



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE
FLUMINENSE DARCY RIBEIRO – UENF
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM – CCH
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM
POLÍTICAS SOCIAIS - PPGPS**

**A PERCEÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA
CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS**

MICHELLE NASCIMENTO WEISSMANN DA SILVA

CAMPOS DOS GOYTACAZES - RJ
ABRIL – 2022
A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA
CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS

MICHELLE NASCIMENTO WEISSMANN DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Marcelo Carlos Gantos

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pela autora.

S586 Silva, Michelle Nascimento Weissmann da.

A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS / Michelle Nascimento Weissmann da Silva. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2022.

139 f.
Inclui bibliografia.

Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2022.
Orientador: Marcelo Carlos Gantos.

1. Impactos Socioambientais. 2. Cadeia Produtiva do Petróleo e Gás . 3. Mitigação de Impactos . 4. Educação Ambiental Crítica. 5. Percepção . I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 361.61

A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA CADEIA
PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS

MICHELLE NASCIMENTO WEISSMANN DA SILVA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Políticas Sociais do Centro de Ciências do Homem, da
Universidade Estadual do Norte Fluminense, como parte das
exigências para a obtenção do título de Mestre em Políticas Sociais.

Orientador: Marcelo Carlos Gantos

Aprovada em 08 de abril de 2022.

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Joseane de Souza (Ciências Econômicas - Universidade Federal de Minas
Gerais)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Uenf

Dr. Carlos Gustavo Sarmet Moreira Smiderle (Comunicação Social / Habilitação -
Jornalismo pela Escola de Comunicação da UFRJ)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Uenf

#1ba23bc6-7437-4dca-8ab5-3da9b36b467c

Dr.^a Monica Armond Serrão (Geologia - Universidade Federal do Rio de Janeiro)
Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis

Prof.^a Dr.^a Denise Cunha Tavares Terra (Ciências Econômicas pela Universidade
Candido Mendes)
Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF



Datas e horários baseados no fuso horário (GMT -3:00) em Brasília, Brasil
Sincronizado com o NTP.br e Observatório Nacional (ON)

Certificado de assinatura gerado em 05/07/2022 às 20:34:26 (GMT -3:00)

Aprovação Banca

🔒 ID única do documento: #1ba23bc6-7437-4dca-8ab5-3da9b36b467c

Hash do documento original (SHA256): 0a2062f02417233501b798042b6a23296126a4762242992b419602e15eacdb

Este Log é exclusivo ao documento número #1ba23bc6-7437-4dca-8ab5-3da9b36b467c e deve ser considerado parte da mesma, caso os efeitos previstos nos Termos de Uso.

Assinaturas (1)

- ✓ **Monica Armond Serrão (Participante)**
Assinou em 06/07/2022 às 10:18:46 (GMT -3:00)

Histórico completo

Data e hora	Evento
05/07/2022 às 20:34:26 (GMT -3:00)	Michelle Nascimento solicitou as assinaturas.
06/07/2022 às 10:18:46 (GMT -3:00)	Monica Armond Serrão (Autenticação: e-mail monicaaserrao@gmail.com; IP: 189.107.138.230) assinou. Autenticidade deste documento poderá ser verificada em https://verificador.contraktor.com.br . Assinatura com validade jurídica conforme MP 2.200-2/01, Art. 10º, §2.

Dedico este trabalho à minha mãe Milcéa Cordeiro da Silva, por sua força, coragem e dedicação para viver nesse mundo. Seu exemplo sempre iluminou minha trajetória, sendo o melhor aprendizado que experimentei.

Dedico ao meu pai, Luiz Carlos Nascimento, *in memoriam*, por ter despertado em mim o gosto pelo conhecimento e pela leitura.

Dedico ao meu sobrinho e afilhado, Luiz Antônio Roza Nascimento, por me oportunizar viver uma relação intergeracional que me inspira a respeitar o que as novas gerações se atraem. Amo vocês!

AGRADECIMENTOS

À inteligência suprema, causa primeira de todas as coisas.

À Capes pela concessão da bolsa de pesquisa, que me possibilitou dedicar aos estudos e pesquisas realizadas neste mestrado, além da participação em Congressos e eventos. Assim como ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro pela oportunidade de compor o quadro de alunos deste mestrado.

Ao Prof. Dr. Marcelo Carlos Gantos pela orientação ao longo desta desafiadora caminhada acadêmica, bem como no trabalho e na vida. Dividir com você a interpretação da realidade me desperta para um olhar desprendido sobre a dinâmica das interações sociais. Com seu exemplo, aprendi que para analisar sistematicamente os fatos e situações, precisa despir dos conceitos pré-concebidos. Agradeço pelas trocas, por conduzir nossos diálogos com verdade, por acreditar em mim e por todos os aprendizados compartilhados ao longo desses anos.

À Denise Terra, por ter presidido a banca e a Mônica Serrão por ter aceitado fazer parte desta banca. E, principalmente, por serem mulheres que me inspiram em diferentes aspectos, pela educação e gentileza para o trato com as pessoas, pelo profissionalismo, comprometimento e respeito as atividades que estão envolvidas, pela capacidade intelectual que dedicam à sociedade.

À Joseane e por ter aceitado fazer parte desta banca, pelo tempo dedicado a avaliar e indicar pontos de melhoria e pela parceria nos últimos anos.

Ao Gustavo Smirdele por ter sido fundamental para a finalização desse trabalho, coorientando com dedicação, empenho e paciência com minhas limitações. E especialmente pela parceria e apoio profissional dos anos que temos compartilhado trabalhando juntos.

Agradeço a minha mãe, Milcéa, por ser meu maior exemplo e suporte na vida. Obrigada por me facultar acesso à educação e à cultura que sempre foi guia de sua ação pedagógica. Você é uma mulher com diferentes habilidades, mas a de maternar tem destaque em sua trajetória de vida. Sabe fazer isso com maestria, mesmo com tantos desafios que a vida e nós te apresentamos. Te amo! Que felicidade e orgulho em ser sua filha. Nossa amizade, companheirismo e parceria são minha base sólida para caminhar por terras firmes ou desalinhadas.

Agradeço ao meu pai, Luiz Carlos (Luizinho Inhóba), por ter me instigado a compreender as diferentes formas de viver e por ter me permitido desempenhar diferentes papéis em nossa relação. Pai, você foi o meu maior exemplo de bom leitor, com você, me permiti conhecer as letras, os contos e as histórias. Sua capacidade autodidata até hoje, me incentiva a desenvolver minha inteligência e seu vocabulário sempre foi aguçador da minha curiosidade.

Ao meu sobrinho, Luiz Antônio, por todo amor, afeto e carinho compartilhado durante nossa primeira década juntos nessa caminhada da vida. Você me apresenta uma vida mais leve, lúdica e esperançosa. Te amo! Conte comigo sempre.

Agradeço ao Marcinho por dividir a vida adulta comigo e ter comprometido seu tempo de lazer em casa, de modo que essa pesquisa pudesse caminhar.

Agradeço a minha tia (mãe) Marilene e ao meu tio Edemilson por terem sempre acreditado na minha potencialidade, por serem presentes em minha trajetória de vida, sempre me dedicando amparado e demonstrando amor e afeto. Vocês me fazem acreditar que sou capaz de alcançar tudo que tenho vontade de realizar. Meus maiores incentivadores!

Ao prof. José Quintas Silva por ser um verdadeiro guru em minha vida, que me ensina em todos os felizes momentos que tive oportunidade de estar em sua presença, assim como me ensina, pelos textos que nos oferta. Agradeço profundamente todo incentivo e afeto, eu não estaria aqui se não fosse a sua orientação e insistência.

À toda minha família, estendida (tias, tios, primas, primos etc) por trazer alegria, leveza e amor a minha vida. Em especial, à minha irmã, prima, amiga, parceira Milcéa Fabiana (*in memorian*) que sempre abriu as portas do mundo, segurando minha mão, apresentando as múltiplas possibilidades de viver nesse universo, escrevendo nossas histórias que estão marcadas para sempre em meu coração.

Às minhas amigas e companheiras de trabalho Marina Goulart e Suely Ortega, por terem semeado em mim a vontade de aprofundar o conhecimento sobre a Gestão Ambiental Pública.

À Silvia Martinez, principalmente pela nossa trajetória de parceria de trabalho, reflexões e lutas que cresce todos os dias numa vertente colaborativa, de afeto, cuidado e amizade. Juntas temos desatados nós, construído trilhas interpretativas mediadas pelos grupos afetados pela indústria petrolífera na Bacia de Campos e elaborado ações, ora pedagógicas, ora estratégicas para a condução da proposta do PEA Territórios do Petróleo.

À turma “fodísticas sociais” da Uenf por dividirem comigo momentos de reflexão, desespero, respiro no café, conversas aleatórias com profundidade, companheirismo e afeto.

As mulheres dessa turma, muito obrigada, foi lindo nossa parceria, cumplicidade e rede de apoio e proteção.

Aos colegas Rafael Mendes e Júlia Guimarães por terem me ajudado a iniciar a leitura para desvelar as interações sociais pela lente de Goffman. Aos colegas Felipe Vasconcellos e Suely Coelho pelas leituras, trocas e dicas primordiais para a conclusão dessa pesquisa.

Às parceiras, companheiras e amigas Carol Caetano e Carol Siqueira, que foram braços e pernas durante todo o tempo. As nossas conversas diárias, as reflexões sobre a subjetividade e a vida concreta ampararam minha sanidade para esse trabalho finalizar. Obrigada por acreditarem em mim e me incentivarem o tempo todo. Obrigada por arregaçarem as mangas e dedicarem tempo para todos os trabalhos juntos, em especial esta dissertação.

Agradeço profundamente ao meu amigo Marcus Cunha, por toda generosidade e amizade demonstradas ao longo de nossa relação, especialmente no momento final dessa pesquisa. Ao Miguelzinho sempre solícito e amigo, com bom astral e comprometimento.

As minhas amigas de longa data e minhas primas e tias. Me desculpem por não ter comparecido aos encontros neste período.

Aos colegas da gerência ATP-C/SMS, do PEA-TP e do PEA Guardiãs das Tradições Pesqueiras, por me proporcionarem momentos de crescimento pessoal e profissional.

Às comunidades afetadas pelos impactos socioambientais da cadeia produtiva de exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos, por descortinar o mundo e me fazer enxergar a pequenez existente nas futilidades consumidas e a grandeza das lutas sociais e valorização da cultura tradicional. Meu mundo tem mais significado depois de me sentir mais próxima de vocês.

À todas e todos que me conceberam tempo de dedicação para as entrevistas.

Às minhas companheiras e companheiros do Grupo Espírita Joana D'Arc por todo amparo e estudo coletivo fundamentais para meu crescimento moral.

Às mulheres do mundo pelas lutas vencidas, conquistas alcançadas, coragem de continuar. Por serem cuidadoras das pessoas em todo canto da Terra. Sigamos em frente, sem recuar.

"Eu acredito que as pessoas são capazes de transformar o mundo para tornar o mundo melhor. Isso eu acredito. Eu acredito que esses processos são possíveis. E acredito muito que uma educação que busque trabalhar autonomia e emancipação, ela realmente cria possibilidades incalculáveis." (José Silva Quintas)

RESUMO

SILVA, M. N. W. A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS. Campos dos Goytacazes, RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2022.

Este trabalho busca ampliar a compreensão a respeito dos impactos socioambientais causados por grandes empreendimentos de Exploração e Produção (E&P) de petróleo e gás (P&G) na vida das comunidades impactadas. Neste sentido, propõe-se desvelar qual a percepção sobre os impactos socioambientais negativos provocados pelos empreendimentos, bem como sobre as ações mitigadoras destes impactos, a partir da visão dos três grupos sociais envolvidos. Para tal foram realizadas 16 entrevistas com representantes destes três grupos sociais: a comunidade impactada (parte afetada), o órgão ambiental regulador (Ibama) e as empresas operadoras de petróleo e gás (causadora dos impactos). A pesquisa qualitativa teve como recorte geográfico os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé. A hipótese que fundamenta esta pesquisa é que as percepções sobre fenômeno estudado são distintas, o que afeta a governança da gestão pública ambiental. Esta conjuntura potencializa os conflitos socioambientais intrincados no cenário observado, resultando no desafio para a efetivação das ações mitigadoras dos impactos negativos. O referencial teórico que propiciou o suporte analítico da pesquisa, está embasado no aparato legal e normativo da Gestão Ambiental Pública (GAP) no Brasil, amparado pelo arcabouço conceitual que fundamenta a análise epistemológica sobre a área socioambiental, como: Governança Ambiental, Conflitos Ambientais e Impactos Ambientais.

Palavras Chaves: Impactos Socioambientais; Cadeia Produtiva do Petróleo e Gás; Mitigação de impactos; Educação Ambiental Crítica, Percepção.

ABSTRACT

SILVA, M. N. W. PERCEPTION OF THE SOCIO-ENVIRONMENTAL IMPACTS CAUSED BY THE OIL AND GAS PRODUCTION CHAIN IN THE CAMPOS BASIN Campos dos Goytacazes,RJ: Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF, 2022.

This work seeks to broaden the understanding of the socio-environmental impacts caused by large oil and gas (P&G) Exploration and Production (E&P) projects on the lives of impacted communities. In this sense, it is proposed to reveal the perception of the negative socio-environmental impacts caused by the projects, as well as the actions to mitigate these impacts, from the point of view of the three actors involved. To this end, 16 interviews were carried out with representatives of these three social groups: the impacted community (affected part), the regulatory environmental agency (Ibama) and the oil and gas operating companies (causing the impacts). The qualitative research had as its geographic cut the municipalities of Campos dos Goytacazes and Macaé. The hypothesis underlying this research is that perceptions about the phenomenon studied are different, which affects the governance of public environmental management. This conjuncture enhances the socio-environmental conflicts intricate in the observed scenario, resulting in the challenge for the effectiveness of actions to mitigate the negative impacts. The theoretical framework that provided the analytical support for the research is based on the legal and normative apparatus of Public Environmental Management (GAP) in Brazil, supported by the conceptual framework that underlies the epistemological analysis of the socio-environmental area, such as: Environmental Governance, Environmental Conflicts and Environmental impacts.

Key words: Socio-environmental impacts; Oil and gas production chain; Impact mitigation; Critical Environmental Education.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1- Ilustração da estrutura do Sisnama	38
Figura 2 – Conceito de governabilidade segundo o planejamento situacional produzido por Weiss.....	49
Figura 3 – Plataformas Marítimas da Petrobras na Bacia de Campos.....	73
Figura 4 – Mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque para os municípios da Bacia de Campos e do campo de pesquisa.....	93

LISTA DE QUADROS

Quadro 1- Parâmetros para avaliação da importância do impacto.....	78
Quadro 2 – Tipos de descrições de molduras interpretativas.....	98
Quadro 3 - Descrição das tendências de enquadramento.....	100
Quadro 4 - Apresentação do número de entrevistados(as) por grupo social.....	110
Quadro 5 - Enquadramentos interpretativos sobre os impactos socioambientais e sobre a mitigação dos impactos.....	129

LISTA DE IMAGENS

- Imagem 1** - Aspecto geral de um trecho sinalizado devido a presença de dutos em uma área urbana no município de Campos dos Goytacazes.....82
- Imagem 2** - Aspecto geral de um trecho sinalizado devido a presença de dutos em uma área urbana no município de Campos dos Goytacazes.....82
- Imagem 3** - Aspecto geral de um trecho sinalizado devido a presença de dutos em uma área rural no município de Quissamã.....83
- Imagem 4** - Aspecto geral de um trecho sinalizado devido a presença de dutos em uma área rural no município de Quissamã.83

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

UENF	Universidade Estadual do Norte Fluminense – Darcy Ribeiro
CCH	Centro de Ciências do Homem
PNMA	Política Nacional de Meio Ambiente
SINAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
AI	Área de Influência
AIA	Avaliação de Impactos Ambientais
EIA	Estudo de Impactos Ambientais
E&P	Exploração e Produção
LA	Licenciamento Ambiental
NT	Nota Técnica
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
P&G	Petróleo e gás
PPGPS	Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais
PEA	Programas de Educação Ambiental
MMA	Ministério de Meio Ambiente
CGMac	Coordenação Geral de Licenciamento Ambiental de Empreendimentos Marinhos e Costeiros
CGPEG	Coordenação Geral de Petróleo e Gás
DILIC	Diretoria de Licenciamento Ambiental
BC	Bacia de Campos
DP	Diagnóstico Participativo
MEC	Ministério de Educação

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E TEÓRICA SOBRE O DEBATE SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL	20
1.1 Gestão Ambiental Pública No Brasil.....	25
1.2 Governança Ambiental.....	47
1.2.1 – Os desafios para a governança ambiental no contexto do licenciamento federal de petróleo e gás no Brasil	51
2. OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS E SUA RELAÇÃO COM OS CONFLITOS ENTRE GRUPOS ENVOLVIDOS	55
2.1 Concepções teóricas sobre os conflitos socioambientais	60
2.1.1 – Algumas perspectivas teóricas sobre os conflitos socioambientais.....	62
2.1.1.a - Algumas perspectivas da literatura internacional.....	64
2.1.1.b - Algumas perspectivas da discussão em nível nacional	65
2.1.2 – Conflitos socioambientais entre os grupos sociais na bacia de Campos	68
2.2 Os Impactos Socioambientais gerados pela cadeia produtiva de petróleo e gás no âmbito da Bacia de Campos.....	75
3. ROTEIRO METODOLÓGICO DA PESQUISA.....	89
3.1 Considerações preliminares sobre a metodologia	89
3.2 Recorte Espacial.....	91
3.3 Percurso Metodológico	93
3.3.1 – Eixo teórico/filosófico da metodologia	93
3.3.2 - Eixo operacional da metodologia.....	102
3.4 Caracterização dos grupos sociais entrevistados(as).....	104
4. O ENQUADRAMENTO INTERPRETATIVO DOS GRUPOS SOCIAIS SOBRE OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS E SUAS MEDIDAS MITIGADORAS	111
4.1 Aplicação da metodologia nos dados da pesquisa.....	111
4.2 Análise dos resultados da pesquisa - enquadramento interpretativo dos grupos sociais.....	115
CONSIDERAÇÕES FINAIS	130
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	132
APÊNDICE I – ROTEIROS DE ENTREVISTAS.....	136
ANEXO I – COMPROVANTE ASSINATURA DIGITAL – MONICA ARMOND SERRÃO	Erro! Indicador não definido.

INTRODUÇÃO

A pesquisa apresentada neste trabalho define-se a partir da necessidade de ampliar a compreensão sobre os impactos socioambientais causados por grandes empreendimentos de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás (P&G) na vida cotidiana das pessoas. A percepção desta necessidade surge apoiada na experiência profissional adquirida pela autora da presente pesquisa durante longos anos de exercício no processo administrativo de licenciamento ambiental federal (LAF) de empreendimentos de E&P de P&G na Bacia de Campos (BC).

A vivência profissional possibilitou observar em diferentes espaços de diálogo, junto a distintos atores e setores, situações de conflitos entre os grupos sociais envolvidos nos debates estabelecidos. Tais debates — ora de caráter institucional, ora com perfil administrativo/operacional, outras vezes de cunho comunitário e outras vezes mistos — alimentaram uma crescente inquietação quanto à percepção do impacto e, de modo complementar, das ações de mitigação por parte de cada um dos atores envolvidos no processo

Com essa questão em mente, definimos como objetivo investigar as concepções de impacto e de mitigação acionadas por três perfis de atores: membros das comunidades afetadas pela cadeia produtiva do petróleo e gás, analistas do órgão ambiental responsável pelo licenciamento e profissionais de empresas operadoras da exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de Campos. Buscamos ainda identificar as estratégias discursivas que os interlocutores pertencentes a esses três grupos adotam em situações de interação, presumivelmente marcadas por conflitos entre diferentes visões, interesses e objetivos. Entendemos que perseguir esses objetivos seria importante para avançar na compreensão das disputas simbólicas envolvidas no licenciamento ambiental de petróleo e gás no Brasil, sendo de se registrar sua aderência ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais na área de concentração “Regulação e participação estatal”.

Nossa hipótese inicial era relativamente intuitiva: os perfis de interlocutores selecionados para o estudo manifestariam percepções distintas desses dois objetos — o impacto e a mitigação. Com o decorrer da pesquisa, passamos a nos interessar menos por percepções supostamente cristalizadas e mais por distintas possibilidades de vocalização de argumentos por parte desses atores conforme o ambiente de conflito em que se encontrem.

O recorte geográfico adotado na pesquisa inclui dois municípios da porção da Bacia de Campos localizada no estado do Rio de Janeiro, a saber, Campos dos Goytacazes e Macaé.

Dois foram os critérios estabelecidos para a definição do recorte. O primeiro é o porte: esses são os dois municípios mais populosos e de maiores orçamentos entre os 11 pertencentes a essa Bacia e situados no estado do Rio de Janeiro. O segundo critério tem a ver com a possibilidade de contrastar dois municípios que, embora sejam os de maiores populações e orçamentos, têm perfis bem diferentes em termos do padrão de inserção na cadeia produtiva do petróleo e gás. Macaé, além de ter instalada a base operacional da empresa Petróleo Brasileiro S/A. (Petrobras), tem a maior concentração de instalações industriais de apoio e suporte da cadeia produtiva de E&P e P&G. Esse fato reflete a geração de impactos diretos na vida das comunidades. Já em Campos dos Goytacazes, que apresenta muito menos instalações do setor petrolífero, a população residente é afetada por impactos negativos categorizados como indiretos e difusos, não desconsiderando o fato de alguns grupos sociais, como os caso dos pescadores artesanais, serem afetados diretamente pela disputa do espaço marinho. Em uma palavra, trata-se de considerar a distinção, presente nos trabalhos de Pessanha (2015, 2016), entre economia do petróleo (em Macaé) e economia dos royalties (em Campos dos Goytacazes).

Sem deixar de considerar o aparato legal e normativo da Gestão Ambiental Pública (GAP) no Brasil — que abarca conceitos como governança ambiental, conflitos e impactos ambientais —, o principal referencial teórico da pesquisa está no conceito de enquadramento interpretativo, que tem suas raízes em Goffman e que foi desenvolvido por autores posteriores (cfe. PEREIRA & SILVA, 2017, PEREIRA *et al.*, 2017). Trata-se de um instrumental analítico que enfatiza a capacidade de agência do indivíduo mediante o recurso a diferentes estratégias discursivas conforme a situação de interação em que esteja inserido.

O primeiro capítulo apresenta a estrutura legal e normativa da GAP, embasada na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), instituída pela Lei Nº. 6.938/81, com fundamentos presentes na Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, especificamente em seu Capítulo VI (Do Meio Ambiente). O capítulo ainda aborda a compreensão sobre a Governança Ambiental, que se insere no tripé ambiente, sociedade e economia.

O segundo capítulo aborda princípios teóricos sobre o conceito de conflito ambiental. Essa conexão entre economia e política reflete muitos conflitos e suscita um processo de enfrentamento por parte de analistas ambientais, no papel de fiscais, e das comunidades envolvidas nos espaços de disputa. A disputa pelo território se mostra como o cerne da questão, visto que a decisão pela destinação do espaço comum se define na esfera do procedimento administrativo do licenciamento ambiental

Ainda no segundo capítulo, é apresentado o debate normativo e teórico sobre os impactos ambientais, definidos na Resolução 001/1986 do Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama 001/86) como “[...]diferença entre a qualidade de um fator ambiental antes da incidência de uma ação/matéria/energia em relação a qualidade desse mesmo fator durante e/ou após a incidência destas [...]”

O capítulo três (3) descreve o referencial teórico e a metodologia utilizados para subsidiar a coleta e a interpretação dos dados. Ali é apresentada a opção pela abordagem microinteracionista herdeira de contribuições de Goffman e são descritos os conceitos de tendências e molduras do enquadramento interpretativo. Como apontam Pereira & Silva (2017, p. 191), o enquadramento interpretativo parece expressar uma tensão entre confrontação com o estabelecido e adaptação ao existente.

Esse aparato teórico-metodológico — frequentemente acionado para explicar dilemas vividos por atores individuais em termos de afirmar os valores de seus grupos ou adotar estratégias pragmáticas em situações de interação conflitivas — também serve, no presente trabalho, ao propósito de lançar luz sobre a heterogeneidade e a complexidade das visões de mundo presentes e acionadas mesmo dentro de cada grupo social.

1. CONTEXTUALIZAÇÃO HISTÓRICA E TEÓRICA SOBRE O DEBATE SOCIOAMBIENTAL NO BRASIL

Este capítulo apresenta uma abordagem teórica sobre o histórico socioambiental no Brasil, considerando sua inserção nas esferas política, institucional e civil. Da mesma maneira, explana sobre o arcabouço legal que sustenta a gestão ambiental pública¹ no território brasileiro, com enquadramento na estrutura organizativo-administrativa para a tomada de decisão e implementação das ações no procedimento administrativo de licenciamento ambiental de atividades de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás (P&G).

O debate sobre as questões ambientais no mundo surge, entre as décadas de 1960 e 1970, a partir das consequências advindas do modelo produtivo que se estabelece após a revolução industrial. O assunto emerge de maneira mais sistematizada, com aspectos críticos, a partir da publicação do livro “Primavera Silenciosa”, de Rachel Carson (1962). Referida obra suscita reflexões sobre as coisas vivas na Terra e os reflexos que elas sofrem (sobretudo a espécie humana) por conta das alterações promovidas em seu meio ambiente. A motivação da autora foi a exposição dos perigos trazidos pelo uso — amplamente difundido na época nos campos de vários países — de uma substância química conhecida como DDT. Entretanto, o tema ambiental tem como marco a criação do Clube de Roma (1968) e a realização da I Conferência da Organização das Nações Unidas (ONU) sobre Meio Ambiente Humano — Conferência de Estocolmo (1972). Ambos foram importantes eventos globais que reuniram grande público para debater problemas mundiais ligados à área ambiental. Em 1977 acontece, em Tbilisi, Geórgia (então pertencente à União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, URSS), a 1ª Conferência Intergovernamental sobre Educação Ambiental, reconhecendo a relevância desse campo de atuação.

Diversos autores apontam que o debate sobre as questões ambientais crescia na agenda mundial vinculado à ocorrência de catástrofes ambientais, o que provocou atenção em âmbito nacional e internacional para a promoção de ações e políticas de preservação dos recursos naturais. Os debates promovidos na referida Conferência de Estocolmo, elucidaram que os problemas ambientais extrapolam as fronteiras dos países e deveriam ser inseridos nas pautas de discussões internacionais, em agendas políticas e econômicas. Segundo Mendonça (2015), no ano da Conferência de Estocolmo encontrava-se o ápice do modelo de desenvolvimento apoiado em uma base produtiva de sistemas industriais poluentes e na exploração de mão de obra barata. Essa circunstância motivou o debate sobre iniciativas de controle e correção em busca de acordos internacionais que evitassem a expansão da atividade econômica por parte

¹ A expressão gestão ambiental pública é aqui utilizada como termo técnico, cujo significado é atribuído, entre outros, por Quintas (2007), como será explicitado adiante.

dos países industrializados. Esse acordo não foi unanimidade entre os países, visto que os chamados em desenvolvimento não acataram tal proposta. Segundo os autores:

Dentre outras iniciativas, foi proposto que os países produzissem políticas ambientais domésticas restritivas à expansão da atividade econômica, um tema defendido pelos países industrializados, mas que não foi acatado pelos demais países, sob o argumento de que eles precisavam promover o crescimento econômico via industrialização. Para estes, houve o entendimento de que quem deveria arcar com a maior parte dos danos e custos ambientais eram os países centrais do capitalismo, pois o problema ambiental existente, em grande parte, se devia justamente ao intenso desenvolvimento industrial destes últimos (SOUSA, 2005; VIOLA, 1998, apud MENDONÇA, 2015, p. 87).

Ainda que não tenha resultado na constituição de um bloco unificado voltado para a implementação de ações ambientais, o debate “polarizou-se entre esta posição de ‘crescimento zero’ — conhecida por ‘neomalthusiana’ — e posições desenvolvimentistas de ‘direito ao crescimento’ [...]” (ANDRADE, 2008, p.08). A Conferência de Estocolmo é um importante marco para a questão ambiental, pois alcançou resultados positivos para a formulação de um plano de ação que congregava 110 recomendações aos países signatários.

A teoria de Malthus, debatida entre os estudiosos presentes no Clube de Roma em 1968, a partir de uma leitura pouco crítica, previa que o crescimento populacional resulta em esgotamento e queda de recursos, com consequências na produção de alimentos, por exemplo. O Brasil encontrava-se entre os países considerados em desenvolvimento ou periféricos do sistema capitalista os quais buscavam o crescimento econômico. Junto a outros países com a mesma perspectiva estratégica, o Brasil tomou uma posição de “[...] em nome de um ambiente mais puro, o crescimento econômico não deveria ser sacrificado” (MENDONÇA, 2015, p.88). Esse foi um grande debate entre os países considerados desenvolvidos e os em desenvolvimento; a disputa era para definir a divisão do ônus do crescimento.

As reflexões sobre tais questões ganham notoriedade em diferentes espaços institucionais, como as entidades governamentais, as universidades e os setores produtivos. Essa conjuntura propiciou verificar que as interferências humanas na natureza precisavam de regulação e de estudos dedicados a pensar o mundo considerando esse aspecto. Segundo Acelrad (2004), o economista Georgescu-Roegen auxiliou para tal compreensão com a perspectiva analítica de que a questão ecológica tem duas formas de ser compreendida. Uma tem como principal problemática a escassez dos recursos naturais, a qual o autor considera tendencialmente economicista; a outra adota a perspectiva de que os problemas extrapolam a

escassez dos recursos e incorpora à análise a finalidade dessa interferência na materialidade da vida social. Trata-se de perspectiva mais alinhada com as discussões das ciências sociais críticas — que traz para a análise as relações sociais inseridas no contexto ambiental, ao identificar os atores envolvidos e as escolhas e consequências — e com o presente trabalho.

