



CONGRESSO BRASILEIRO
DE AVALIAÇÃO DE IMPACTO
Ética e Avaliação de Impacto Ambiental



Avaliação de impacto social: uma análise situada nos avanços e limites do licenciamento ambiental de atividades petrolíferas sobre comunidades pesqueiras

Tatiana Walter^a; Liandra Caldasso^a; Márcia Umpierre^a; Gracieli Trentin^a; Jéssica Fischer^a; Naila Takahashi^a

^aUniversidade Federal do Rio Grande/FURG – Campus São Lourenço do Sul
Av. Marechal Floriano, 2236, Centro. São Lourenço do Sul/RS 96170-000
E-mail: nucleomaress@gmail.com



Avaliação de impacto social: uma análise situada nos avanços e limites do licenciamento ambiental de atividades petrolíferas sobre comunidades pesqueiras.

RESUMO

Esta pesquisa tem como objetivo compreender o estado da arte da Avaliação de Impacto Social (AIS) quando de impactos sobre comunidades de pescadores artesanais no licenciamento ambiental federal das atividades petrolíferas. Financiada pelo Fundo Brasileiro para Biodiversidade (FUNBIO), aborda o conjunto de medidas que integra o licenciamento ambiental regular ou, que é parte dos Termos de Ajustamento de Conduta (TAC) para a Bacia de Campos e de Santos. Essa temática é objeto de esforço específico por parte dos analistas ambientais. Suas diretrizes têm sido motivadas por: i) a regionalização de caracterizações de forma a compreender os impactos sociais pontuais, cumulativos e sinérgicos, dado a alta concentração territorial da indústria petrolífera; ii) o delineamento de Programas de Educação Ambiental (PEAs) por Bacia Petrolífera, a partir de um referencial teórico-metodológico comum, capazes de mitigar e compensar os principais impactos sobre os grupos sociais definidos como vulneráveis. Assim, a pesquisa tem como corpus o conjunto de documentos envolvendo caracterizações, diagnósticos e medidas mitigadoras junto aos(as) pescadores(as) artesanais do estado do Rio de Janeiro. A fundamentação teórica ancorou-se na Ecologia Política associada à vertente da Educação Ambiental no Processo de Gestão. Esta base, formalmente adotada pelo licenciamento ambiental do IBAMA em 2005, volta-se à condução de processos pedagógicos destinados à diminuição da vulnerabilidade dos sujeitos e a sua maior intervenção nos processos decisórios sobre o ambiente. Os resultados preliminares denotam que as medidas têm resultado em maior compreensão dos impactos sociais sobre os(as) pescadores(as) artesanais. Apesar disto, a maioria dos diagnósticos e caracterizações não contempla o referencial teórico proposto, desconsiderando os fatores que consubstanciam maior vulnerabilidade, especialmente sobre a dinâmica social das comunidades que resulta na expropriação de determinados grupos. Apesar desta lacuna, a partir de 2010 devido à consolidação dos procedimentos destinados aos PEAs, há um melhor delineamento dos sujeitos das ações que intervêm nesta dinâmica. São iniciados projetos que tem como sujeito a comunidade pesqueira ou a família de pescador com ênfase aos diversos grupos que compõem a pesca – mulheres, jovens, pescadores de águas interiores e pescadores de alto mar – e projetos cujos sujeitos são grupos específicos da comunidade pesqueira (mulheres da cadeia produtiva de pescado e jovens das comunidades pesqueiras). Tal condição deflagra um olhar acurado acerca dos impactos sociais, dado que no período anterior, os projetos possuíam como sujeitos “a sociedade como um todo” ou, grupos vinculados à educação ambiental formal, sem correlacioná-los aos impactos gerados pela indústria.

PALAVRAS-CHAVE: Avaliação de Impacto Social; pesca artesanal; licenciamento ambiental, petróleo e gás.

