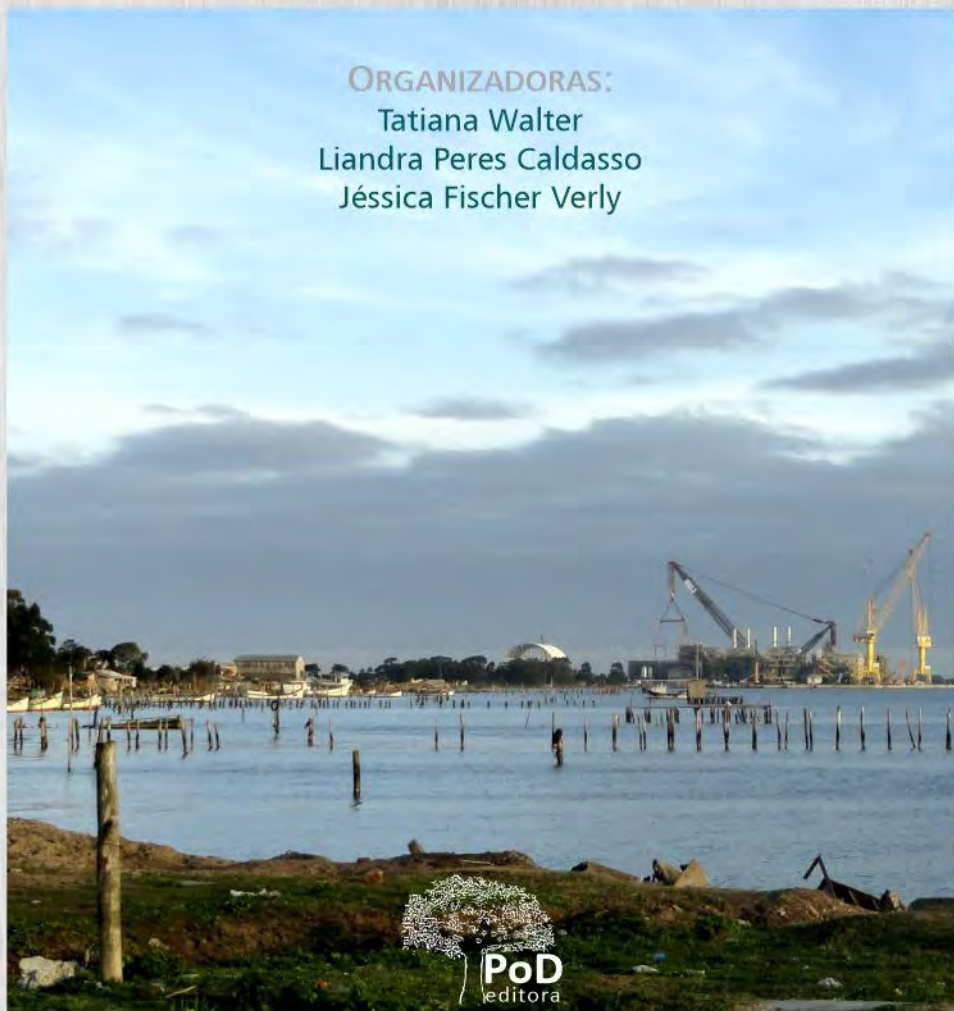


AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS SOB UMA PERSPECTIVA CRÍTICA:

reflexões a partir dos impactos da cadeia produtiva de petróleo
sobre pescadores e pescadoras artesanais

ORGANIZADORAS:

Tatiana Walter
Liandra Peres Caldasso
Jéssica Fischer Verly



Realização:



A realização do Projeto Impactos na Pesca é uma medida compensatória estabelecida pelo Termo de Ajustamento de Conduta de responsabilidade da empresa Petrorio, conduzido pelo Ministério Público Federal – MPF/RJ, com implementação do Fundo Brasileiro para a Biodiversidade – Funbio

AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS SOB UMA PERSPECTIVA CRÍTICA:

reflexões a partir dos impactos da cadeia produtiva de petróleo
sobre pescadores e pescadoras artesanais



Tatiana Walter
Liandra Peres Caldasso
Jéssica Fischer Verly

**AVALIAÇÃO DE IMPACTOS AMBIENTAIS
SOB UMA PERSPECTIVA CRÍTICA:**

reflexões a partir dos impactos da cadeia produtiva de petróleo
sobre pescadores e pescadoras artesanais



Rio de Janeiro
2023



Os AUTORES responsabilizam-se inteiramente pela originalidade e integridade todo do conteúdo desta OBRA, bem como isentam a EDITORA de qualquer obrigação judicial decorrente de violação de direitos autorais ou direitos de imagem nela contida e declaram, sob as penas da Lei, ser de sua única e exclusiva autoria.

Avaliação de impactos ambientais sob uma perspectiva crítica: reflexões a partir dos impactos da cadeia produtiva de petróleo sobre pescadores e pescadoras artesanais

Copyright © 2023, Tatiana Walter, Liandra Peres Caldasso,
Jéssica Fischer Verly

Todos os direitos são reservados no Brasil

Impressão e Acabamento:

Pod Editora

Rua Imperatriz Leopoldina, 8 – sala 1110 – Pça Tiradentes

Centro – 20060-030 – Rio de Janeiro

Tel. 21 2236-0844 • atendimento@podeditora.com.br

www.podeditora.com.br

Projeto gráfico: *Pod Editora*

Revisão de conteúdo: *Andrine Longaray da Silva; Gracieli Trentin; Jéssica Fischer Verly; Liandra Peres Caldasso; Luceni Hellebrandt; Mônica Armond Serrão; Naila de Freitas Takahashi; Natália Barreto Guimarães Rosa; Raquel Dumith; Roxana Ruiz Buendía; Silvia Alicia Martinez; Yuri Walter.*

Revisão ortográfica e gramatical: *Andrine Longaray da Cristiana Silva Souza; Laís Marx Umpierre*

Diagramação: *Victor Pilar*

Nenhuma parte desta publicação pode ser utilizada ou reproduzida em qualquer meio ou forma, seja mecânico, fotocópia, gravação, etc. — nem apropriada ou estocada em banco de dados sem a expressa autorização dos autores.

**CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO NA PUBLICAÇÃO
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ**

A963

Avaliação de impactos ambientais sob uma perspectiva crítica : reflexões a partir dos impactos da cadeia produtiva de petróleo sobre pescadores e pescadoras artesanais / organização Tatiana Walter, Liandra Peres Caldasso, Jessica Fischer Verly. - 1. ed. - Rio de Janeiro : Pod, 2023.

274 p. : il. ; 21 cm.

Inclui bibliografia e índice

ISBN 978-65-5947-247-5

1. Pesca artesanal - Brasil. 2. Petróleo - Aspectos ambientais. 3. Pesca - Aspectos ambientais - Brasil. I. Walter, Tatiana. II. Caldasso, Liandra Peres. III. Verly, Jessica Fischer.

23-86166

CDD: 305.9639281

CDU: 316:639.2(81)



Autoras e Autores desta obra

Alfredo Alejandro Gugliano Licenciado em História/UFRGS; doutor em Sociologia e Ciência Política/Universidad Complutense de Madrid. Professor Departamento de Ciência Política da UFRGS. E-mail: alfredogugliano@hotmail.com

Andrine da Silva Longaray. Tecnóloga em Gestão Ambiental/FURG; Licenciada em Pedagogia/Uniassevi. Pesquisadora do Laboratório MARéSS. E-mail: andrinelongaray@gmail.com

Carlos Alberto Seifert Jr. Oceanólogo/FURG; doutor em Políticas Públicas/UFRGS. Pesquisador do Laboratório Maréss, Professor da FURG e membro do Grupo de Pesquisa Processos Participativos na Gestão Pública. E-mail: casjrjaja@gmail.com

Cristiano Quaresma de Paula. Graduado em Geografia pela FURG. Doutor em Geografia pela UFRGS. Docente do ICHI da FURG. Coordenador do Núcleo de (R)Existências Ambientais e Territoriais (R)EAT. cqpgeo@gmail.com

Daniel de Oliveira d'El Rei Pinto. Geógrafo/UFF; mestre em Oceanografia/Universidad de Cádiz (Espanha). Diretor Habitat Consultoria Geoambiental. E-mail: daniel@habita-geo.com.br

Diego Carvalho Belo. Bacharel em Ciências Sociais/UENF; doutor em Sociologia Política/UENF. Atuou no como pesquisador de pós-doutorado no Projeto "Mulheres na Pesca: mapa de conflitos socioambientais nas regiões norte fluminense e baixadas litorâneas". E-mail: carvalharbelo@gmail.com