Segundo Brito *et al.* (2011), o caminho que até então estava sendo percorrido com vistas para o crescimento econômico na esfera global não apresentava possibilidades de enfrentar os problemas que aconteciam. As teorias do campo da economia disponíveis na época não apresentavam alternativas com capacidade de concatenar as questões sociais às ambientais. De acordo com os autores,

Analisando o modelo clássico da economia é possível concluir que este se tornou insustentável, não exclusivamente do ponto de vista econômico e ambiental, mas, sobretudo ao que se refere à justiça social e as características culturais das populações, especialmente, as consideradas tradicionais. (BRITO *et al.*, 2011, p.52)

A partir desse momento o debate sobre o tema se aprofunda com a perspectiva de formular uma proposta de crescimento econômico capaz de se contrapor ao modelo clássico, que não incluía em sua matriz a sustentabilidade ambiental. Em meio às críticas do modelo apresentado até a ocasião, os debates em torno dessa problemática na década de 1980 foram fortes e culminaram numa proposta alternativa de desenvolvimento para a humanidade.

O conceito de desenvolvimento sustentável nasce neste contexto, sendo a década de 1990 o período que o termo se consolida, com protagonismo para os debates e acordos internacionais emergidos durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Cúpula da Terra, sediada no Rio de Janeiro. Como aponta Brito (2011), na “década de 1990 o termo desenvolvimento sustentável se consagrou como um campo de reconhecimento da crise socioambiental mundial” (Idem).

Desde então, grandes eventos com abrangência global têm sido promovidos em busca de soluções para a crise socioambiental. Várias conferências mundiais foram realizadas com o mote ambiental em pauta, sempre em busca de alternativas e acordos que fossem capazes de contribuir para modelos de desenvolvimento onde a matriz produtiva considere o ambiente saudável. Outras duas conferências serão destacadas, devido à importância dos acordos estabelecidos. Uma delas, realizada dez anos após a Eco-92, na África do Sul, em 2002, foi a Cúpula Mundial sobre o Desenvolvimento Sustentável, também chamada de Rio+10. A outra, em 2012, foi a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável

(CNUDS), também conhecida como Rio+20 — mais uma vez sediada na cidade do Rio de Janeiro.

Na Cúpula de 2002, o debate extrapola o aspecto da preservação ambiental, incluindo questões de cunho social, como, por exemplo, a redução do número de pessoas abaixo da linha da pobreza. Os diálogos contaram com a participação de centenas de países e organizações não governamentais (ONGs). Os acordos estabelecidos durante a Eco-92 e inseridos nas agendas 21 foram pautas de discussão com vistas a verificar seu cumprimento. O crescente debate ao longo dos anos nas agendas internacionais resulta na consolidação das instituições governamentais, nas esferas nacional e internacional, assim como em acordos que buscam promover oportunidades e a elaboração de projetos e práticas com eficiência e preocupação ambiental, especialmente no contexto dos países-membros das Nações Unidas.

Essas importantes conferências têm sido protagonizadas pela ONU, reunindo governantes e membros da sociedade civil para discutir como transformar o ambiente em um lugar melhor para viver, considerando todas as pessoas. O Brasil habitualmente esteve presente nos encontros dessa natureza, incluindo em suas pautas e agendas internas as proposições que surgem dos acordos globais. No ano de 2007, quando se planejava mais uma conferência da mesma importância — a segunda que destaco —, em virtude da influência política que o Brasil experimentava naquela conjuntura, estabeleceu-se ser mais uma vez o país anfitrião do evento, como aponta Mendonça (2015):

E foi o então Presidente Lula da Silva, que, na Assembleia Geral da ONU, em 2007, sugeriu que a cidade abrigasse esse novo encontro entre os países, o qual, para as questões ambientais, conforme dito, só tem paralelo com o de Estocolmo, em 1972, e com a Rio 92. (MENDONÇA, 2015, p. 214)

No ano de 2012, a ONU realiza a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (CNUDS), conhecida também como Rio+20, como já dito, mais uma vez sediada na cidade do Rio de Janeiro. Nesse encontro, os líderes das nações tinham grandes tarefas para realizar, dentre elas a de avaliar os resultados das ações dos 20 (vinte) anos anteriores, com vistas a verificar lacunas e desafios para a implementação das ações internacionais, como também renovar compromissos mundiais no sentido de recuperar estragos no planeta sem limitar o progresso econômico.

Igualmente às demais conferências, esta reuniu muitos chefes de Estado, prefeitos e líderes da sociedade civil organizada. Entretanto, mesmo recebendo críticas de alguns autores quanto à participação social, por considerarem que os povos originários e tradicionais tiveram pouca participação, a Rio+20 foi marcada por ter construído compromissos pela

sustentabilidade, conjuntura que credencia o evento como destaque. Isto se confirma na observação de Houtart (2012),

Quando 193 países estão representados, 120 chefes de Estado estão presentes e 17.000 delegados estão reunidos, não se trata de qualquer evento. Quando, em paralelo, se organiza uma Cúpula dos Povos com 755 seminários e se conta com a presença de 300.000 pessoas, não se trata de um encontro banal. A reunião de prefeitos de 58 das maiores cidades do mundo no mesmo lugar, decidindo reduzir 1,3 bilhão de toneladas de CO² [dióxido de carbono] até 2030, não são sinais insignificantes. Símbolo irrefutável: durante 10 dias, o Cristo do Corcovado foi iluminado de verde. Na verdade, o desafio era a sobrevivência do planeta e, portanto, da humanidade (HOUTART, 2012, p. 435, apud MENDONÇA, 2015, p. 214).

A discussão sobre a questão socioambiental se amplia e intensifica tanto no âmbito das corporações organizacionais, quanto nos debates acadêmicos, nas formulações de legislação específica e na criação de instituições públicas vinculadas a tais fatores. A gestão ambiental pública no Brasil é parte desse arranjo e tem destaque nesta esfera devido a ser o universo de ação e análise sobre as questões socioambientais para a tomada de decisão sobre o ordenamento nos territórios de abrangência nacional. Pelo mesmo motivo, a gestão ambiental pública tem, neste trabalho, forte implicação na reflexão teórica, com ênfase nas situações manifestadas no cenário da Bacia de Campos promovidas pela cadeia produtiva de exploração e produção (E&P) de petróleo e gás (P&G).

1.1 Gestão Ambiental Pública No Brasil

Para José Silva Quintas, gestão ambiental pública pode ser entendida como “[...] processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado [...]” (QUINTAS, 2007, p. 135). Essa definição coloca no centro da análise os conflitos entre atores sociais e o exercício pelo Estado de um papel de mediação.

Analisar a gestão ambiental pública requer atenção para o modelo de desenvolvimento e de governabilidade que esteja posto, visto que tem a ver com as dinâmicas sociais e políticas, e tem como principal incumbência a mediação para o ordenamento do território. Se levarmos em conta que a produção de riqueza de uma nação tem relação com a exploração de recursos naturais de bem comum, é possível verificar que se trata de um campo de disputa

entre os atores envolvidos. Também é possível perceber as assimetrias de força política, que alguns autores — Loureiro, Acselrad, Layrargues e Juan Martinez Alier — reconhecem como injustas.

Os grandes empreendimentos costumam ter um forte aliado na disputa pelo ambiente coletivo: a ideia de desenvolvimento econômico com sua promessa de emprego e melhoria da condição de vida. A retórica usada pelas empresas valoriza a oferta de aquecimento do mercado local e deixa de fora problemas que afetam a vida das comunidades residentes no entorno dos empreendimentos, como aponta Acselrad:

Os alvos mais comuns das lutas dessas associações eram problemas que afetam a vida de comunidades localizadas – seja nas cidades, onde o processo de urbanização provoca conflitos locais associados a efeitos de aglomeração, construção de infraestruturas e plantas industriais, seja em áreas rurais, onde a expansão das atividades capitalistas e a implantação de grandes projetos de investimento desestabilizam as formas de existências de comunidades tradicionais [...]. (ACSELRAD, 2010, p.104)

Geralmente, as grandes corporações disputam os territórios com comunidades que apresentam fragilidade organizativa e com pouca disponibilidade para a participação nos espaços de decisão e utilizam uma narrativa que oculta os danos que podem ser gerados desde a etapa de divulgação do empreendimento. Marcada por forte conteúdo normativo, a gestão ambiental pública teria, na perspectiva de Acselrad, Quintas e outros autores, o dever de mediar esse conflito com a intencionalidade de favorecer o exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, conforme prevê a CF de 1988.

Na perspectiva que orienta este trabalho, cabe ressaltar a importância de grupos coletivos interpretarem a realidade em que vivem, no sentido de despertarem para enfrentar os desafios impostos por esse modelo de gestão. A interpretação, pelo indivíduo, do cenário político em que está inserido é um caminho para o entendimento da sua própria realidade e para o despertar do seu lugar na estrutura social, com vistas a sua melhoria de vida. Segundo Freire (2011, p.67), a chave transformadora para alcançar uma vida com dignidade não está apenas na condição humana de aprender as coisas da vida, mas especialmente na “capacidade de aprender, não apenas para os adaptar, mas sobretudo para transformar a realidade, para nela intervir, recriando-a [...]”. Sendo assim, explicitar os conflitos existentes na gestão ambiental pública, principalmente no contexto dos empreendimentos potencialmente poluidores, auxiliará a viabilizar a organização das comunidades que sofrem danos causados pelas atividades. Uma vez organizadas, abre-se a possibilidade de essas comunidades

identificarem formas de enfrentamento para minimizar esses danos, para resistir e manter o direito de preservar seus modos de vida e fortalecer o exercício da democracia.

Essa perspectiva está presente em documentos e legislações diretivas no Brasil, como pode ser observado já no Art. 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988:

A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: I - a soberania; II - a cidadania; III - a dignidade da pessoa humana; IV - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; V - o pluralismo político (BRASIL, 1988).

Sendo assim, a necessidade de ter atenção ao modelo de governabilidade dos entes federativos em que os grupos se encontram tem forte implicação para a compreensão da realidade, visto que a normatização das questões socioambientais está sempre como objeto de disputa. Os conflitos entre os interesses dos atores envolvidos nesse cenário — sociedade (população afetada), Estado (órgão ambiental) e empreendedores (causadoras dos danos) — podem ser observados em diferentes circunstâncias que têm relação com suas trajetórias de vida e de luta, bem como com o contexto social. As disputas de poder algumas vezes são simbólicas, de semântica; muitas outras vezes, elas envolvem o território propriamente dito, aqui entendido sob o prisma de Gottmann (2012), que extrapola o olhar do ordenamento do espaço geográfico com os elementos naturais presentes no ecossistema e considera um espaço construído e delimitado por pessoas, pela ação humana motivada por interesses políticos.

Podemos, portanto, considerar o território como uma conexão ideal entre espaço e política. Uma vez que a distribuição territorial das várias formas de poder político se transformou profundamente ao longo da história, o território também serve como uma expressão dos relacionamentos entre tempo e política. (GOTTMANN, 2012, p. 523)

Imersas nessa disputa estão as formas de interpretar os territórios assim considerados e usufruir deles. Ainda para Gottmann (2012) “Território é um conceito gerado por indivíduos organizando o espaço segundo seus próprios objetivos” (Idem). A conceituação de Gottmann oferece suporte para a compreensão das transformações resultantes de grandes operações ou empreendimentos chamados de “projetos de desenvolvimento”. Milton Santos (2006) concebe o “espaço como um conjunto indissociável de sistemas de objetos e sistemas de ações [...]” corroborando a perspectiva do espaço socioambiental como reflexo do processo de interação

entre o global e local, como um organismo dinâmico que é produzido e produtivo, sendo definido por disputas e correlações de força e de poder.

As atividades provenientes da E&P de petróleo e gás interferem no cotidiano da população residente, no seu entorno e em sua área de influência (AI), que frequentemente extrapola o município da instalação do empreendimento e socializa os danos da atividade com pouca oferta de melhoria para a qualidade de vida daqueles munícipes, apesar da promessa de geração de empregos e melhoria na infraestrutura local.

Entretanto, em geral os atores sociais pertencentes aos territórios em disputa não são contemplados na tomada de decisão no sentido de ordenamento do ambiente; ou, quando são chamados a participar, a etapa do projeto/empreendimento está avançada e se apresenta praticamente irreversível. Nessa condição, a disputa pelo território se mostra aguda, envolvendo distintas forças políticas em busca de apropriação do espaço e da legitimidade advinda da gestão ambiental pública. Evidentemente, os órgãos reguladores que têm o papel de mediar essa disputa sofrem pressões dos diversos grupos envolvidos na disputa.

Não poderia ser diferente com uma política que pretende definir o uso e a apropriação daquilo que sempre foi objeto e campo de disputas: o território, com todos os seus significados e com os elementos que lhe são inerentes e que são passíveis de serem transformados em recursos econômicos. (MENDONÇA, 2015, p. 156)

Examinar esse aspecto relacionado à gestão ambiental pública é adentrar outra esfera de disputa política também com diferentes significações: o ambiente. Na perspectiva da gestão ambiental pública, a noção de meio ambiente tem um alcance mais amplo do que aquela que o toma, por assim dizer, como a natureza excluído o ser humano. Nota-se aí um contraste com o que se observa no campo da ecologia convencional, que, na interpretação de Andrade (2008) com base em Costanza e Daly (1987), “[...] desconsidera as intervenções humanas nos estudos dos ecossistemas naturais” (ANDRADE, 2008, p.16).

Nesta perspectiva teórica, o ambiente é uma construção feita a partir de significados e ressignificações derivados dos contextos culturais e das dinâmicas sociais. Como aponta Quintas (2006), “[...] o meio ambiente precisa do trabalho dos seres humanos para ser construído e reconstruído e, portanto, para ter existência concreta. Não existe meio ambiente sem o trabalho dos seres humanos” (QUINTAS, 2006, p.20).

Historicamente o Brasil enfrenta um processo de disputa pelo território e de exploração tanto de seus recursos naturais, como no modo de vida e práticas culturais das populações originárias. Desde a chegada dos primeiros portugueses, os habitantes originários

da terra sofreram — por meio da inserção de mudanças profundas em seus modos e costumes de vida, — processos de aculturação e de extermínio. A exploração dos recursos naturais nas terras brasileiras tem um longo histórico tanto da flora — como, por exemplo, a extração do pau-brasil — quanto do minério, como a extração do ouro, do ferro e, atualmente, das jazidas de petróleo e gás. A gestão ambiental pública no Brasil está calcada nessa dimensão de análise, atuando na mediação dos conflitos por meio dos órgãos contemplados pelo Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama²). Em tese, em respeito ao que determina o Art.225 da CF de 1988, tenta-se evitar que interesses de determinados atores sociais provoquem alterações que comprometam o meio ambiente ecologicamente equilibrado.

Para que essa discussão tenha uma dimensão participativa, que é uma das contribuições que legitima este trabalho na área de concentração “Participação e regulação” do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, é importante considerar a perspectiva de Quintas (2006), quando ressalta que a complexidade da problemática ambiental deve buscar práticas que envolvam o poder público e a sociedade civil organizada, como forma de identificar caminhos que contribuam para o processo de gestão ambiental. A participação dos grupos organizados tem relevância na disputa pela garantia do modo de vida das populações afetadas pelos impactos negativos advindos dos empreendimentos, ao menos na teoria, conforme explicitado e previsto no Art. 225 da CF 1988: “Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.” (BRASIL, 1988).

O poder público tem papel fundamental nesse debate devido à responsabilidade de fazer a gestão dos espaços de disputa no âmbito nacional. As orientações normativas regulam o papel e as atribuições de cada instituição e dos seus agentes públicos. Isso pode ser constatado e compreendido analisando os documentos legais. No artigo supracitado são descritas sete incumbências ao poder público, das quais destacamos duas, por se relacionarem ao tema específico de que trata esse trabalho, são elas:

IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que dará publicidade e VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente (BRASIL, 1988).

² Criado pela Lei 6.938/1981, regulamentada pelo Decreto 99274/1990, o Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) é a estrutura adotada para a gestão ambiental no Brasil, e é formado pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no Brasil. (site Ministério do Meio Ambiente, acesso em 12 de janeiro de 2022).

Isto posto, percebe-se que os processos de preservação ambiental e de participação social estão inseridos na gestão ambiental pública — que, apesar de atribuir ao poder público a responsabilidade por essas incumbências, amplia o diálogo para o alcance do previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), institucionalizada em lei federal em 31 de agosto de 1981. Essa política tem fundamental papel orientador para gestão pública no âmbito nacional, definindo os papéis e atribuições dos setores institucionais em todas as esferas governamentais. Os aspectos da preservação do ambiente e da participação da população estão no Art.2º da PNMA.

A Política Nacional de Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses de segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana [...] (BRASIL, 1981).

Por todo o contexto apresentado, doravante é importante que nos dediquemos com mais afinco à compreensão da PNMA e de sua importância — assim como dos instrumentos de comando e controle da gestão ambiental pública — para a sociedade brasileira.

1.1.a - Sobre a Política Nacional de Meio Ambiente

A PNMA foi instituída por sanção da Lei 6.938, de 31 de agosto de 1981, firmando um marco legal para tratamento da temática ambiental no país. Segundo Mendonça (2015), até então as intervenções no território nacional com cunho de exploração dos recursos naturais pelo setor econômico eram tratadas pelo Estado por leis fragmentadas e específicas para determinado recurso, mais voltadas para as questões hídricas e vegetais, com a perspectiva de proteção dos ambientes naturais, com ausência de uma ótica de análise global do território considerando o aspecto social.

Nesse sentido, segundo o autor, “[...] a PNMA dispôs a formalização jurídica da gestão pública do ambiente, instaurando a ‘sinopse’ do Direito Ambiental brasileiro, onde o ambiente como patrimônio comum da sociedade é um pressuposto” (MENDONÇA, 2015, p.25). A PNMA é o documento que embasa as demais leis e oferta orientações sobre o meio ambiente, devendo ser respeitada em caso de necessidade de uma regulação específica (regional ou local), razão pela qual tem relevante papel na gestão ambiental pública. É regida

por princípios ligados ao objetivo exposto e instrumentos que auxiliam nas orientações, dos quais destacamos dois: “III – a avaliação de impactos ambientais” e “IV - o licenciamento e a revisão de atividades efetiva ou potencialmente poluidoras” (BRASIL, 1981).

Nela também são instituídos e regulamentados o SISNAMA e o Conselho Nacional de Meio Ambiente (CONAMA³), importantes entidades da gestão ambiental pública do Brasil e instâncias de processamento de conflitos entre interesses de diferentes setores da sociedade. Essa condição coloca-os constantemente como protagonistas dos debates parlamentares, com forte influência do setor econômico do país no sentido de flexibilizar as leis de proteção e gestão de conflitos.

Esse panorama pode ser ilustrado pela acentuada disputa envolvendo a votação do Projeto de Lei (PL) Nº 3.729/2004, que, por ocasião da elaboração deste trabalho, prevê a flexibilização do licenciamento ambiental, bem como o Decreto Nº 9.806, de 28 de maio de 2019, que reestrutura a configuração da participação no CONAMA, com restrição de cadeiras que representam a sociedade civil organizada.

Na conjuntura de criação da PNMA, os impactos ambientais têm protagonismo, visto que a questão em disputa tem relação com a exploração dos recursos naturais finitos que provocam alterações na dinâmica social das comunidades. O Estudo de Impactos Ambientais (EIA) previsto na PNMA e endossado pela CF de 1988 é a ação que concentra todas as informações sobre a realidade da área que está em disputa e sobre suas características, a partir de um diagnóstico que contempla os meios físico, biótico e socioeconômico. O resultado desse estudo é um documento técnico multidisciplinar com robustez de conteúdo e com linguagem técnica, devido à natureza das questões abordadas. A transparência dos resultados, considerada pela autora deste trabalho como de suma relevância para a sociedade, é viabilizada por meio de um documento com linguagem didática e objetiva, de maneira que seja acessível para todos(as) os(as) cidadãos(ãs), independentemente do nível de escolaridade e área de formação. Esse documento é chamado de Relatório de Impacto Ambiental (RIMA). Os estudos ambientais são assim definidos pela resolução CONAMA 237:

Estudos Ambientais: são todos e quaisquer estudos relativos aos aspectos ambientais relacionados à localização, instalação, operação e ampliação de

³ O Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA é o órgão consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente-SISNAMA, foi instituído pela Lei 6.938/81, que dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, regulamentada pelo Decreto 99.274/90. [...]. O Conselho é um colegiado de cinco setores: órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e entidades ambientalistas. (site Ministério do Meio Ambiente, acesso em 12 de janeiro de 2022).

uma atividade ou empreendimento, apresentado como subsídio para a análise da licença requerida, tais como: relatório ambiental, plano e projeto de controle ambiental, relatório ambiental preliminar, diagnóstico ambiental, plano de manejo, plano de recuperação de área degradada e análise preliminar de risco. (BRASIL, 1997).

Esse aparato institucional é legalmente encarregado de atuar na gestão dos maiores conflitos em torno do território. No Brasil, a gestão ambiental pública abarca em suas atribuições o desafio intrínseco nas questões apresentadas, tendo nos instrumentos da PNMA o amparo para o exercício de atuação. Conforme supracitado, dos atuais treze instrumentos da gestão pública descritos na PNMA, dois receberão a seguir destaque em nossa abordagem devido ao fato de terem maior relação com o debate proposto neste trabalho: avaliação de impactos ambientais e licenciamento ambiental. Pelo mesmo motivo, destacamos uma das condicionantes de licença — o projeto de educação ambiental.

1.1.b - Avaliação de Impactos Ambientais, aspectos preliminares

A avaliação de impactos ambientais (AIA), um dos instrumentos da PNMA, tem fundamental importância no contexto da gestão ambiental pública por apresentar uma peculiaridade dentre os demais instrumentos: a AIA perpassa outros instrumentos por subsidiar decisões, como, por exemplo, para auxiliar as análises do zoneamento ambiental e para a criação e gestão das Unidades de Conservação. Por isso, sua aplicação encontra-se no cerne da política ambiental brasileira, promovendo um embasamento para os debates técnicos nessa esfera, incluindo as dimensões econômica, política e social. Tem forte implicação nas decisões para a gestão do território não apenas no Brasil; países como Austrália e Estados Unidos da América (EUA) também adotam a avaliação de impactos para a tomada de decisão nesse âmbito (COUTINHO, 2016). Por permear os demais instrumentos da PNMA e por ser contemplada desde o início do processo por meio dos EIAs, a AIA está diretamente ligada aos processos de licenciamento ambiental federal (LAF), que é outro instrumento dessa política,

A Avaliação de Impacto Ambiental vista como um instrumento de planejamento é entendida, na clássica formulação de Munn (1975), como uma atividade de caráter técnico-científico com o objetivo de identificar, prever e interpretar as consequências sobre o meio ambiente de uma dada ação humana, como, por exemplo, um projeto de engenharia, um plano de desenvolvimento regional ou, ainda, programas governamentais diversos. É ainda função da Avaliação de Impacto Ambiental comunicar as conclusões dos estudos técnicos ao proponente do projeto, às autoridades encarregadas da tomada de decisões e ao público em geral. (SANCHES, 1995, p.13)

Cabe ainda destacar dois documentos relevantes para amparar a análise efetuada por este trabalho. O primeiro é a resolução CONAMA 001, de 23 de janeiro de 1986, que estabeleceu “as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental [...]” (BRASIL, 1986). Essa resolução abrange as distintas tipologias de empreendimentos. O segundo, com abrangência focalizada nos empreendimentos de E&P de petróleo e gás, é a Nota Técnica Nº 10/2012 CGPEG/DILIC/IBAMA - Identificação e Avaliação de Impactos Ambientais, que tem como objetivo fornecer “orientações metodológicas no âmbito do licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás” (IBAMA, 2012). No momento em que este trabalho é elaborado, o Ibama é responsável pelo licenciamento de E&P de petróleo e gás em todo o território brasileiro. Esclarecido que a AIA é o cerne deste procedimento, cabe mencionar que o desafio para sua implementação é constante, principalmente pelas relações de forças que a margeiam. Compreender, identificar e, sobretudo, avaliar impactos constituem uma situação-problema reconhecida por pesquisadores da área, bem como pelo próprio documento balizador da CGMac. Segundo o Ibama,

[...]como campo científico, é uma abordagem relativamente recente, e ainda em processo de consolidação. Trata-se de uma ferramenta que, no caso do processo de licenciamento ambiental, é utilizada como um dos fundamentos para tomada de decisão pelo órgão ambiental. Nessa perspectiva técnico-científica, a AIA deve considerar todas as variáveis de um sistema ambiental, contemplando os meios físico, biótico e socioeconômico, assim como suas inter-relações. Considerando o fato de que a AIA pode ser aplicada em diferentes contextos, não existe metodologia que possa ser estabelecida como ‘a melhor’. Contudo, no âmbito do licenciamento ambiental, podem ser estabelecidas orientações metodológicas que sejam mais adequadas às características do empreendimento, aos fatores ambientais que sofrerão os impactos e aos objetivos da própria avaliação de impactos. (IBAMA, 2012b, p. 2)

A análise sobre a avaliação de impactos tem forte consequência para o empreendimento e principalmente para a vida da população da área de influência do projeto em questão. Se esse campo é uma arena de disputa como mencionamos anteriormente, aqui está o foco das discussões. Para o desenvolvimento de um projeto considerado potencialmente poluidor, é necessário um procedimento administrativo que tem como resultado a emissão ou a negação de licenças por parte dos órgãos estatais responsáveis. A análise dos impactos que a

atividade pode gerar no ambiente em suas fases prévia, de instalação e de operação⁴ contempla os meios físicos, bióticos e antrópicos. As alterações sociais na vida cotidiana da população são observadas nos estudos e diagnósticos ambientais no meio antrópico ou socioeconômico. Nesse ponto do debate, outra questão já mencionada merece ser observada: as divergentes interpretações dos conceitos que permeiam a gestão ambiental. É o que ocorre, por exemplo, com as distintas noções de meio ambiente, que interferem tanto no trabalho técnico das(os) profissionais envolvidas(os) nos diagnósticos e dos representantes das empresas, como no aspecto social da população presente na área de influência do projeto.

Em algumas perspectivas, o meio ambiente faz referência ao ambiente natural dissociado do ambiente social, desconsiderando as relações das pessoas com o território, com as formas sociais, com o referencial histórico e simbólico do ambiente. Em determinados projetos no processo de licenciamento ambiental no Brasil, observados em um campo mais amplo do que o de E&P de petróleo e gás, a questão social é vista de maneira reducionista por um ângulo que se limita a considerar o ambiente da área específica da obra do projeto, ignorando as dinâmicas sociais e incorrendo na imprecisão das categorias apresentadas nos EIAs. É o que aponta Carolino:

Apesar da incorporação formal do “meio socioeconômico” na elaboração do diagnóstico ambiental que deve compor o EIA, a partir da resolução de 1986 do CONAMA, os estudos e relatórios de impacto ambiental de projetos padeceriam de uma constante visão estática e fragmentada em relação à complexidade das realidades sociais que procuravam retratar. (CAROLINO, 2016, p. 27).

Este trabalho de investigação dará mais ênfase ao meio socioeconômico do que aos meios físicos e bióticos e aos empreendimentos do setor de petróleo e gás. A confusão conceitual já mencionada está presente também na legislação ambiental brasileira, que

⁴ **Licença Prévia (LP):** aprova a localização e concepção do empreendimento, atividade ou obra que se encontra na fase preliminar do planejamento atestando a sua viabilidade ambiental, estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes a serem atendidos nas próximas fases de sua implantação, bem como suprimindo o requerente com parâmetros para lançamento de efluentes líquidos e gasosos, resíduos sólidos, emissões sonoras, além de exigir a apresentação de propostas de medidas de controle ambiental em função dos possíveis impactos ambientais a serem gerados. **Licença de Instalação (LI):** autoriza a instalação do empreendimento, atividade ou obra de acordo com as especificações constantes dos planos, programas e projetos aprovados, fixando cronograma para execução das medidas mitigadoras e da implantação dos sistemas de controle ambiental. **Licença de Operação (LO):** autoriza a operação da atividade, obra ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento das medidas de controle ambiental e condicionantes determinadas nas licenças anteriores. BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Portal Nacional de Licenciamento Ambiental (PNLA). Brasília: Ministério da Educação [entre 2003 e 2021]. Disponível em: <http://pnla.mma.gov.br/etapas-do-licenciamento>. Acesso em: 13 jan. 2022.

subsídia a avaliação de impactos, e se reflete nas categorias apresentadas nos EIAs/RIMAs, alvo de críticas elaboradas por pesquisadores que estudam essa área, por restringir o ângulo analítico sobre os impactos no meio socioeconômico. Como pode ser percebido no trecho em destaque, fruto da pesquisa realizada por Teixeira *et al.*, (2002),

Do ponto de vista analítico, delimitar com base em critérios confusos reduz a dimensão dos efeitos sociais dos empreendimentos, pois o que é considerado “população atingida” é apenas a que está dentro da “área”, ou seja, dentro dos limites da água. Mas os processos sociais que compõem a “área” não se limitam a ela, são partes integrantes de processos sociais mais amplos. (TEIXEIRA *et al.*, 2002. p. 183, apud COUTINHO, 2016, p.29).

De acordo com essas observações, a dimensão social nos processos de licenciamento apresenta uma maleabilidade conceitual que dificulta a verificação mais apurada das alterações que um empreendimento de grande porte pode causar antes mesmo do início da instalação, como, por exemplo, a geração de expectativas na população que a motiva investir em negócios de pequenos e médios portes com vistas à prestação de serviços. A especulação imobiliária e o movimento na construção civil são exemplos do reflexo da geração de expectativa, nem sempre diagnosticada como impacto negativo do empreendimento. A NT N° 10/2012 ameniza essa questão conceitual, mencionada logo acima, para os procedimentos vinculados ao licenciamento ambiental federal de E&P de petróleo e gás, ao pré-definir as categorias de análise. Esse documento apresenta as categorias dos impactos com os respectivos conceitos, o que na visão da autora deste trabalho auxilia a análise.