TITLE

Social impact assessment: an analysis based on the advances and limits of the environmental licensing of oil activities on fishing communities

ABSTRACT

This study aims to understand the state of the art of Social Impact Assessment (SIA) concerning the impacts on communities of artisanal fishermen in the federal environmental licensing of oil industry activities. Funded by the Brazilian Biodiversity

Fund (FUNBIO), the study addresses the set of measures that integrate regular environmental licensing, including the Terms for the Adjustment of Conduct (TAC) for the Campos and Santos Basin. This is the object of specific effort on the part of environmental analysts. Their guidelines have been motivated by: i) regional characterizations in order to understand the punctual, cumulative and synergic social impacts, given the high territorial concentration of the oil industry; ii) the design of Environmental Education Programs (PEAs) by basin, based on a common theoretical-methodological framework, capable of mitigating and compensating the main impacts on social groups defined as vulnerable. Thus, the research has as corpus the set of documents involving characterizations, appraisals and mitigating measures for the artisanal fishermen of the state of Rio de Janeiro. The theoretical frame is based on the Political Ecology associated to the Environmental Education strand in the Management Process. This basis, formally adopted by the environmental licensing of IBAMA in 2005, addresses to the conduction of pedagogical processes aimed at reducing the vulnerability of the subjects and their greater intervention in the decision-making processes on the environment. Preliminary results indicate that the measures have resulted in a greater understanding of the social impacts on artisanal fishermen. Despite this, most of the appraisals and characterizations do not contemplate the proposed theoretical framework, disregarding the factors that constitute greater vulnerability, especially on the social dynamics of the communities that results in the expropriation of certain groups. In spite of this gap, due to the consolidation of the procedures for the PEAs in 2010, there is a better delineation of the subjects of the actions that intervene in this dynamic. Therefore some of the following projects are directed to the fishing community or the fisherman's family with emphasis on the various groups that make up the fishery - women, young people, inland fishermen and high seas fishermen - and projects whose subjects are specific groups of the fishing community (women in the fishing chain and young people in fishing communities). This condition triggers an accurate look at social impacts, in the previous period the projects had as subjects "society as a whole" or groups linked to formal environmental education, without correlating them to the impacts generated by the industry.

KEYWORDS: Social Impact Assessment; artisanal fishermen; environmental licensing; oil industry activities.

INTRODUÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

A partir da década de 1960, os movimentos sociais se articularam a debates intelectuais que buscavam novas bases para as Ciências Sociais, cujos esforços para a superação da dicotomia natureza-cultura se reverberaram sobre a crítica ambiental da sociedade industrial, emanada de um movimento simultaneamente político e acadêmico denominado "ecologia política" (Zhour, 2004, p. 211). Segundo Porto, a Ecologia Política:

tem servido como importante base teórica para o movimento da justiça ambiental ao enxergar como pano de fundo da atual crise social e ecológica a formação de hierarquias centralizadas de poder que se sustentam a partir de recursos não-locais, distanciados dos territórios onde vivem a maioria das comunidades e os ecossistemas que sofrem com os principais problemas decorrentes desta divisão. A Ecologia Política e o movimento pela justiça ambiental repensam questões sociais, econômicas e ambientais do atual modelo de desenvolvimento, incluindo a análise de que a produção e distribuição dos riscos ambientais recaem sobre as populações mais vulneráveis. (Porto, 2005, p. 834-835)

O que está posto pela Ecologia Política não se restringe a escassez dos recursos ambientais, havendo consenso sobre tal. Mas, sim, a necessidade de se pensar eticamente sobre a finalidade de tais recursos que são escassos (Acselrad, 2004). Para Acselrad (2010, p. 109), “a injustiça social e a degradação ambiental têm a mesma raiz”. Assim, “haveria que se alterar o modo de distribuição – desigual – de poder sobre os recursos ambientais e retirar dos poderosos a capacidade de transferir os custos ambientais do desenvolvimento para os mais despossuídos.”

Logo, a ecologia política propicia entender os riscos ambientais a partir das dinâmicas de poder envolvidas na dialética entre centro e periferia e as tendências históricas que propiciam ou revertam tendências de centralização social e hierarquização institucional, as quais estão na base das vulnerabilidades das populações mais expostas. Significa também propor e implementar estratégias de ação que reconfigurem as relações de poder em direção a sociedades mais justas, democráticas e ecologicamente sustentáveis (PORTO, 2005, p. 835). Nesse sentido, a política ambiental quando formulada intencionalmente com o compromisso de combater a injustiça ambiental, emerge potencialmente como uma questão de justiça distributiva, contribuindo com o enfrentamento da dimensão ambiental da desigualdade (LAYRAGUES, 2009).

Fazendo referencia aos projetos industriais homogeneizadores do espaço, no qual poderíamos inserir a atividade exploração e produção de petróleo, Zhouri (2008) argumenta que os mesmos são geradores de injustiças ambientais. Para essa autora “na medida em que, ao serem implementados, imputam riscos e danos às camadas mais vulneráveis da sociedade. Os conflitos decorrentes denunciam contradições em que as vítimas das injustiças ambientais não só são verdadeiramente excluídas do chamado desenvolvimento, mas assumem todo o ônus dele resultante” (ZHOURI, 2008, p. 105).