Fernanda Pacheco Huguenin. Cientista Social/UENF; doutora em Antropologia Social/UNB. Atuou como pesquisadora de pós-doutorado (UENF) no projeto "Mulheres na Pesca: mapa de conflitos socioambientais nas regiões norte fluminense e baixadas litorâneas. E-mail: fernandahuguenin@outlook.com

Gabriel Henrique Silva das Dôres. Bacharelado em Agroecologia/FURG. Bolsista de Iniciação Científica do Laboratório MARéSS. E-mail: gabrielhenriquedores@gmail.com

Gracieli Trentin. Licenciada em Geografia/UFSM; doutora em Ciências (área de análise ambiental e dinâmica territorial)/UNICAMP. Pesquisadora do Laboratório MARéSS e Professora da FURG. E-mail: gracieli.trentin@gmail.com

Jéssica Fischer Verly. Tecnóloga em Gestão Ambiental/FURG; especialista em educação ambiental/FURG; mestre em Gerenciamento Costeiro/FURG. Pesquisadora no Laboratório MARéSS. E-mail: jessicafischerv@gmail.com

Joao Luiz Nicolodi. Geógrafo/UFRGS; doutor em Geologia Marinha/CECO-UFRGS. Pesquisador do Grupo de Ações Integradas em Gerenciamento Costeiro - GAIGERCO e professor da FURG. E-mail: joanicolodi@furg.br

Juliana Conti Hübner. Tecnóloga em Gestão Ambiental/FURG. Pesquisadora do Laboratório MARéSS. E-mail: juh_hubner@hotmail.com

Kelen Rodrigues da Veiga. Bióloga e Gestora Ambiental; mestra em Biologia de Ambientes Aquáticos Continentais/FURG. Pesquisadora do projeto Impactos na Pesca; Pesquisadora no Refúgio de Vida Silvestre Ilha dos Lobos. E-mail: rveiga.kelen@gmail.com

Liandra Peres Caldasso. Economista/FURG; doutora em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/UFRJ. Pesquisadora do Laboratório MARéSS e Professora da FURG. E-mail: liandra.caldasso@gmail.com

Luceni Hellebrandt. Bacharel em Ciências Sociais/UFPel; doutora em Ciências Humanas/UFSC. Pesquisadora no NAVI/UFSC e MARÉSS/FURG. E-mail: luceni.hellebrandt@gmail.com

Marcia Borges Umpierre. Contadora/FURG; Doutora em Educação Ambiental/FURG. Pesquisadora do Laboratório MARÉSS e Docente da FURG. E-mail: mbumpierre@furg.br

Naila de Freitas Takahashi. Geógrafa/Unicamp; mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento/UFRJ. Pesquisadora do Laboratório MARÉSS. E-mail: nai-laft@gmail.com

Patricia Rodin. Bióloga/UFRJ; doutora em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ. Analista ambiental da Coordenação de Produção de petróleo e gás, DILIC/IBAMA. E-mail: patriciarodin@gmail.com

Ricardo Alfredo Demarco Vitolla. Gestor Ambiental/ FURG; mestre em Gerenciamento Costeiro/FURG. Pesquisador/Bolsista IAI. E-mail: rvitolla@gmail.com

Roxana Ruiz Buendía. Licenciada em Manejo Sustentável de Zonas Costeiras/Universidade Nacional Autónoma do México; mestra em Gerenciamento Costeiro/FURG; doutoranda em Estado e Sociedade/Universidade Federal do Sul da Bahia. E-mail: roxana.ruiz.buendia@gmail.com

Silvia Alicia Martínez. Professora em Ciências de la Educación/ ISFD Mar del Plata, Argentina; doutora em Educação/PUC-Rio. Professora Associada da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. Líder do Grupo de Pesquisa: Educação, sociedade e região/CNPq e coordenadora do projeto Mulheres na Pesca. E-mail: silviam@uenf.br

Suelen Ribeiro de Souza. Licenciada em História/ UNIFSJ; Doutora em Políticas Sociais/UENF; E-mail: suelenrs_16@hotmail.com

Tatiana Walter. Oceanóloga/FURG; doutora em Ciências Sociais/UFRRJ. Pesquisadora do Laboratório MARÉSS, Docente do Instituto de Oceanografia da Universidade Federal do Rio Grande (FURG). tatianawalter@gmail.com

Yuri Walter. Engenheiro de Materiais/UFSCar; doutor em Engenharia, Ciência e Tecnologia dos Materiais/UFRGS. Coordenador do Laboratório de Engenharia do Produto e professor do CEUNES/UFES. E-mail: yuri.walter@ufes.br

4 Derramamentos de óleo na zona costeira e marinha do Brasil: avanços e retrocessos da institucionalização das políticas públicas de prevenção e controle

Carlos Alberto Seifert Jr.
Tatiana Walter
João Luiz Nicolodi
Alfredo Alejandro Gugliano

4.1 Introdução

A proposta deste texto é analisar como o tema das medidas de prevenção aos desastres decorrentes de derramamento de óleo foram tratados pelos governos democráticos eleitos no Brasil a partir de 1995. Em janeiro de 1995, inicia-se o governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, que representou um marco importante no processo de reorganização das políticas públicas brasileiras e sua adequação a muitas das diretrizes de agências econômica multinacionais.

Entretanto, em 2019, o maior derramamento de óleo da história do país expôs as fragilidades políticas e institucionais, as suas graves consequências socioambientais e riscos à saúde pública (MAGRIS; GIAR-RIZZO, 2020; PENA *et al.* 2020; SOARES *et al.*, 2020a; SOARES *et al.*, 2020b; ESCOBAR, 2019). Pena *et al.* (2020) aponta para mais de 4.000 km de linha de costa afetados, atingindo 11 estados do Nordeste e Sudeste brasileiro, 120 municípios e 724 localidades, entre 30 de agosto e 22 de novembro, caracterizando o mais extenso derramamento de óleo já registrado na história do Brasil, na bacia oceânica sul Atlântica e em regiões tropicais do mundo. Todavia, até o presente momento as investigações ainda divergem sobre a origem do produto que gerou tamanho desastre.

Diante dessa tragédia, Soares (2020a) aponta uma profunda inércia do governo federal brasileiro frente à necessidade urgente de coordenação com organizações não governamentais, militares, sociedade civil, estados e municípios brasileiros. O autor destaca ainda que a descoordenação ampliou os danos ecológicos, econômicos e sociais do derramamento, uma vez que falhas de comunicação e a falta de informações levaram as autoridades a subestimar os impactos. O governo federal demorou mais de um mês para responder ao derramamento e, apesar da magnitude do evento, não reconheceu a escala e importância nacional da catástrofe, conforme apontado por ação ajuizada pelo Ministério Público Federal.

Derramamentos de óleo na zona costeira e marinha do Brasil...

Até o momento, pouco se detalhou quanto aos aspectos políticos e institucionais que podem ter agravado o desastre e seus efeitos, o que reforça as severas críticas à política ambiental do governo do Presidente Jair Bolsonaro. Sobre a estratégia governamental na área ambiental ficou notória a frase do Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, na reunião interministerial de abril de 2020¹:

“Então, para isso, precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de Covid, e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. (...) Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação”.

A fala do Ministro Salles tem múltiplos significados. Além da tentativa de exploração política da crise pandêmica, visando a atender às necessidades governamentais, demonstra a intenção de flexibilizar as normas e aspectos relativos à regulação ambiental no país, beneficiando setores específicos da economia, como o agronegócio e a mineração. Também aponta para a possibilidade de manipulação da opinião pública por meio do ocultamento de informações. Tal atitude revela apenas parte do problema, uma vez que, desde o início do governo Bolsonaro, assistimos ao desmonte deliberado das políticas ambientais do Estado brasileiro, com todas as suas repercussões.

Ao tratar do desmonte das políticas ambientais, este texto centra-se no processo de institucionalização da política de prevenção e controle de derramamentos de óleo, que tem como marco inicial o ano de 1997, com a quebra do monopólio de exploração de petróleo no Brasil pela Petrobras. Com essa finalidade, apresentamos os principais elementos que traçaram a institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil no período 1997-2020, assim como a consequente desestruturação dessa política pública.

Os resultados dos derramamentos de óleo frequentemente são devastadores. Dentre os segmentos populacionais mais afetados pelos danos ambientais em zonas costeiras e marinhas, destacam-se as comunidades de pescadores artesanais, por apresentar a maior vulnerabilidade em função da dependência em relação aos recursos costeiros e marinhos. As comunidades pesqueiras artesanais dependem dos ambientes naturais para geração de renda e segurança alimentar e não dispõem de reservas monetárias suficientes que tornem possível superar a falta de renda da pesca no caso de um derramamento de óleo.

