisciplinares (Porto, 2011). Ainda, Acsehrad (2006) discorre que a vulnerabilidade é uma noção relativa, e está normalmente associada à exposição aos riscos e designa a maior ou menor susceptibilidade de pessoas, lugares, infra-estruturas ou ecossistemas sofrerem algum tipo particular de agravo. Há ainda que considerar que o modo de detectar determinado problema ambiental, ou mesmo a aceitação de sua existência, não é meramente uma função cognitiva. A percepção dos diferentes sujeitos é mediada por interesses econômicos, políticos, posição ideológica, e ocorre num determinado contexto social, político, espacial e temporal (Quintas, 2006. p,202).

METODOLOGIA

Embasados na pesquisa social qualitativa, os procedimentos de pesquisa adotados envolvem: i) revisão bibliográfica; ii) análise documental; iii) entrevistas com informantes-chaves e; iv) grupo focal. Nesse sentido, Minayo (2009, p.25) descreve que a “pesquisa social qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se preocupa, nas ciências sociais, com um nível de realidade que não pode ser quantificado”.

De maneira geral, a revisão bibliográfica estabelece a fundamentação teórica e os subsídios à análise dos resultados ao longo de toda a pesquisa. Em relação à

³ Ao longo deste documento o termo “atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás” será descrito como “atividade petrolífera”

coleta de dados empíricos, a primeira etapa envolve a análise da trajetória profissional da prof. Tatiana Walter, que ofereceu subsídios para organizar cronologicamente os marcos que envolvem a temática, uma vez que almeja-se a concepção de uma linha do tempo. Demarcando momentos iniciais, a atividade subsidiou a técnica de grupo focal junto aos analistas do IBAMA para compreensão e detalhamento do objeto investigado. Após pré-sistematização dos resultados, foi iniciada a análise documental e foram previstas três entrevistas focalizadas com atores-chaves para uma melhor compreensão de momentos específicos.

Por fim, será utilizada a técnica de triangulação visando à consistência dos dados. Triviños (1987) explana que seu objetivo básico é abranger a máxima amplitude na descrição, explicação e compreensão do foco em estudo, envolvendo tanto a triangulação de técnicas como de dados.

DESENVOLVIMENTO (OU RESULTADOS E DISCUSSÃO)

A construção de procedimentos dentro do âmbito do licenciamento da atividade petrolífera, no período entre 2000 e 2017, especificamente direcionados aos impactos desta indústria sobre pescadores artesanais pode ser compreendida em quatro grandes períodos: um momento inicial onde se destacam os conflitos entre os pescadores artesanais e empreendimentos da indústria do petróleo e relativos debates e embates sobre os impactos sobre a pesca artesanal (2000-2003); segue-se de um período de uma primeira formulação e implementação de procedimentos (2004-2009); para um período de consolidação de normas (2010-2015); e no período atual (2015-2017) chega-se à necessidade de revisão dos procedimentos adotados.

O período inicial, de 2000 a 2003, é marcado pela formação da equipe de analistas do Escritório de Licenciamento Ambiental de Petróleo e Atividades Nucleares (ELPN) primeiramente constituída por consultores contratados em regime temporário, e posteriormente acrescida de analistas concursados no ano de 2003 e anos seguintes. Outro marco importante do período são os conflitos entre pescadores e empreendimentos da indústria do petróleo no estado da Bahia em 2003. Tratava-se de uma nova área de exploração no sul do estado, e estavam ocorrendo as primeiras pesquisas sísmicas além de atividades de perfuração. Concomitantemente houve uma mortandade de peixes no local, o que gerou a mobilização dos pescadores que, por meio da Confederação de Pescadores, entraram com uma ação no Ministério Público (MP). O conflito evidenciou a lacuna de procedimentos no licenciamento ambiental da atividade de pesquisa sísmica, e o MP demandou do órgão licenciador a normatização das compensações à atividade. Neste contexto, as audiências públicas relacionadas ao licenciamento de pesquisa sísmica e perfurações, se constituíram um espaço importante de debates entre órgãos públicos, pescadores e empresas.

A fim de melhor responder às demandas, os analistas organizaram Grupos de Trabalho (GT) para discussão dos procedimentos a serem aperfeiçoados. Destes destaca-se o GT da Socioeconomia, que se consolidou em um locus importante de discussão dos analistas, para a formulação de procedimentos, nivelamento do entendimento dos analistas de diferentes coordenações, coesão e consistência do trabalho do grupo na condução do licenciamento. O GT da Socioeconomia continua atuante, e o trabalho – atas de reuniões, discussões, relatórios etc. - está registrado no processo nº 02022.000819/2006 no IBAMA e foi objeto da análise documental.

O segundo período é marcado pelo estabelecimento de alguns procedimentos do licenciamento, com vistas a responder as demandas e exigências colocadas no período anterior. Destaca-se a definição de regras para dois projetos no âmbito do licenciamento dos empreendimentos petrolíferos: o Projeto de Monitoramento do Desembarque Pesqueiro (PMDP) – cuja exigência se justificava pela necessidade de

maior controle e dados sobre os impactos da pesquisa sísmica sobre a pesca artesanal; e o Plano de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP) – devido à pressão exercida pelos pescadores e o reconhecimento do impacto sobre a pesca artesanal. Atualmente ambos são exigidos como condicionantes de licença na pesquisa sísmica. Trata-se do resultado do trabalho da equipe técnica, que analisou os PCAPs anteriores e elaborou novas diretrizes (consolidadas no documento Informação Técnica ELPN nº 004/2005), no qual afirma-se os impactos da atividade de aquisição de dados sísmicos sobre a pesca artesanal, e os classifica em dois tipos: restrição de acesso às áreas de pesca e redução da captura de pescado.