A problemática da ausência de percepção sobre os impactos negativos no escopo social dos estudos e diagnósticos tem sido apreciada desde a década de 1970 com vasta literatura crítica sobre a questão, com maior destaque na década de 1980. De acordo com Carolino (2016), “essa literatura avançaria na qualificação do componente social presente nos EIA/RIMAs, contestando seu caráter apolítico, a-histórico, pontual, fragmentado, estático, homogeneizador e reducionista” (CAROLINO, 2016, p. 30). Isso interfere ainda em outra questão apontada pela autora, considerada relevante por ter relação direta com as inquietações que motivam o presente trabalho. Tais inquietações têm a ver com a percepção dos impactos por parte da comunidade afetada pelos projetos, muitas vezes negligenciados ou subdimensionados nos EIAs, gerando uma interpretação que conduz a uma baixa responsabilidade pela mitigação dos impactos negativos e, conseqüentemente, a injusta forma de socialização dos danos.

A disputa neste escopo de atuação não é exclusividade brasileira. A luta pelo território persiste em outros países, da mesma forma que a investigação sobre o fator social na avaliação de impacto. A literatura aponta que mesmo a avaliação de impacto ambiental tendo conquistado espaço no debate sobre a disputa pelo território desde a década de 1960, isso não está no mesmo nível para o âmbito do social, onde se percebe fragilidade. Para a autora, “[...] na grande maioria dos países, a avaliação de impacto social não deslancharia com a mesma intensidade e nem se institucionalizaria do mesmo modo que a avaliação de impacto ambiental” (CAROLINO, 2016, p. 33). Isso tem relação com a flexibilidade conceitual nos procedimentos administrativos desta área, como já comentado. Também o método tecnocrático e reducionista oferecido muitas vezes acolhia a dissociação da produção humana e suas dinâmicas históricas, econômicas, culturais e sociais do ambiente natural. A perspectiva desse conceito varia de um país para outro, tendo em alguns um viés mais abrangente e em outros mais restritivo.

A avaliação de impacto social de projetos — assim como a concepção ampliada e não reducionista de meio ambiente — acompanha esse movimento crescente e nasce no bojo das discussões ambientais, porém não deslança com a mesma intensidade. A Conferência de Estocolmo, em 1972, ampliou a visibilidade desse debate e o reconhecimento do campo ambiental, contribuindo para essa pauta ganhar espaço nas agendas de países como EUA e Canadá, os da Europa ocidental, bem como do sul e do leste da Ásia (VIOLA, 1987), além de subsidiar o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que estabelece, em 1978, uma Divisão Interna de Avaliação de Impacto Ambiental. Todo esse debate se desdobra no Brasil e é incorporado a seu arcabouço legal, mas a questão social não ganha normativa específica, sendo contemplada na análise de impacto ambiental.

No recorte analítico desta pesquisa, dois aspectos são fundamentais para a compreensão do fenômeno no cotidiano da população, a vulnerabilidade e a resiliência aos impactos socioambientais. Isso porque os impactos socioambientais se verificam de maneira diferente a partir da dinâmica política, organizativa, socioeconômica e sociocultural de cada território e grupo social. Nos empreendimentos de E&P de petróleo e gás no Brasil, a análise da AIA está inserida no segundo instrumento em destaque nesse trabalho, o licenciamento ambiental.

1.1.c - Notas sobre o licenciamento ambiental no Brasil

O licenciamento ambiental é um dos instrumentos inseridos na PNMA reconhecido como instrumento de comando e controle por intermediar o contexto antagônico entre o desenvolvimento econômico e a manutenção da qualidade de vida das pessoas e do meio ambiente. Todo o procedimento está regulado pelo CONAMA por meio da resolução N° 237 de 19 de dezembro de 1997, que o define como:

Licenciamento Ambiental: procedimento administrativo pelo qual o órgão ambiental competente licencia a localização, instalação, ampliação e a operação de empreendimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras ou daquelas que, sob qualquer forma, possam causar degradação ambiental, considerando as disposições legais e regulamentares e as normas técnicas aplicáveis ao caso. (CONAMA N° 237, 1997)

Este instrumento encontra-se no centro da disputa pelo território por ter como principal papel estabelecer procedimentos que regulem o conjunto de ações que serão desenvolvidas nos projetos. Como resultado da análise por parte dos órgãos ambientais está a concessão ou o embargo de empreendimentos importantes para o setor econômico do país, em destaque os do setor energético. Por esse aspecto, envolve forte pressão dos setores político e empresarial privado na busca de apropriação do território e na esfera para a tomada de decisões, sendo abarcados os conflitos de interesses intrínsecos nesse cenário. Para Mendonça (2015), “o licenciamento é o instrumento de operacionalização da política mais envolvido nas decisões do poder público quando da apropriação e uso do território por setores econômicos hegemônicos do capital e pelo próprio Estado” (MENDONÇA, 2015, p. 9).

A resolução CONAMA N°237 em seu artigo 10, define as etapas que o licenciamento ambiental deve obedecer para a emissão das licenças:

Art. 10 - O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas:

I - Definição pelo órgão ambiental competente, com a participação do empreendedor, dos documentos, projetos e estudos ambientais, necessários ao início do processo de licenciamento correspondente à licença a ser requerida; II - Requerimento da licença ambiental pelo empreendedor, acompanhado dos documentos, projetos e estudos ambientais pertinentes, dando-se a devida publicidade; III - Análise pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados e a realização de vistorias técnicas, quando necessárias; IV - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, integrante do SISNAMA, uma única vez, em

decorrência da análise dos documentos, projetos e estudos ambientais apresentados, quando couber, podendo haver a reiteração da mesma solicitação caso os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; V - Audiência pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente; VI - Solicitação de esclarecimentos e complementações pelo órgão ambiental competente, decorrentes de audiências públicas, quando couber, podendo haver reiteração da solicitação quando os esclarecimentos e complementações não tenham sido satisfatórios; VII - Emissão de parecer técnico conclusivo e, quando couber, parecer jurídico; VIII - Deferimento ou indeferimento do pedido de licença, dando-se a devida publicidade. (BRASIL, 1997 p. 3)

Atualmente, para que os empreendimentos tenham autorização para a operação é necessária a emissão de três tipos de licenças, a saber: 1. Licença prévia (LP), que é concedida na fase preliminar do planejamento do empreendimento e aprova a localização e concepção, assegurando a viabilidade ambiental; 2. Licença de instalação (LI), fase de instalação, que autoriza a instalação do empreendimento de acordo com os planos, programas e projetos aprovados; 3. Licença de operação (LO), fase de operação, que autoriza a operação do empreendimento após a verificação e efetivo cumprimento do que consta nas licenças anteriores. Importa reforçar que existem três níveis de licença, conforme apresentado, e cada um desses níveis é importante para o fornecimento de dados ao órgão licenciador sobre a área e as análises em cada uma das fases supracitadas.

Desde a emissão da LP as chamadas condicionantes de licença estão presentes, incluindo as medidas de controle ambiental, que interferem na emissão das licenças posteriores (LI e LO) e na manutenção e renovação delas. As condicionantes de licença são planos, programas e projetos exigidos pelos órgãos ambientais como obrigação para a emissão, manutenção e renovação das licenças. O não atendimento de algumas das condicionantes coloca em risco a operação do empreendimento, além de dar margem à emissão de multa por parte do órgão fiscalizador. No caso dos empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás no Brasil, a esfera federal é responsável pelo licenciamento ambiental, conduzido pelo Ibama.

Se a AIA é o instrumento que contribui para a tomada de decisão por permear outros instrumentos importantes no âmbito da gestão ambiental pública, o licenciamento ambiental por sua vez é o instrumento que, além de contribuir, operacionaliza a PNMA, pois tem o papel de mediador dos conflitos que surgem a partir da disputa pela apropriação do território entre os setores econômicos, as populações e o próprio Estado. Na análise de Mendonça (2015), “esse licenciamento tem sido o instrumento da política ambiental mais relacionado aos conflitos ambientais, ganhando projeção na sociedade e suscitando debates sobre as ações que

vêm sendo tomadas pelo Estado nesse campo” (MENDONÇA, 2015, p. 26). Os diversos interesses em jogo e os embates nesse campo de disputa cristalizam, em certo território e em dado momento, o caráter conflituoso da gestão ambiental pública.

Os órgãos do Estado com o papel de comando e controle e mediação têm em suas tarefas a regulação e a democratização da gestão pública ambiental. Por isso parte do aparelhamento público incorpora em suas competências canais oficiais para procedimentar os processos — temos como exemplo o Ibama e o Ministério Público. Mas outra parte do aparelhamento tem atividades que fomentam a produção de riqueza para o país, nos paradigmas de desenvolvimentismo que degradam o meio ambiente e com apropriação pelo capital financeiro, como é o caso das empresas de capital misto com a participação do Estado.

A abrangência desse contexto de embates políticos pelo território está presente em todas as esferas do país, desde o âmbito nacional até o municipal. As competências de gestão são divididas pelos órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios estabelecidos no Sisnama como órgãos executores, seccionais e locais, todos responsáveis pela proteção, melhoria e recuperação da qualidade ambiental no país. A resolução CONAMA 237 estabelece os limites de competências de cada entidade do Sisnama e traz em seu Art. 4º as competências dos órgãos federais: Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da biodiversidade (ICMBio), considerados executores; e no Art.5 as competências dos órgãos estaduais considerados seccionais; e no Art.6 as competências dos órgãos municipais, considerados locais.

O Sisnama

Órgão Superior	Órgão Consultivo e Deliberativo	Órgão Central
Conselho de Governo	Conama	MMA
Órgãos Executores	Órgãos Seccionais	Órgãos Locais
Ibama e ICMBio	Estados	Municípios

Figura 1- Ilustração da estrutura do Sisnama. Fonte: Figura extraída do sitio eletrônico <https://www.mma.gov.br/governanca-ambiental/sistema-nacional-do-meio-ambiente> em março de 2020.

Como já citado, a década de 1980 registra um período de expansão no debate sobre o campo ambiental, com ênfase na problemática própria desse contexto que tem relação com os modelos de desenvolvimento que colocava em risco a qualidade de vida. Com isso, o tema ganhou espaço na arena política, como também no debate público, alcançando esferas da sociedade civil organizada no Brasil. Isso motivou os legisladores da época voltar suas atenções para as problemáticas ambientais. Nesse contexto que surge o aparelhamento do Estado, da mesma forma que o arcabouço legal da área, e que data o início da estruturação estatal no campo ambiental, com registro do surgimento das primeiras resoluções CONAMA e departamentos, órgãos especializados, conselhos etc. Como aponta Mendonça,

O arcabouço legal de meio ambiente construído a partir de então reflete a mudança de foco na gestão ambiental pública do país e explicita a necessidade de existência de mecanismos de avaliação de impactos como condição para a permissão de realização de empreendimentos potencialmente poluidores. (MENDONÇA, 2015, p. 106)

A normativa ambiental no Brasil foi elaborada seguindo os modelos internacionais da época, até construir o regramento jurídico-legal brasileiro, que seguiu seu fluxo de aprofundamento e melhoria para a gestão, a partir de sua aplicação. Foi nesse cenário que os instrumentos destacados nesse trabalho (AIA e LAF) foram construídos e começaram a ser aplicados em empreendimentos poluidores. No arcabouço legal para o licenciamento ambiental, destacam-se duas resoluções CONAMA. A nº 01, de 23 de janeiro de 1986 - procedimentos para os estudos de impactos ambientais, orienta para a implementação do licenciamento ambiental, estabelecendo as etapas, as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da AIA, além de estabelecer nexos entre os tipos de empreendimentos e documentos correspondentes para a apresentação do estudo. E a resolução CONAMA nº 09 de 03 de dezembro de 1987 - procedimentos para Audiência Pública no licenciamento ambiental – detalha a forma de transparência dos procedimentos ambientais amparada no disposto na resolução CONAMA nº 01/86 em seu Art.11, § 2º,

Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do RIMA, o estadual competente ou o IBAMA ou, quando couber, o Município determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do RIMA. (BRASIL, 1986).

A CONAMA nº 09/87 engloba as orientações metodológicas para a realização das audiências públicas, cumprindo com a etapa de publicização processual do empreendimento que está sendo licenciado. A experiência profissional da autora nessa área — na análise de documentos secundários, na construção de documentos primários e no acompanhamento *in loco* de diagnósticos e das ações desenvolvidas no escopo das medidas mitigadoras de vários procedimentos ambientais de empreendimentos de E&P de petróleo e gás na BC — permite explicitar que as comunidades envolvidas neste cenário manifestam muitas críticas a esse modelo de transparência. Em geral consideram que as audiências públicas se realizam com entraves à participação efetiva, como, por exemplo, a utilização de vocabulário técnico e a pouca divulgação do projeto sob análise.

No procedimento administrativo do licenciamento ambiental, junto à emissão das licenças ambientais estão presentes as condicionantes de licença, mais uma vez explicitado que são planos, programas e projetos e têm como objetivo a preservação, o controle da poluição e a mitigação de impactos negativos efetivos. É nesse contexto que está estabelecida a obrigatoriedade de desenvolver ações educativas visando à mitigação ou à compensação ambiental, por meio de projetos de educação ambiental.

1.1.d - Considerações sobre a educação no processo de gestão ambiental

A principal ação mitigadora dos impactos negativos do meio socioeconômico no licenciamento de E&P de P&G no Brasil é desenvolvida por meio dos projetos de educação ambiental (PEA) exigidos como condicionantes de licenças. Esse aspecto revela e explicita a relevância que a educação tem no escopo da gestão ambiental pública no Brasil, assim como no âmbito da presente pesquisa.

A educação ambiental (EA) no contexto da gestão ambiental pública como medida mitigadora no LAF de P&G se alicerça na educação crítica e transformadora preconizada por Paulo Freire, onde a ação pedagógica se desenvolve a partir da leitura de mundo dos(as) educandos(as), vislumbrando o acionar da realidade em que estes se encontram, no sentido de reconhecerem-se no mundo e viverem o mundo conscientes das próprias realidades. Como diz Fiori (1987) no prefácio da obra *Pedagogia do Oprimido* de Freire, “[...] o sentido mais exato da alfabetização: aprender a escrever a sua vida, como autor e como testemunha de sua história, isto é, biografar-se, existenciar-se, historicizar-se [...]” (FIORI, 1987, p.12).

Desta forma, as comunidades que sofrem interferências em seus modos de vida, promovidas pelas atividades de E&P de petróleo e gás no Brasil, são convidadas a participar das ações educativas. Esse convite tem em vista auxiliar tais comunidades a se dotarem de instrumentos para desvendar as interferências que sofrem, principalmente no sentido de extrapolar o olhar para além das narrativas elaboradas pelos setores econômicos e de buscar coletivamente estratégias qualificadas de enfrentamento e negociação que possibilitem a dignidade e qualidade de vida.

As ações construídas nesse âmbito devem se alinhar às diretrizes legais estabelecidas por órgãos governamentais competentes para definições sobre o tema da educação ambiental em território nacional. O desenho metodológico dos projetos de mitigação dos impactos negativos de E&P de P&G deve, além de atender esse enquadramento, contemplar em seus objetivos e ações as intencionalidades que estejam associadas aos princípios dialógicos e participativos, como aponta Serrão (2012):

O PEA deve ser elaborado conforme os princípios definidos pela Política Nacional de Educação Ambiental, Lei no 9.795/99, e em consonância com os documentos norteadores elaborados pelos técnicos do IBAMA¹. Dentre os pressupostos dessas diretrizes, destaca-se o viés participativo do PEA, que deve ser construído e implementado em conjunto com os grupos sociais afetados pela atividade licenciada. (SERRÃO, 2012, p. 26)

Os documentos norteadores no escopo do órgão ambiental federal, Ibama, estão em construção desde as décadas de 1990 e 2000, a partir da criação da autarquia em 1989, com destaque para duas: as “Orientações pedagógicas do Ibama para elaboração e implementação, de Programas de Educação Ambiental, no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural”, emitida pela extinta Coordenação Geral de Educação Ambiental – CGEAM, de 2005, e a Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA Nº 001/10, emitida pela também extinta Coordenação Geral de Petróleo e Gás – CGPEG, de 2010.

Importante salientar, que apesar das diretrizes para o desenvolvimento dos projetos de educação ambiental direcionarem as ações educativas com a intencionalidade de leitura da realidade e construção e/ou fortalecimento da organização social dos grupos afetados para a participação qualificada dos espaços de disputa, o modelo não está isento de críticas por parte dos sujeitos da ação educativa envolvidos no âmbito das ações mitigadoras dos projetos. Durante os anos de experiência em atividades de campo na BC, foi recorrente a oportunidade de presenciar e vivenciar os conflitos — entre as pessoas das comunidades e representantes

das empresas ou dos órgãos ambientais — motivados pela insatisfação em relação ao formato da mitigação dos impactos negativos.

Para alguns, como é o caso dos pescadores artesanais, a inconformidade se manifesta, por exemplo, quando a mitigação se desenvolve por meio de ações educativas, que, por sua natureza, geralmente, projetam os resultados para longo prazo. Outras vezes, há queixas devido à não participação durante o desenho da proposta metodológica do projeto. Também ocorrem críticas fortes ao fato de a comunidade “ficar” com a menor parte dos recursos financeiros investidos para custear os projetos, uma vez que o aporte financeiro na estrutura e operacionalização das ações tem significativo volume.

Essa insatisfação também pode ser observada quando os empreendimentos chegam em suas localidades com oferta de emprego que não estão ao alcance das pessoas que ali residem, tendo em vista a ausência de formação especializada, e não identificam melhorias concretas para suas vidas pessoais. Os projetos de educação ambiental também exigem, para seu corpo técnico e administrativo, uma formação técnica e acadêmica que em muitos casos a população das comunidades envolvidas não possui. Essas observações levam ao questionamento: as comunidades afetadas percebem a efetividade da mitigação do impacto em suas vidas?

Há outro aspecto importante a se salientar em relação à educação no processo de gestão ambiental. A EA, assim como outros campos do conhecimento, possui vasta abrangência e uma polissemia conceitual que permite distintas denominações, dentre elas: educação ambiental crítica, transformadora e emancipatória; ecopedagogia; alfabetização ecológica, dentre outras. Aqui, como em outros campos do conhecimento, a dinâmica das relações de poder e as forças que movimentam as conexões interpretativas promovem diferentes narrativas de significados e ressignificações sobre a realidade do ambiente e da questão ambiental.

Apesar de o Brasil ter protagonismo nesse campo, por abrigar uma profícua discussão sobre o papel da educação na construção de um mundo sustentável, é importante reconhecer que existem distintos olhares para a educação ambiental e diversas formas de apropriação e gestão dessa prática. O Ministério de Meio Ambiente (MMA), ciente da relevância em se conhecer as diferentes tendências e publicizá-las para a sociedade, garantindo às pessoas o direito de conhecer os diferentes olhares e escolher a que mais se identifica, publicou em 2004 um documento que apresenta aspectos conceituais e metodológicos das tendências da EA, intitulado “Identidades da Educação Ambiental Brasileira” (BRASIL, 2004). Tal obra apresenta um compilado de artigos com a contribuição de importantes autores que se

debruçam para a reflexão sobre o tema da EA. Neste sentido, Philippe Layrargues nos aponta, nessa obra:

A diversidade de nomenclaturas hoje enunciadas, retrata um momento da educação ambiental que aponta para a necessidade de se re-significar os sentidos identitários e fundamentais dos diferentes posicionamentos político pedagógicos. (LAYRARGUES, 2004, p.8).

O reconhecimento, por parte dos grupos contemplados nas ações propostas, sobre o prisma e o objetivo nos quais tal ação está assentada contribui para a legitimidade da relação entre os atores. O Ibama, no contexto abordado nesse trabalho, se pauta na educação ambiental crítica que “[...] objetiva promover ambientes educativos de mobilização desses processos de intervenção sobre a realidade e seus problemas socioambientais[...].” (GUIMARÃES, 2004, p.30). Não se trata de uma nova concepção de EA, mas de uma outra noção de educação que tem a gestão ambiental como elemento estruturante no processo de aprendizado. Em tese, provoca um olhar sistêmico sobre a natureza dos problemas e conflitos, vislumbrando o exercício da cidadania por meio de ações de enfrentamento aos problemas e “[...] tem como pressuposto a ação política, objetivando a transformação da realidade socioambiental focada na gestão democrática para a plena cidadania com intenções de alcançarem mudanças nas esferas estruturantes da sociedade” (VASCONCELLOS, 2014, p. 81).

Segundo o modelo da educação ambiental crítica, os atores envolvidos no processo são partícipes da construção educativa, de modo que seja possível o controle social para a tomada de decisões que afetam suas vidas e a das gerações futuras (QUINTAS, 2004). Segundo Layrargues, “é um processo educativo eminentemente político, que visa ao desenvolvimento nos educandos de uma consciência crítica acerca das instituições, atores e fatores sociais geradores de riscos e respectivos conflitos socioambientais” (LAYRARGUES, 2002, p.189).

Sob esse ponto de vista, a questão ambiental convoca para uma análise holística sobre a realidade que a humanidade habita. Não haveria uma ciência exclusiva que desse conta de responder as problemáticas que esse tema demanda, pois seria uma análise fragmentada devido à amplitude do assunto. Nesse cenário estão as complexas relações sociais estabelecidas considerando os aspectos econômicos, sociais, culturais, políticos, éticos, afetivos, jurídicos e tantos outros, todos inter-relacionados e interferindo na construção da percepção de mundo de cada cidadão(ã). Por isso, a educação no processo de gestão

ambiental tem um papel de auxiliar, reconhecendo que a relação dos seres humanos com a natureza é construída a partir dos significados que cada um atribui a ela.

A necessidade que a problemática ambiental coloca de se buscar um outro modo de conhecer, que supere o olhar fragmentado sobre o mundo real, coloca também, o desafio de se organizar uma prática educativa, onde o ato pedagógico seja um ato de construção do conhecimento sobre este mundo, fundamentado na unidade dialética entre teoria e prática. Portanto, o reconhecimento da complexidade do conhecer implica em se assumir a complexidade do aprender (QUINTAS, 2004, p.117-118).

Socializar a decisão de maneira a garantir os significados envolvidos nesse cenário para as distintas formas de se relacionar com o meio em que se vive, propicia orientar a própria vida social respeitando a diversidade regional e, com isso, a cultural e a ambiental. Segundo Acselrad (2004), na perspectiva das ciências sociais críticas a dissociação da dimensão social do meio ambiente não é possível. Os signos e objetos presentes nos ambientes habitados não se fixam na materialidade, se inserem na interações sócio-históricas-culturais. Principalmente para as comunidades tradicionais que se relacionam com a terra, os rios e lagos com a dimensão afetiva

Desse modo, a educação ambiental crítica na gestão ambiental pública é entendida aqui como processo capaz de mediar os conflitos de interesses estabelecidos nas relações instauradas entre os atores sociais que agem sobre os recursos naturais — sejam esses conflitos potenciais ou explícitos — com objetivo de garantir o estabelecido na CF/88 quanto ao direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. A EA se configura como uma ferramenta do processo de gestão ao incluir como obrigação o debate e o aprendizado com os grupos em situação de vulnerabilidade aos impactos, tendo como conteúdo programático as problemáticas, os conflitos, os danos nem sempre perceptíveis para as camadas sociais que sofrem nesse contexto e nem sempre se percebem nesse lugar.

Os grupos sociais identificados como em situação de vulnerabilidade aos impactos negativos, geralmente também sofrem vulnerabilidade social, o que amplia a dificuldade de participarem dos espaços de decisão com embasamento técnico, cognitivo e conceitual necessário para que tenham protagonismo político e possam determinar seus destinos. A educação ambiental crítica se propõe a fornecer o alicerce para que as ações educativas busquem a participação qualificada dos grupos afetados pelos empreendimentos. Para Loureiro (2004) a educação ambiental crítica oferta estratégias de ações educativas que descortinam os problemas resultantes dos grandes empreendimentos e municia os grupos de instrumentos para ações sociais de enfrentamento aos danos. No dizer de Guimarães (2004),

Educação Ambiental Crítica se propõe em primeiro lugar, a desvelar esses embates presentes, para que numa compreensão (complexa) do real se instrumentalize os atores sociais para intervir nessa realidade. Mas apenas o desvelamento não resulta automaticamente numa ação diferenciada, é necessária a práxis, em que a reflexão subsidie uma prática criativa e essa prática dê elementos para uma reflexão e construção de uma nova compreensão de mundo. Mas esse não é um processo individual, mas que o indivíduo vivencia na relação com o coletivo em um exercício de cidadania, na participação em movimentos coletivos conjuntos de transformação da realidade socioambiental. (GUIMARÃES, 2004, p.29)

Nesse quadro, a intencionalidade pedagógica presente nas ações previstas deve estar em consonância com a realidade que o empreendimento modifica nos territórios e consequentemente nos modos de vida das populações. Sendo uma condicionante de licença, o empreendedor tem a obrigação legal de mitigar os impactos negativos que a atividade de seu empreendimento provoca. Nesta etapa do processo, criam-se todas as condições para a instauração de um conflito de interesse⁵: o empreendedor, que na produção de energia sua razão de existir, é o mesmo ator com a obrigatoriedade de promover o debate sobre os impactos negativos que gera. Ora, se nem os próprios EIA/RIMAs, que são elaborados por equipes em tese independentes, apresentam todos os impactos sociais com a devida atenção, essa condicionante parece colocar ao empreendedor um desafio desproporcionalmente grande, ainda que tenha como interlocutora uma equipe executora com expertise nesse processo na tentativa de estabelecer um diálogo sobre as alterações que os empreendimentos causam no cotidiano das comunidades.

Via de regra, as empresas em seus projetos sociais ou socioambientais têm como objetivo a criação de canais de comunicação com as populações de sua área de influência ou atuação, para apresentar os pontos positivos de sua permanência no território. Sendo esse o ponto de desgaste entre as equipes executoras e os empreendedores que custeiam a ação, as decisões muitas vezes são regradas pela “mão invisível do mercado”. Compreender a percepção sobre os impactos por parte de cada um dos três grupos envolvidos (órgão ambiental, empresas e comunidade afetada) é um passo decisivo, ainda que inicial, para estimar a magnitude da mitigação, o que pode auxiliar na transparência e efetividade das negociações mediadas no âmbito da gestão ambiental pública.

Esse desafio é o ponto de maior tensão analítica deste trabalho, visto que as empresas que promovem os impactos negativos têm o papel de interlocutoras tanto com as

⁵ A convivência da autora da dissertação com esse dilema, ao longo dos anos, tem suscitado um incômodo e uma inquietação crescentes.

comunidades que sofrem os danos, quanto com o órgão ambiental que emite as licenças autorizando a instalação e operação das atividades. No primeiro caso, com as comunidades, em atendimento a obrigatoriedade de mitigar os impactos negativos, promove o diálogo sobre os danos que a própria empresa causa. No segundo, com o órgão ambiental, informa sobre as ações de mitigação em desenvolvimento. Essa estrutura coloca as empresas operadoras na centralidade do diálogo com a iminente possibilidade de forte grau de influência nas decisões.

Por outro lado, há que se considerar que é justamente esse arranjo que garante a execução continuada de projetos de mitigação, ao criar essa obrigação para o empreendedor empenhado em manter as licenças para o desenvolvimento de suas atividades-fim. Os projetos de responsabilidade social, ao contrário, podem ser e muitas vezes são finalizados sem levar em consideração as comunidades envolvidas, uma vez que se pautam por cálculos baseados nas condições e nos interesses das empresas.

Do nosso ponto de vista, a descrição desse cenário de complexidades e de tensões revela o alto nível de conflito envolvido na disputa pelos territórios inseridos na cadeia produtiva da exploração e produção de petróleo e gás. Uma vez apresentado o desenho estrutural da gestão ambiental pública no Brasil, com foco nos instrumentos pertinentes à discussão proposta por essa dissertação, cabe expor e analisar como esse aparato legal é acionado, sob o prisma da governança ambiental, na mediação de conflitos entre diferentes grupos sociais presentes na BC. É o que apresentaremos a seguir.

1.2 Governança Ambiental

Os argumentos apresentados ao longo do capítulo, até aqui, foram tecidos com base no tripé da sustentabilidade ambiental que defende uma sociedade economicamente viável, socialmente justa e ambientalmente sustentável (ARRUDA & ARRUDA, 2007). Nessa ótica, se apresenta uma estrutura harmônica de vida na Terra, com qualidade tanto para os ecossistemas, quanto para as pessoas neles inseridas. Expressa um modelo de sociedade com equilíbrio entre a apropriação e a exploração do ambiente natural comum a toda população, de modo que haja qualidade para todas as partes envolvidas.

Essa visão foi fortemente debatida durante a Conferência Eco-92 ou Cúpula da Terra, resultando em acordos internacionais. Segundo Lozardo (2016), os debates emergidos naquele momento permitiram pensar sobre a sistematização e a construção de uma proposta de modelo alternativo com a Agenda 21. Entretanto, permaneceram os desafios de como articular os

modelos elaborados e as formas de promover condições para a criação de uma estrutura organizativa, com abrangência nas esferas local, regional e nacional.