A fim de compreender o cenário político e as responsabilidades públicas no contexto do derramamento de 2019, neste texto, desenvolvemos uma retrospectiva das ações governamentais na área, procurando compreender como

¹ A reunião teve o sigilo quebrado pelo Supremo Tribunal Federal (STF), em virtude de denúncias feitas pelo ex-Ministro da Justiça, Sérgio Moro, relativas à interferência política do Presidente sobre a Polícia Federal. Por sua vez, a liberação da reunião acabou revelando algumas estratégias adotadas pelo governo quanto à agenda ambiental, reforçando alguns aspectos já levantados pela literatura científica sobre o tema.

o processo de institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo no país deu-se ao longo do tempo. Será analisada a política atual, comandada pelo governo de Jair Bolsonaro (2018-atual), assim como aquelas promulgadas nas outras quatro gestões anteriores: Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002); Governo Lula (2003-2010); Governo Dilma Rousseff (2011-2016); e, finalmente, Governo Michel Temer (2016-2018).

Em termos metodológicos, o presente texto foi realizado a partir de análise documental e revisão da legislação pertinente à institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil, para as quais foram realizadas um conjunto de entrevistas com atores-chave no processo entre 2010 e 2012. Posteriormente, foram realizados novos procedimentos de análise documental, incluindo também atualização da legislação aplicável e comunicações diretas com atores-chaves.

Em detalhe, a pesquisa incluiu um processo de revisão documental e da legislação ambiental brasileira, bem como aplicação de vinte entrevistas semiestruturadas com atores que atuam ou atuaram na temática. Para escolha dos entrevistados, foram identificadas as instituições que apresentam competência de atuação no tema e, posteriormente, selecionados os atores que ocupam ou ocuparam cargos de articulação entre os processos decisórios e atuação técnica no exercício burocrático dessas instituições.

As informações também foram obtidas por meio de análise documental, revisão da legislação e breves comunicações diretas com integrantes e ex-integrantes da burocracia que atuam ou atuaram na agenda ambiental do petróleo (incluindo instituições da política energética e defesa). Assim, mostra-se um panorama da institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo no país, buscando relacionar esse processo aos fatores que possam ter impulsionado a mesma.

Através das análises realizadas busca-se compreender os processos institucionais que contribuíram com as limitações na contenção do mais extenso derramamento de óleo em zonas costeiras tropicais do mundo, em 2019, assim como alertar sobre possíveis danos irreversíveis às comunidades que vivem e trabalham nessas regiões.

4.2 Primeiros passos da institucionalização da prevenção e controle de incidentes com óleo: o governo Cardoso (1995-2002)

As atividades petrolíferas no espaço marinho iniciaram em 1968 no Brasil, ano em que foi realizada a primeira descoberta de petróleo no mar, no Campo de Guaricema, no estado de Sergipe. Já a produção *offshore* - em águas profundas - deu-se em 1984, no Campo de Albacora, na Baía de Campos. A partir disso, as atividades petrolíferas evoluíram no país, a ponto de firmar a Petróleo Brasileiro S.A. (Petrobras) como uma das

Derramamentos de óleo na zona costeira e marinha do Brasil...

lideranças no cenário mundial da atividade petrolífera *offshore* (ORTIZ NETO E COSTA, 2007).

A Petrobras, até 1997, desempenhou suas atividades sob uma condição de monopólio, em uma perspectiva de exercício autorregulado. Em face da inexistência de um agente exógeno regulador, muito do que se desempenhava, em termos de controle ambiental, era conduzido pela própria empresa, estabelecendo seus próprios critérios e procedimentos, configurando uma grave lacuna ao efetivo de controle estatal sobre a produção de petróleo e gás.

Essa questão passou a ser revista por meio da Lei Federal 9.478/1997 (Lei do Petróleo), a qual quebrou o monopólio da Petrobras em relação às atividades petrolíferas no país, dando início à regulação econômica e ambiental do setor. Esse foi o marco inicial da institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo no país que se seguiu por vários governos. A seguir, o Quadro 1 apresenta os principais aspectos que marcaram os diferentes governos até o desastre de 2019. Tais aspectos sintetizam os elementos que serão detalhados ao longo do texto.

Quadro 1 - Governos e aspectos-chave à prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil

Governo	Período	Aspectos-chave
Fernando Henrique Cardoso	1997 - 2000	Inicia a regulação do setor petrolífero no Brasil
	2000 - 2002	Surge uma política específica para prevenção e controle de incidentes com óleo no Brasil
Luís Inácio Lula da Silva	2003 - 2007	O ensaio para um planejamento ambiental nas atividades marítimas de petróleo
	2007 - 2011	A descoberta do pré-sal: um novo horizonte ao setor petrolífero brasileiro
Dilma Rousseff	2012 - 2013	O Plano Nacional de Contingência à luz do primeiro leilão de exploração do pré-sal
Dilma Rousseff Michel Temer	2013 - 2018	Crises econômicas e políticas: o caminho à fragilização da prevenção e controle
Jair Bolsonaro	2019...	Caminho aberto para o maior derramamento de óleo no país

Fonte: Elaboração Própria.

Grande parte da relevância da Lei do Petróleo relaciona-se à institucionalização da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) – implementada no ano seguinte à norma –, do Conselho Nacional de Política Energética (CNPE) e à disposição de participações governamentais em contratos de concessão dos blocos definidos pelo CNPE, com destaque à “participação especial”. Esse último aspecto é de suma importância para o tema, definindo por muito tempo uma fonte de recursos relevante à formulação e implementação das políticas e respectivos instrumentos voltadas à gestão ambiental do petróleo, incluindo aqueles afetos à prevenção e controle de derramamentos de óleo, conforme expressado pela Lei do Petróleo. Em 1998, promulgaram-se mais dois decretos relacionados à internalização de Convenções Internacionais: O Decreto 2.508/1998, incorporando ao ordenamento jurídico nacional a *International Convention for the Prevention of Pollution from Ships*, juntamente com seus posteriores Protocolos, Emendas, e Anexos Opcionais (MARPOL 73/78); e o Decreto 2.870/1998, referente à *International Convention on Oil Pollution Preparedness, Response and Co-operation* (OPRC/90).

Ao se constituir como a primeira grande convenção sobre o tema, a MARPOL 73/78 foi um marco, a partir do qual se sucederam inúmeras regulamentações. Igualmente importante, a OPRC/90 além de atribuir as obrigações das Partes (Estados signatários da Convenção), prevê a elaboração de uma série de instrumentos de gestão para prevenção e controle de incidentes com óleo, como os Planos de Emergência para Poluição por Óleo e a Cooperação Internacional entre as Partes Signatárias na resposta aos incidentes de grandes proporções ou impactos, entre outros aspectos. É importante salientar que a OPRC/90 constituiu a primeira norma que trouxe o Plano Nacional de Contingência (PNC) ao ordenamento jurídico brasileiro.

Também no ano de 1998, a instituição da Lei Federal 9.605/1988 (Lei de Crimes Ambientais) teve um importante papel ao tipificar como crime ambiental, em seu Art. 54º, o lançamento de “óleos ou substâncias oleosas, em desacordo com as exigências estabelecidas em leis ou regulamentos”. Desse modo, tal lei definiu como passível de punição “aquele que deixar de adotar, quando assim o exigir a autoridade competente, medidas de precaução em caso de risco de dano ambiental grave ou irreversível”, institucionalizando, assim, aspectos coercitivos ao assunto.

Dois anos após a quebra do monopólio da Petrobras, implementa-se o Escritório de Licenciamento das Atividades de Petróleo e Nuclear (ELPN), subordinado à Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILIC) no âmbito do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), autarquia executora da Política Nacional do

Meio Ambiente (PNMA), vinculada ao Ministério do Meio Ambiente (MMA).

O ano de 2000 foi importante, devido à reação da sociedade ao derramamento de óleo na Baía de Guanabara, no estado do Rio de Janeiro, proveniente de um duto da Petrobras. A partir desse derramamento – e em razão de toda a sua repercussão social, ambiental, política, econômica e midiática à época –, desenvolveu-se praticamente toda a legislação específica dedicada à temática. Logo após o derramamento, a Resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) 265/2000 forçou uma avaliação dos aspectos de prevenção e controle dos incidentes com óleo no país. Em decorrência disso, aprovou-se a Lei Federal 9.966/2000 - a Lei do Óleo, considerada um instrumento jurídico complementar à MARPOL 73/78 e à OPRC/90, representando novo ponto de partida a toda regulamentação específica dedicada ao tema. No mesmo ano, foi também aprovada a Resolução CONAMA 269/2000, regulamentando o uso de dispersantes químicos em derrames de óleo no mar, e a Portaria ANP 14/2000 – revogada, sendo vigente a Resolução ANP 44/2009 –, que estabeleceu os procedimentos para comunicação de acidentes de natureza operacional e liberação acidental de poluentes, a serem adotados pelos concessionários e empresas.