Este segundo período é demarcado por diversos processos formativos para o aperfeiçoamento profissional do corpo técnico do IBAMA e melhoria dos procedimentos, especialmente no tocante às diretrizes para a análise dos estudos ambientais em relação às questões socioeconômicas. As formações foram articuladas entre a Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM) e o ELPN, envolvendo também os Núcleos de Educação Ambiental (NEAs). Concomitantemente, inicia-se o debate sobre os Programas de Educação Ambiental (PEA), estes mais concentrados na Bacia de Campos. Nestas discussões identifica-se necessidade de incorporar processos participativos no processo de licenciamento de atividades petrolíferas com impactos sobre a pesca artesanal, e evidencia-se um descontentamento com o foco das ações dos PEAs principalmente junto às Secretarias de Educação e escolas, ou seja, com certo descolamento entre os impactos da atividade petrolífera e o processo pedagógico proposto. A articulação entre as equipes do ELPN e CGEAM é bastante importante, e se buscou compatibilizar os procedimentos do licenciamento com a Política Nacional de Educação Ambiental, instituída pela Lei nº 9.795/1999. O entendimento é que a Educação Ambiental no contexto do licenciamento deve promover a capacitação para o processo de gestão, isto é, buscar garantir a participação dos grupos historicamente excluídos no processo decisório. São nestas discussões que aparece o conceito de vulnerabilidade como central na definição dos sujeitos da ação educativa.

Outro evento importante no período é a divisão do IBAMA decretada em 2007, as repercussões no ELPN foram sentidas principalmente pela extinção da CGEAM e dos NEAs. O ELPN é renomeado para Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG). Outra mudança institucional importante é a criação do Ministério da Pesca e em 2009, que passou a compartilhar com o IBAMA algumas das atribuições da gestão dos recursos pesqueiros.

No terceiro período (2010-2015) se consolida na Nota Técnica (NT) IBAMA no 01/2010 (BRASIL, 2010) o acúmulo de experiências com os projetos implementados nos dois períodos anteriores. Trata-se de um marco legal importante pois estabelece as diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental no licenciamento, trazendo definições de diagnóstico participativo, projeto de mitigação, projeto de compensação. Na NT 01/2010 o conceito de vulnerabilidade está presente na indicação dos sujeitos prioritários da ação educativa. A partir de 2010 a NT 01/2010 passa então a ser a referência para a elaboração dos PEAs, e os projetos em andamento vão se reorientando a partir dela. Uma das mudanças ressaltadas pelos analistas é a melhor definição dos sujeitos da ação – dos PEAs e PCAPs -, e a priorização de grupos que antes não eram beneficiados, como mulheres e jovens da pesca. Um exemplo é o PEA PESCARTE, que foi elaborado após a publicação da NT 01/2010, e que justamente seleciona os pescadores artesanais como sujeitos da ação educativa. Outra discussão consolidada neste documento é a proposta de regionalização dos PEAs, que vinha sendo debatida desde o período anterior, e baliza os programas de forma a evitar sobreposições e otimizar recursos.

O último período é marcado por mais uma mudança institucional com a reestruturação da CGPEG para Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marítimos e Costeiros (CGMAC), e a transferência da coordenação geral do órgão do Rio de Janeiro para Brasília, embora a equipe técnica do licenciamento permaneça no Rio de Janeiro. Caracteriza este período a consolidação dos procedimentos, e o acúmulo resultante da implementação dos mesmos. As atuais discussões da equipe técnica da CGMAC se direcionam para avaliação dos procedimentos consolidados e necessidade de revisão de alguns pontos, assim como a construção de procedimentos específicos para os PCAPs.

CONCLUSÃO

Os resultados parciais apontam para um conjunto de fatores convergentes que refletem na definição de procedimentos: conflitos ambientais junto aos (as) pescadores (as) artesanais envolvendo a intermediação do Ministério Público; qualificação da equipe técnica e permanência desta ao longo do tempo; e integração da equipe de analistas ambientais junto a outras unidades do IBAMA. As mudanças institucionais também refletiram positiva e negativamente ao longo do tempo.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, H. **Vulnerabilidade ambiental, processos e relações**. Comunicação ao II Encontro Nacional de Produtores e Usuários de Informações Sociais, Econômicas e Territoriais, FIBGE, Rio de Janeiro, 24/8/2006.

BRASIL. Lei nº6.938, de 31 de agosto de 1981. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6938.htm. Acesso em: 17/05/2018

BRASIL. Lei no 9.795, de 27 de abril de 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9795.htm>. Acesso em: 21/07/2018

BRASIL. Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA no 01, de 13 de julho de 2010. Disponível em: <<http://bit.ly/2m9lhdg>>. Acesso em: 18/11/2017

MINAYO, M. C. S. 2009. O desafio da pesquisa social. In: DESLANDES, S. F. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade** / Suely Ferreira Deslandes, Romeu Gomes; Maria Cecília de Souza Minayo (organizadora). 28. Ed. – Petrópolis, RJ: Vozes, 2009. ISBN 978-85-326-1145-1. p.9-29.

QUINTAS, J. S. Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente - 3ed. - Brasília: Ibama, 204 p. 2006

TRIVINOS, A. N. S. Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1987. 175 p.

PORTO, M, F, S. Complexidade, processos de vulnerabilização e justiça ambiental: um ensaio de epistemologia política. **Revista Crítica de Ciências Sociais**, Vol. 93, Junho, p.31-58, 2011.

PORTO, M, F, S; Martinez-Alier, J. Ecologia política, economia ecológica e saúde coletiva: interfaces para a sustentabilidade do desenvolvimento e para a promoção da saúde. **Cad. Saúde Pública**, p. 503-512, 2007.