Neste paradigma, ainda de acordo com Lozardo (2016), é preciso acrescentar ao tripé ambiental, social e econômico “o pilar da governança, que compreende a articulação do conjunto para o bem comum por meio de instrumentos e políticas públicas”. E, ainda:

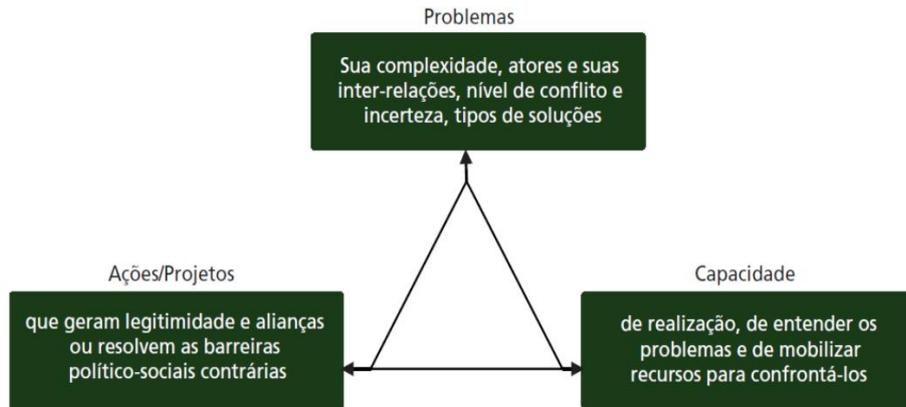
A Conferência Rio-92 desenhou os desafios do tripé de maneira competente, com a formulação da Agenda 21 e proposição das grandes convenções do clima, de combate à desertificação e de proteção à biodiversidade. Paralelamente, trouxe o desafio mais espinhoso de enfrentar o dilema da governança ambiental, da criação de estruturas político-institucionais que viabilizem a implementação dos instrumentos de políticas ambientais — um dos temas enfatizados na Conferência Rio+20. (LOZARDO, 2016, p. 7)

Isso quer dizer que ter um desenho idealizado e sistematizado presente em acordos multilaterais não significa ter condições estabelecidas para a execução e a implementação das ações que dão concretude ao desenho, configurando assim um desafio para a atuação dos Estados. Pode-se observar esse mesmo desafio com os direitos fundamentais adquiridos, tê-los instituídos por leis, mesmo com força Constitucional e com estruturas organizativas e institucionais estabelecidas, não garantem o acesso a todos os grupos da sociedade.

As Conferências mundiais com pautas definidas sobre as questões ambientais, associadas aos fatores econômicos e sociais, vêm avançando ao longo dos anos, conforme mencionado anteriormente. Com isso, os estudos analíticos se aprofundaram tanto na dimensão teórica, com debates entre estudiosos, gestores do setor privado e governantes, como na dimensão prática com a elaboração de propostas e organização política-administrativa. Para compreender esses avanços, sobretudo em relação aos estabelecidos entre o Estado e os movimentos socioambientalistas e desenvolvimentistas, Weiss (2016) chama a atenção para os conceitos de governabilidade e governança.

Em sua visão, a governabilidade “se define pelas regras e condições sob as quais se dá o exercício do poder; depende do equilíbrio dinâmico entre o nível das demandas da sociedade e a capacidade do sistema institucional público e privado de processá-las” (WEISS, 2016, p. 330). Sobre isso, (Matus, 1987, apud WEISS *et al.*, 2016, p.330) “assenta a governabilidade em três variáveis interligadas: ‘problemas, capacidade para enfrentá-los e ações/projetos’, que formam o triângulo de governo, conforme o autor demonstra na figura 2.

FIGURA 1
 Conceito de governabilidade segundo o planejamento estratégico situacional



Fonte: Matus (1987).
 Elaboração do autor.

Figura 2: Conceito de governabilidade segundo o planejamento situacional produzido por Weiss (2016). Fonte: Matus (1987, apud IPEA, 2006, p.330)

Sobre governabilidade, Weiss analisa que:

[...] governabilidade não se restringe a um problema de gestão nem a um problema de governo. É mais uma combinação das interações entre sociedade, governo e mercado, as quais determinam o grau de governabilidade, juntamente com instrumentos como: canais estabelecidos, legítimos e eficientes, e a mobilização e envolvimento da comunidade na elaboração e execução de políticas. (WEISS, 2016, p. 332)

O autor reforça a reflexão sobre o fato de que ter regras definidas não é suficiente para a gestão efetiva. Nesse aspecto, é preciso avançar e estabelecer mecanismos que possibilitem a participação e atuação dos atores no processo de disputa que culmine em ações compartilhadas, com resultados equilibrados para os envolvidos. É preciso ter políticas públicas que possibilitem a implementação das ações, o que envolve o conceito de governança, definido por Weiss (2016) como:

A *governança* é a capacidade de transformar o ato governamental em ação pública; resulta da soma das diversas formas com as quais pessoas e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum, por meio de processos continuados que acomodam interesses conflitantes. O nível de articulação e a capacidade de agir dependem dos atores, das instituições formais e dos arranjos informais envolvidos e seus processos de decisão. Para cada setor da sociedade civil, os dois conceitos interagem na medida em que se busca influenciar a governabilidade para que a governança seja efetiva quanto às políticas do seu interesse. (WEISS, 2016, p. 329)

Fica claro que os desafios postos nesse cenário não são triviais, pois exigem do Estado uma gestão compartilhada com capacidade de concatenar interesses de diferentes setores da sociedade em busca de resultados que sejam coletivamente aprovados ou consensuados. Sobre esse aspecto, Moura (2016) considera que em geral uma boa governança tem sido constantemente um desafio para os governos e cidadãos, o que não seria diferente com o recorte na área ambiental, ainda mais porque nesse âmbito está a tomada de decisão para a gestão do território.

A situação problemática que se revela neste aspecto está relacionada à busca de equacionar as distintas demandas advindas de diferentes segmentos, cada qual com suas justificativas que se relacionam aos três pilares da sustentabilidade, com objetivos que abrangem aspectos econômicos, sociais e ambientais, com vistas à obtenção de resultados com equilíbrio entre o contentamento dos diversos setores. Dentre os grupos sociais em disputa estão presentes as distintas capacidades de intervenção nos espaços decisórios, como, por exemplo, os representantes da gestão pública, os movimentos sociais, os setores produtivos, a sociedade civil organizada, as comunidades afetadas pelos danos dos grandes empreendimentos, dentre outros.

De acordo com Weiss (2016), as assimetrias de poder estabelecidas nessa conjuntura devem ser enfrentadas, de modo que os movimentos sociais e grupos com menos força política adquiram competências para a criação de estratégias de enfrentamentos e capacidades de intervenção juntos aos tomadores de decisão.

Nesse enredo, o Estado se integra com um papel fundamental: o de coadunar e articular os arranjos, instrumentos e atores envolvidos nessa composição, tanto para instrumentalizar, quanto para propiciar a operacionalização dos desafios postos. Isso o Estado faz desenvolvendo instrumentos legais orientadores, definindo diretrizes e legislações, criando organismo institucional para a implementação de políticas com arranjos estratégicos entre os atores envolvidos. Como analisa o autor,

Na perspectiva da governança, o Estado assume não apenas seu papel específico, de governar sob competências e responsabilidades constitucionalmente estabelecidas, mas também o papel de orquestrador, de direcionador estratégico, responsável por induzir e orientar as capacidades dos demais atores da sociedade na direção desejada. Fatores como o agravamento dos problemas ambientais, conjugados aos desafios econômicos e sociais da atualidade, por sua vez, indicam que melhorar a estrutura de governança ambiental nos países não é uma opção, mas uma necessidade premente. (Idem, p.7)

1.2.1 – Os desafios para a governança ambiental no contexto do licenciamento federal de petróleo e gás no Brasil.

A materialidade da governança ambiental no país com recorte na E&P de P&G se assenta no licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama, onde se observa a mencionada transformação do “ato governamental em ação pública”, com a participação dos grupos envolvidos. Integra-se à gestão de processos produtivos contínuos no território, devido ao longo período de vida ativa dos empreendimentos e conseqüentemente às alterações socioeconômicas e socioespaciais que promovem. Em outros termos, sua concretude como política pública está integrada por exigência do órgão ambiental federal, Ibama (setor público); pela obrigatoriedade por parte das empresas operadoras de petróleo (setor privado ou público-privado, como o caso da Petróleo Brasileiro S. A. - Petrobras); e pela participação das comunidades afetadas pelos impactos (sociedade civil) nos espaços públicos de debate. Esse é, por exemplo, o caso das reuniões ou audiências públicas ou das ações educativas promovidas por projetos de educação ambiental.

Cabe destacar que esse modelo de mitigação dos impactos negativos do meio socioeconômico, estabelecido no contexto do licenciamento ambiental federal de E&P de P&G, apesar de ter sido concebido no final dos anos de 1990, expandiu suas ações no território brasileiro no início dos anos 2000, inclusive com implementação em mais de uma bacia geográfica. Logo depois, inicia o governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que segundo Serrão (2012), adotou em seus dois mandatos estratégias políticas neoliberalistas de Terceira Via que aprofundaram a comoditização⁶ do país, numa conjuntura de subordinação ao modelo capitalista internacional.

Na visão da autora, nesse modelo político “o Estado educador vale-se dos aparelhos privados de hegemonia para convencer a sociedade de que esse é o melhor e mais eficiente modelo de desenvolvimento para o país, apoiando-se nos aparelhos privados de hegemonia”. (SERRÃO, 2012, p.43). Embasada no pensamento de Gramsci, ela alude sobre a construção do consenso pelo Estado para efetivar seu projeto de poder.

Nesse modelo político, os conflitos de interesses que surgem em consequência do crescimento do mercado não são explicitados; ao contrário, evita-se apresentar as fragilidades

⁶ Entende-se por esse termo o foco na produção e exportação de produtos primários, redundando na desindustrialização do país.

e os danos sofridos por parte da sociedade. Então, usa-se de uma narrativa de convencimento com objetivo de apresentar os pontos positivos de um empreendimento, sem problematizar quem são os grupos que acessam os bônus. Muitas vezes, o setor empresarial ganha apoio das redes de comunicação de massa, com a retórica do desenvolvimento local, regional e nacional. Na visão de Serrão (2012), essa conduta do Estado contribui para “a efetivação da sociabilidade do neoliberalismo de Terceira Via no país em busca de consenso” (SERRÃO, 2012, p.43).

Na mesma direção, Brandão (2009) alerta para o poder da palavra, apontando que a apropriação deste instrumento, seja pela escrita ou pela oralidade, ganha dimensão no poder de influência para a interpretação da população. As pessoas se influenciam com a aparência que o discurso hegemônico desenha em seus imaginários, fazendo-as acreditar que há “coerência entre a realidade da vida e a verdade dos fatos”, por não identificar os conflitos e os danos que vivenciam no dia a dia. O autor nos motiva a refletir sobre a detenção da palavra, que interfere nas escolhas de estratégia de sobrevivência e na visão de mundo dos sujeitos, algumas vezes sem perceber a realidade em que vive. O exercício do poder da palavra auxilia na promoção da hierarquia de poder. Para Bourdieu (1989), essa narrativa se utiliza de armas simbólicas com capacidade de sedimentar no pensamento dos sujeitos a perspectiva de mundo a partir dos interesses da classe dominante. De forma bem simplificada, podemos dizer que se configura o que o autor chama de “violência simbólica”. Para Bourdieu,

É enquanto instrumentos estruturados e estruturantes de comunicação e de conhecimento que os “sistemas simbólicos” cumprem a sua função política de instrumentos de imposição ou de legitimação da dominação, que contribuem para assegurar a dominação de uma classe sobre outra (violência simbólica) [...]. (BOURDIEU, 1989, p. 11)

Entretanto, no modelo da política de Terceira Via, quando o plano de convencimento não é o bastante, Serrão (2015) nos aponta que a ação estratégica é por meio coercitivo, que utiliza da força para amenizar as formas de objeção ao modelo econômico vigente.

Apesar de tudo isso, o modelo de mitigação dos impactos do meio socioeconômico no licenciamento ambiental federal de exploração e produção de petróleo e gás sugere uma ação educativa de cunho crítico, com vistas ao desvelamento da realidade em busca de enfrentamentos libertadores e emancipatórios. Evidentemente, tal intento se move na contramão da proposta de convencimento a partir de uma ótica hegemônica, ou por meio de estratégias coercitivas. Em teoria, isso possibilita uma prática que explicita as transformações

e danos gerados pelos grandes projetos chamados de desenvolvimento. Aqui, cabe a indagação: que tipo de desenvolvimento e para quem? Para as comunidades ou grupos sociais identificados em situação de vulnerabilidades aos impactos ficam os danos das mudanças causadas por grandes empreendimentos da cadeia produtiva de petróleo e gás. De acordo com Serrão,

Nesse cenário complexo, permeado de grandes interesses, encontram-se as comunidades ou grupos sociais que sofrem os impactos diretos e indiretos da exploração e da produção de petróleo. Em todo mundo existem casos de impactos ambientais e de violência explícita, como guerras impostas por essa poderosa indústria, ao longo dos últimos dois séculos, envolvendo grupos indígenas e comunidades tradicionais, que pouco puderam fazer para defender seus direitos diante de tão grande poder. Aqui se constata outra contradição: o uso do petróleo permitiu avanços inestimáveis para uma parte da sociedade, mas impôs um custo socioambiental bastante alto para outra parte dessa mesma sociedade. (SERRÃO, 2012, p.38)

A governança ambiental no contexto da E&P de P&G no país tem vivenciado suas contradições e enfrentamentos estratégicos para a gestão do território, por se encontrar na contramão dos modelos de governo desde que foi estruturado, até a conjuntura atual com a linha ultraneoliberal do governo do presidente Jair Bolsonaro (CASTILHO & LEMOS, 2021; SILVA, 2021). Esse fato tem apresentado muitos desafios aos analistas ambientais para o cumprimento de suas atribuições, de ordenamento do território⁷.

As questões apontadas são desafiadoras para a governança ambiental, visto que a “governabilidade não se restringe a um problema de gestão nem a um problema de governo” (WEISS, 2016, p.330). Os analistas ambientais precisam enfrentar os conflitos internos que surgem em nome da garantia de economia do país. Nos dias atuais, as tomadas de decisão na esfera ambiental têm direcionado suas ações governamentais com distanciamento do modelo proposto pela governança ambiental, visto que algumas decisões têm favorecido interesses específicos de alguns grupos em detrimento de outros. Sendo o território um profícuo espaço de disputa, ações coadunadas aos princípios da governança ambiental são importantes para possibilitar a participação dos grupos na tomada de decisão.

Desde o início do governo Bolsonaro, constantemente o próprio ex-ministro de Meio Ambiente Ricardo Salles se manifestou explicitamente diversas vezes em defesa de alguns

⁷ Uma série infundável de atitudes e omissões do presidente da República eleito em 2018, não apenas na área socioambiental (também na saúde pública, na diplomacia, nas relações institucionais entre os Poderes e em outras áreas), tem provocado tal perplexidade em amplos e diversificados setores da sociedade brasileira que se torna cabível referir-se a sua gestão, mesmo mantida a indispensável sobriedade acadêmica, como desgoverno.

grupos quando o tema era ordenamento territorial atribuindo importância à facilitação de consentimento para instalação de empreendimentos econômicos. As manifestações públicas feitas na condição de ministro de Estado do Meio Ambiente foram reiteradamente a favor da flexibilização da legislação ambiental, editando atos normativos e reduzindo multas do Ibama, como pode ser visto nas entrevistas concedidas às emissoras⁸ de televisão. Seus argumentos defenderam a minimização da burocracia e afirmaram que as regras vigentes são irracionais. Em sua percepção, tais questões atrapalham a vida de todos os brasileiros. Entretanto, a proposta que defende isenta os setores empresariais de etapas importantes para um estudo aprofundado sobre os ecossistemas e sobre as comunidades presentes nos espaços de disputa.

Situações como essa contemplam os desafios dos analistas ambientais, ainda mais com a retórica de que o entrave ao crescimento econômico da população é a burocracia. Essa concepção tende a gerar no imaginário coletivo o senso de que os servidores públicos são ociosos ou incompetentes no exercício de suas atribuições, fragilizando ainda mais sua atuação. Os conflitos existentes no âmbito socioambiental são ainda mais amplos, conforme explicitados no próximo capítulo.

⁸ Em entrevista concedida ao programa “Poder em Foco”, do SBT Jornalismo, exibido em 21/02/2021, Ricardo Salles explana sua visão sobre os problemas para o desenvolvimento do país atrelados à legislação ambiental vigente. A entrevista pode ser vista pelo endereço eletrônico <https://www.youtube.com/watch?v=zg0UrqN8JLI>

2. OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS E SUA RELAÇÃO COM OS CONFLITOS ENTRE GRUPOS ENVOLVIDOS

O termo impacto ambiental tem sido largamente utilizado em diversos discursos tanto os oficiais presentes no contexto da administração pública por meio de documentos legais orientadores, desde a esfera internacional até a municipal; também em documentos emitidos pelas instâncias das organizações e instituições privadas; nas mídias; nas páginas virtuais de informação e comunicação de instâncias públicas, das autarquias, das organizações do terceiro setor⁹ e das empresas. Nos termos legais, como apresentado pela Nota Técnica N° 01/12 CGPEG/DILIC/IBAMA, o termo é utilizado para conceituar a “diferença entre a qualidade de um fator ambiental antes da incidência de uma ação/matéria/energia em relação à qualidade deste mesmo fator ambiental durante e/ou após a incidência desta(s)”.

Sendo uma alteração na qualidade do ambiente a partir de uma ocorrência ou acontecimento, seus efeitos parecem afetar a dinâmica do ambiente, que pode ser no âmbito físico, biótico ou socioeconômico. Neste sentido, as ações cujos impactos recaem sobre grupos sociais estão constantemente incidindo de alguma forma no ambiente vivido.

Ao longo dos séculos a história vem registrando os variados modos, costumes e formas de interpretação e vivências das diferentes sociedades no mundo. Em decorrência disso, tem sido permitido conhecer as relações entre os grupos sociais de cada época e destes com o espaço que habitam. Da mesma forma, tem sido possível observar que as ações das pessoas, tanto as individuais como as coletivas, independentemente de suas motivações, interferem na dinâmica socioambiental. Em todo canto do planeta agentes criam, recriam e tomam decisões que interferem no cotidiano social, sejam elas em pequena escala, se esta for no âmbito da vida familiar, ou em grande escala, se o campo de atuação for um cenário regional ou global.

Esses agentes são indivíduos que vivem e/ou modificam o que está ao seu redor a partir das decisões que são tomadas na dinâmica do dia a dia, com ações que se materializam no mundo concreto das coisas físicas — eis o âmbito material —, mas também no mundo simbólico das coisas interpretadas e sentidas — eis o âmbito imaterial. Cada pessoa concretamente existente no mundo, mesmo que sem racionalizar suas ações, interfere na

⁹ A expressão *Terceiro Setor* está relacionada à filantropia, mas uma perspectiva mais ampla deve “sublinhar a vocação de muitas dessas iniciativas a interagir com as esferas do Estado e do mercado (em lugar de constituírem um setor independente, mais um), mas numa perspectiva de subordinação da lógica mercantil ou burocrática ao projeto associativo.” (FRANÇA FILHO, 2002, p. 19).

dinamicidade da vida, movimentando a realidade. Sobre esse prisma, Santos nos diz: “Tudo isso comporta diferentes visões do movimento das contradições de que resultam as metamorfoses do espaço” (SANTOS, 1988, p. 4). O autor alude ao fato de que os indivíduos, a partir das significações que estabelecem com o ambiente vivido, modificam tudo no mundo — seja por ações concretas que exercem com a natureza e as pessoas, seja por influências que recebem ou promovem com os grupos sociais por meio do convívio.

Assim o mundo é construído e reconstruído todos os dias, com cada sujeito pensando, inventando, analisando, imitando e definindo padrões e códigos de conduta, ordenamentos comportamentais, arquitetônicos, sociais e tantos outros. Nesta tônica, dois pontos chamam a atenção. Um remete à reflexão sobre como e por quem as ações são decididas e implementadas no cotidiano da vida social e sobre como as interferências se concretizam diferentemente na vida cotidiana das pessoas. O outro ponto remete ao grau em que as percepções dos grupos ou indivíduos podem ser construídas a partir de narrativas que influenciam outros grupos e pessoas, à maneira de moldá-las sob uma ótica estrategicamente definida.

No capítulo anterior foi mencionado o poder da palavra e como as narrativas interferem nas visões de mundo dos sujeitos. As relações construídas ao longo da existência de uma pessoa ou grupo social influenciam o cotidiano da vida vivida e moldam o olhar sobre a realidade. Esse fenômeno cultural ocorre espontaneamente no convívio com os familiares, vizinhos(as), amigos(as) ou qualquer outro grupo social que tenha contato, pois as ações do dia a dia que são reconhecidas como certas ou erradas, a partir de elementos presentes na comunicação estabelecida, são naturalizadas ao longo dos dias, meses e anos vividos.

Outras vezes, esse fenômeno surge das contradições que se enfrenta com as situações que a dinâmica social apresenta todos os dias, a partir da intersubjetividade presente nas relações. Para Vygotsky (1978), o desenvolvimento cultural do indivíduo e a apropriação do conhecimento se associam à interação deste com o mundo ao seu redor. Trazido, em termos esquemáticos, para a reflexão que apresentamos, é o que o autor chama de “zona proximal de desenvolvimento (ZPD)”. A interação de cada pessoa com as outras nos grupos sociais com os quais convive estrutura a consciência e a configuração do mundo que habita. A ZPD se pauta nas estratégias de resolução dos desafios e problemas enfrentados pelas pessoas de maneira independente ou com a colaboração de pares. À medida que as relações se ampliam, a ZPD também se expande, interferindo uma na outra. Sob esse ponto de vista, é nesse caminho que se dá a troca de saberes, a moldura interpretativa da vida sobre a materialidade

das coisas construídas. Willian Frawley (2000) diz que a ZPD auxilia a compreensão da relação do indivíduo com o mundo, pois apresenta uma forma de análise. Segundo o autor,

[...] Podemos identificar o contexto cultural da vida mental de forma mais precisa do que apenas afirmando que as mentes se encontram contextualmente situadas. Algumas partes da linguagem acompanham os objetivos e motivos dos indivíduos; de fato, essas dão aos indivíduos formas de objetivar e, portanto, de realizar, seus objetivos e seus motivos. Um contexto não é tanto um determinante do pensamento, mas sim um local onde os indivíduos falam com objetivo de administrar a diferença entre suas próprias habilidades e a dos pares [...] (FRAWLEY, 2000, p. 103)

Compreender a percepção de um indivíduo ou grupo social sobre um determinado fenômeno exige uma análise *a priori*, de modo a entender como a construção da visão de mundo é por eles elaborada. Daí a importância, para este trabalho, de compreender as relações sociais e os modos como elas influenciam a análise de cada um. Brandão (2004) nos motiva a analisar a palavra como instrumento de poder exercida por alguns grupos ou indivíduos. Também nos exorta a analisar a capacidade destes indivíduos ou grupos de se apropriarem da palavra — tanto na forma escrita quanto pela oralidade desenvolvida — e do modo com que as utilizam para imprimir nos outros suas interpretações, ideias, estratégias e seu modo de viver no mundo. Para o autor,

O direito de falar e ser ouvido é o ofício do senhor. Os súditos calam ou repetem a palavra que ouvem, fazendo seu o mundo do outro. Porque a diferença entre um e outros está em que o primeiro detém a posse do direito de pronunciar o sentido do mundo e, por isso, o direito de ditar a ordem do mundo social. (BRANDÃO, 2004, p. 4)

A palavra, seja escrita ou falada, conduz a construção da percepção das pessoas, materializa o pensamento hegemônico sobre as coisas do mundo e as formas de vivê-lo, atribui força a algumas narrativas que definem padrões sociais, constrói pautas que interferem nas vidas cotidianas em vários níveis. Nas entranhas da convivência de cada indivíduo ou ser coletivo é que as engrenagens sociais se concretizam e alteram os espaços concretos e simbólicos. As transformações que vêm ocorrendo ao longo da existência humana estão entrelaçadas com as relações que são construídas e com a força das narrativas empregadas em cada época.

As alterações do espaço vivido que a humanidade vem realizando ao longo do tempo podem também estar associadas aos avanços tecnológicos que incidem no modo de viver das

peças e de se relacionarem com o mundo. Tais mudanças são perceptíveis, sobretudo, após a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), que marca uma nova forma nas relações globais nos campos político, social, ambiental e econômico. Segundo Santos (1988), a mundialização das relações nesses quatro campos altera as formas de vida no planeta e conseqüentemente transforma, de maneira repentina, a relação das pessoas com a natureza. Isso, associado ao modelo capitalista e à revolução científica e tecnológica, possibilitou ampliar o conhecimento e as condições de utilização do ecossistema em escala planetária.

Milton Santos (1988) acompanhado de outros autores, nos remete a analisar criticamente como o avanço tecnológico e a globalização são fatores influentes para as mudanças nas relações entre o natural e o artificial, com amplo alcance na inter-relação entre povos, nações, instituições internacionais e organizações multinacionais privadas. Esse encadeamento passa pelo reconhecimento dos diferentes enquadramentos do movimento das coisas construídas. Entretanto, não apenas na escala global, também nas inter-relações verificadas no âmbito regional e no local. As múltiplas interrelações e organizações das sociedades, seja na esfera social, ambiental, política, econômica ou qualquer outro cenário que estabelece uma arena de disputa, as distintas formas de vivência alteram o espaço habitado e interferem nas interpretações e visões sobre mundo, como também na relação dos indivíduos com o espaço. Para o autor,

A redescoberta do Planeta e do homem, isto é, a amplificação do saber que lhes diz respeito, são apenas os dois termos de uma mesma equação. Essa equação é presidida pela produção em suas formas materiais e imateriais. Os conhecimentos atuam sobre os instrumentos de trabalho, impondo-lhes modificações não raro brutais e produzindo males ou benefícios, segundo as condições de utilização. (SANTOS, 1988, p.7)

Todo esse arranjo de mudanças nas relações que vem acontecendo no mundo não está presente apenas na vida concreta, nos signos, nos ambientes físico ou marinho, mas também passa pela forte e constante imbricação de percepções entre os indivíduos e os grupos sociais a que pertencem. Quando experimenta fenômenos, fatos, ocorrências, episódios, transações e tantos outros acontecimentos cotidianos, cada grupo se apropria da experiência a seu modo e atribui sentidos e significados bem como estratégias de sobrevivência. O movimento do mundo intercorre pelo diálogo entre pares, conversas entre amigos(as), gestos simbólicos, em estudos científicos, nas narrativas e dentre tantas outras formas de interpretar a realidade.

Tais movimentos são chave para alguns conflitos entre os envolvidos em determinada realidade, visto que nem sempre os interesses e percepções sobre um mesmo fenômeno ou

território são iguais. A título de exemplo, recorremos ao fato ocorrido nas terras do 5º (quinto) distrito do município de São João da Barra/RJ para a comunidade que lá residia durante décadas, sobretudo as famílias que viviam da agricultura familiar. Aquele espaço ultrapassava o sentido geográfico e incluía o simbólico atribuído pelos sujeitos daquele lugar. Para eles, significava fonte de vida com a produção de seus alimentos e sustento da família; recordações vivas e impressas nas casas construídas pelas gerações passadas; relações de confiança estabelecidas entre as famílias da localidade; conhecimento dos conflitos internos comunitários existentes. Quando o grande projeto do Complexo Logístico Industrial do Açu (CLIPA) chegou, aquelas terras foram vistas pelo grupo empresarial responsável pelo empreendimento como um espaço estratégico para o crescimento econômico regional e nacional. As histórias de vida e o modo diferente de viver não foram parte dessa tomada de decisão, pois do ponto de vista estratégico das empresas a desapropriação das terras com pagamento financeiro isenta os prejuízos

A tomada de decisão para os espaços e territórios permeia esse emaranhado de significações existentes na subjetividade de cada indivíduo ou na intersubjetividade de cada grupo social, e se materializa na vida coletiva. Entretanto, a tomada de decisão quase nunca tem a presença de todas as partes interessadas no debate; ou, quando tem, os grupos sociais afetados por determinada decisão não têm força política para a intervenção no diálogo.

Esse *modus operandi* abre caminho para que os riscos e os danos não sejam devidamente analisados, justamente pela dificuldade da participação dos grupos que sofrerão com a chegada dos grandes projetos desde o início das negociações. Essa novidade no território altera a dinâmica da vida cotidiana dessas pessoas, por isso são parte interessada. Todavia, as estratégias para a gestão dos territórios geralmente são definidas por grupos com maior influência política nas instâncias competentes, que por sua vez conseguem a melhor “fatia do bolo”, deixando para o grupo mais frágil politicamente a parte mais problemática que interfere na vida cotidiana das comunidades presentes nos territórios.

Os grupos com maior capacidade organizativa política e institucional muitas vezes são os que representam os grandes empreendimentos, que disputam os territórios fortalecidos pelo discurso de melhoria da vida das pessoas, promovida com a promessa de maior oferta de emprego e impulso da economia nacional com abrangência local e regional. O pensamento hegemônico que esses grupos impõem sobre a presença de uma nova atividade econômica muitas vezes está alinhado aos dos gestores públicos, que reforçam a tese da melhoria da qualidade da vida das pessoas, do incremento na economia local e nas parcerias para a implementação de políticas público-privadas. Esse conjunto de questões, olhares e diferentes

estratégias para o mesmo espaço impulsiona para o surgimento de conflitos ambientais ao mesmo tempo que promove impactos na vida das comunidades — muitas vezes, impactos negativos.

2.1 Concepções teóricas sobre os conflitos socioambientais

As reflexões apresentadas até aqui buscaram conduzir os argumentos sobre a presença de alguns conflitos que são observados na esfera do licenciamento ambiental federal conduzido pelo Ibama na Bacia de Campos, que estão no cerne da discussão desse trabalho. Cabe, nesse caso, elucidar como a literatura tem contribuído para o debate e aprofundar o conhecimento da questão socioambiental. Pode-se observar que a depender do autor a expressão “conflitos ambientais”, algumas vezes, é utilizada como “conflitos socioambientais”; neste trabalho optou-se por utilizar conflitos socioambientais por se entender que este reflete diretamente a abrangência das áreas econômica, social e ambiental. Faremos uma breve contextualização sobre o tema, que já foi apresentado de forma sucinta no capítulo 1, subitem 1.1.b - “Avaliação de Impactos Ambientais, aspectos preliminares”.

O debate sobre os conflitos socioambientais surge em paralelo às discussões sobre as questões ambientais que, como dito anteriormente, têm maior efetividade na segunda metade do século XX, com o Club de Roma (1968) e a Conferência de Estocolmo (1972). Os problemas climáticos vividos naquele momento impulsionaram os chefes de Estado, estudiosos, representantes dos setores produtivos e sociedade civil organizada ao movimento para compreender melhor as questões ambientais em busca de soluções. Segundo Brito *et al.*, nesse período “o delineamento teórico dos conflitos envolvendo crescimento econômico, desenvolvimento social e sustentabilidade dos recursos naturais começaram a ser vislumbrado de forma mais efetiva” (BRITO, *et al.* 2011, p.52).