Contudo, a promulgação das normas não se mostrou suficiente à prevenção desses incidentes e, em 2001, outro desastre agitou novamente o cenário político-institucional: a explosão e afundamento da plataforma de exploração da Petrobras, P-36, a maior plataforma de exploração de petróleo do mundo à época. Esse foi o primeiro derramamento de óleo de maior proporção associado às plataformas de exploração e produção de petróleo no país, envolvendo o óbito de 11 trabalhadores da plataforma.

Em decorrência disso, a ANP e a Diretoria de Portos e Costas (DPC), vinculada à Marinha do Brasil (Autoridade Marítima), passaram a firmar convênios e termos de cooperação, em função da falta de capacidade fiscalizatória da ANP (DOU, 2012). Tais convênios e termos de cooperação passaram a ser celebrados, entre a DPC da Marinha e a ANP, desde 2002, de modo que, na figura da Capitania dos Portos (CP), a Marinha do Brasil passou a averiguar, além de suas atribuições usuais, as questões de competência da ANP. Da mesma forma, em 2001 também foi regulamentado, por meio da Resolução CONAMA 293/2001 – revogada posteriormente pela Resolução CONAMA 398/2008 –, o Plano de Emergência Individual (PEI). Nesse mesmo ano, o Tribunal de Contas da União (TCU) publicou o Primeiro Relatório de Auditoria (DOU, 2001b), apontando falhas na ANP em diversos aspectos.

4.3 Um Novo Ciclo de Políticas: Os Governos Lula e Rousseff (2003-2016)

No ano de 2003, com o Governo Lula, quatro aspectos tiveram destaque: 1) a promulgação do Decreto 4.871/2003, que trata dos Planos de Área - PA, instrumento derivado da Lei do Óleo; 2) o estabelecimento de quatro Normas da Autoridade Marítima – NORMAM, sobre inspeções e estabelecimento de inquéritos, bem como, procedimentos a serem adotados nas instalações de exploração e produção de petróleo; 3) o segundo Relatório de Auditoria do TCU (Relatório TC 015.17), com apontamentos acerca da relação entre as Políticas Ambiental e Energética e; 4) a instituição da Resolução do CNPE 08/2003, a qual define diretrizes para a licitação de blocos exploratórios.

Após os desastres ocorridos em 2000 e 2001, o TCU passou a ser mais atuante, assumindo um papel como órgão de controle para a agenda, impulsionando a institucionalização do tema. Destaca-se que o Relatório TC 015.174 (DOU, 2003) foi um dos grandes aspectos-chave no processo de institucionalização em destaque, assinalando sobre: a necessidade de se concatenar a política ambiental com a política energética; fortalecimento do licenciamento ambiental; e uso adequado de fontes orçamentárias para o tema.

Uma das grandes consequências da auditoria foi o estabelecimento da Resolução CNPE 08/2003. Tal norma elencou, entre suas diretrizes, a seleção de áreas para licitação e a adoção de eventuais áreas de exclusão por restrições ambientais, sustentadas em manifestação conjunta da ANP, do IBAMA e de Órgãos Ambientais Estaduais. No que tange ao licenciamento ambiental, o Relatório também explicitou inúmeras lacunas. Em primeiro, acerca da carência de pessoal no ELPN. O Tribunal salientou que foi celebrado um acordo de cooperação em que a ANP disponibilizou 25 consultores ao IBAMA, com honorários pagos pela agência, para emissão de pareceres sobre os pedidos de licença, apontando ainda uma desestruturação técnica na autarquia ambiental federal.

Ademais, mostrou a inexistência de fiscalização acerca do cumprimento das condicionantes do licenciamento ambiental e inadequada revisão das licenças. Os achados do TCU repercutiram positivamente na área ambiental, principalmente no aspecto do fortalecimento do licenciamento ambiental federal das atividades de petróleo e gás. Nesse aspecto, em 2006, o ELPN dá lugar à Coordenação Geral de Petróleo e Gás (CGPEG), ainda subordinada à DILIC/IBAMA e mantendo a estrutura no Rio de Janeiro.

Com a nova configuração, a área de licenciamento de petróleo e gás ganhou força e status na hierarquia organizacional do IBAMA, além de contemplar maior quantidade de cargos de coordenação devidamente remunerados. A partir dessa mudança, ocorreu um crescimento contínuo de

servidores na CGPEG até o ano de 2013, sanando, ao menos em parte, o problema de recursos humanos exposto pelo relatório do TCU. Vale apontar que, no mesmo ano, criou-se também a Coordenação Geral de Emergências Ambientais – CGEMA, porém sem muito fortalecimento e enfoque, naquele momento, à questão das emergências com óleo.

Ainda, o tribunal identificou uma má utilização do recurso proveniente da “Participação Especial” (definido pela Lei do Petróleo), destinado ao MMA para o desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e a recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo. O fato é que, até aquele momento, a Participação Especial não era plenamente direcionada aos aspectos de mitigação e recuperação ambiental relacionados às atividades de petróleo e gás, devido a limitações na legislação orçamentária.

Em 2007, a confirmação da existência de petróleo no Pré-Sal constituiu o evento de maior destaque à exploração de petróleo no país, reverberando mundialmente. O tema repercutiu fortemente na sociedade brasileira e inúmeros debates sucederam-se, visando a estimular a capacidade de resposta e prevenção aos incidentes com óleo.

Nesse contexto, a ANP estabeleceu a Resolução ANP 43/2007 (DOU, 2007), instituindo o Regime de Segurança Operacional para as Instalações de Perfuração e Produção de Petróleo e Gás Natural. Para isso, firmou-se também o regulamento técnico do Sistema de Gerenciamento da Segurança Operacional – SGSO, aplicável às Instalações de Perfuração, Produção, Armazenamento e Transferência de óleo, um avanço em termos de exigências de boas práticas do setor produtivo para a consecução da segurança operacional. Concomitantemente à criação desse instrumento, a ANP também operacionalizou a Coordenadoria de Segurança Operacional (CSO), com atribuições de assessoramento à agência quanto aos requisitos relativos à segurança operacional em todas as atividades da indústria do petróleo.

Dando sequência, em 2008, à luz da descoberta do Pré-Sal, instituiu-se a Resolução CONAMA 398/2008, revisando e revogando a Resolução de 2001, a qual tratava dos Planos de Emergência Individuais. Além disso, nesse mesmo ano, instituiu-se pela primeira vez o Grupo de Trabalho Interinstitucional de Petróleo e Gás (GTPEG), por meio da Portaria MMA 119/2008, abrangendo diversas divisões da estrutura organizacional do Ministério do Meio Ambiente e suas autarquias (IBAMA e ICMBio). A finalidade do grupo era contribuir para a elaboração de diretrizes técnicas de análise das questões ambientais relacionadas à definição de blocos exploratórios e ao licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração e produção de óleo e gás no território nacional e águas jurisdicionais brasileiras.

Tal arranjo foi constituído “a reboque” das rodadas de licitação dos blocos exploratórios, que ocorriam em bases anuais até 2008. Após este ano, na ausência das rodadas, o grupo se desfez e veio a se reconstituir em 2012, novamente alinhado com o lançamento da 11ª Rodada de Licitação. Assim, a ação planejadora da área ambiental para a atividade de petróleo e gás deu-se de licitação em licitação, longe de adquirir perenidade e tomar uma configuração de planejamento estratégico. Cabe destacar que esse *modus operandi* seguiu até as últimas licitações sobre as quais trata este estudo.

A grande diferença, a partir da instituição do GTPEG, diz respeito ao envolvimento do MMA e do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), autarquia responsável pela gestão das unidades de conservação e políticas de biodiversidade no país, instituída em 2007, ampliando o leque colaborativo do setor ambiental federal para o assunto. Foi atribuída à CGPEG/DILIC/IBAMA a coordenação do Grupo, evidenciando o empoderamento dessa coordenação na gestão ambiental do petróleo, embora o Sistema Nacional do Meio Ambiente defina o Ministério do Meio Ambiente como órgão formulador e planejador da política ambiental brasileira.

No ano de 2008, foi criado um espaço institucional de relevância à gestão ambiental do petróleo, o Comitê Temático de Meio Ambiente – CTMA, no âmbito do Programa de Mobilização da Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural (PROMINP)². Um grande foco de ação deste Comitê consistia justamente em ajustar o licenciamento, na ótica do setor produtivo, envolvendo aspectos de celeridade e simplificação do processo.