Na literatura internacional, Morgan (2012) destaca que o debate sobre Justiça Ambiental tem orientado debates acerca da avaliação de impacto ambiental, no sentido de ampliar a participação social nos processos decisórios e incorporar mecanismos e princípios que promovam a equidade ambiental. No Brasil, a compreensão sobre a inequidade ambiental e seus reflexos no processo decisório em relação ao ambiente orientam as bases para definição de Programas e Projetos de Educação Ambiental exigidos pelo IBAMA como condicionante do licenciamento ambiental (IBAMA, 2005; 2010), fato que estabelece, pelo próprio órgão ambiental, subsídios à Avaliação de Impacto Ambiental tendo como orientação à Ecologia Política.

Com base neste referencial, a pesquisa em tela visa compreender o estado da arte em torno da avaliação de impacto social sobre os(as) pescadores(as) artesanais quando do licenciamento ambiental de atividades de exploração e produção de petróleo e gás, especificamente as ações desenvolvidas na zona costeira do Rio de Janeiro. Tal recorte deve-se aos(as) pescadores(as) artesanais serem comumente considerados vulneráveis aos impactos das atividades marítimas de exploração e produção de petróleo e gás, devido ao encadeamento de impactos ambientais em terra e nos ambientes aquáticos (WALTER, ANELLO, 2012). Ao mesmo tempo, o estado do Rio de Janeiro detém a maior produção de petróleo offshore no país, sendo a atividade presente desde a década de 1960 no norte fluminense e sua porção sul fluminense é alvo recente da indústria, devido as descobertas de reservas do pré-sal e a expansão da atividade na Bacia de Santos.

METODOLOGIA

Os procedimentos foram orientados pela pesquisa social qualitativa. A análise documental envolveu a definição de um roteiro, elaborado a partir do referencial

teórico adotado e descrito em Walter *et al.* (2018). Em seguida, foi realizada a leitura dos projetos exigidos como parte dos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC para Bacia de Campos (Projeto de Caracterização Regional da Atividade Pesqueira) e para porção fluminense da Bacia de Santos (Projeto de Caracterização Socioeconômica da Pesca e Aquicultura); Diagnósticos Participativos dos Programas de Educação Ambiental da Bacia de Campos e Santos e; Censo Pesqueiro do PESCARTE. Cada um dos documentos analisados foi categorizado e as informações foram organizadas em banco de dados. Em novembro de 2018 foi aplicada a técnica de grupo focal, junto aos analistas ambientais do IBAMA responsáveis pela análise socioeconômica do licenciamento das atividades petrolíferas. Quando da sistematização e triangulação dos resultados, foram identificadas lacunas que foram sanadas a partir de entrevistas focalizadas. Adicionalmente, foram realizadas entrevistas com 3 coordenadores de Projetos de Educação Ambiental que encontram-se em execução na Bacia de Campos. As entrevistas foram transcritas e categorizadas. Dados e procedimentos foram triangulados de forma a dar coerência aos resultados.

RESULTADOS E DISCUSSÃO

As análises aqui expostas estão orientadas sob duas perspectivas. Em primeiro, no que tange ao conteúdo escrito nos relatórios. Questiona-se se os mesmos possibilitam – por meio de sua leitura – maior capacidade de decisão e maior conhecimento dos impactos da indústria petrolífera sobre os(as) pescadores(as) artesanais. Em segundo, se os processos técnicos conduzidos resultou em qualificação do licenciamento ambiental. Assume-se que a coleta e análise de informações por distintas equipes técnicas com qualificações e experiências diferenciadas e acompanhamento por parte do órgão ambiental resulta em aprendizagem, conhecimento e maior capacidade na concepção de procedimentos/diretrizes e de medidas mitigadoras junto aos pescadores(as) artesanais.

Destaca-se que a condução de quatro diagnósticos participativos e duas caracterizações regionais sobre as comunidades pesqueiras envolvendo Bacia de Campos e de Santos é oriunda de um esforço adicional do órgão ambiental, sendo exigidos como parte dos Termos de Ajustamento de Conduta – TAC previstos para regularização da atividade na primeira década do ano 2000. Especialmente os diagnósticos participativos são oriundos das diretrizes estabelecidas em 2005 para os Programas de Educação Ambiental e orientadoras de Projetos de Educação Ambiental¹ no contexto do licenciamento ambiental que se constituem medidas mitigadoras (IBAMA 2005; 2010). Em seu conjunto – envolvendo distintos processos metodológicos – este conjunto de diagnósticos e caracterizações destinava-se a compreender melhor os impactos da indústria petrolífera sobre os(as) pescadores(as) artesanais.