Desde então, o tema passou a ser pauta de debate em diversas esferas de atuação, tais como os âmbitos governamental, intelectual, empresarial e até mesmo no contexto escolar. Analisar as formas de conduta da sociedade considerando a relação com o ambiente natural passou a ser comum, quase uma obrigação, tendo em vista a abrangência das discussões quando se trata do meio ambiente. Com isso, as tantas perspectivas e narrativas sobre a temática embasadas na preocupação com o meio ambiente resultaram em mais uma arena de disputa de poder que envolve a definição de conceitos, perspectivas analíticas, formas de preservação, de conservação, pelas causas e proposições para resolução dos problemas e pelas

análises de como se dá o desdobramento na vida social. Naves (2004) contribui para esse entendimento ao analisar que:

O aparente consenso sobre a problemática ambiental é perpassado por disputas de poder para definir, entre outras coisas, o significado, as origens e soluções dos problemas ambientais e as formas de apropriação e utilização da base material da sobrevivência humana que influenciam direta ou indiretamente todo o funcionamento da sociedade. (NAVES, 2004, p.122).

O aprofundamento dos estudos sobre tais questões ao longo do tempo permitiu ampliar a visão sobre os fenômenos que interferem na vida planetária, em pequena, média e grande escala, de tal maneira que a problemática ambiental tem sido debatida e considerada como um problema sociológico. Neste sentido, tem instigado estudiosos das diversas áreas do conhecimento a atentarem para as formas de relacionamento com a natureza adotadas pelas sociedades e para a consideração de como esse relacionamento interfere e influencia toda a movimentação do mundo habitado no planeta.

O debate que tem sido construído ao longo dos anos, sobre os conflitos socioambientais, tem considerado o desafio ligado às distintas formas de perceber a relação da espécie humana com o meio habitável e a diversidade de espécies existentes. Segundo Acselrad, “A sociologia da questão ambiental tem encontrado dificuldades em caracterizar as especificidades dos ‘conflitos ambientais’ como objeto científico” (ACSELRAD, 2004, p. 17). Segundo o autor, para algumas linhas, tais como a evolucionista, essa relação diz respeito apenas às diferentes formas de adaptação ao mundo natural, incluindo as ideologias e modos de vida. Nesta visão, a discussão sobre os conflitos socioambientais se torna inócua por deixar de fora os problemas gerados a partir da apropriação do mundo material por grupos com hegemonia política.

Em outras perspectivas analíticas, ainda segundo o autor, considera-se o parâmetro econômico para compreender as relações entre grupos e apropriação do espaço habitado ou mundo material. Essas perspectivas não se fixam na referência evolucionista, mas incluem as dificuldades dos geradores de impactos externos em assumirem as responsabilidades pelas consequências de suas ações, o que no campo da economia é referido como as externalidades.

Um terceiro viés analítico considera o parâmetro econômico, mas o associa aos espaços sociais que escapam à ação do mercado por ter relação com questões simbólicas, sem precificação e que não podem ser de propriedade privada — como, por exemplo, um rio. Uma visão panorâmica desse debate, contemplando autores brasileiros e de outras nacionalidades, é o que apresentaremos a seguir.

2.1.1 – Algumas perspectivas teóricas sobre os conflitos socioambientais

A literatura sobre os conflitos socioambientais tem abrangência nacional e internacional, com contribuições que analisam as relações sociais e econômicas nos territórios e as formas de conexão aos recursos naturais. As análises buscam compreender como são os modos e as estratégias de apropriação social dos recursos naturais comuns a toda sociedade. Segundo Brito, *et al.* (2011), na literatura internacional, dentre os autores que se debruçam sobre os conflitos ambientais estão Harvey, Libiszewski, Tuner e Ruiz no Brasil, podemos citar Ribeiro, Carvalho & Scotto, Little e Acelrad. Esses autores, apesar de terem linhas condutoras particulares de interpretação das causas dos conflitos ambientais — o que leva a diferentes caracterizações do conflito —, têm unidade de pensamento ao considerar que os conflitos têm a ver com a escassez dos recursos naturais provocada por atividades econômicas que se relacionam com o ambiente natural.

A problematização que alguns desses autores colocam em debate se relaciona com a questão dos fins aos quais a apropriação dos recursos se inclina. Busca compreender criticamente (a) que estratégias são definidas para o uso do espaço e do ambiente natural; (b) quais são os grupos sociais inseridos nos espaços de tomada de decisão para as estratégias definidas; (c) quais grupos sociais serão contemplados com as decisões tomadas; e (d) de que maneira cada grupo social será contemplado. Busca ainda compreender se as ações e estratégias definidas têm em vista diminuir as condições indignas de vida, como a existência da fome e a ausência de moradia e de saúde para parte da sociedade, ou vislumbram apenas aumentar o lucro financeiro por outra parte dessa mesma sociedade.

Nessa perspectiva analítica os conflitos ambientais estão vinculados à relação entre os agentes sociais no âmbito administrativo-político, institucional, organizacional, em busca de apropriação dos territórios de interesse comum, com propostas de uso e projetos distintos. Essa perspectiva parte de um pressuposto que não dissocia a sociedade do ambiente natural e se alinha com a ótica das ciências sociais críticas defendida, dentre outros autores, por Acelrad (2004). Nesse enfoque não está apenas a escassez dos recursos naturais para as gerações futuras — até porque a opção por economizar a quantidade de uso apenas retarda o problema —, mas também está o caráter dos fins que orientam a própria vida social. Para o autor, “Este caráter indissociável do complexo formado pelo par sociedade-meio ambiente justifica, pois, o entendimento de que as sociedades se reproduzem por processos sócio-ecológicos” (ACSELRAD, 2004, p.08).

Pensar sob esse prisma traz para a pauta analítica observar as diferentes formas de significações com as quais os sujeitos e grupos sociais interpretam o mundo material em que estão inseridos, considerando a diversidade territorial de povos e nações, a diversidade da cultura local e regional, a especificidade de cada espaço natural, bem como o modo de vivência da natureza que foi estabelecido por cada grupo. Nessa ótica, os conflitos socioambientais se assentam nos distintos interesses existentes pelo mesmo espaço, motivados pelas diferentes formas de existir no mundo e de se apropriar das coisas do mundo — algumas atentas aos lucros, outras a valores simbólicos e imateriais.

Nesse aspecto, vale reforçar outra questão já mencionada quanto à intencionalidade política e ideológica do uso de certos termos na área ambiental, como, por exemplo, a sustentabilidade. Assim como este e outros, o termo meio ambiente também tem sido compreendido de diversas formas. Por vezes, observamos o emprego da expressão meio ambiente em falas de pessoas não inseridas nos debates a seu respeito. Ao se referirem ao meio ambiente se reportam, apenas, a determinados elementos da natureza, tais como água, ar, solo, flora ou fauna. Sobre isso Naves comenta:

Meio ambiente pode parecer, em tempos recentes, uma noção simples e clara para a maioria das pessoas. Trata-se de uma expressão incorporada, e com grande força, ao senso comum, simbolizando frequentemente algo dado, predefinido, natural, ignorando o fato de que seu significado é resultado de uma disputa de outras tantas percepções que o definem como 'real'. (NAVES, 2004, p.122)

Diante disso, o esforço em compreender as sutilezas postas sobre os conflitos socioambientais, a partir dos entendimentos e dos dissensos, amplia a visão analítica. O debate sobre este tema está alicerçado na complexidade que incide no cotidiano da sociedade, justamente por ter relação com as diferentes formas de visão e vivência do mundo, o que conseqüentemente gera múltiplos interesses, algumas vezes contraditórios. Neste sentido, requer um olhar crítico e refinado de forma que seja possível perceber o emaranhado de situações da vida cotidiana entre os diferentes grupos sociais envolvidos em uma mesma situação e as relações de forças presentes nas disputas. Isso gera, tanto para o campo científico, quanto para o campo político, um desafio analítico ou de intervenção.

Sabemos que da mesma forma que os conceitos de meio ambiente e de conflitos ambientais, o de complexidade tem uma interdisciplinaridade em seu aspecto analítico com distintas visões a depender da área do conhecimento. Neste caso, por se relacionar às variadas e diferentes formas de percepção sobre o espaço natural vivido, com variados interesses para

sua apropriação, assemelha-se ao que nos apresenta Elias (2001) no campo da sociologia, quando define a complexidade das interdependências com base nas relações sociais, utilizando a concepção de figuração. Segundo o autor, “*Figuration* é uma formação social, cujas dimensões podem ser muito variáveis (...) os indivíduos estão ligados uns aos outros por um modo específico de dependências recíprocas e cuja reprodução supõe um equilíbrio móvel de tensões”. (ELIAS, 2001, p. 13).

As tensões podem ser interpretadas como as disputas estabelecidas a partir dos variados sentimentos de pertencimento a um determinado espaço habitado ou território vivido ou como as rupturas que acontecem quando se expande o pensamento sobre um ponto de vista, uma dimensão ou perspectiva. A complexidade inserida na discussão sobre os conflitos socioambientais tem sua base estreitada com essas tensões devido às inter-relações entre os grupos sociais envolvidos no contexto. Autores que estudam os conflitos ambientais têm se dedicado a pensar possíveis caminhos que se complementam para compreender as causas dos conflitos, colocando na base analítica as dependências recíprocas dos sujeitos. Isso ocorre sobretudo com aqueles que enxergam as causas dos conflitos para além do lugar comum do termo meio ambiente vinculado a algo predefinido e natural, que situa os conflitos apenas na questão da escassez dos recursos naturais.

2.1.1.a - Algumas perspectivas da literatura internacional

Segundo Brito *et al.* (2011), há uma perspectiva teórica que liga a causa dos conflitos socioambientais à questão da segurança ambiental. Essa visão — adotada, por exemplo, por Tuner (2004) “defende que o estresse ambiental associado a competições por recursos naturais escassos tem capacidade de provocar, inclusive, conflitos armados” (BRITO, *et al.* 2011, p.54). A escassez dos recursos quando associada ao uso que se faz deles, levando em consideração que o ambiente é interpretado como recurso financeiro, promove confrontações.

Outra ótica de interpretação dos conflitos se baseia no pressuposto de que suas raízes estão alicerçadas no desequilíbrio entre a exploração e a reposição dos recursos naturais, relacionando isso ao fator econômico. Sobre isso o autor recorre a Libiszewski (1992), ao elaborar sua definição e destaca que “(...) pela escassez de um recurso, determinado por distúrbio na sua taxa normal de regeneração, provocada pela ação econômica” (LIBISZEWSKI, 1992 apud BRITO, *et al.*, 2011, p.54), as ações antrópicas interferem no ambiente natural, de modo que surgem os conflitos.

Ainda segundo os autores, uma terceira concepção é proposta por Ruiz (2005), que extrapola a relação material com o espaço para compreender os conflitos socioambientais. Em sua percepção, a dimensão imaterial aparece como uma variável de análise porque a contradição das interpretações sobre o espaço vivido resulta em disputas pelos usos dos recursos naturais. Brito *et al.* defendem ainda que “Esta característica é avaliada como incompatibilidade de interesses sobre o uso do mesmo território ou pela utilização dos recursos naturais entre, indivíduos ou grupos independentes.” (BRITO *et al.*, 2011, p. 54).

Em síntese, no panorama internacional trazido por Brito *et al.*, os conflitos socioambientais estão associados à escassez dos recursos naturais e à relação das atividades socioeconômicas potencialmente poluidoras ou que causem possível degradação aos recursos naturais. Na perspectiva dos teóricos brasileiros, que veremos a seguir, a conceituação sobre os conflitos socioambientais tem similitude com a concepção dos autores mencionados. Entretanto, aprofundam a análise sobre os conflitos e avançam nesta perspectiva incluindo aspectos sociológicos que interferem nas tomadas de decisão, como, por exemplo, o racismo ambiental e a justiça ambiental.

2.1.1.b - Algumas perspectivas da discussão em nível nacional

Segundo Brito *et al.* (2011), autores como Ribeiro, Carvalho & Scotto, Little e Acselrad interpretam os conflitos ambientais amparados analiticamente na sociologia da ação. Nessa linha de pensamento, se discute a importância do papel dos sujeitos sociais como peças importantes para o exercício da cidadania e transformações políticas, identificando-os como agentes de transformação para a ação social.

Embora os autores supracitados estejam em conformidade com a visão analítica, assim como em todo o campo de estudo e conforme a experiência internacional apresentada, cada autor concebe a causa dos conflitos socioambientais a partir de concepções que surgem de suas reflexões observadas, mas que se complementam. Questões vinculadas à disputa pelo uso de um território de interesse comum entre diferentes grupos sociais ou por um espaço físico natural, na perspectiva de Carvalho & Scotto (1995), são fundantes aos conflitos gerados entre os grupos em disputa.

Isso porque as estratégias de uso do meio ambiente comum são distintas, apesar de algumas vezes a finalidade para o uso ser semelhante. Por exemplo, pode-se apontar certa similitude nos usos do ambiente efetuados por pescadores tradicionais em uma Reserva

Extrativista (Resex) e por uma empresa de turismo aquático: em ambos os casos se tem em vista uma dimensão material da existência, o sustento material. Porém, a despeito desse aspecto em comum, é de se notar que a relação da comunidade de pesca com esse ambiente vai muito além do sustento material. As relações que se estabelecem com o espaço habitado têm a ver com o próprio modo de vida da comunidade, envolvendo um aspecto simbólico importante e que se manifesta, por exemplo, na transmissão entre gerações de um tipo específico de trabalho e de saber fazer. Nesse tipo de relação com o espaço habitado, o território, se não um lugar sagrado, tem importância como se assim fosse. Diferente do vínculo que uma empresa de turismo pode estreitar com esse mesmo território, esta, geralmente se manifesta tendo a base do sustento da instituição visando ao lucro.

A base analítica de Ribeiro (1995), segundo Brito *et al.* (2011), considera que os conflitos englobam a relação dos impactos gerados por atividades potencialmente poluidoras e determinantes nas alterações dos territórios. O tipo de atividade promove impactos diretos ou indiretos que têm como consequências a degradação e a desarmonia dos ambientes e espécies; ameaça às áreas físicas e bióticas de bens coletivos; e extinção de espécies e de tipos de culturas. Ao se referir ao pensamento de Ribeiro, Brito *et al.* dizem:

O autor analisa o ambiente natural como parte integrante de um espaço público, portanto, um bem coletivo e é neste cenário que os atores sociais disputam seus interesses e entram em conflito para alcançar seus objetivos socioeconômicos. A proteção ambiental pode ser a solução para uma determinada crise, mas pode ser a causa de outras. Ribeiro afirma que a situação vai depender de como a política é negociada com as populações envolvidas [...] (BRITO, *et al.*, 2011, p.55).

Essa visão sobre os conflitos se aproxima da realidade vivida no cenário da BC entre os pescadores artesanais e a indústria petrolífera marítima. Nesse enquadramento, a materialidade do conflito está estabelecida na disputa pela ocupação do espaço marinho — que tanto para os pescadores, quanto para a indústria de E&P de P&G representa o campo de trabalho para a sobrevivência de seus negócios, considerando as distintas formas de relação supracitada. O espaço público de bem coletivo passa a ser o espaço de disputa de interesses, configurando-se um dos conflitos socioambientais presentes na BC.

Na perspectiva de Acsehrad (2004), o conceito de conflito ambiental se define abarcando o ambiente segundo o prisma econômico e pode ser classificado de duas formas: pela distribuição dos danos e pelo acesso aos e uso dos recursos naturais. Na visão do autor, as questões conflitivas que emergem da relação com o ambiente natural e território vivido também se modificam considerando os diferentes modelos de desenvolvimento, sendo

possível identificar as modalidades dos conflitos ambientais. Para ele, aspectos simbólicos (imateriais) atravessam a problemática geradora do conflito, que teria “quatro dimensões constitutivas: *apropriação simbólica e a apropriação material, a durabilidade e interatividade espacial das práticas sociais*” (ACSELRAD, 2004, p. 27).

Para esse autor, a compreensão da natureza dos conflitos não é tarefa trivial. Algumas concepções identificam a origem dos conflitos atrelada à visão evolucionista, a qual enfatiza a adaptação das pessoas ao ambiente natural a partir da evolução da espécie humana. Para Acselrad (2004), essa visão deixa de fora da análise a observação das situações sociais vividas em sua integralidade, pois não leva em consideração as questões políticas, as estratégias de sobrevivência, as disputas que tensionam a distribuição do espaço, os modos hegemônicos de apropriação do ambiente natural, dentre outros fatores que interferem no cotidiano das pessoas.

Outras concepções têm caráter economicista. Nesse caso, Acselrad (2004) aponta que os autores se pautam em dois aspectos para caracterizar a origem dos conflitos: um está baseado na omissão por parte dos grupos geradores de externalidades em assumirem a responsabilidade das consequências de sua atividade produtiva. Não assumem os efeitos resultantes dos impactos negativos gerados pela atividade, com desdobramentos que promovem danos e problemas para grupos da sociedade. O outro aspecto associa a geração dos conflitos à dificuldade de definição sobre a posse dos recursos. Nesse caso, estão relacionados os espaços sociais, os recursos que não têm preço de mercado, que estão ligados às subjetividades e sentimentos, dimensões com característica abstrata sentidas individualmente.

Citando ainda novas perspectivas analíticas, Acselrad (2004) menciona o que chama de estruturalismo construtivista, que leva em consideração as relações históricas e culturais dos sujeitos envolvidos. Essa concepção considera que o mundo é construído por pessoas em suas relações sociais com base nas posições sociais e no processo histórico. Para o autor,

As lutas por recursos ambientais são, assim, simultaneamente lutas por sentidos culturais. Pois o meio ambiente é uma construção variável no tempo e no espaço, um recurso argumentativo a que atores sociais recorrem discursivamente através de estratégias de localização conceitual nas condições específicas da luta social por “mudança ambiental”, ou seja, pela afirmação de certos projetos em contextos de desigualdade sociopolítica. (ACSELRAD, 2004, p. 19).

Dessa maneira, as lutas que emergem nos territórios não são apenas por recursos materiais para a extração ou apropriação do ambiente natural, mas também constituem lutas culturais, lutas de narrativas, de modo de compreensão do mundo, de distintas motivações pelo ambiente. Todos os pontos mencionados inseridos nesta concepção para a caracterização da origem dos conflitos ambientais conduzem a refletir sobre a contradição existente nas lutas pelos recursos naturais, pois os grandes empreendimentos petroquímicos de E&P de P&G de fato, como defendem os setores empresariais, são projetos importantes para o desenvolvimento das nações. Entretanto, cabe investigar quem se apropria do bônus desse desenvolvimento e quem fica com o ônus. Apesar de ofertar à sociedade vários produtos gerados por essa cadeia produtiva, as pessoas precisam de poder aquisitivo para desfrutar do consumo desses materiais. As pessoas que não podem pagar por esses produtos ou serviços recebem, predominantemente, os danos do empreendimento. Justamente este é um dos pontos de atenção na origem do conflito. Serrão afirma:

Os insumos da indústria petroquímica subsidiaram o desenvolvimento de tecnologias que propiciam conforto, saúde, lazer, longevidade, entre outras tantas vantagens, aos que podem pagar por isso. Contudo, essa mesma indústria teve e continua a ter dimensões dramáticas para os territórios, para as águas, para os recursos naturais e para as populações que dependem deles para sobreviver. As guerras do Golfo, em 1991, e a do Iraque, em 2003, aliadas ao recente acidente do Golfo do México, ocorrido em 2010 nos Estados Unidos, ilustram, de forma cabal, que independentemente do valor do barril no mercado, seu preço sempre será alto para os grupos sociais impactados, de diferentes formas, pela expansão dessa indústria. (SERRÃO, 2012, p.41)

Os grupos sociais inseridos nos espaços em disputa e que têm nesses ambientes naturais sua fonte de subsistência geralmente recebem as externalidades dos empreendimentos dessa natureza, ou seja, o ônus do negócio. Esse aspecto, associado à dificuldade de acesso às políticas públicas e à baixa capacidade de influência na esfera governamental, agrava a realidade de vida dos grupos sociais, colocando-os em uma situação de vulnerabilidade social ampla e particularmente exposta aos impactos gerados pela indústria, como é possível identificar nos conflitos socioambientais no cenário da BC.

2.1.2 – Conflitos socioambientais entre os grupos sociais na bacia de Campos

Os atuais conflitos socioambientais nos municípios costeiros contemplados na região da bacia geográfica de Campos estão intimamente ligados aos empreendimentos vinculados à cadeia produtiva de petróleo e gás. As atividades energéticas ligadas à indústria petrolífera implicam uma sucessão de atividades secundárias para o alcance da atividade-fim do setor, que é a exploração, produção, escoamento e armazenamento de petróleo e gás. Os grandes empreendimentos de E&P de P&G mais a rede produtiva que se estabelece para prestação de serviço de suporte operacional e logístico promovem alterações em diversos aspectos no contexto socioeconômico e cultural dos municípios e, conseqüentemente, alteram de forma direta ou indireta o cotidiano de seus moradores.

A década de 1970 registra a chegada da indústria petrolífera aos municípios do estado do Rio de Janeiro, sobretudo a Macaé, com a instalação das bases de apoio operacionais da empresa Petróleo Brasileiro S.A. – Petrobras. A indústria altera consideravelmente a forma de vida do município, que durante longos anos dispôs do trabalho do campo e da pesca artesanal como principais atividades produtivas. Esse modo de vida é registrado desde a chegada dos portugueses em terras brasileiras.

De acordo com Muniz (2019), os povos indígenas foram os primeiros habitantes desse território e durante longo período mantiveram suas práticas para a subsistência em harmonia com os ecossistemas existentes no local. A caça e a pesca serviram de alimentos dos povos que viviam e desenvolviam suas comunidades “[...] às margens dos brejos, lagos e rios, como o Macaé, que deu o nome ao município” (LÔBO JÚNIOR, 1990, s/n, *apud* MUNIZ, 2019, p.39).

Ainda segundo a autora, a primeira mudança no modo de vida da população residente em Macaé aconteceu do mesmo modo que em todo território nacional, por interferência da colonização dos portugueses. A forma como os povos originários se relacionava com o ambiente em que habitavam foi, de alguma maneira, capaz de preservar as riquezas naturais necessárias para suas subsistências (MUNIZ, 2019). Isso demonstra que a relação estabelecida entre esses povos e o ecossistema natural extrapolava a necessidade de subsistência, incluindo uma dimensão subjetiva que permitiu um vínculo de familiaridade, de reconhecimento do ambiente natural como parte da própria comunidade. Ademais, as relações imateriais estabelecidas incluíam a interpretação dos elementos naturais — os rios, a terra, a chuva, o solo, dentre outros — como entidades sublimes, ligadas à essencialidade da vida, identificando-os com o divino.

Essa interpretação não foi partilhada pelos portugueses que vislumbraram as terras brasileiras por um prisma diferente. Para esse novo grupo social, as riquezas naturais foram

vistas como importante negócio econômico para a disputa que enfrentavam com outros países da Europa, conforme nos aponta Celso Furtado (2005): “O início da ocupação econômica do território brasileiro é em boa medida uma consequência da pressão política exercida sobre Portugal e Espanha pelas demais nações europeias” (FURTADO, 2005, p. s/n).

Diante de tamanha possibilidade de exploração, iniciaram uma acentuada extração dessas riquezas, especialmente a extração do pau brasil, devido a sua grande capacidade para a construção de móveis de boa qualidade e para a coloração de tecidos, forte economia da época, conforme aponta Muniz (2019) “O pau-brasil, por exemplo, árvore de madeira nobre, muito utilizada na coloração de tecidos, foi a primeira riqueza natural a ser explorada economicamente na localidade” (MUNIZ, 2019, p. 40).

Em Campos dos Goytacazes, outro município incluído na abrangência desse trabalho, a história de transformação do ambiente habitado e do modo de vida cultural da população nativa no período da colonização não é diferente. Assim como em Macaé, os índios Goitacá foram os primeiros habitantes da região, que posteriormente deram origem ao nome do município. A organização da comunidade, as relações sociais, as divisões de tarefas, as práticas de cuidado com o ambiente natural e com as pessoas e os códigos de conduta estabelecidos tinham afinidade e igual perspectiva de mundo. A caça, a pesca e o cultivo eram a base de subsistência e garantia de suas vidas.

Com sustentação nos apontamentos de Lôbo Júnior (1990), Muniz (2019) assinala que, durante um longo período, a comunidade nativa resistiu ao modo de vida introduzido pelos portugueses, inclusive à escravização da sua mão de obra. Entretanto a colonização foi instaurada e com isso despontava uma nova forma de relação com o espaço habitado e entre os grupos sociais. A exploração do solo veio em seguida ao período de extração da vegetação. As terras serviam de espaço para a implementação das atividades agrícolas — com destaque para a produção da cana-de-açúcar em ambos os municípios, Macaé e de Campos dos Goytacazes — e de criação de gado (MUNIZ, 2019, p. 40).

O movimento que as distintas formas de identificação que cada grupo social desenvolveu com as terras e o ambiente natural, considerando seus laços culturais, alterou a paisagem do espaço habitado, o modo de se relacionar com o ambiente natural e as relações entre os indivíduos e os grupos sociais. Essas mudanças geraram ganhos e danos, características que são qualificadas a partir de distintos saberes e modos de identificação com o espaço habitado.

Este trabalho não se propõe a fazer um apanhado histórico das mudanças produtivas ocorridas nos municípios, mas considera pertinente aqui sinalizar que o percurso sociocultural

experimentado por ambos apresenta semelhanças referentes às alterações nos modos de vida e das atividades produtivas desenvolvidas. Tais alterações influenciaram a organização socioespacial, o desenvolvimento do setor econômico, o crescimento populacional, e o estabelecimento de instituições religiosas, industriais, comerciais, educacionais e mais recentemente acadêmicas. Além das similaridades socioculturais e históricas, Campos dos Goytacazes e Macaé apresentam convergências no campo econômico ao longo dos anos até aos dias atuais.

Na Bacia de Campos, os empreendimentos de E&P de P&G produzem externalidades, também consideradas impactos negativos, que interferem na relação estabelecida entre os três grupos sociais considerados no presente trabalho, culminando em alguns conflitos observados pela autora desta dissertação. Tais conflitos estão correlacionados aos aspectos apontados pela literatura, visto que os ambientes naturais, assim como os espaços habitados nos municípios do estado do Rio de Janeiro—localizados na BC, estão em disputa entre os grupos sociais residentes na área de influência dos empreendimentos de E&P de P&G e as empresas proprietárias dos empreendimentos, sendo o órgão ambiental o mediador dos conflitos, devido ao seu papel de ordenador do território.

Na abrangência espacial apresentada, o setor econômico da indústria de petróleo e gás tem forte influência na região. As operadoras de petróleo e as demais empresas de prestação de serviços ligadas à cadeia produtiva petrolífera protagonizam o movimento financeiro destes municípios — principalmente as operadoras de P&G, devido ao pagamento de royalties do petróleo e de participações especiais. Além disso, contribuem com a tributação municipal e estadual, devido à presença das bases operacionais de apoio à produção marítima — sobretudo, mas não exclusivamente, em Macaé.

Similarmente às marítimas, essas instalações terrestres alteram direta ou indiretamente a dinâmica da vida das pessoas que residem nos municípios. Neste cenário, apesar de a produção não ser terrestre, para que o polo industrial marítimo na BC tenha condições de funcionar, é necessário o suporte de bases operacionais diversas, tais como portos para embarque e desembarque de insumos, equipamentos de manutenção e *offloading* (descarregamento) de petróleo e gás; bases aéreas para embarque e desembarque dos trabalhadores(as) *offshore*; estruturas de apoio administrativo e operacional das atividades nas plataformas de petróleo e gás, para acompanhamento da produção, suporte de manutenção e segurança.

Os grandes empreendimentos de natureza energética têm suas instalações no ambiente marítimo a milhas de distância do continente e com isso apresentam a necessidade de serviços

de apoio para a operação de sua atividade-fim, a extração de petróleo e gás. Esse fato se desdobra em diversas interferências na vida cotidiana das comunidades que vivem na área de influência desses empreendimentos, tanto na área urbana, quanto na área rural, como também em ambiente marinho ou continental. Essas interferências acontecem, por exemplo, quando uma embarcação de apoio que transita com insumos para abastecer as plataformas marítimas de petróleo, e, posteriormente retorna com os resíduos gerados a bordo, tem sua rota de navegação no mesmo local do pescador de um grupo de pescadores artesanais, impedindo-os de praticar seu trabalho e garantir seu sustento. Ou quando um porto precisa ser construído para dar suporte às embarcações de apoio, ou embarque e desembarque de material, na mesma área de comunidades ribeirinhas ou de moradores que vivem da agricultura familiar e têm a dinâmica alterada ou mesmo são removidas de suas casas. Ou ainda, para citar mais um exemplo, quando a base organizacional da empresa operadora se instala no município, gerando expectativa de emprego, provocando aumento populacional e conseqüentemente pressão na infraestrutura local, aumento do mercado imobiliário e dos serviços locais, dentre outras questões.

As interferências geradas promovem impactos diretos na vida de alguns grupos, conforme os exemplos mencionados. Em muitos casos, as conseqüências são graves e comprometem a sobrevivência das pessoas de uma localidade ou de grupos sociais que têm sua forma de vida por meio de trabalho tradicional, passado de geração para geração. Tais grupos vêm enfrentando dificuldades socioeconômicas, sobretudo em locais em que a indústria se instala, devido à exigência de mão de obra especializada em determinadas áreas, não existentes entre os grupos sociais com trabalhos tradicionais. A partir desta observação pode-se presumir o agravamento das dificuldades vividas pelas pessoas inseridas nessa conjuntura.

O espaço marinho, no cenário da BC, tem forte relevância na conjuntura dos conflitos socioambientais, devido a este espaço natural de bem público se configurar hoje como um parque industrial marítimo. Essa característica promove acirrada disputa pelo espaço entre a pesca e a indústria de E&P de P&G, sobretudo com a pesca artesanal, que, em alguns casos, devido ao fato de ter limite de capacidade tecnológica em suas embarcações, pescam mais próximo ao litoral conflitando com as embarcações de apoio. Em outros casos, quando a embarcação tem o motor com maior potência, esbarram nas áreas de exclusão em torno das plataformas marítimas — normas da Marinha do Brasil (NORMAM-DPC) proíbem a aproximação de embarcações em um raio de 500m, exceto aquelas que realizam atividades de manutenção e apoio *offshore*.