Dando sequência, a criação do Fundo Clima, instituído pela Lei 12.114/2009, tem grande destaque. A norma estabelece, como fonte de recurso para o Fundo, 60% dos recursos oriundos da participação especial, antes fixada ao MMA, para mitigação e recuperação dos impactos gerados pela atividade de petróleo e gás. A criação do Fundo Clima foi, na realidade, uma estratégia política para a utilização desse recurso, pois, conforme mencionado anteriormente, existia um problema orçamentário de utilização do recurso da participação especial. Por meio da criação do Fundo Clima, desatrelou-se esse recurso do orçamento do MMA, firmando um Comitê Gestor do Fundo vinculado ao Ministério. Assim, o recurso previsto, desde a instituição da Lei 9.478/1997, para a mitigação e recuperação ambiental das atividades de petróleo e gás, que incluía o fortalecimento dos instrumentos de prevenção e controle de derramamentos de óleo,

² Instituído pelo Decreto 4.925/2003 (atualmente revogado), o PROMINP visava, segundo a própria norma, a “fomentar a participação da indústria nacional de bens e serviços, de forma competitiva e sustentável, na implantação de projetos de petróleo e gás no Brasil e no exterior”.

passou a não ser direcionado – ou minimamente direcionado – à sua finalidade original. Cabe destacar ao menos que o recurso permanecia sob utilização de projetos, programas e planos na área ambiental, o que viria a se modificar em 2013.

Na sequência, em 2010, o incidente ocorrido no Campo de Macondo, com a Plataforma de perfuração Deepwater Horizon, no Golfo do México, de responsabilidade da British Petroleum – BP, acabou refletindo sobre a governança da temática no Brasil. A reverberação no país dá-se pela grande expectativa sobre o potencial produtivo do Pré-Sal, de modo que o incidente de Macondo passou a ser posto como “um exemplo do que poderia ocorrer no país”, conforme destacado nos meios de comunicação da época. Tais questões foram amplificadas no ano seguinte em razão do incidente do Campo do Frade, na Bacia de Campos, sob responsabilidade da empresa norte-americana Chevron.

À luz dessa conjuntura, inicia-se o debate no Congresso Nacional sobre a distribuição dos recursos provenientes dos *Royalties* do Pré-Sal e da Participação Especial às diferentes esferas de governo (união, estados e municípios). O fato derivou para a movimentação de diversos atores políticos e econômicos, incluindo aqueles que observaram uma oportunidade política para levantar discussões sobre os impactos da atividade nos locais de produção. Para eles, o fato exigiria uma maior concentração dos recursos nestes locais, como mecanismo de mitigação dos danos. Assim, a discussão da distribuição dos *Royalties*, associada ao incidente do Campo do Frade e da BP, na conjuntura da descoberta do Pré-Sal, indubitavelmente, corroboraram ao processo de amplificação da discussão.

A discussão ecoou positivamente em termos da mobilização de setores da sociedade civil e governo vinculados à área ambiental, pressionando alguns atores a articularem-se e mobilizarem-se, no sentido de pressionar pela consolidação de instrumentos inoperantes ou não implementados de prevenção e controle de incidentes com óleo. A título de exemplo, notou-se uma articulação mais efetiva entre a Marinha do Brasil, ANP e IBAMA, os quais formaram um Grupo de Avaliação e Acompanhamento (GAA) dedicado aos incidentes marítimos em destaque.

No mesmo ano do incidente do Campo do Frade, alguns meses antes, foi instituída também a Portaria MMA 422/2011, a qual dispõe sobre procedimentos, a serem observados pelo IBAMA, no licenciamento ambiental federal de atividades e empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural no ambiente marinho e em zona de transição terra-mar. A importância da portaria dá-se pelo fato de que a regulação de grande parte dos procedimentos de prevenção e controle de derramamentos de óleo, incluindo o Plano de Emergência Individual – PEI, ocorre no

contexto do licenciamento ambiental. Dessa forma, ao regulamentar aspectos relativos ao licenciamento de petróleo e gás, a Portaria traz importantes procedimentos para o controle ambiental prévio dos empreendimentos de petróleo e gás.

Como destacado anteriormente, o contexto do PROMINP teve uma participação de grande relevância na consolidação de aspectos do licenciamento ambiental, incluindo também a própria Portaria. Com isso, o PROMINP, através de seu CTMA, revela um papel considerável no referido processo de institucionalização, fundando-se como uma arena de debate e formulação política.

Em 2012 se destacaram dois aspectos: a criação da Superintendência de Segurança Operacional e Meio Ambiente (SSM), na estrutura interna da ANP, que perdura até os dias atuais, ganhando maior força hierárquica institucional e substituindo a CSO e; a execução de mais uma Auditoria do TCU, TC 036.784 (DOU, 2012), a qual, à luz do contexto destacado (Pré-Sal, incidente da BP e do Campo de Frade), apontou inúmeras lacunas na política de prevenção e controle a incidentes com óleo.

Dentre os achados do TCU à época, pode-se enfatizar: 1) plataformas operando com mais de seis meses sem auditoria do SGO, realizada pela ANP, assim como escassez de pessoal para o exercício fiscalizatório e a inexistência de variáveis ambientais na seleção de plataformas a serem auditadas; 2) falta de regulamentação na estrutura interna do IBAMA para realização das vistorias técnicas e carência de parâmetros estabelecidos para a execução de simulados de emergência; 3) não realização de vistorias regulares para a verificação da disponibilidade de equipamentos e materiais de resposta às emergências, estabelecidos nos PEIs, tampouco a fiscalização da prontidão das embarcações de apoio; 4) a inexistência de um Plano Nacional de Contingência - PNC e Planos de Área - PA, conforme previsto na Lei do Óleo em 2000.

Um ponto importante, salientado pelo TCU, consiste no fato de que a CGPEG dispunha de um número considerável de técnicos com baixa rotatividade de pessoal. Da mesma forma, salientou que a experiência dos analistas ambientais e dos coordenadores da área, servidores de carreira da instituição, facilitava a execução satisfatória dos trabalhos, principalmente em termos de exercícios e fiscalização. Com isso, nota-se uma profunda mudança na institucionalidade ambiental frente ao cenário observado naquela auditoria do TCU de 2003 (DOU, 2003), quando o licenciamento ambiental de petróleo e gás mostrava-se muito fragilizado, principalmente em termos de recursos humanos.

Outra movimentação de destaque consiste na promulgação da Portaria Interministerial MME/MMA 198/2012, a qual institui a Avaliação Ambiental da Área Sedimentar - AAAS. Na realidade, a AAAS foi

considerada a única iniciativa institucionalizada de Avaliação Ambiental Estratégica no país (SANCHEZ, 2017), sendo direcionada à atividade de Petróleo e Gás com a finalidade de disciplinar a relação da outorga de blocos exploratórios de petróleo e gás natural, localizados nas bacias sedimentares marítimas e terrestres, com o processo de planejamento e licenciamento ambiental dos empreendimentos e atividades realizadas nas áreas.

Em miúdo, a AAAS trata-se de um instrumento de planejamento estratégico que objetiva: a proposição de áreas aptas, não aptas ou em moratória; estabelecer diagnósticos ambientais em escala regional; elaboração de uma base hidrodinâmica de referência para futuras modelagens numéricas de dispersão de óleo; e recomendações ao licenciamento ambiental (medidas mitigadoras específicas, exigências tecnológicas e de estudos e monitoramentos específicos; entre outros) (SANCHEZ, 2017).

É importante salientar que esse instrumento encontra-se ainda em processo de implementação. Os dados apresentados pelos órgãos públicos, até o primeiro semestre de 2020, demonstram que ele está em fase de estudos, inexistindo, ainda, efetiva implementação do mesmo para as bacias marítimas brasileiras. A morosidade citada apenas demonstra a dificuldade de se formular e implementar instrumentos de planejamento ambiental no Estado brasileiro. O país e suas instituições ainda engatinham quando se refere ao olhar estratégico sobre a relação da sociedade com a natureza e a gestão ambiental do petróleo. Embora tenha mobilizado quantidade expressiva de recursos, não se mostra diferente.

Ainda na dimensão do planejamento, antes de iniciar o debate acerca da instituição formal do PNC, é necessário retomar que, desde sua previsão normativa, em 1998, por meio do Decreto 2.508/98 que instituiu a OPRC/90, o Plano esteve, de maneira pulsante, na pauta de discussões políticas. Todavia, mesmo à luz de um acaloramento da discussão gerado pelo derramamento em 2010, potencializado com o acidente no Campo do Frade, em 2011, o Decreto que regulamenta o PNC não se instituiu naquele momento.

Dentre os fatores institucionais que ocasionaram essa morosidade para a instituição formal do PNC, podem-se destacar que, desde a concepção dessa política no país, as pressões da sociedade, como reação aos eventos de derramamento de óleo, aqueciam e cessavam com a diminuição da pauta em veículos midiáticos. Dessa forma, não houve uma pauta constante na agenda política, sendo essa discussão suscitada frente à pressão e arrefecida na medida em que se diminuía o interesse da população e da mídia (SEIFERT JR.; WALTER; NICOLODI, 2012).