Paralelamente, devido a grande concentração territorial da atividade petrolífera, os projetos foram delineados de forma regionalizada, destinados à compreensão de

¹ Destaca-se que o Programa de Educação Ambiental é delineado para cada Bacia Petrolífera e de responsabilidade do IBAMA. Sua orientação ocorre por meio de um diagnóstico participativo. Os projetos de educação ambiental são ações que compõem o programa com sujeitos e linha de ação pré-definida, sendo cada projeto de educação ambiental condicionante de cada uma das licenças ambientais. São de responsabilidade do empreendedor, mas sob orientação do IBAMA o que envolve seu acompanhamento após concessão da licença. A decisão sobre o sujeito da ação educativa e as ações do projeto ocorre por meio da apresentação de um Plano de Trabalho por parte do empreendedor que teoricamente utiliza o diagnóstico participativo. Este é analisado e aprovado pelo corpo técnico do IBAMA (IBAMA, 2010).

impactos pontuais, sinérgicos e acumulativos, possibilitando maior capacidade analítica pelo órgão ambiental.

Entretanto, o processo de implementação de tais projetos foi, em geral, moroso. Seja, em virtude de questões contratuais, seja em relação à tomada de decisão sobre a viabilidade ambiental de novos empreendimentos e definição de medidas mitigadoras que dependiam dos diagnósticos. Fato que se reverberou em definição de ações de projetos e de sujeitos do processo pedagógico ainda sem os resultados dos diagnósticos e caracterizações, mas em diálogo com estes.

Outro problema identificado foi que a maior parte dos relatórios e documentos analisados apresentam informações sobre a pesca artesanal genéricas e descritivas, carecendo de referencial teórico e de análises. Conseqüentemente, a análise por meio dos documentos não possibilita maior compreensão sobre os impactos gerados pela indústria petrolífera sobre o modo de vida dos(as) pescadores(as) artesanais. Tampouco foi possível compreender aspectos constitutivos da vulnerabilidade deste grupo, impactos cumulativos e sinérgicos.

No que tange ao diagnóstico participativo, cujo objetivo era subsidiar a definição dos sujeitos da ação educativa e os conteúdos centrais ao processo de ensino-aprendizagem, os relatórios são insuficientes à compreensão da vulnerabilidade, sendo muito descritivos e genéricos. Neste sentido, as entrevistas revelam que a definição dos sujeitos, pelos proponentes e aprovadas pelos analistas ambientais, ocorreu a partir do conhecimento prévio da região, em diálogo com as ações que estavam sendo conduzidas, ou da experiência das equipes responsáveis pelo delineamento dos Projetos de Educação Ambiental em outras regiões.

E, em todos eles, a primeira etapa envolveu um novo esforço de diagnóstico, mais sucinto e focado na realidade dos sujeitos definidos. O Censo Pescarte, realizado em 2014, também foi parte deste esforço, contudo, se constituiu uma etapa de pesquisa social mais ampla e contundente e cujos resultados estão associados a uma base teórica e dão sustentação a um número maior de análises, ainda em andamento. Neste sentido, o Censo revelou uma condição grave de insegurança alimentar dos pescadores na região e sobre a questão da saúde. Bem como, deu visibilidade aos pescadores(as) artesanais das lagoas, que até então não eram reconhecidos como grupos impactados.

Destaca-se, contudo, que tanto os diagnósticos como as caracterizações possibilitaram maior compreensão dos impactos por parte dos analistas ambientais, em especial, por demandarem maior imersão sobre a realidade da região como por conta do acompanhamento *in loco* dos projetos. Também possibilitou o aprendizado e a qualificação de integrantes das equipes técnicas executoras contribuindo para qualificação daqueles que atualmente conduzem os projetos de educação ambiental. Mas, de maneira geral, o estado da arte sobre o conhecimento acerca dos impactos da indústria petrolífera sobre a atividade pesqueira ainda apresentam lacunas que poderiam ter sido sanadas por meio deste esforço. No que tange as medidas mitigadoras, em especial, os Projetos de Educação Ambiental, verifica-se que após 2010, com a institucionalização dos Programas de Educação Ambiental por Bacia (IBAMA, 2010) e definição de diretrizes, foram iniciados projetos que possuem os(as) pescadores(as) artesanais como sujeitos da ação educativa, estabelecendo um maior protagonismo e visibilidade a este grupo, ou a segmentos deste. Ênfase é dada ao Projeto FOCO que explicitou a realidade das mulheres da cadeia produtiva da pesca e ao Projeto REMA, que atua junto aos jovens das comunidades pesqueiras.