A pesca artesanal tem elevada importância socioeconômica nos municípios da BC e está presente em todos os municípios litorâneos contemplados neste recorte geográfico, seja com a pesca marinha ou em águas interiores. Gera trabalho e renda para a comunidade pesqueira, com a captura e escoamento do pescado para os grandes centros de distribuição, com o seu beneficiamento, como a filetagem e produção artesanato. Toda essa cadeia produtiva é comprometida com a presença do parque industrial petrolífero, segundo os relatos dos pescadores artesanais, conforme pôde ser observado em vários momentos da prática profissional da autora deste estudo. Eles atribuem a alteração da vida marinha à interferência das plataformas marítimas, e, em decorrência disso, forte interferência na captura do pescado, por identificarem as plataformas como atratores artificiais, afetando suas capturas¹⁰.

Esse fenômeno, observado pelos pescadores artesanais, é intensificado, ainda segundo suas percepções, pela sobra de alimento das plataformas que são triturados e lançados ao mar, servindo como fonte de alimento para diferentes espécies de pescado, atraindo os cardumes. Com a área de exclusão de segurança, inviabiliza a pesca. Todo esse contexto, potencializado pela quantidade de plataformas de petróleo em operação, exacerba os conflitos entre os pescadores e a cadeia produtiva de petróleo. A demanda de insumos para que a atividade produtiva *offshore* possa acontecer tem regularidade intensa e culmina no aumento do fluxo de embarcações de apoio, causa forte prejuízo para a produção financeira dos pescadores artesanais, visto que o número de plataformas marítimas não é insignificante, como pode ser observado na figura 3.



de pesca, cuja função é concentrar cardumes facilitando a sua captura”. Por esse aspecto de concentrador de cardume, os pescadores recorrentemente expressam a dificuldade para garantia da sua fonte de renda. Porque neste caso, segundo eles, os cardumes são atraídos para um local proibido para a pesca.

Figura 3: Plataformas Marítimas da Petrobras na Bacia de Campos. Fonte: Acervo do projeto de educação ambiental Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos. Exposto no Espaço de Interpretação do projeto no período da fase 2 (2017/2019).

Os conflitos socioambientais gerados pela cadeia produtiva de petróleo e gás se manifestam de formas variadas, envolvendo diferentes atores sociais, a depender da realidade de cada grupo e das características socioculturais presentes em cada território. Não se concentra apenas nos pescadores artesanais. Esse fenômeno não se limita à realidade da BC: geralmente onde há exploração e produção de petróleo, também há conflito e disputa de território, inclusive entre diferentes nações.

A promessa da expansão das riquezas, dos índices de desenvolvimento econômico e do alcance de bons indicadores socioeconômicos de uma região ou país tem estado presente nas narrativas dos grupos de interesses pelo acúmulo do capital, habitualmente, com apoio dos entes federativos ou instâncias regionais. Os grupos detentores dos grandes projetos produtivos, como o caso dos empreendimentos vinculados à cadeia produtiva de petróleo e gás, apresentam a oferta de emprego como aliada para obter o apoio dos governos e da sociedade.

Acontece que a expansão desses fatores, quando não problematizada em termos do alcance de seus resultados positivos e dos negativos, deixa de lado a compreensão dos conflitos socioambientais em geral provocados por projetos de grande magnitude. Dessa forma, fica esvaziada a análise político-geográfica do território de instalação e da área de influência desse tipo de negócio. Habitualmente, os projetos de desenvolvimento ligados à E&P de P&G estão alinhados com o discurso sobre os benefícios do negócio. Sobre esse aspecto, Serrão analisa:

[...] a manifestação de conflitos sociais advindos desse processo de expansão e de acumulação do capital sobre o território nacional vem sendo esvaziada pelo Estado e por setores econômicos nacionais e internacionais. São utilizadas, para isso, duas estratégias que se complementam, dialeticamente, a coerção e o convencimento¹⁵. Nesse sentido, o Estado educador vale-se dos aparelhos privados de hegemonia para convencer a sociedade de que esse é o melhor e mais eficiente modelo de desenvolvimento para o país (...). Evita-se, assim, explicitar os conflitos de interesses envolvidos na expansão do capital, contribuindo para a efetivação da sociabilidade do neoliberalismo de Terceira Via no país. Quando essa estratégia não é suficiente para o

convencimento, entra em cena a dimensão coercitiva, que se vale da força para aplacar as tentativas de insurreição contra o modelo econômico vigente. (SERRÃO, 2012, p.43).

Os conflitos socioambientais observados no contexto da BC desde a década de 1970 são, em grande parte, resultados da disputa pelo território entre as empresas petrolíferas e os grupos sociais residentes na área de influência dos empreendimentos. Os problemas vividos pelos grupos sociais com menor capacidade organizativa para influir no ordenamento dos territórios para tomada de decisão são caracterizados como impactos negativos que incidem na vida cotidiana das pessoas. Compreender epistemologicamente essa conjuntura, a partir dos agentes sociais envolvidos nas relações de poder existentes na vida concreta da região, contribui para o alargamento do campo de visão sobre o fenômeno analisado por esse trabalho, a saber, os impactos socioambientais.

2.2 Os Impactos Socioambientais gerados pela cadeia produtiva de petróleo e gás no âmbito da Bacia de Campos

O curso deste trabalho foi conduzido, até aqui, pelo referencial teórico envolvido no contexto do fenômeno observado, impactos socioambientais, no sentido de possibilitar uma análise abrangente no recorte definido na pesquisa. Doravante conduziremos o olhar sobre como o fenômeno tem sido investigado sob a ótica da academia e na esfera da gestão ambiental pública federal, auxiliado pela visão dos grupos sociais envolvidos. No próximo capítulo, buscaremos examinar com maior acuidade a percepção dos grupos sociais envolvidos no cenário da cadeia produtiva de petróleo e gás na Bacia de Campos acerca dos impactos socioambientais.

A definição de impacto ambiental aqui apresentada se ancora nos documentos legais concebidos no cerne da Política Nacional de Meio Ambiente, especificamente na Resolução CONAMA nº 01/1986 que conceitua como “[...] qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas [...]” (CONAMA, 1986, s/p). Essa definição se complementa para uma análise regionalizada sobre o impacto, com a Resolução CONAMA nº 237/1997 que apresenta em seu Art. 1º a definição de Impacto Ambiental Regional como “todo e qualquer impacto ambiental que afete diretamente (área de influência direta do projeto), no todo ou em parte, o território de dois ou mais Estados” (CONAMA, 1997, s/p).

Posteriormente, com o foco mais delimitado nos empreendimentos petrolíferos marítimos, a Nota Técnica nº 10/2012 CGPEG/DILIC/IBAMA – Identificação e Avaliação de Impactos Ambientais - orientação metodológicas do licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás descreve o conceito complementar à Resolução CONAMA 01/86, considerando impacto ambiental a “diferença entre a qualidade de um fator ambiental antes da incidência de uma ação/matéria/energia em relação à qualidade deste mesmo fator ambiental durante e/ou após a incidência desta” (IBAMA, 2012, p. 3). Cabe enfatizar a visão ampliada do aspecto ambiental que está na base desse e de outros documentos referentes ao licenciamento ambiental federal de petróleo e gás: “Nessa perspectiva técnico-científica, a AIA deve considerar todas as variáveis de um sistema ambiental, contemplando os meios físico, biótico e **socioeconômico**, assim como suas interrelações.” (IBAMA, 2012, p. 2, grifo nosso).

Tais conceitos estão alinhados ao pensamento de Sanches (2020) apresentado durante a videoaula¹¹ “Avaliação de Impactos Ambientais – Tema 01 – Conceitos”, da Escola Politécnica da Universidade de São Paulo (USP), baseando-se na perspectiva de Wathern (1988), que conceitua impacto ambiental como a “mudança em um parâmetro ambiental, em um determinado período e em uma determinada área, que resulta de uma dada atividade, comparada com uma situação que ocorreria se essa atividade não tivesse sido realizada” (WATHERN 1988, p.7 *apud* SANCHES, 2020).

Os três documentos — as Resoluções CONAMA nº 01/1986, nº 237/1997 e a Nota Técnica nº 01/12 — são substanciais para balizar a análise técnica referente aos empreendimentos de P&G em processo de licenciamento ambiental federal no Brasil. Da mesma forma, são base para a exigência de medidas mitigadoras, quando a análise sobre a qualidade do fator ambiental alterado é reconhecida como negativa. Esse é o caso dos projetos de educação ambiental inseridos no licenciamento ambiental federal como principal ação mitigatória para o meio socioeconômico.

Sendo impacto ambiental a alteração ou mudança de um determinado fator, seja no espaço físico, biótico ou antrópico, a partir de uma intervenção humana, quase todas as ações que as pessoas, organizações coletivas, instituições ou empresas adotam e/ou exercem provocam impacto ambiental. Isso justifica a realização de um estudo aprofundado concatenando todos os aspectos do empreendimento licenciado antes da autorização deste, ou seja, os conhecidos Estudos de Impacto Ambiental (EIAs).

¹¹ <https://eaulas.usp.br/portal/video.action?idItem=15755>, acesso em 21 de setembro de 2021.

Nesse contexto, compreende-se como fator ambiental o “‘componente do ecossistema’ e/ou ‘processo ambiental’ sobre o qual incide um impacto” (IBAMA, 2012, p. 4). Os rios, as restingas, os peixes e os grupos sociais são alguns componentes do ecossistema, que são analisados nos EIAs por serem identificados como o fator ambiental que sofrerá incidência a partir da atividade produtiva licenciada.

Conforme Santos (1988, p. 24), “[...] A través das novas técnicas vemos a substituição de uma forma de trabalho por outra, de uma configuração territorial por outra [...].” No caso de grandes empreendimentos como aqueles associados à cadeia de petróleo e gás, as alterações ocorrem nos três meios observados: físico, biótico e socioeconômico.

Cabe, então, observar quais grupos estão envolvidos no contexto dessa alteração ambiental e como cada um deles se comporta diante de tais alterações. Nesta circunstância, a AIA tem destaque e, não sem razão, está contemplada no bojo da PNMA como um dos instrumentos para o planejamento e a gestão de processos especificamente no contexto da gestão ambiental pública.

A partir da elaboração da Nota Técnica nº 10/2012, suas diretrizes têm norteado e qualificado os EIAs referentes aos processos de avaliação de impactos ambientais. A metodologia indicada nessa Nota Técnica foi elaborada e fundamentada a partir de estudos sobre a literatura da área, associados à experiência dos (as) analistas ambientais em exercício com longos anos de atuação. Ela estabelece definições, princípios, objetivos e critérios para desvelar os impactos ambientais no contexto do empreendimento proposto. Nota-se o empenho do órgão ambiental federal em detalhar os pormenores sobre os impactos ambientais, considerando os atributos, de modo que a elaboração do documento orientador demonstre capacidade de indicar uma metodologia de análise para a avaliação dos impactos no contexto o setor petrolífero do país.

Conforme Ibama (2012), os princípios apresentados têm como referência os estudos da *International Association for Impact Assessment* – IAIA (Associação Internacional para a Avaliação de Impactos), organização internacional dedicada à disseminação dos conceitos e dos princípios da AIA com abrangência global, em cooperação com o Instituto de Avaliação Ambiental do Reino Unido (IEA). Segundo consta no documento,

Os Princípios da Melhor Prática em AIA foram concebidos, em primeiro lugar, como referência para os profissionais envolvidos na avaliação do impacto ambiental. A sua finalidade é a de promover uma prática efetiva da avaliação do impacto ambiental consistente com os sistemas institucionais e processuais em vigor nos diferentes países. Os Princípios são, portanto, amplos, genéricos e não vinculativos, enfatizam a AIA como um processo e

devem ser aplicáveis a todos os níveis e tipos de propostas, tendo em conta os limites do tempo, da informação e dos recursos disponíveis. (IAIA e IEA¹², 1999, s/n)

Deste modo, os princípios adotados para a realização da AIA do setor de P&G no Brasil estão alicerçados no debate internacional sobre o tema, com vistas a integrar e qualificar a análise técnica dos(as) analistas ambientais, compondo 14 princípios, a saber: utilidade, rigor, praticidade, relevância, custo-benefício, eficiência, foco, adaptabilidade, participatividade, interdisciplinaridade, credibilidade, integração, transparência e sistemática. O conjunto de princípios apresentado abrange a integralidade dos projetos a serem licenciados, tanto no aspecto da identificação da localização, como da avaliação da tipologia da atividade e da influência no ambiente. Levam-se em conta as etapas do empreendimento e as responsabilidades dos diferentes atores envolvidos, de modo que sejam analisados os impactos.

Observa-se a notoriedade da AIA no âmbito da gestão ambiental pública, sobretudo na esfera federal para o setor de E&P de petróleo e gás, por ser a etapa do estudo que identifica e caracteriza os impactos negativos provocados por esta atividade produtiva. Faz-se necessário um estudo aprofundado do projeto, contemplando dois pontos relevantes: o diagnóstico ambiental e a caracterização da atividade, sendo este último apresentado como um capítulo do EIA.

A AIA interpreta a natureza dos impactos como negativa quando o impacto “representa deterioração da qualidade do fator ambiental afetado” ou positiva quando “representa melhoria da qualidade do fator ambiental afetado” (IBAMA, 2012, p. 10). Neste trabalho, o fator ambiental analisado tem recorte no espaço antrópico ou socioeconômico quando as alterações promovidas pelo empreendimento interferem na cotidianidade das populações da área de influência.

As formas de incidência dos impactos também são critérios analíticos, e eles podem ser diretos ou indiretos. São considerados impactos diretos “quando os efeitos do aspecto gerador sobre o fator ambiental em questão decorrem de uma relação direta de causa e efeito” (IBAMA, 2012, p. 11). É o que ocorre, por exemplo, quando a instalação de uma base de apoio terrestre se sobrepõe a uma área residencial e gera um processo de desapropriação das famílias, afetando diretamente toda a estrutura relacional da comunidade. Os impactos são considerados indiretos “quando seus efeitos sobre o fator ambiental em questão decorrem de reações sucessivas não diretamente vinculadas ao aspecto ambiental gerador do impacto”

¹² Institute of Environmental Assessment do Reino Unido.

(IBAMA, 2012, p. 11). É o caso do inchaço das redes públicas de saúde de uma cidade causado pelo crescimento populacional decorrente da oferta de empregos pelo empreendimento.

Outros critérios compõem a metodologia para a AIA no contexto do licenciamento federal de E&P de P&G, conforme constam na Nota Técnica nº 10/2012. São eles: **classe** (efetivo/operacional ou potencial); **tempo de incidência** (imediate ou posterior); **abrangência espacial** (local, quando o impacto é restrito a um município; regional, quando afeta mais de um município; ou suprarregional, quando apresenta caráter nacional, continental ou global)¹³; **duração** (imediate, curta, média ou longa); **permanência** (critério diretamente ligado à duração); **reversibilidade** (reversível ou irreversível); **cumulatividade** (não-cumulativo, se “[...] não induz ou potencializa nenhum outro impacto [...]”, ou cumulativo, se o impacto incide sobre um fator ambiental que seja afetado por outro(s) impacto(s), podendo ser caracterizado como indutor, induzido ou sinérgico¹⁴); **frequência** (pontual, contínuo, cíclico ou intermitente); **magnitude** (que pode ser baixa, média ou alta) e **importância** (pequena, média ou grande). A atribuição da importância deve ser estimada com base no cruzamento entre a magnitude do impacto e a sensibilidade do fator ambiental afetado, conforme quadro 1:

Quadro 1: Parâmetros para avaliação da importância do impacto.

	Magnitude baixa	Magnitude média	Magnitude alta
Sensibilidade ambiental baixa	<i>Pequena</i>	<i>Média</i>	<i>Média</i>
Sensibilidade ambiental média	<i>Média</i>	<i>Média</i>	<i>Grande</i>
Sensibilidade ambiental alta	<i>Média</i>	<i>Grande</i>	<i>Grande</i>

Fonte: IBAMA (2012, p. 13)

No cenário da Bacia de Campos, os atributos e critérios sobre impactos ambientais são fortemente observados quando temos como objeto de análise a relação dos empreendimentos

¹³ Geralmente os empreendimentos marítimos de E&P de P&G, recorte analítico deste estudo, geram impactos de caráter suprarregional.

¹⁴ O impacto é indutor quando induz a ocorrência de outro impacto; induzido quando for induzido por outro impacto e sinérgico quando “há potencialização nos efeitos de um ou mais impactos em decorrência da interação espacial e/ou temporal entre eles” (IBAMA, 2012, p. 12).

de E&P de P&G e o grupo social da pesca artesanal marítima. Este sofre diretamente, dentre outros fatores, com o tráfego das embarcações de apoio às plataformas de produção de petróleo e gás; das embarcações de pesquisa sísmica — procedimento de exploração do subsolo marítimo para identificar campos de petróleo — ou das embarcações oceanográficas acionadas para obtenção de dados diretos, como amostras de água, sedimentos ou rochas, para investigação sobre a influência da indústria na biota marinha.

Neste caso, o impacto é de incidência direta devido ao fato de as rotas das embarcações afetarem a dinâmica de trabalho dos pescadores artesanais. Algumas vezes essas rotas coincidem com os locais do pescado ou mesmo com as rotas dos próprios pescadores artesanais, comprometendo o trabalho e a captura do pescado por este grupo social. Como impacto indireto podem-se considerar as graves consequências que a falta de oportunidade de trabalho pode acarretar para os grupos familiares dos pescadores artesanais, como a insegurança alimentar e o risco iminente de perda de garantia da dignidade da vida das famílias para suprir as necessidades básicas do ser humano.

Conforme mencionado no item anterior, esse cenário se agrava a depender do número de plataformas instaladas na bacia geográfica, pois um maior quantitativo automaticamente intensifica o tráfego marítimo, restringindo ainda mais a pesca artesanal. Tais embarcações geralmente são de grande porte — assim considerados segundo a NORMAN-03/DPC porque têm comprimento igual ou maior do que 24 metros — e representam relevância para a atividade *offshore* por terem a atribuição de auxiliar a operacionalização da indústria petrolífera marítima, transportando suprimentos, equipamentos, produtos químicos, resíduos, dentre outras necessidades. Di Lucio e Dolores afirmam que:

A navegação de apoio marítimo *offshore* fornece o apoio logístico às unidades de exploração e produção de petróleo, levando os insumos necessários a suas operações e prestando diversos serviços como montagem e lançamento de equipamentos e tubulações; manuseio de âncoras, tubulações e espias; apoio a serviços de manutenção em plataformas e estruturas submersas; transporte de equipamentos e pessoas; combate a incêndios e à poluição, entre outros. (DI LUCIO; DORES, 2016, p. 296).

O fluxo de tráfego marítimo de apoio logístico na BC é intenso devido ao grande número de plataformas, como já mostrado na figura 1, o que interfere diretamente na dinâmica do trabalho dos pescadores artesanais. Neste caso, o impacto também pode ser classificado como efetivo e sinérgico, por atender as condições normais da operação *offshore* e pela interação espacial entre eles, como também potencial, no caso da possibilidade de

colisão entre as embarcações (apoio e pesca). Considerem-se ainda outras intercorrências que podem afetar o trabalho dos pescadores, como a perda de petrechos para a pesca quando as embarcações de apoio *offshore* atravessam no mesmo espaço onde as linhas ou redes de pesca estão dispostas. Apesar da exigência para a comunicação prévia sobre as rotas e da obrigatoriedade de reparo por parte das empresas, em caso de incidentes ou acidentes entre as embarcações, o procedimento não é desembaraçado nem permite um rápido retorno à condição normal de trabalho.

Outro exemplo de impacto de natureza negativa e incidência direta é a presença de gasodutos ou oleodutos¹⁵ em localidades residenciais. A construção e a instalação deste tipo de estrutura permitem escoar e transportar a produção de petróleo e gás natural dos locais da produção até o refino. Essa atividade se constitui como estratégica para o setor petrolífero em todo o país e no mundo, por se comportar como artéria vital ao negócio, possibilitando a movimentação do produto e da economia. Entretanto, se configura como um potencial problema na vida das comunidades que convivem com essas instalações. A atividade é considerada estratégica também para a economia regional e nacional, pois além de ser parte importante da engrenagem do setor petrolífero, amplia a oferta de emprego nas regiões de atuação. Especialmente nos municípios com a presença dos terminais terrestres, que têm como principal função fazer a gestão do recebimento e armazenamento do petróleo, ampliando a demanda de trabalho especializado na área. Contudo, a população residente nessas localidades frequentemente relata não identificar o bônus estratégico do negócio para as comunidades do seu entorno¹⁶. Sobre isso Duarte esclarece:

[...] Uma vez construídos, os oleodutos e gasodutos não podem ser removidos ou redirecionados. Além disso, eles simbolizam compromissos estratégicos, ao garantirem o fluxo contínuo de energia ao longo da expectativa de vida do projeto (DEMIR 2012; SEAMAN 2010 *apud* DUARTE, 2014, p. 206).

A expectativa de vida ativa de um projeto de E&P dos campos produtores marítimos de P&G é, em média, de 30 a 40 anos¹⁷, praticamente uma vida adulta se comparada a um indivíduo. No caso da Bacia de Campos, já são 48 anos de atividades da indústria de P&G desde a descoberta do primeiro poço que deu origem ao campo de Garoupa, em 1974 (ANP,

¹⁵ Cilindros compridos usados para o transporte do gás ou óleo no subsolo.

¹⁶ Em diversos encontros e reuniões com moradores e moradoras de locais cortados por dutos, presenciamos relatos de problemas que vivenciam em suas rotinas de vida. Este fato restringe a moradia dessas pessoas à nova dinâmica imposta pela atividade industrial.

¹⁷ Por exemplo, de acordo com o aplicativo da ANP para celulares, o campo de Namorado — um dos primeiros a entrar em produção na Bacia de Campos, em 30/06/1979 — encerrou a fase de produção em 01/01/2021.

2022, s/p), até o momento de conclusão desse trabalho. Isso remete ao tempo de convívio das comunidades do entorno com essa atividade ativa: o tempo de incidência desse impacto é de longa duração. Os problemas habitualmente explanados por moradores de localidades cortadas por dutos — seja em ocasiões de encontros ou reuniões, seja no referencial teórico da pesquisa que embasa esse trabalho — algumas vezes envolvem ausência ou precariedade de comunicação das empresas com a comunidade, conforme mencionado por Silva (2016). Em alguns casos, durante reuniões com a comunidade, os moradores demonstraram ter medo de explosões e de não compreenderem as sinalizações que visualizam em contínuos pontos em seus bairros, como demonstrado nas imagens abaixo:



Imagem 1 e 2: Aspecto geral de um trecho sinalizado devido a presença de dutos em uma área urbana no município de Campos dos Goytacazes. Autor: Miguel Araújo Lopes (2022).

Nesses locais cortados por oleodutos e gasodutos há restrições para os tipos de cultura agrícola que podem ser plantados, restringindo as de raízes profundas, por exemplo. O objetivo a princípio é nobre, pois visa preservar a segurança das pessoas da comunidade e dos equipamentos, porém interfere direta e negativamente na produção do grupo social de agricultores(as) familiares, comprometendo a prática de suas rotinas, a dinâmica do trabalho e a autonomia para a escolha do tipo de cultura que deseja produzir ou que o solo é capaz de frutificar. O problema é mais grave nos casos em que a terra é propícia a um tipo específico de plantio que não pode mais ser cultivado para não comprometer a segurança do negócio.



Imagem 3 e 4: Aspecto geral de um trecho sinalizado devido a presença de dutos em uma área rural no município de Quissamã. Autor: Ednilson Gomes de Souza Júnior (2021).

Essas justificativas usadas pelas empresas — como a de zelo pela segurança da população, evitando o risco de vazamento e explosões; a de aumento da oferta de emprego no município e na região e a de melhoria da economia local — ganham legitimidade por uma parte da sociedade. Isso é compreensível pelo fato de esses segmentos da sociedade não conviverem com as consequências negativas da atividade, não conhecendo o contexto. Em geral, os interesses empresariais e políticos para a instalação do empreendimento constroem uma narrativa que desconsidera as consequências que se estabelecem para a comunidade do entorno, afetando profundamente o modo de vida, inclusive colocando em risco a segurança alimentar dos(as) agricultores(as) familiares. Deve-se considerar ainda a angústia decorrente da ausência de regularidade que, na percepção dos moradores (detectada em manifestações espontâneas, em encontros e reuniões), marca a comunicação entre as empresas, os órgãos públicos competentes e a comunidade.

Os empreendimentos marítimos de E&P de P&G são geradores de acentuada movimentação de outras atividades econômicas para suporte de sua atividade-fim. Em função disso, os EIAs precisam apresentar, por meio dos relatórios de impactos ambientais (RIMAs), uma aprofundada análise do território nos meios físico, biótico e socioeconômico para a definição da área de influência do empreendimento. Para isso, tais estudos devem levar em conta critérios estabelecidos tendo como base toda a cadeia produtiva do setor, incluindo os prestadores de serviço de infraestrutura e suporte operacional. Este é o caso, por exemplo, das bases de apoio aéreo, que provocam impactos de natureza negativa e de incidência indireta e são consideradas como um dos critérios para a definição da área de influência de um empreendimento, caracterizada como atividade de apoio à atividade petrolífera *offshore*.

Esse impacto negativo é classificado como efetivo/operacional, em razão de ser a principal forma de condução para o embarque e desembarque dos trabalhadores e, também por isso, de longa duração e frequência contínua. Essa análise sobre o impacto é de suma importância para a definição da área de influência e das medidas mitigadoras, uma vez que aprofunda a noção sobre a dinâmica do território para a tomada de decisão dos órgãos competentes. Por exemplo, uma base aérea pré-existente poderia não ser considerada uma atividade geradora de impacto negativo no contexto das atividades *offshore*, dado que, independentemente de atender a indústria petrolífera, poderia provocar as mesmas preocupações ou perturbações nas comunidades do entorno ao atender a outras demandas. Entretanto, a intensificação do número de voos e conseqüentemente do tráfego aéreo e rodoviário, da sonoridade e do risco de acidente aumenta potencialmente a intensidade do impacto.

No caso dos municípios de Macaé e de Campos dos Goytacazes, esse fator altera ainda mais, à medida que os voos comerciais são ínfimos se comparados aos voos para embarque e desembarque dos trabalhadores *offshore*. O heliporto de Farol de São Tomé, em particular, atende exclusivamente à indústria petrolífera *offshore*. Distanto 50 km do Centro do município de Campos dos Goytacazes, o heliporto gera alterações no cotidiano da população que extrapolam o entorno da base, pois modificam o meio físico — como, por exemplo, a mudança de rota dos pássaros comuns na região. A instalação também impõe mudança estratégica na dinâmica social da localidade, como pode ser observado no relato de uma das entrevistadas deste trabalho, residente na localidade desde o seu nascimento:

[...] outro ponto que eu vejo como negativo né? É a questão aqui em Farol, em frente ao heliporto tem um berçário de garças, né? E, elas migraram da sua região por causa do barulho, dos ruídos provocados não só pelas aeronaves, mas pelo grande fluxo de veículos né, dos trabalhadores, dos ônibus que trazem eles pra embarcar e pra desembarque, né? Então essa alteração, tanto rodoviária, quanto aeroviária, né? Mudou o fluxo natural das garças e também o ruído das aeronaves sobre as nossas casas. Tem horas que não dá pra conversar com ninguém, porque elas passam muito baixo por causa de clima, de vento, elas fazem ruídos nos telhados. Então dá um medo até de ter um acidente né? Então assim, é uma preocupação que antes não tínhamos né? Por não ter esse empreendimento próximo da comunidade[...] (Entrevistada 1 – representante da comunidade afetada de Campos dos Goytacazes)

Além da cadeia produtiva do setor petrolífero, cuja atividade-fim tem relação direta com a exploração e produção de petróleo e gás, outros ramos econômicos se instalam na

região, ampliam suas redes de atendimento ou mesmo se estruturam para prestar serviços diretos e indiretos às operadoras, como o caso da rede hoteleira. Isso ocorre tanto em Macaé, quanto em Campos dos Goytacazes, sendo que neste último o fenômeno se verifica sobretudo em Farol de São Tomé, que antes da instalação do heliporto orientava o atendimento para o turismo de lazer familiar, mas atualmente direciona este setor para atendimento à empresas prestadoras de serviço e não apenas ao turismo como antes.

Por esse prisma, o impacto socioambiental gerado pela atividade de apoio aéreo é cumulativo indutor, pois a instalação da base aérea na localidade de Farol de São Tomé, além de ter provocado o impacto no dia a dia da população com fortes ruídos e o medo elevado de acidentes, induziu a ocorrência de outros impactos negativos associados à atividade, como o aumento na pressão sob a infraestrutura local. No caso de Macaé, a base aérea municipal, que segundo sua página oficial¹⁸ atende cerca de 200 mil passageiros ao ano (100% *offshore*),

Os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé localizam-se no estado do Rio de Janeiro, na mesorregião político-administrativa reconhecida oficialmente pelo IBGE como Norte Fluminense. Juntos alcançam uma abrangência territorial de 5.249,476 km², com forte influência na economia da região, sendo Campos dos Goytacazes considerado o maior município em extensão do estado do Rio de Janeiro com 4.032,487 km², e Macaé com extensão territorial de 1.216,989 km²¹⁹.