A negociação sobre a abordagem do plano também culminou em inúmeros debates e críticas. Para alguns integrantes da administração ambiental, o texto das minutas do Decreto mostrava-se excessivamente operacional para um plano de ordem estratégica, repercutindo em debates desnecessários e dispersos de um objeto central. Para outros, consistia na melhor conciliação possível entre técnica e política. Assim, além do aspecto operacional, as minutas do Decreto do PNC eram criticadas, em diversos setores da gestão pública, por se relacionarem mais ao papel do Estado em procedimentos de resposta aos acidentes com óleo, em detrimento de aspectos preventivos mais amplos.

Nesse contexto, o Relatório de Auditoria do TCU, de 2012 (DOU, 2012), recomendou celeridade no processo de promulgação do Decreto do PNC. Assim, no transcorrer do processo da auditoria, com certa previsão dos apontamentos principais que viriam (em especial sobre o PNC), houve uma grande movimentação entre os atores envolvidos, chegando novamente a uma minuta final de decreto, submetida então à Casa Civil.

Finalmente, em 2013, o Decreto 8.127/2013 instituindo o PNC foi promulgado. Tal qual as demais movimentações, o referido decreto surgiu como uma reação ao primeiro leilão de bloco exploratório no Pré-Sal. Porém, também em 2013, extingue-se a destinação de recursos provenientes da participação especial para a área ambiental. Por meio da promulgação de Lei Federal 12.858/2013, o uso desse recurso passa a ser destinado para a educação (75%) e saúde (25%), de modo que a área ambiental governamental (inclusive o próprio Fundo Clima) acaba perdendo o recurso. Assim, perdeu-se um mecanismo orçamentário importante para a implementação da política derivada da Lei do Óleo, incluindo o próprio PNC.

Cabe destacar que, para a implementação do PNC, não bastou a publicação do ato normativo supracitado, uma vez que se exige a elaboração de inventário de recursos materiais e humanos disponíveis no Brasil e em países parceiros, assim como, o monitoramento de imagens das áreas *offshore* (observação de manchas de óleo) e a viabilização de fontes de recursos para custear as ações de preparo e resposta à acidentes ambientais (DOU, 2012). Dessa maneira, a discussão avança para aspectos operacionais, financeiros e institucionais de ampla complexidade.

4.4 Fragilização e Desmonte da Prevenção e Controle: O Governo Temer (2016-2018) e os Primeiros Passos do Governo Bolsonaro (2019-2020)

A partir de 2013 o superciclo das *commodities* e seus reflexos econômicos e sociais tem seu fim anunciado (MANZI, 2016). Conseqüentemente, poucas movimentações de destaque ocorreram desde a instituição do PNC quanto à institucionalização ou fortalecimento da política de

prevenção e controle do país. Esse período também coincide com o fim do ciclo de governos nacionais do Partido dos Trabalhadores marcado pela deposição da Presidente Dilma Rousseff em 2016. Com o novo Governo de Michel Temer, que toma posse dia 31 de agosto de 2016, inicia-se um novo ciclo de políticas no Brasil.

Neste período, poucas normativas foram revisadas e instituídas, como a CONAMA 472/2015, que revisou a norma para regulamentação de dispersantes químicos no combate às manchas de óleo. Da mesma forma, a Resolução ANP 46/2016 aprovou o Regulamento Técnico do Sistema de Gerenciamento da Integridade de Poços - SGIP, a qual inclui aspectos como capeamento emergencial de poços, remontando aspectos observados nos derramamentos do Golfo do México e, no Campo do Frade, no Brasil.

Em 2017, foi aprovada a Resolução CONAMA 482/2017, que regulamentou a queima *in situ* para determinadas circunstâncias de derramamentos de óleo. Grande parte das discussões quanto à revisão das normas sobre o assunto deu-se no âmbito do PROMINP, por meio da CTMA. Tal fato demonstra que o PROMINP manteve um papel relevante para a institucionalização da política aqui analisada, sendo a CTMA uma arena política de considerável importância ao tema.

Destacamos a Resolução CNPE 17/2017, que estabelece a Política de Exploração e Produção de Petróleo e Gás Natural, demarca a institucionalização da variável ambiental na definição de diretrizes e orientações ao planejamento e realização de licitações. Dentre suas diretrizes, considera a necessidade de previsibilidade sobre o licenciamento ambiental e garantia da observância de normas e procedimentos ambientais. O componente de previsibilidade demonstra o interesse do setor energético governamental em assegurar ao concessionário o não deferimento de uma licença ambiental, posterior à licitação dos blocos exploratórios. Para isso, reconheceu a adoção de eventuais adequações ou exclusões de blocos por restrições ambientais, que deverão ser amparados em estudos multidisciplinares de avaliações ambientais de bacias sedimentares, com abrangência regional. Tais estudos deverão contemplar a análise do diagnóstico socioambiental de bacias sedimentares e da identificação dos potenciais impactos socioambientais associados às atividades ou empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás natural.

Contudo, de modo geral, durante o governo de Michel Temer, em face do apoio ao governo, concedido por setores como o agronegócio, mineração e, mesmo, da indústria de petróleo e gás, iniciou-se um desgaste considerável sobre as políticas ambientais, especialmente sobre o licenciamento ambiental. Especificamente à gestão ambiental do petróleo, a Portaria IBAMA Nº 14/2017 desfez a CGPEG, tornando-a subordinada a Coordenação-Geral

de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros – CGMAC. Assim, para o licenciamento do setor duas coordenações, de menor nível hierárquico, ficaram subordinadas a CGMAC: Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás – COEXP; e a Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás – COPROD.

Cabe destacar ainda que, inicialmente, a competência para o licenciamento ambiental das atividades sísmicas de petróleo não estava em nenhuma das duas coordenações e que o coordenador geral, anteriormente lotado junto a equipe técnica no Rio de Janeiro – o que facilitava o diálogo com o setor –, foi deslocado para Brasília. No final da gestão de Temer, a Portaria Ibama 3.425/2018 reconduz a instrução processual e a execução das análises e procedimentos técnico-administrativos relativos às tipologias de Pesquisa Sísmica Marítima para Coordenação de Licenciamento Ambiental de Exploração de Petróleo e Gás – COEXP, mantendo a nova coordenação geral em Brasília. Então, se antes a CGPEG consistia em um grande expoente institucional das questões estratégicas da gestão ambiental do petróleo, agora passa a ter menor capacidade de influência, hierarquia e diálogo com o setor produtivo e regulatório (Marinha e ANP).

Após a eleição de Jair Bolsonaro, ao final de 2018, um conjunto de flexibilizações da legislação e fragilização das políticas ambientais, já anunciadas desde sua campanha política, foram conduzidas, diminuindo a capacidade de controle e regulação por parte das instituições ambientais. O novo governo manteve a fragilização, imposta inicialmente por Temer, ao setor de licenciamento ambiental de petróleo e gás, por meio da Portaria Ibama 4.396/2019, que aprovou o regimento interno do órgão. Além disso, intensificou o desgaste sobre toda a área ambiental, diminuindo os recursos para processos de fiscalização das instituições, as quais são alvo de ataques cotidianos do alto escalão governamental, incluindo o próprio Presidente e seus ministros.

Cabe apontar ainda que, no início de 2019, o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles decidiu centralizar a aprovação de todas as demandas jornalísticas, envolvendo o IBAMA e ICMBio, no Ministério do Meio Ambiente, incluindo a publicação de matérias dos sites e *releases* publicados pelos órgãos. Somado a isso, no ano seguinte, é publicada a Portaria 560, de 27 de fevereiro de 2020, que, ao centralizar todas as formas de comunicação junto à Assessoria de Comunicação (Ascom), dificulta a manifestação pública de analistas ambientais. No que se refere à temática aqui abordada, tal limitação dificulta os processos de comunicação e envolvimento do público em circunstâncias de emergências ambientais, visto a necessidade de fluxos de informação rápidos.

Outro aspecto institucional de suma importância diz respeito à dimensão de planejamento ambiental do setor de petróleo e gás, conduzido pelo GTPEG. Em todas as configurações anteriores, o Grupo de Trabalho apresentava uma composição intersetorial até sua última composição definida pela Portaria MMA 499/2016. Nesta, era possível identificar três secretarias do MMA, incluindo a secretaria-executiva, suas diretorias do ICMBio, a DILIC/IBAMA e a Agência Nacional de Águas - ANA. Desde a sua formação até 2018, o Grupo de Trabalho vinha contribuindo a cada rodada de licitação, com o aporte de elementos de ordem ambiental, a fim de qualificar o processo de definição dos blocos a serem licitados. Todavia, o Decreto 9.759/2019 extinguiu o GTPEG, assim como com inúmeras outras instâncias de participação e órgãos colegiados no país.