CONCLUSÃO

A condução de caracterizações regionais sobre a atividade pesqueira e de diagnósticos participativos, ao longo do litoral do Rio de Janeiro, se constituíram

etapas importantes para compreensão da realidade das comunidades pesqueiras e dos impactos gerados pela indústria petrolífera junto aos(as) pescadores(as) artesanais. Em especial, no que tange ao acúmulo de conhecimento por parte dos analistas ambientais e maior protagonismo destes na definição de procedimentos e diretrizes acerca das medidas mitigadoras. Também possibilitou a formação de quadro técnico na região qualificado para atuar junto a tais comunidades. Contudo, o registro documental deste processo não apresenta a mesma qualidade, carecendo de análises mais substanciais e sob uma perspectiva relacional, ou seja, que compreende os impactos gerados aos pescadores artesanais e os elementos que geram sua vulnerabilidade aos impactos e compreensão sobre a (in)equidade ambiental.

AGRADECIMENTOS

Agradecemos pelo apoio a esta pesquisa do Fundo Brasileiro da Biodiversidade – FUNBIO em virtude do Programa “Pesquisa Marinha e Pesqueira” no âmbito do Termos de Ajustamento de Conduta – TAC de responsabilidade da Empresa Chevron conduzido pelo Ministério Público Federal – MPF enquanto medida compensatória.

REFERÊNCIAS

- ACSELRAD, Henri. Justiça Ambiental – ação coletiva e estratégias argumentativas. In: ACSELRAD, H.; Herculano, S.; Pádua, J. A. (Orgs.) **Justiça Ambiental e Cidadania**. Niterói/RJ: Editora UFF, 2004. p. 23-40.
- IBAMA. **Orientações Pedagógicas do IBAMA para elaboração e implementação de Projetos de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural**. 17p, 2005. Disponível em: <http://www.ibama.gov.br>. Acesso em 20 ago. 2017.
- IBAMA. **Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 001/10**. Programas de Educação Ambiental: 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. 35p, 2010.
- LAYRARGUES, P. P. Educação Ambiental com compromisso social: o desafio da superação das desigualdades. In: **Repensar a educação ambiental: um olhar crítico**. LOUREIRO, C. F. B.; LAYRARGUES, P. P.; CASTRO, R. S de. (Orgs.). São Paulo: Cortez, p. 11-31. ISBN 978-85-249-1502-4, 2009.
- MORGAN. R. K. Environmental impact assessment: the state of the art. **Impact Assessment and Project Appraisal**, Vol. 30, No. 1, March 2012, 5–14
- PORTO, M.F. Saúde do trabalhador e o desafio ambiental: contribuições do enfoque ecossocial, da ecologia política e do movimento pela justiça ambiental. **Ciência e Saúde Coletiva**: 10 (4), 2005. p. 829-839.
- WALTER, T.; ANELLO, L. F. S. A Educação Ambiental Enquanto Medida Mitigadora e Compensatória: uma reflexão sobre os conceitos intrínsecos na relação com o Licenciamento Ambiental de Petróleo e Gás tendo a pesca artesanal como contexto. **Revista Ambiente & Educação**. Rio Grande, v.17(1), p.73-98, 2012.
- WALTER, T.; UMPIERRE, M.B.; FISCHER, J.; LONGARAY, A. Educação no Processo de Gestão Ambiental: uma leitura sobre os(as) pescadores(as) artesanais enquanto sujeitos do processo educativo. **Anais do IX Encontro e Diálogos com a Educação Ambiental**, Rio Grande/RS, 714-726, 2018.
- ZHOURI, Andréa. Resenha "**A Re-volta da Ecologia Política**" **Conflitos Ambientais no Brasil**. **Ambiente & Sociedade** – Vol. VII nº. 2 jul./dez. 2004, p. 211-213.
- ZHOURI, A.. Justiça ambiental, diversidade cultural e accountability. Desafios para a governança ambiental. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, vol. 23, núm. 68, out/2008, p. 97-107.