Campos dos Goytacazes e Macaé apresentam perfis demográficos bastante distintos. A população estimada do município de Campos dos Goytacazes no ano de 2020 foi de 511.168 pessoas, indicando crescimento de 47.437 pessoas (10,23%) se comparado aos dados do censo 2010, que apresenta o número populacional de 463.731. Em Macaé o crescimento populacional entre 2010 e 2020 foi 26,50%, saltando de 206.728 habitantes no Censo de 2010 para 261.501 na estimativa para 2020 (acrécimo de 54.773 pessoas). Em estudo sobre migração e pendularidade nos dez municípios fluminenses situados na Bacia de Campos (Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São João da Barra), Souza e Terra (2020) apontam a singularidade da questão demográfica campista:

Campos dos Goytacazes é um caso ímpar: apesar de se destacar como polo econômico regional é o único, dentre os municípios selecionados, com saldo migratório total negativo, devido às significativas emigrações intraestaduais, ressaltando que pesquisas anteriormente realizadas por Souza e Terra (2016)

¹⁸ <https://mea.aseb-airport.com/pt-br/>, consulta em 19 de novembro de 2021.

¹⁹ Fonte: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/rj/campos-dos-goytacazes.html>, acesso em 11 de janeiro de 2022.

apontam que as maiores perdas populacionais se dão para municípios da própria região Norte, mais especificamente para Macaé e Rio das Ostras. (SOUZA & TERRA, 2020, p. 170).

Para o município de Macaé, a instalação da base operacional da empresa Petrobras, na década de 1970, representou uma forte transformação no contexto ambiental, social e econômico, visto ter sido um momento importante para a economia do país diante da descoberta de promissores campos de petróleo localizados na Bacia sedimentar de Campos, em meio a uma crise global do petróleo. Essa conjuntura foi registrada pela empresa Petrobras em sua página eletrônica²⁰:

Em meio à crise do petróleo, descobrimos a Bacia de Campos - situada na costa norte do estado do Rio de Janeiro, estendendo-se até o sul de Espírito Santo. Alguns anos depois, ela se torna a maior província petrolífera do Brasil, responsável por mais de 80% da produção nacional do petróleo. (PETROBRAS, 2021).

Até meados da década de 2010, os municípios da BC estiveram como protagonistas no setor petrolífero do Brasil, com alta produção de óleo e gás natural, contribuindo para a autossuficiência na produção de petróleo e para o crescimento econômico do país ²¹. Entretanto, os ganhos econômicos que o setor vem promovendo ao longo dos anos não tem demonstrado capacidade de alcançar todos os grupos sociais e diminuir a desigualdade social da região, conforme pode ser observado no Mapa de Conflitos: Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil (FIOCRUZ)²².

Sobre os impactos provocados pela atividade de exploração e produção de petróleo no mar, Serrão *et al.* (2009) afirmam:

Resumidamente, pode-se dizer que os impactos da atividade de petróleo no mar são: i) aumento da taxa de imigração e alteração dos padrões de uso e ocupação do solo; ii) degradação ambiental marinha e costeira; iii) potencial de acidentes com derramamento de óleo; iv) restrição e exclusão de áreas marítimas utilizadas por outras atividades econômicas, principalmente a navegação e a pesca artesanal; e v) mudança do comportamento das espécies marinhas em virtude da presença das estruturas físicas, como exemplo, as plataformas e dutos. (SERRÃO *et al.*, 2009, p.65)

²⁰ <https://petrobras.com.br/pt/quem-somos/trajetoria/>. Acesso em 04 de junho de 2021.

²¹ A Bacia de Santos ultrapassou a Bacia de Campos em volume de produção no mês de setembro de 2017, quando a primeira respondia por 44,74% da produção nacional de petróleo e gás, enquanto a segunda contribuía com 44,02%. (ANP, 2017, p. 10).

²² <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rj-pescadores-lutam-para-garantir-sua-subsistencia/> Acesso: 11 de março de 2022.

Apesar de se materializar no mesmo território, as formas de alcance e percepção dos impactos diferem a partir da visão e experiência de cada ator social. Os fatores considerados por cada grupo sobre interferências do setor têm relação com suas formas de vidas, oportunidades de acessos aos bens gerados ou ausência de oportunidades. São fatores não apropriados de forma homogênea pela sociedade.

Para alguns grupos sociais ou indivíduos, as modificações provocadas por empreendimentos *offshore* se materializam como oportunidade de melhoria de vida, como possibilidade de emprego e como potencialidade de acessar condições de trabalho mais dignas. Para outros, as modificações são objetivadas como problemas na rotina de vida, como, por exemplo, o que aconteceu no bairro de Imbetiba, no município de Macaé, que teve a dinâmica social e econômica da população residente no local alterada com a instalação da base de apoio operacional da Petrobras. Antes, as formas de sustento da população eram prioritariamente baseadas na pesca artesanal. Alterações como essa são considerados impactos socioambientais.

Sob essa ótica, esse caso evidencia sofrer todas as alterações delimitada no conceito da Resolução CONAMA 01/1986, visto que as comunidades que existiam em Imbetiba antes da chegada da Petrobras sofreram vários impactos. O mais evidente é a mudança de perfil do porto, que passa a ser uma importante área portuária industrial para embarque e desembarque de peças marítimas, equipamentos, ranchos, resíduos e as demais demandas da indústria *offshore*. O deslocamento do local de pesca foi outra grande mudança na rotina dos pescadores, consequência da chegada da indústria petrolífera no município, além do crescimento desgovernado da cidade como um todo.

Nesse aspecto, ainda segundo os estudos apresentados no Mapa de Conflito: Injustiça Ambiental e Saúde no Brasil²³, pode-se verificar o aumento da população e consequentemente da procura por acesso aos serviços públicos, da violência e da prostituição, por exemplo. Também o aumento da procura por emprego e salários, o surgimento de bairros periféricos sem infraestrutura, o aumento da demanda por projetos sociais, dentre outras situações, foram fenômenos surgidos em consequência desse impacto.

Outra alteração com a instalação desse empreendimento foi a instalação das plataformas de petróleo no ambiente marinho. Esses empreendimentos impulsionam a chegada de uma rede de outras empresas, de grande, médio ou pequeno portes, prestadoras de serviços especializados, conjuntura que contempla a cadeia produtiva de petróleo e gás. A

²³ <http://mapadeconflitos.ensp.fiocruz.br/conflito/rj-pescadores-lutam-para-garantir-sua-subsistencia/> Acesso em 11 de março de 2022.

chegada dessas empresas causa danos nos meios físicos, bióticos e socioeconômicos. A percepção desses impactos varia conforme a realidade as estratégias de vivência de cada grupo social.

As percepções de cada um dos grupos envolvidos no contexto do setor de E&P de petróleo e gás na BC, assim como dos grupos inseridos nos conflitos socioambientais provenientes dessa atividade, serão problematizados e analisados no próximo capítulo.

3. ROTEIRO METODOLÓGICO DA PESQUISA

Este capítulo apresenta a metodologia adotada para a investigação da pesquisa, tanto em seu aspecto teórico e filosófico, quanto em seu aspecto técnico da coleta de dados, em consonância aos capítulos anteriores, que apresentam algumas reflexões teóricas indicando que a percepção de um indivíduo ou de um coletivo sobre determinada circunstância, situação ou fenômeno social, se constrói por um conjunto de fatores subjetivos vinculados à trajetória histórica das experiências vivenciadas. Os fenômenos sociais estão atrelados ao campo da subjetividade, dos sentidos, do mundo abstrato que é interpretado a partir das relações que se estabelecem ao longo da vida, das trocas de conhecimento, dos laços culturais gerados pela convivência, dos aprendizados e costumes que são passados por gerações, relacionados às situações objetivas.

A concepção dos valores e dos princípios que pautam as interpretações das tantas ocorrências advindas da dinâmica do mundo das coisas concretas, e que, pautam as decisões para as estratégias de vida, está intimamente ligada a essa construção da percepção das coisas. Vinculada a uma infinidade de trocas de ideias, vivências e relações entre as pessoas. Mediante isso, pode-se dizer que não é simples estudar e compreender a percepção de alguém nem, tampouco, a percepção de um grupo social como se propõe este trabalho.

Por isso, o capítulo que inicia apresenta o respaldo metodológico para a análise dos dados e os caminhos e instrumentos utilizados para o alcance dos objetivos propostos, conforme abaixo:

- 1) Sistematizar analiticamente a percepção sobre os impactos socioambientais no LAF de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos, na visão dos grupos sociais, atores e setores envolvidos nesse contexto na Bacia de Campos;
- 2) Identificar a percepção sobre as ações de mitigação dos impactos negativos no campo do LAF de E&P de petróleo e gás na perspectiva dos mesmos três grupos sociais envolvidos, visando contribuir com a melhoria na capacidade de governança da gestão pública ambiental.

3.1 Considerações preliminares sobre a metodologia

A metodologia embasada na técnica de investigação qualitativa seguiu dois eixos que se complementam para o alcance da resposta às inquietações da autora desta pesquisa, motivo

que a levou a sistematizar epistemologicamente os fatos sociais observados durante os mais de quinze anos de experiência laboral com o procedimento administrativo do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás. Durante os variados tipos de eventos realizados com o intuito de refletir sobre a relação dos impactos negativos provocados pela atividade de produção e exploração de óleo e gás, foi possível observar alguns conflitos de perspectiva entre os grupos sociais envolvidos.

A interrogação que sempre permaneceu presente nas observações da autora, durante os eventos vinculados ao LAF de petróleo e gás, formulava a seguinte pergunta: **Será que a percepção dos grupos sociais envolvidos nas ações mitigadoras dos impactos socioambientais negativos, é a mesma?**

Esse questionamento vinha à tona ao pensamento, a partir de manifestações verbais do grupo social afetado muitas vezes explicitarem que as ações propostas e desenvolvidas para mitigar os impactos negativos, não atendiam as demandas da comunidade. Vertente divergente do ponto de vista dos representantes das empresas operadoras e dos analistas ambientais, por compreenderem que algumas demandas apresentadas pela comunidade são de atribuição do poder público em suas esferas administrativas ou por serem problemas difusos e por isso difíceis de afirmar nexos causais com a E&P de óleo e gás. Como expectadora das conversações mais livres, em momentos de intervalo ou mesmo nos debates formais, a reflexão sobre de qual base primária da situação os debatedores partiam, sempre emergia e formulava a pergunta apresentada acima.

Na visão da autora, a resposta ao questionamento elaborado, tende a contribuir para a melhoria da governança da gestão ambiental pública, por inserir no processo analítico e processual do LAF, a percepção e a interpretação dos grupos sociais envolvidos, sobre os impactos socioambientais negativos dos empreendimentos de E&P de P&G e sobre a mitigação desses impactos. A partir desta interrogação, outras duas perguntas, que também são lacunas identificadas nos estudos conferidos na etapa da revisão bibliográfica, foram elaboradas:

- 1) Qual a percepção sobre os impactos socioambientais provocados pelos grandes empreendimentos, considerando os três setores envolvidos nesse contexto: a sociedade (parte afetada), o órgão ambiental regulador (Ibama) e as empresas operadoras de petróleo e gás (causadora dos impactos)?
- 2) Qual a percepção sobre as ações mitigadoras dos impactos negativos por parte dos mesmos três setores?

A análise epistemológica da pesquisa, tanto para a fundamentação teórica, quanto para a composição do percurso metodológico, considera essas duas questões basilares para a interpretação da percepção dos grupos sociais sobre o fenômeno impacto socioambiental. As hipóteses apresentadas como resposta às perguntas formuladas, são fruto de inúmeras reflexões analíticas advindas da experiência empírica da autora e da sistematização do pensamento, expandindo a compreensão dos fatos sociais do particular para o geral, transcendendo “[...] de experiências específicas para à classificação abstrata” (GIDDENS, 1996, p.38), alicerçadas nos estudos bibliográficos.

As hipóteses de que **as percepções sobre o mesmo fenômeno são distintas** e de que **na percepção da sociedade (parte afetada) a mitigação dos impactos socioambientais é ineficiente**, surgem devido às distintas referências dos grupos sociais em relação ao fenômeno, interferirem para que suas percepções também sejam distintas. Isso, aumenta os conflitos socioambientais entrelaçados no cenário apresentado e dificulta alcançar a efetividade da mitigação dos impactos negativos.

3.2 Recorte Espacial

O recorte geográfico adotado na pesquisa está associado ao objetivo de identificar a percepção sobre o fenômeno e as ações de mitigação dos impactos negativos, na perspectiva do grupo social afetado (comunidade) em dois municípios localizados na região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro a saber, **Campos dos Goytacazes e Macaé**. A figura 4 demonstra a localização dos municípios na região da Bacia de Campos.

Dois critérios foram estabelecidos para a definição deste recorte, o primeiro tem relação à influência da cadeia produtiva de E&P de P&G no contexto da administração pública municipal de ambos os municípios, considerando alguns aspectos, como por exemplo, o demográfico, o econômico e o crescimento populacional, de acordo com Souza & Terra (2020) “O fato é que a indústria petrolífera, ainda hoje, depende de mão de obra exógena, ou seja, de mão de obra migrante e pendular, [...] (SOUZA & TERRA, 2020, p.177).

Segundo as autoras Souza & Terra (2020), a chegada da indústria petrolífera nos anos de 1970 na região Norte Fluminense, altera a vocação econômica dos municípios. Antes, em Campos dos Goytacazes e em Macaé, havia forte presença da indústria sucroalcooleira, com a modificação do ramo de negócio, a região tornou-se um atrativo em busca de emprego, de melhores salários e para a melhoria da qualidade de vida. As consequências decorrentes

dessa alteração vocacional, interferem na dinâmica municipal, aumentando a demanda para os gestores públicos, de um planejamento estratégico para solucionar os possíveis problemas advindos dessa dinâmica.

O segundo critério, tem a ver com a visível diferença do número de instalações do setor de petróleo e gás nos dois municípios. Em Macaé, além de ter instalada a base operacional da empresa Petróleo Brasileiro S.A., a que acumula mais plataformas de petróleo e gás na BC, tem a maior concentração de instalações industriais de apoio e suporte da cadeia produtiva de E&P e P&G. Essa conjuntura, indica que as comunidades residentes em Macaé, sofrem diretamente com os impactos provocados pela atividade de extração de P&G. Diferente do município de Campos dos Goytacazes, neste caso, por apresentar menos instalações do setor petrolífero, em tese, indica que a população residente é afetada por impactos negativos categorizados como indiretos e difusos, não desconsiderando alguns grupos sociais, como no caso dos pescadores artesanais, serem afetados diretamente pela disputa do espaço marinho.

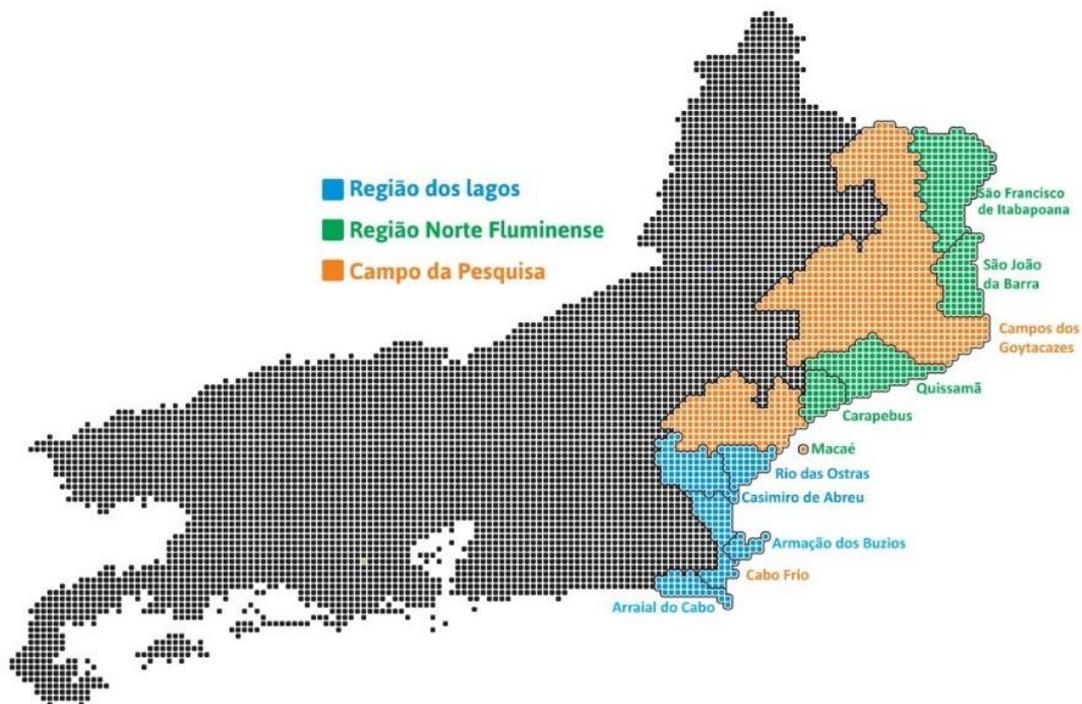


Figura 4: Mapa do estado do Rio de Janeiro com destaque para os municípios da Bacia de Campos e do campo de pesquisa. Fonte: Mapa adaptado a partir da publicação Territórios em ação II – Volume 02.

3.3 Percurso Metodológico

Todo percurso metodológico do trabalho trilhou um caminho interpretativo instigado pela inquietude advinda da experiência profissional da autora, inserida longos anos no contexto do procedimento LAF de E&P de P&G. Durante as experiências vividas no acompanhamento técnico/analítico, foi possível observar a arena de disputa que o LAF está inserido para a definição do ordenamento do território, onde os mecanismos políticos-institucionais determinam a tomada de decisão.

No contexto dos grandes projetos da cadeia produtiva de petróleo e gás, observa-se que a população em geral e sobretudo as comunidades que estão no entorno dos empreendimentos, não participam dos debates iniciais quando define-se a localização. Como sinalizado nos capítulos anteriores, a participação delas geralmente inicia quando o processo está na etapa do EIA, para coleta de dados sobre os possíveis impactos negativos gerados pelos empreendimentos, para a elaboração da matriz de impactos e para a avaliação dos impactos ambientais. Cabe mencionar que, na perspectiva do licenciamento ambiental, os impactos podem ser positivos ou negativos.

3.3.1 – Eixo teórico/filosófico da metodologia

Estamos chamando de eixo teórico/filosófico a base teórica de suporte analítico dos dados levantados e de eixo operacional, os instrumentos utilizados para recolhimento dos dados. No primeiro caso, o aporte teórico está amparado na tradição sociológica microinteracionista e interpretativa que analisa os fatos sociais considerando “[...]que a sociedade está na própria mente. Nossas conversas e nossas experiências cotidianas constroem nossa própria percepção acerca da realidade social” (COLLINS, 2009, p.15). O suporte analítico para o estudo das interações sociais foi concebido a partir da contribuição de Erving Goffman com o conceito que desenvolveu sobre o enquadramento interpretativo. Segundo Mendonça & Simões (2012), Goffman dialoga com outros temas da microsociologia, como a fenomenologia, a etnometodologia e o pragmatismo para desenvolver o conceito de enquadramento.

Contudo, para Collins (2009), esse modelo elaborado por Goffman contrapõe outros autores da linhagem da microsociologia, quando propõe uma concepção alternativa de análise apresentando as molduras/quadros interpretativos. Nesse aspecto, utiliza-se da questão “o que está acontecendo aqui?” (GOFFMAN, 1974, Apud COLLINS, 2009, p.236) para

analisar as situações sociais a partir de diferentes olhares sobre um mesmo fenômeno, assim como de distintas camadas interpretativas para alcançar a realidade da situação. Aspecto relevante para a compreensão da percepção das categorias de grupos sociais definidos no recorte deste trabalho, pelas interações entre os grupos e intragrupos interferirem na leitura dos fatos.

Importante mencionar, de que se reconhece neste trabalho que a compreensão das interações sociais não se esgota por uma perspectiva analítica sociológica. Mesmo que a base epistemológica seja alinhada pelo mesmo viés interpretativo, a construção para a compreensão dos fatos sociais perpassa por diferentes caminhos conceituais, culturais, ideológicos e experienciados.

Pereira & Silva (2017) compreendem que o enquadramento interpretativo elucida as tensões entre a ruptura do estado das coisas e como estão estabelecidas, movimento necessário para as transformações aspiradas, e a conformação ou adaptação ao existente, padrão de comportamento confortável para a manutenção dos grupos de poder que ocupam posições políticas ou institucionais, para a tomada de decisão. Segundo os autores, “Tradicionalmente, o dilema do enquadramento interpretativo tem sido caracterizado pela literatura como tensão entre imperativos estratégicos e morais” (PEREIRA & SILVA, 2017, p.191).

Diferente da análise do interacionismo simbólico, a partir da visão do indivíduo, “Goffman aponta para a estrutura que engloba os pontos de vista de todas as partes, bem como todos os elementos que podem conferir vantagens comparativas” (COLLINS, 2009, p.236). A definição da situação nesse prisma tem a base primária no mundo concreto das coisas físicas, sobreposta por outras camadas interpretativas, como a linguagem e a cultura, por exemplo. As inúmeras molduras de leitura do mundo usadas pelas pessoas para a compreensão do fenômeno podem ampliar a visão determinante da questão analisada, assim como restringir o campo examinado, variando o enquadramento com outros elementos.

Em outras palavras, cada indivíduo tem sua percepção emoldurada por significados que são processualmente construídos ao longo da vida, fundamentada e naturalizada pelas experiências concebidas nos meios e interações sociais cotidianas. As molduras interpretativas estão preestabelecidas, assentadas no conjunto de princípios, de juízos, de atributos, de ideias, de signos e significados que estão estruturados na memória, na compreensão, operacionalizadas pelo cognitivo de cada indivíduo.

Goffman costumava usar metáforas para realizar suas análises sobre a interação social, buscava em situações corriqueiras ou inseridas no senso comum da sociedade conceituar suas

teorias. O enquadramento interpretativo se insere nessa forma de abordagem analítica, defendendo que a vida social é experimentada por molduras ou quadros que balizam a interpretação de um fenômeno em diferentes níveis, de acordo com as transformações das atividades que vivenciamos de maneira subjetiva e intersubjetiva. Para Goffman os *frames* (quadros) “Trata-se de uma estrutura de sentido processualmente delineada por meio do encontro de sujeitos em uma situação” (MENDONÇA & SIMÕES, 2012 p.190).

Portanto, o delineamento sociológico microinteracionista foi definido para a análise metodológica, visto que, neste trabalho, a situação interativa analisada localiza-se no momento das entrevistas que a autora realizou junto aos atores sociais que representaram os grupos sociais envolvidos na pesquisa. O encontro de sujeitos mencionado no esclarecimento dos autores supracitados ocorreu quando a conversação se pautava em perguntas semiestruturadas e em respostas dos(as) entrevistados(as).

Entretanto, há no objeto analisado diversas sequências interativas, em distintos momentos e ambientes que são considerados na análise dos dados. Como dito em trechos anteriores deste trabalho, as interações em espaços de diálogos — tanto de tomada de decisão, como educativos — foram observadas e inseridas na análise dos dados primários. Os impactos socioambientais são um ponto de encontro dos sujeitos envolvidos na conjuntura do procedimento do LAF, mesmo a cadeia produtiva de E&P de P&G contemplar um forte setor econômico de abrangência global, no Brasil, a mitigação dos impactos socioambientais se materializa nas interações institucionais com grupos sociais localizados nas áreas de influência dos empreendimentos. As interpretações sobre o que está acontecendo nos territórios são debatidas nas interações cotidianas das ações mitigadoras, inter e intragrupos, de acordo com o apontamento a seguir.

[...] o autor delimita e aplica o conceito a diversas sequências interativas, explorando sua vitalidade metodológica para a realização de uma microssociologia sistemática. O objetivo de Goffman não é o de investigar grandes estruturas e sistemas sociais. Seu foco incide sobre as pequenas interações cotidianas que organizam a experiência dos sujeitos no mundo, os quais se deparam, em toda situação, com a questão: “O que está acontecendo aqui?”. Para o autor, o enquadramento é justamente o que permite responder a essa indagação. (MENDONÇA & SIMÕES, 2012, p.189)

Fundamentada nesta perspectiva teórica e sistêmica de Goffman, associado aos estudos durante a etapa de levantamento bibliográfico, surge a definição por este modelo analítico. No decorrer dos estudos para a apropriação do conhecimento sobre o fenômeno observado e para a sistematização da construção da percepção de um indivíduo ou coletivo,

foi identificada a experiência vivida no estado de Minas Gerais resultante da tragédia ambiental ocorrida no município de Brumadinho em 2019. As vítimas dos danos provenientes da ruptura das barragens defendem que devem ser reconhecidas como afetadas pelos danos e não impactadas, por interpretarem que o conceito de impacto que embasa os processos administrativos ambientais foi apropriado pelo capital, utilizando o conceito de impactos ambiental positivo e negativo²⁴.

Em nossa análise, a postura adotada pelo grupo aponta para uma moldura interpretativa construída do ponto de vista identitária, ao mesmo tempo que demonstra uma ruptura com o pensamento hegemônico sobre os impactos, oriundo do discurso do setor produtivo a respeito dos avanços para a economia. A população afetada apresenta uma contranarrativa sobre os danos causados pelas mineradoras que revela as tensões entre a ruptura e a conformação ao existente (PEREIRA & SILVA, 2017), e baliza a moldura interpretativa em busca da transformação da realidade.

Cabe mencionar, aqui, a interpretação da autora sobre o conceito de enquadramento como um processo de negociação de sentido estabelecido durante a interação. A depender da situação vivida, a partir de quais atores estejam presentes e de em quais ambientes a interação esteja acontecendo, o enquadramento será de um ou de outro tipo. A partir do repertório de molduras previamente disponíveis, o ator terá uma tendência a usar aquela que pareça mais adequada ao contexto específico da interação, conforme se explicitará de forma esquemática adiante.

O recorte para a análise metodológica dos dados primários da pesquisa, concatenados ao referencial teórico discutido nos capítulos anteriores, fundamenta-se no modelo de tendências de enquadramento concebido por Pereira & Silva (2017). Os autores estruturam as categorias analíticas a partir do referencial conceitual de Goffman (1986), em busca de responder duas questões relacionadas à complexidade dos processos de enquadramento e à compreensão sobre o que remete diferentes grupos responderem distintamente a um dilema comum.

Ao interpretar as interações sociais sobre um mesmo dilema, levando em conta os variados papéis e a dinâmica da vida concreta, os autores apresentam três tendências de enquadramento sobre a percepção de uma situação e que interferem no movimento das molduras interpretativas dos sujeitos envolvidos. O modelo proposto pelos autores, “classifica

²⁴ Um exemplo disso, pode ser conferido no registro feito pela Rádio UFMG Educativa, divulgado em 27 de janeiro 2021, na página da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG: <https://ufmg.br/comunicacao/noticias/comunidades-tradicionais-prejudicadas-pelo-desastre-de-brumadinho-continuam-desamparadas>.

as molduras de acordo com a sua adequação imaginada (pelos atores sociais) para a classificação das situações” (PEREIRA & SILVA, 2017, p.195), e permite que os atores ou grupos sociais se apropriem da construção de significados, em prol de seus respectivos interesses com sentido de influenciar as agendas públicas. Cabe ressaltar, que sua conceituação retoma ao conceito seminal de Goffman de classificação de molduras, como pode ser visto a seguir:

O conceito de molduras primárias de Goffman (1986) é adotado em seu sentido original, como categorias utilizadas de forma tácita pelos atores em sua definição das situações. Essas categorias influenciam os atores sociais sem que eles ao menos percebam essa influência, deixando clara a atuação da cultura em forma de “instinto” na ação social. (PEREIRA & SILVA, 2017, p.196)

O quadro analítico das tendências de enquadramento interpretativo, experimentado pelos autores para uma investigação sobre os movimentos sociais, em busca de resposta da questão “o que está acontecendo aqui?”, é ressignificado e aplicado nesta pesquisa, para a análise sistemática das percepções sobre os impactos socioambientais, interpretando as intencionalidades e motivações para a atuação no escopo do LAF. Inclusive no que se refere a interação dos grupos, a aplicação das tendências na experiência apresentada pelos autores se distingue de como aplica-se nesta pesquisa, pelo motivo de que eles observam as tendências intragrupo e no caso presente é entre grupos.

Ao orientar a análise das entrevistas por esse prisma, identifica-se que as percepções sobre os impactos socioambientais se agrupam em tendências de enquadramentos oriundas de suas atuações no procedimento administrativo do LAF, assentadas aos processos sociopolíticos em que se inserem. Bem como, das ações de transformação social que os atores elaboram sobre a temática dos impactos a partir de suas vivências e saberes.

Cabe salientar, que analisar a complexidade da dinâmica social reconhecendo a existência de muitas camadas que atravessam a construção do modo de ler o mundo por cada indivíduo, não se esgota com um modelo analítico. O esforço deste trabalho em busca de melhor compreender o que está acontecendo no contexto das interações sociais derivadas do LAF na Bacia de Campos, se apoia nas tendências de enquadramento admitindo os limites analíticos sobre a realidade social. Inclusive reconhecendo o desafio para a apropriação desta teoria, ainda pouco estudada no Brasil, como aponta os autores Silva e Pereira (2017).

No âmbito deste debate internacional, uma das principais perspectivas teóricas desenvolvidas para responder à demanda por modelos analíticos mais qualificados para abordar os processos interpretativos na constituição e

desenvolvimento dos movimentos sociais foi a abordagem dos “frames” (traduzida neste artigo como “molduras” ou “enquadramentos interpretativos”), a partir da incorporação e reformulação pela literatura de movimentos sociais das elaborações precursoras do sociólogo Erving Goffman. Tal abordagem, no entanto, segue sendo praticamente ignorada pelo campo de estudos dos movimentos sociais no Brasil, limitando assim a inserção em um rico e fértil debate internacional estruturado em torno da mesma. (SILVA E PEREIRA, 2017, p. 145).

A abordagem analítica aplicada na pesquisa parte do pressuposto de que os diferentes atores sociais envolvidos no processo sociopolítico do LAF de E&P de P&G têm suas percepções sobre os impactos socioambientais moldadas pelas suas respectivas construções simbólico-conceituais e pelos papéis que exercem no desenvolvimento deste processo. Do mesmo modo, pressupõe que os representantes das empresas operadoras e os analistas ambientais atuam no processo de transformação social provocado pela indústria de E&P de P&G buscando nortear a percepção da sociedade em relação aos impactos socioambientais conforme seus próprios interesses, o que pode interferir na pauta das agendas midiática, pública e de políticas sobre a temática.