Nenhuma nova portaria foi publicada com intuito de instituir novamente o grupo e, durante a 16ª rodada de licitação dos blocos exploratórios de 2019, não houve mais manifestação conjunta entre os órgãos mencionados. De maneira muito mais simplificada, foi elaborado um parecer da Coordenação de Licenciamento Ambiental de Produção de Petróleo e Gás e respectiva Diretoria de Licenciamento Ambiental - DILIC. Tal fato fragilizou um dos poucos aspectos de planejamento que havia fortalecido a gestão ambiental do petróleo, a partir dos achados do TCU em 2003 no Relatório TC 015.17 (DOU, 2003).

Neste contexto de ampla fragilização institucional na área ambiental, mais uma marca na gestão Bolsonaro foi a pífia gestão frente um dos maiores crimes ambientais da história do país: um derramamento de óleo de fonte desconhecida, contaminando mais de 4.000 km da linha de costa brasileira. Recentes publicações já reconheceram a dimensão do desastre e direcionaram responsabilidades ao descomprometimento e limitada reação por parte do governo (SOARES *et al.* 2020a; SOARES *et al.* 2020b; GONÇALVES *et al.*, 2020). Cabe destacar que em todas as análises, destacou-se a não implementação do PNC, ou fragilidade na implementação deste, como o problema único ou central à questão. Reconhecemos que um PNC e seus respectivos aspectos institucionais inoperantes, ou com baixo grau de operação, constituem um problema central. Porém, a fragilização política das instituições ambientais acabou limitando ainda mais a capacidade do Estado de responder à questão e constitui um pano de fundo de suma importância.

Além de inviabilizar a dimensão do planejamento ambiental citada anteriormente, o Decreto 9759/2019 também tornou inoperante o próprio PNC, extinguindo comitês necessários à governança do plano: o comitê executivo e o comitê de suporte. No que se refere à implementação do PNC, no desastre em destaque, observou-se apenas a atuação do

Grupo de Acompanhamento e Avaliação - GAA, que já vinha reunindo-se antes mesmo da publicação do decreto do PNC em 2013.

A partir disso, órgãos de controle como o Ministério Público Federal - MPF, o Tribunal de Contas da União - TCU e o próprio Congresso Nacional passaram a atuar no tema. No caso do MPF, foram ajuizadas um conjunto de ações voltadas a exigir do governo respostas mais concretas frente ao desastre, gestão que o órgão considerou “omissa, inerte, ineficiente e ineficaz”. O ponto central levantado pelo órgão consistiu no não acionamento do PNC, em face do não reconhecimento da “significância nacional” do desastre por parte do governo federal. Apesar de afirmar ter acionado o plano, ao não reconhecer a “significância nacional” do derramamento, o governo evitou assumir responsabilidades sobre o mesmo e, com isso, impediu o pleno funcionamento do PNC. Tal fato levou o Ministério Público Federal a ajuizar ação que, em decisão judicial, obrigou o governo federal a implementar com urgência o PNC.

Nesse contexto, o derramamento novamente levou a uma atuação do TCU no assunto, de modo que inúmeros processos sobre o tema foram instaurados e, posteriormente, consolidados em um único processo TC 036.563/2019-6. Ainda, o próprio Congresso instaurou uma Comissão Parlamentar de Inquérito - CPI sobre o assunto e encaminhou algumas audiências públicas sobre o tema, provocando o próprio TCU a prestar esclarecimentos sobre os processos instaurados pelo tribunal.

Por fim, mesmo após o desastre, em novembro de 2019, o Decreto Nº 10.087/2019 revogou políticas, programas, bem como inúmeras comissões, grupos de trabalho e demais estruturas inter-setoriais formuladoras de políticas. Dentre os decretos revogados, os quais cobrem o período entre 1934 até 2018, estava o Decreto 4.925/2003, que instituiu o PRO-MINP. Dessa forma, um importante programa, que também serviu como arena para a formulação de diversos aspectos específicos à prevenção e controle de incidentes com óleo, observou seu fim. Consequentemente, importantes discussões, como a Revisão da Resolução CONAMA 398/2008, que trata dos Planos de Emergência Individual, acabaram perdendo fôlego.

Certamente, o governo Bolsonaro foi responsável por um desmonte generalizado imposto às políticas ambientais no Brasil, com implicações nos aspectos de prevenção e controle de incidentes com óleo. Instituições, como o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio, por maiores dificuldades que encontrassem anteriormente, garantiam certo grau de fortalecimento no governo e respeito na opinião pública. Isso foi profundamente reduzido desde que o governo Bolsonaro, de caráter conservador, assumiu o poder, reverberando discursos anti-ambientalistas e negacionistas e acirrando processo de fragilização das políticas públicas ambientais.

As evidências apresentadas neste artigo demonstram que o processo de institucionalização já carregava profundas fragilidades desde a formalização da política, por meio da Lei do Óleo, às quais a gestão do Presidente Bolsonaro traz um peso considerável levando ao desmonte das estruturas de gestão e fiscalização ambientais no país.

A partir dos dados levantados nesta pesquisa, demonstra-se que o governo de Jair Bolsonaro não foi “a raiz de todo mal” no que toca a formulação e implementação de uma política para prevenção e controle de incidentes com óleo, mas foi responsável pela destruturação de órgãos de controle e gestão e por não tomar as decisões devidas (reconhecer a significância nacional) no caso de um grande desastre. Não obstante, diferentemente do histórico apresentado, a movimentação política ocasionada pelo desastre em 2019 foi arrefecida pelo cenário de pandemia global, não gerando consequências institucionais significativas conforme a magnitude do desastre.

Soares (2020b) apontou que, durante o crime ambiental de 2019, deveriam ter sido coordenadas ações com organizações da sociedade civil e demais atores da sociedade, evidenciando uma deficiência do atual governo. Todavia, ainda que o governo Bolsonaro apresente um claro perfil autoritário, essa questão – não envolvimento da sociedade civil organizada – atravessa toda a institucionalização em destaque. Sendo assim, a própria política apresentou, ao longo de sua institucionalização, uma característica centralizadora com notória fragilidade frente aos princípios democráticos e participativos.

4.5 Considerações finais

Os governos democráticos não estão sendo colocados à prova somente por questões relacionadas ao apoio político da sociedade, mas também estão na berlinda devido às suas dificuldades em tratar desastres ambientais. Essa é a hipótese desenvolvida por alguns autores que viram no terremoto e tsunami chileno de 2010 motivos de deterioração da confiança dos cidadãos em relação à legitimidade da sua democracia (CARLIN; LOVE; ZECHMEISTER, 2014). Situações as quais estimularam diversos governos a tornarem-se cada vez mais ativos na organização de políticas de prevenção (RUTHERFORD, 1999).

No caso brasileiro, nossa avaliação é que a institucionalização da prevenção e controle de derramamentos de óleo avançou, mesmo que de modo lento, entre os Governos de Fernando Henrique Cardoso e Dilma Rousseff, sendo que especialmente o Governo Lula deu passos consistentes na direção de uma maior prevenção de desastres. De modo geral, a política que emergiu no país, em grande parte, foi fruto dos passivos gerados à sociedade, aos ecossistemas e à biodiversidade. Muitos dos aspectos de formulação e implementação da política deram-se

seguindo uma natureza reativa aos derramamentos ou movimentações de ordem macroeconômicas no setor de petróleo e gás, a exemplo do incidente no Campo de Frade e dos leilões dos blocos para exploração de petróleo. A pressão social e midiática culminaram em comoção política, estimulando o Estado a adotar a devida cautela frente à problemática. Foram, portanto, os próprios derramamentos e demais movimentações que visibilizaram seus riscos impulsionando a adoção dos aspectos preventivos e de controle aos derramamentos de óleo.

Sendo assim, a permanência das discussões na agenda política restringiu-se, na maioria dos casos, à duração da atenção midiática. A título de exemplo, pode-se destacar a própria institucionalização do PNC, cuja discussão, desde 1998, foi alimentada por eventos externos, notadamente um derramamento de óleo e movimentações de ordem macroeconômica no setor de petróleo e gás. Assim, até a sua formalização, as questões colocadas em pauta eram conduzidas com certa prioridade política até o arrefecimento da discussão no espaço externo ao poder público, momento em que a discussão era posta de lado na arena política.

Ainda existe no país um conjunto de normas, planos e programas governamentais pulverizados, os quais constroem uma institucionalidade para a prevenção e controle de incidentes com óleo no país a partir dos eventos observados neste estudo. Entretanto, em termos de formulação e implementação, essas políticas apresentam um forte insulamento na burocracia, não havendo participação significativa da sociedade civil, seja no planejamento, seja na execução, o que confere um certo desconhecimento da população sobre seus principais aspectos e revela um caráter centralizado dessa política.

De um modo geral, ao analisar o processo de institucionalização no período recente, nota-se que os derramamentos de óleo impulsionaram algum tipo de política de prevenção. Todavia, na ausência de apelo social e midiático em torno dos desastres, notou-se um amplo processo de fragilização da mesma. Isso leva a deduzir que a política pública esteve organizada sempre em função do fato consumado, isto é, quando o desastre ambiental estava em andamento e seus efeitos em processo de expansão.

Diante de tudo isso, uma das nossas principais conclusões é que o ritmo dos avanços da legislação de controle foi muito mais lento do que o surgimento dos desastres ambientais. E que o fato de as políticas públicas terem sido montadas de forma reativa, dificultou a contenção das duras consequências desses eventos, um fenômeno que parece estar se agravando na administração do Presidente Jair Bolsonaro.

Os governos neoconservadores, como do estadunidense Donald Trump e do próprio Presidente Bolsonaro, possuem uma idiossincrasia no tratamento dos temas ambientais, com posicionamentos que vão da negação do aquecimento global até tentativas de criminalizar atividades ancestrais dos povos indígenas e caboclos, que vivem em áreas de floresta e delas extraem a sua sobrevivência. Isso, em boa medida, é consequência da articulação política desses governos com setores produtivos mais tradicionais, muitos deles vinculados à exploração direta de bens naturais com a finalidade de expandir seus negócios, algo que nem sempre vem acompanhado do devido cuidado com a questão da preservação ambiental. Também provém da sua articulação com setores internacionais voltados para atividades neoextrativistas.

No ideário neoconservador, explorar economicamente e preservar não são termos harmônicos. Desta forma, é perceptível nos governos que comungam com esses princípios o interesse em acelerar a regulamentação da exploração econômica de bens naturais na mesma velocidade com que tentam desestruturar regulamentações conservacionistas que imponham limites. Nos Estados Unidos, por exemplo, uma das primeiras medidas do Governo Trump foi desmontar a legislação dos antecessores que previa a redução dos gases de efeito estufa proveniente do carvão. E sua última ação, antes de perder as eleições presidenciais para Joe Biden em novembro de 2020, foi retirar os EUA do Acordo de Paris, que visa a diminuição da emissão de gases de efeito estufa por seus signatários.

Todavia, essa mesma celeridade não é observada quando se trata de evitar desastres. O derramamento de óleo no Brasil, no ano de 2019, ilustra esse argumento. Como em outros casos, a intervenção governamental só ocorreu depois do desastre estabelecido, porém, mesmo essa resposta da administração federal foi muito mais lenta e desorganizada do que o esperado, agravando a tragédia. Ademais, diante do ocorrido, houve uma tentativa frustrada do Governo Bolsonaro de politizar a questão, acusando a Venezuela de ter alguma responsabilidade por tal derramamento. Denúncia, até o ano de 2020, sem comprovação.

Durante e depois do derramamento de óleo na costa brasileira em 2019, diversos órgãos de controle, incluindo o Tribunal de Contas da União, mobilizaram-se pedindo explicações sobre o desastre, iniciando um processo de investigação sobre a atuação do governo, um processo que ainda está em andamento. Por iniciativa do seu Presidente à época, Deputado Rodrigo Maia, a Câmara dos Deputados instalou, em novembro de 2019, uma Comissão Parlamentar de Inquérito com intuito de investigar as origens da mancha de óleo, assim como avaliar as medidas que foram tomadas para a sua contenção, apurar as responsabilidades e propor ações

objetivando mitigar seus efeitos e prevenir futuros danos. Os seus trabalhos, até 2020, não foram concluídos.

Porém, como foi explicado anteriormente, diferentemente de outras ocasiões, o desastre ambiental de 2019 não gerou uma reação, do governo brasileiro, em termos de implementação de medidas de prevenção. Pelo contrário, o que ocorreu - e continua ocorrendo - é um desmonte das estruturas de prevenção e fragilização dos órgãos de controle. Segundo nossos argumentos, isso houve em termos da legislação da prevenção do derramamento de óleo, em 2019, e continua se repetindo, em relação às queimadas na Amazônia e no Pantanal. Nesse contexto, além de publicamente afastar a própria responsabilidade na gestão desses temas, fragiliza também as instituições capazes de exercerem algum grau de controle sobre tais aspectos.

Ademais, apesar dos recentes reveses, esse processo de (des)institucionalização em destaque parece estar longe do fim. Se, por um lado, os avanços tecnológicos da indústria, reivindicações das comunidades e comoções internacionais provocaram o setor público a refinar ou instituir novos instrumentos de gestão até os governos de Dilma Rousseff, por outro, as perspectivas de governo posteriores, avessas ao fortalecimento da gestão pública ambiental, foram capazes de fragilizar e retroceder os avanços obtidos anteriormente. O processo segue, portanto, como uma música lenta e longa, por vezes, com cadências rítmicas mais intensas. Nesse baile, uma nova dança, embora pouco provável, será apresentada pela mudança do paradigma energético global, independente de combustíveis fósseis, ou, de modo mais abrupto, com o fim do sistema político-econômico como conhecemos. Até lá, as evidências aqui apresentadas apontam para um círculo vicioso, no qual o óleo segue derramando, impulsionando a política, e a política, por vezes, sob as rédeas de perspectivas anti-ambientalistas, ignore o óleo derramado.

4.6 Referências

DOU (2003). Relatório de Auditoria. Tribunal de Contas da União – TCU. TC 015.174/2002- 2. Publicado no Diário Oficial da União em 11/07/2003.

DOU (2012). Relatório de Auditoria Operacional. Tribunal de Contas da União – TCU. TC 036.784/2011. Publicado no Diário Oficial da União em 10/10/2012.

ESCOBAR H., Mysterious oil spill threatens marine biodiversity haven in Brazil, *Science*. 2019. <https://doi.org/10.1126/science.aba1003>.

GONÇALVES, L. R. et al . The Brazilian Blue Amazon under threat: Why has the oil spill continued for so long?. *Ambient. soc.*, São Paulo , v. 23, e0077, 2020.

MAGRIS, R. A., GIARRIZZO, T. Mysterious oil spill in the Atlantic Ocean threatens marine biodiversity and local people in Brazil. *Marine Pollution Bulletin*, 153, 2020. 110961. doi:10.1016/j.marpolbul.2020.110961

MANZI, R. H. D. O fim do superciclo das commodities internacionais e seus reflexos na

Derramamentos de óleo na zona costeira e marinha do Brasil...

economia brasileira. *Conjuntura Internacional* (Belo Horizonte), v. 13, p. 38-45, 2016.

ORTIZ NETO, J. B.; COSTA, A. J. D. A Petrobrás e a exploração de petróleo offshore no Brasil: um approach evolucionário. *Rev. Bras. Econ.*, Rio de Janeiro, v. 61, n. 1, p. 95-109, Mar. 2007.

PENA, P. G. L.; NORTHCROSS, A. L.; LIMA, M.A.G.; RÊGO, R.C.F.. The crude oil spill on the Brazilian coast in 2019: the question of public health emergency. *Cad. Saúde Pública* 36 (2) 31. 2020

RUTHERFORD, P. Ecological Modernization and Environmental Risk. In E, Darier (ed.) *Discourses of the Environment* (pp. 95-118). Oxford: Blackwell Publishers. 1999.

CARLIN R. E., LOVE G. J., ZECHMEISTER E. J. Natural Disaster and Democratic Legitimacy: The Public Opinion Consequences of Chile's 2010 Earthquake and Tsunami. *Political Research Quarterly*, Volume: 67 issue: 1, page(s): 3-15. 2014.

SANCHEZ, L. E. Por que não avança a avaliação ambiental estratégica no Brasil?. *Estud. av.* [online]. vol.31, n.89 [cited 2020-04-16], pp.167-183. 2017.

SEIFERT JR., C. A.; WALTER T. ; NICOLODI, J. L. . The environmental public policy context in the prevention and control aspects of oil incidents for the E&P phases in Brazil. In: *Rio Oil & Gas*, 2012, Rio de Janeiro. Technical Papers, 2012.

SOARES M.O., TEIXEIRA C.E.P., BEZERRA L.E.A., ROSSI S., TAVARES T.C.L., CAVALCANTE R. M., Brazil oil spill response: time for coordination, *Science* 367 (6474) (2020) 155, <https://doi.org/10.1126/science.aaz9993>.

SOARES, M. de O., TEIXEIRA, C. E. P., BEZERRA, L. E. A., PAIVA, S. V., TAVARES, T. C. L., GARCIA, T. M., ... CAVALCANTE, R. M. Oil spill in South Atlantic (Brazil): Environmental and governmental disaster. *Marine Policy*, 115, 103879. 2020. doi:10.1016/j.marpol.2020.103879.