A esta perspectiva teórica se acresce a apropriação do enquadramento (*framing*) pelo campo epistemológico da comunicação como precursor de um processo de agendamento, onde a predominância de moldura interpretativa de um dos atores ou grupos sociais na construção simbólico-conceitual dos impactos da indústria de E&P de P&G pode moldar a discussão pública do tema por meio de enquadramentos midiáticos. Para Gutmann (2006) o “*frame* seria justamente o quadro a partir do qual um determinado tema é pautado e, conseqüentemente, processado e discutido na esfera pública” (GUTMANN, 2006, p.30).

Enquadrar ou emoldurar um conjunto de narrativas, informações ou ações significa delimitar e organizar a percepção da realidade em que o mesmo está contido, possibilitando ao pesquisador clarificar a compreensão de como os grupos sociais vivenciam os impactos socioambientais. Esta contextualização teórica é conferida por Goffman. Ao ampliar a dimensão conceitual do termo *framing* para o campo sociológico das interações sociais, o autor afirma:

[...]“Pressuponho que as definições de uma situação são elaboradas de acordo com os princípios de organização que governam os acontecimentos — pelo menos os sociais — e nosso envolvimento subjetivo neles; moldura é a palavra que uso para me referir a esses elementos básicos que sou capaz de identificar. Esta é a minha definição de moldura. Minha expressão ‘análise de molduras’ é um slogan para referir-me ao exame, nesses termos, da organização da experiência” (GOFFMAN apud PEREIRA *et al.*, 2017).

O estudo da ação coletiva inerente à conjuntura do procedimento de LAF pela abordagem analítica das molduras interpretativas de Goffman permite que se elabore um modelo de análise que, conforme Pereira *et al.* (2017), aborde “as características, as dinâmicas e os conflitos dos processos de interpretação constitutivos dos movimentos sociais”. Para os autores, esta abordagem permite:

[...]que se vá além de formulações genéricas sobre a importância de elementos simbólico-culturais nos processos de organização e mobilização social e se analise de forma mais rigorosa (em termos teóricos e empíricos) como, quando e por que tais elementos adquirem centralidade naqueles processos. (PEREIRA *et al.*, 2017)

Na nossa compreensão, molduras interpretativas são estruturas de significado internas ao ator (mais ou menos fixas e estáveis), com as seguintes classificações:

Quadro 2: Tipos de descrições de molduras interpretativas.

Tipo	Descrição
Primárias	Estrutura de significado pré-reflexiva, naturalizada, não estratégica (PEREIRA & SILVA, 2017, p. 196).
Ideológicas	Filtro ideológico que fornece os parâmetros considerados pelos agentes como os mais adequados para a leitura da realidade. Buscam responder à pergunta “o que está acontecendo aqui?” em situações que envolvem o foco da atuação dos sujeitos participantes da interação.
Identitárias	Assim como as molduras ideológicas, as identitárias são as categorias vistas pelos sujeitos como as mais adequadas para a identidade coletiva e para as práticas do grupo ao qual estão vinculados. Diferentemente das ideológicas, respondem mais às perguntas “quem somos nós?” e “o que fazemos?”.
Periféricas	Vistas como definições adequadas, mas não tão relevantes para o embate político ou para manifestações em público.
Fabricações	Molduras completamente pragmáticas e estratégicas, com as quais os próprios sujeitos que as utilizam não concordam, “mas que são utilizadas para que os atores sociais alcancem determinados objetivos em uma interação” (PEREIRA & SILVA, 2017, p. 197-198).

Fonte: Elaboração própria com base em Pereira & Silva (2017, p. 196-198).

Neste estudo optou-se pelo alinhamento à proposição de Pereira & Silva (2016), que ao aplicarem em sua pesquisa o referencial teórico de Goffman, conceituam o modelo de tendência de enquadramento interpretativo a partir da perspectiva que “classifica as molduras de acordo com a sua adequação imaginada (pelos atores sociais) para a classificação das situações”. A metodologia permite investigar como os grupos sociais se apropriam da construção de significados em prol de seus respectivos interesses, sendo relevante ressaltar a classificação de molduras de Goffman, na qual as análises dos processos sociais ocorrem em camadas analíticas onde a camada inicial basilar e mais intuitiva para os atores sociais seria o enquadramento primário, onde segundo Goffman:

Cada moldura primária permite que seu usuário localize, perceba, identifique e rotule um número aparentemente infinito de ocorrências concretas definidas em seus termos. O usuário provavelmente não está ciente das características organizadas dessas interpretações e nem é capaz de descrevê-las, caso isso seja solicitado e, mesmo assim, essas deficiências não impedem que ele as use fácil e completamente (GOFFMAN, 1986 apud PEREIRA & SILVA, 2016).

A proposição defendida pelos autores supracitados embasa a elaboração de um quadro analítico entre molduras interpretativas e tendências de enquadramento interpretativo que “busca conciliar o caráter tácito e estruturado da experiência dos atores à possibilidade de que atores utilizem os sentidos estruturados tendo em vista seus interesses” (PEREIRA & SILVA, 2017, p. 196).

O quadro analítico se complementa com a incorporação das tendências interpretativas delineadas pelos autores, que significa o uso e a eventual combinação, pelos atores sociais, das molduras acima categorizadas para melhor atender as suas expectativas durante determinada interação. Para Pereira & Silva (2016) elas podem ser descritas em três tendências básicas: a conceitual, a retórica e a identitária, conceituadas desse modo pelos autores no quadro 2 a seguir.

Quadro 3: Descrição das tendências de enquadramento

TENDÊNCIA CONCEITUAL

O agente tende a privilegiar a moldura ideológica, ou seja, a adotar o filtro ideológico do grupo (tende a afirmar os seus valores frente ao interlocutor, mesmo que tais valores não sejam aceitos e que ele, agente, não tenha sucesso na empreitada).

TENDÊNCIA RETÓRICA

O agente tende a atuar de forma pragmática e estratégica, privilegiando como moldura as fabricações (ou seja, tende a usar o argumento mais provável de ser aceito, mesmo que não corresponda tanto à visão do grupo) e/ou a atribuir um peso normalmente não atribuído à moldura periférica (ou seja, tende a acionar valores ou argumentos compatíveis com a visão de mundo do grupo, mas normalmente pouco relevantes)

TENDÊNCIA IDENTITÁRIA

O agente tende a privilegiar a moldura identitária, ou seja, a acionar elementos que definem a identidade do grupo, mesmo que para isso precise sacrificar a aceitação por parte do interlocutor.

Este quadro analítico é ressignificado e aplicado nessa pesquisa para a análise das percepções, intencionalidades e ações de transformação social que os atores elaboram sobre a temática dos impactos a partir de suas vivências e saberes. As molduras interpretativas construídas por estes atores durante o processo os auxiliam tanto na percepção sobre os impactos, quanto na organização da experiência vivenciada no desenvolvimento de ações políticas e de uma agenda pública sobre a temática dos impactos da indústria de petróleo e gás.

O LAF, conforme explicitado nos capítulos anteriores, se configura como um importante instrumento da PNMA, o que a princípio remete a uma análise macro da estrutura de uma política e como ela se desdobra ou é implementada no cotidiano da sociedade. É a PNMA que estrutura todo o Sisnama, responsável pela gestão ambiental pública no Brasil, definindo competências e atribuições. Entretanto, trazer para a análise metodológica uma lacuna identificada nas AIAs, como é o caso da percepção dos grupos sociais, impele a análise para a observação da interpretação, por parte dos sujeitos envolvidos na vivência, do que é definido pela PNMA. Assim como, a incidência das interações cotidianas entre os indivíduos interfere no grupo em que estão inseridos e na interpretação dos fatos.

Os impactos socioambientais promovidos por organizações econômicas contempladas na cadeia produtiva de petróleo e gás, como as operadoras, as especializadas em pesquisa sísmica, em instalação de plataforma marítima, em instalação de dutos marítimos ou terrestres, dentre outras, provocam alterações na dinâmica social na área de atuação. Essas empresas, que geralmente movimentam a macroeconomia do país, absorvem em seus quadros de funcionários expressivo número de força de trabalho, constituindo um grupo social presente nos territórios de abrangência dos empreendimentos, com o enquadramento

interpretativo sobre os impactos socioambientais com a perspectiva em conformidade aos interesses das organizações.

As comunidades residentes nos municípios da área de influência desses empreendimentos sofrem com as alterações provocadas em diversos aspectos, como no espaço físico, na paisagem, no modo de vida, na relação com o ecossistema e com a vizinhança. A percepção sobre os impactos socioambientais nessa conjunção tem base em diversas interações entre pessoas e situações que interferem na moldura interpretativa eventualmente adotada.

Os(as) analistas ambientais se caracterizam como grupo social por dividirem a competência de comando e controle dos procedimentos administrativos que permitem ou embargam os empreendimentos potencialmente poluidores em todo o território nacional. Desempenham o papel de ordenadores(as) do território, com as atribuições de estabelecer as diretrizes processuais; examinar e inquirir os resultados apresentados nos EIAs pelos empreendedores; monitorar as condições de validade das licenças ambientais; fiscalizar o desenvolvimento do projeto operacional em todas as fases do empreendimento; vistoriar o atendimento as normas técnicas do empreendimento; dentre outras.

3.3.2 - Eixo operacional da metodologia

O segundo eixo da metodologia — operacional — refere-se à técnica da pesquisa utilizada para o levantamento dos dados primários. Essa técnica é acionada com vistas a compreender como cada grupo social interpreta as alterações provocadas pelas atividades produtivas dos empreendimentos *offshore* de petróleo e gás e como percebe os danos causados pelas alterações nos territórios da área de influência dos empreendimentos. Utilizou-se a abordagem de investigação qualitativa, por meio de entrevistas semiestruturadas assentadas em roteiro com perguntas fechadas e abertas. Algumas questões foram idênticas para todos(as) os(as) entrevistados(as), com pequenas inclusões de questões, a partir da vivência de cada entrevistado(a) com a materialidade dos impactos, e/ou a partir das respostas das pessoas entrevistadas.

O modelo de mitigação dos impactos socioambientais, por meio de projetos de educação ambiental, começou a ser discutido e construído no final dos anos 1990, início dos anos 2000, por analistas ambientais lotados na extinta Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM) do Ibama. Ao longo dos anos, até os dias atuais, ocorreram mudanças

na estrutura organizacional do órgão ambiental e na equipe de analistas ambientais responsáveis pela análise e aprovação das ações mitigadoras. As orientações procedimentais para a proposição, elaboração e desenvolvimento das ações pedagógicas como mitigadoras de impactos negativos do meio socioeconômico foram se ampliando e refinando, fundamentadas em estudos contínuos e na experiência prática dos grupos de analistas ambientais.

O tempo de reflexão sobre o fenômeno, incrementado pela experiência objetiva advinda das interações sociais inseridas na esfera das ações realizadas junto às comunidades — interações estas associadas à dinâmica da vida concreta e às mudanças na gestão administrativa federal, decorrente ao espectro ideológico dos governos e seus programas — motivou a inclusão, entre os(as) entrevistados(as), dos(as) analistas ambientais em exercício no período da formulação da proposta, atualmente aposentados(as). A intenção é de compreender a percepção sobre os impactos no âmbito socioambiental e das medidas mitigadoras desde a etapa da formulação.

O apêndice 1 apresenta o conjunto de questões que foram formuladas para indagar a percepção dos impactos socioambientais negativos e para questionar a efetividade das ações mitigadoras dos impactos socioambientais. Em decorrência do período pandêmico provocado pelo coronavírus, mediante a forte probabilidade de contágio, as entrevistas foram realizadas por videoconferência com a utilização das plataformas *Google Meet* ou *WhatsApp*, com data e hora definidas antecipadamente. O tempo de entrevista variou entre os(as) entrevistados(as), levando em média 1h30min. No total foram realizadas 16 entrevistas, sendo três (3) com analistas ambientais aposentados(as) da CGEAM; três (3) com analistas ambientais ativos, CGMac; três (3) com representantes das empresas operadoras de petróleo e gás na Bacia de Campos; e sete (7) com representantes das comunidades afetadas que integram projetos de educação ambiental na esfera do LAF residentes nos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé.

Os dados primários da pesquisa surgem em situação de entrevista, quando a autora desta pesquisa interagiu diretamente com os representantes dos grupos sociais em busca de compreender suas percepções sobre os impactos socioambientais e sobre a medida mitigadora desses impactos. A partir do diálogo mediado por dispositivos tecnológicos, foi possível concatenar as reflexões advindas do referencial normativo e teórico que fundamenta os capítulos anteriores aos dados primários extraídos nas entrevistas.

Realizar as entrevistas nesse formato foi um desafio em vários aspectos. O principal foi o fato de algumas vezes o sinal ter oscilado e promovido a necessidade em solicitar ao(à) entrevistado(a) repetir uma resposta ou outra; outro aspecto desafiador foi a dificuldade que

algumas pessoas apresentaram para lidar com as novas tecnologias — inclusive um dos analistas ambientais aposentados ainda não havia, até aquele momento, realizado uma conversa por videoconferência; por último, destaca-se o impedimento de visualizar o ambiente em que os(as) entrevistados(as) estavam no momento da entrevista. Esse aspecto ocasionou um pequeno incômodo para a autora, por prejudicar a observação das reações, as quais muitas vezes manifestam respostas.

Entretanto, a ferramenta de comunicação remota viabilizou a tarefa de entrevistar pessoas residentes em cidades distintas e distantes daquela em que a autora estava no dia e hora das entrevistas.

Os grupos de representantes do órgão ambiental em exercício e de representantes das empresas operadoras de petróleo e gás foram constituídos por atores sociais que conhecem a autora de longa data em seus diferentes papéis profissionais no contexto do LAF. Isso não ocorreu com os(as) entrevistados(as) dos grupos sociais formados por representantes do órgão ambiental aposentados e por representantes comunitários em situação de vulnerabilidade aos impactos negativos, que, em sua maioria, a autora conheceu no momento da entrevista. Apenas um de cada um desses dois grupos (analistas aposentados e comunidade) já conhecia a autora há anos, com muitas oportunidades de diálogo em atividades do LAF.

É importante destacar esses aspectos devido à metodologia adotada, a qual confere ênfase à situação de interação, que no caso ocorreu principalmente o momento da entrevista. Em tese, o enquadramento interpretativo construído no momento de cada entrevista poderia ter sido outro se os(as) entrevistados(as) estivessem em outro contexto

Os(as) entrevistados(as) tomaram ciência dos questionamentos apenas durante as entrevistas. As perguntas não foram apresentadas com antecedência, com a intenção de receber respostas as mais espontâneas possíveis, ainda que alguns entrevistados(as) já conhecessem a pesquisadora deste trabalho e, portanto, possam ter de algum modo preparado o seu discurso.

3.4 Caracterização dos grupos sociais entrevistados(as)²⁵

O grupo composto pelos(as) analistas ambientais está dividido em duas categorias — aposentados(as) e ativos(as) —, sendo três (3) entrevistados(as) de cada categoria, totalizando seis (6) entrevistados(as). O objetivo foi averiguar a percepção do órgão licenciador sobre os

²⁵ O gênero dos entrevistados(as) dos grupos sociais: analistas ambientais em exercício e empresas operadoras, não foi identificado para preservar suas identidades.

impactos socioambientais na atualidade e no período da formulação da condicionante de validade das licenças (instalação ou operação) para o meio socioeconômico. No caso dos analistas ambientais aposentados(as), os nomes dos(as) entrevistados(as) serão revelados devido ao fato de a autora deste trabalho reconhecer a relevância da contribuição específica de cada um desses agentes para a construção da concepção e implementação da prática pedagógica no processo de gestão ambiental pública. Foram esses analistas hoje aposentados que conduziram os estudos preliminares para o embasamento teórico-metodológico e legal das normas do licenciamento ambiental federal da produção marítima de petróleo e gás e que lideraram a formação dos quadros de analistas ambientais que vieram a ser admitidos a esse setor do órgão ambiental.

No caso dos(as) outros(as) entrevistados(as), em respeito ao princípio ético da pesquisa, a identificação não será nominal, mas sim, por ordem numeral de 1 a 3 ou 1 a 7, por categoria. Ressalta-se que esse fato não hierarquiza as entrevistas concedidas ou descaracteriza o nível de importância de todos os grupos para a investigação das hipóteses e para a compreensão da percepção sobre o fenômeno. Cabe, ainda, ressaltar que todos(as) os(as) entrevistados(as) da comunidade afetada são sujeitos da ação educativa do Programa de Educação Ambiental da Bacia de Campos (PEA-BC) participantes das ações de cinco (5) projetos do programa: Territórios do Petróleo: Royalties e Vigília Cidadã na Bacia de Campos (PEA-TP), Pescarte, Núcleo de Educação Ambiental da Bacia de Campos (NEA-BC), Quilombos no Projeto de Educação Ambiental (Quipea) e Rede de Estudos para o Meio Ambiente (Rema).

Órgão Ambiental: Analistas ambientais aposentados - formuladores da proposta de mitigação

José Quintas Silva (Prof. Quintas), 76 (setenta e seis) anos de idade (no dia da entrevista), casado, se formou em licenciatura em Física, com mestrado em Física, pela Universidade de Brasília (UnB), instituição de ensino superior pública brasileira localizada em Brasília, no Distrito Federal, e depois disso formado “na Universidade da vida”, como disse o entrevistado. No início da década de 1980, desempenhava o papel de técnico na Fundação Nacional Pró-Memória, extinta com a reforma do Estado durante o governo Fernando Collor de Mello, quando passou a integrar o quadro do Ibama.

Sua inserção no licenciamento ambiental se deu pela concepção da educação no contexto da gestão ambiental pública em busca de resposta para entender “por que o órgão

ambiental pensa e executa ações de educação ambiental, voltado para o mundo escolar?”. Segundo o entrevistado, na época as ações de educação ambiental estavam voltadas para as crianças, mas são os adultos que têm condições legais para intervir nas decisões para a gestão do território. Foi com base nessa percepção que o debate sobre o reconhecimento da importância da educação no contexto da gestão ambiental pública foi adotado.

Após a aposentadoria continua atuante nas ações ligadas ao licenciamento ambiental no Brasil, contribuindo com cursos e palestras para o corpo de analistas ambientais do Ibama, do ICMBio, dos órgãos ambientais vinculados às secretarias estaduais do Meio Ambiente, integrantes do Sisnama. Também contribui para a formação qualificada do corpo técnico das equipes executoras dos projetos de educação ambiental em desenvolvimento, por meio de assessorias técnicas. Atualmente está atuando como presidente em exercício na Associações de Pais e Amigos dos Excepcionais – APAE. O Prof. Quintas, como é mais conhecido, é amplamente reconhecido como a maior referência da educação ambiental no contexto da gestão ambiental pública, estando à frente de muitos debates e formação educativa de agentes públicos ou privados, assim como de grupos acadêmicos.

No dia da entrevista, Elizabeth Ériko Uema tinha 67 (sessenta e sete) anos, era casada, mestre em Gestão Ambiental pela UnB. Iniciou suas atividades laborais no Ibama como analista ambiental na Coordenação Geral de Educação Ambiental (CGEAM), onde esteve lotada até o ano de 2008. Neste período, Beth Uema, como é mais conhecida, substituía o Prof. Quintas em suas atribuições de coordenador geral. Após a reestruturação do Ibama e a criação do ICMBio, em 2007, a CGEAM foi extinta da estrutura organizacional do Ibama, o que fez com que os projetos de educação ambiental em execução naquele momento tivessem que ser encaminhados para outros setores do órgão. A transição durou aproximadamente um (1) ano e seis (6) meses, quando solicitou sua remoção para exercer suas funções de analista ambiental vinculada à Diretoria de Licenciamento Ambiental (DILic) do Ibama, com licenciamento ambiental de portos, aeroportos e hidrovias até a aposentadoria, em 2018. Atualmente exerce o cargo de secretária executiva da Ascema Nacional, uma organização da sociedade civil sem fins lucrativos, de caráter associativo, cultural e de classe, com personalidade jurídica de direito privado.

Patrício Melo Gomes, *in memoriam*, 67 (sessenta e sete) anos na data da entrevista, com união estável, formou-se em Engenharia de Pesca e era mestre em Desenvolvimento Sustentável pela UnB, área de concentração em Antropologia, Turismo e Meio Ambiente. Sua trajetória profissional no funcionalismo público se inicia pela Superintendência do Desenvolvimento da Pesca (Sudepe), extinta pela fusão com outras três (3) instituições

brasileiras na área ambiental para a constituição do Ibama. Durante cinco (5) anos, exerceu suas atribuições na Diretoria de Ecossistemas, integrando a equipe responsável pelo planejamento e regularização da criação de inúmeros Parques Nacionais, Áreas de Proteção Ambiental (APA) e Unidades de Conservação — em um período de grande contribuição para o país, que sediaria a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92. Conheceu o prof. Quintas quando ambos participavam de um GT para pensar estratégias em defesa da comunidade de pesca do camarão, que na época passava por restrições comerciais pelo governo americano. Quando foi compor o quadro da CGEAM, disse que foi “amor à primeira vista com o prof. José Silva Quintas”, oportunidade em que aprofundou seu conhecimento no pensamento de Paulo Freire e iniciou sua experiência na concepção e prática da pedagogia freiriana, participando da construção pedagógica da educação no processo da gestão ambiental pública. Em 2007, com a divisão do Ibama e a criação do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), foi transferido para a DILic.

Órgão ambiental: analistas ambientais em exercício

O grupo social formado por analistas ambientais ativos(as) no licenciamento ambiental federal de E&P de P&G desempenha as atribuições do cargo desde o início da carreira profissional no Ibama, compondo a equipe de socioeconomia da área de produção. Todavia, o tempo de atuação laboral se distingue entre 18 (dezoito), 15 (quinze) e 7 (sete) anos de experiência em acompanhamento dos procedimentos administrativos em todo território brasileiro, com ênfase nas Bacias de Campos e de Santos. Significa dizer que, devido ao conhecimento histórico do processo, as entrevistas abrangem uma coleta de dados referentes a diferentes vivências, desde o início da implementação da educação no processo de gestão ambiental pública, passando pela construção de documentos legais balizadores, até os dias atuais. Do mesmo modo, os(as) entrevistados(as) desse grupo passaram por distintos modelos de gestão governamental, devido às mudanças no cenário executivo federal. O grupo tem nível de escolaridade superior de ensino, alguns integrantes com grau acadêmico de mestrado e doutorado, casados, com idade entre 34 (trinta e quatro) e 46 (quarenta e seis) anos na data da entrevista.

Empresas operadoras: profissionais em exercício das empresas operadoras

O grupo que representa as empresas operadoras com atuação comercial de exploração e produção de óleo e gás na Bacia de Campos, é contemplado por empregados(as) de três (3) empresas do setor petroquímico, ambas com projetos de EA em desenvolvimento na área de abrangência da BC. Embora a atribuição dos(as) entrevistados(as) seja a de coordenar os processos do meio socioeconômico em suas respectivas instituições, a nomenclatura dos cargos exercidos se alinha a estrutura organizacional de cada empresa, por isso difere uma da outra e não será mencionada. Similar ao grupo de analistas em exercício, tem atuação laboral entre 18 (dezoito) e 7 (sete) anos, desempenhando atividades com processos de socioeconomia na área de influência dos empreendimentos. Fator importante para a compreensão da visão das duas instituições sobre o fenômeno investigado, amparada nos processos históricos vivenciados com mesmo recorte temporal. O grupo tem nível de escolaridade superior de ensino, algumas integrantes com grau acadêmico de mestrado e doutorado, solteiras e/ou divorciadas, com faixa-etária entre 38 (trinta e oito) e 59 (cinquenta e nove anos) de idade, na data das entrevistas, todas do gênero feminino.

Comunidade Afetada: Comunitários(as) residentes nas localidades afetadas pelos impactos negativos, participantes do PEA-BC

O grupo social representante das comunidades afetadas, tem recorte geográfico em dois municípios do Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, Campos dos Goytacazes e Macaé, em virtude da influência da cadeia produtiva de petróleo e gás na dinâmica econômica dos municípios. Ambos são municípios confrontantes com campos de petróleo, por isso considerados produtores, segundo caracterização da Agência Nacional de Petróleo (ANP)²⁶. Em decorrência disso, a receita orçamentária municipal recebe forte incidência na obtenção de recursos financeiros dos royalties do petróleo e das participações especiais. Ademais, a influência do setor petrolífero nesses municípios ampliou o número de instituições de ensino, com cursos profissionalizantes tanto de nível técnico ou como superior neste ramo de negócio. Como efeito, entende-se que o número populacional acompanha o crescimento, seja em busca de empregos, seja em busca de qualificação profissional.

A dinâmica demográfica, um dos impactos observado durante a realização do Diagnóstico Participativo do PEA-BC, realizado no período de 2011 e 2012 em quatorze (14)

²⁶ <https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/arq-royalties/arq-rel/confrontacao.xlsx>

municípios do estado do Rio de Janeiro, dos quais Campos dos Goytacazes e Macaé fazem parte, também foi um dos impactos identificados pelos grupos envolvidos em ambos os municípios, relacionando outros impactos consequentes deste. Tais aspectos, serão evidenciados no próximo item deste capítulo, a partir das percepções das entrevistas realizadas.

O(a) comunitário(a) 1, reside no município de Campos dos Goytacazes desde o nascimento, 46 anos na data da entrevista, casado(a), gênero feminino, foi morar em Farol de São Tomé no ano de 1998. Em virtude disso, acompanhou as transformações ocorridas no modo de vida local, durante os vinte e três (23) anos de moradia. Tem graduação superior em licenciatura na área da educação. Participa do PEA-BC desde o ano de 2014, contemplado(a) por dois (2) projetos de educação ambiental atuantes na localidade que reside. Além desses, participa de outros projetos na área socioambiental vinculados a outras instituições federais.

O(a) comunitário(a) 2, cinquenta e três (53) anos de idade, gênero masculino, divorciado(a), tem nível de escolaridade ensino fundamental I (1º ao 5º ano) incompleto. Natural do município de Campos dos Goytacazes, onde morou até os treze anos (13) de idade, quando mudou de endereço e passou a residir no município de Macaé, no bairro Nova Holanda. Desde então, experiencia as alterações provocadas pelos empreendimentos ligados ao setor petrolífero sofridas pelo município de Macaé. Trabalha na pesca desde criança, inicialmente em águas interiores e após a mudança de endereço com a pesca continental. Participa das ações pedagógicas do PEA-BC por meio de um (1) projeto vinculado ao programa.

O(a) comunitário(a), nasceu no município de Macaé, onde reside até os dias atuais, no bairro denominado Barra de Macaé. Cinquenta e três (53) anos de idade, gênero feminino, casado(a), tem nível de escolaridade ensino fundamental II incompleto. Trabalha na cadeia produtiva da pesca filetando peixe e descascando camarão, quando encontra dificuldades com a produção de peixes, complementa sua renda prestando serviços de limpeza em residências. Participante de dois (2) projetos contemplados pelo PEA-BC, desde o ano de 2018.

O(a) comunitário(a) 4, é residente do município de Campos dos Goytacazes desde a data de seu nascimento, de gênero feminino, solteiro(a), com vinte seis (26) anos de idade. Escolaridade nível médio completo concluído e curso técnico em administração. Integra o grupo de sujeitos da ação educativa de um (1) dos projetos de educação ambiental contemplados no PEA-BC desde o ano de 2013.

O(a) comunitário(a) 5, nasceu no município de Piracicaba no estado de São Paulo, mudou para Macaé aos três (3) anos de idade, onde residiu até seis (6) meses antes da data da

entrevista, atualmente é morador(a) do município de Rio das Ostras. Tem vinte e dois (22) anos de idade, gênero masculino. Participa como sujeito da ação educativa do PEA-BC, por meio das ações pedagógicas de um (1) projeto. Ingressou nas ações do PEA, mediante interesse temático, por integrar a equipe de um programa de extensão ligado ao ensino médio, cujo objetivo é estudar os impactos socioambientais da região, no caso de Macaé o mote dos estudos sobre o petróleo, por ser considerado um fenômeno que afetou o município em vários aspectos. No momento, é estudante de graduação do curso de Engenharia de Produção.

O(a) comunitário(a) 6, tem 20 anos, natural do município de Santa Maria Madalena no estado do Rio de Janeiro. Foi morar em Macaé aos seis (6) anos e reside no bairro Nova Holanda. O nível de escolaridade é ensino médio completo, solteiro(a), gênero feminino. Participa das ações do PEA-BC desde 2017, por meio das atividades pedagógicas de um (1) dos projetos vinculados ao programa.

O(a) comunitário(a) 7, morador(a) do município de Campos dos Goytacazes, na localidade de Farol de São Tomé desde o nascimento, gênero feminino, nível de escolaridade médio completo.

Quadro 4: Apresentação do número de entrevistados(as) por grupo social

<i>Grupo Social</i>	<i>Número de entrevistas</i>
<i>Analista Ambiental formuladores</i>	03
<i>Analista Ambiental em exercício</i>	03
<i>Representantes das empresas operadoras</i>	03
<i>Representantes das comunidades afetadas</i>	07

4. O ENQUADRAMENTO INTERPRETATIVO DOS GRUPOS SOCIAIS SOBRE OS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS DA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS E SUAS MEDIDAS MITIGADORAS

O capítulo que inicia apresenta os resultados dos dados da pesquisa, fruto das entrevistas realizadas, com vistas a verificar as percepções dos grupos sociais envolvidos na pesquisa sobre os impactos socioambientais gerados, pela cadeia produtiva de E&P de P&G, pelas empresas operadoras na Bacia de Campos e pelas comunidades afetadas pelos impactos. Por meio de representantes dos três grupos.

4.1 Aplicação da metodologia nos dados da pesquisa

As molduras interpretativas adotadas pelos grupos sociais observados nessa pesquisa são influenciadas pelas tendências predominantes a depender da situação ou interação social estabelecida em determinado momento. Não são estáticas; ampliam-se ou se reduzem, se sobrepõem ou se distanciam, conforme o contexto ou interesse no momento vivenciado. A depender da circunstância vivida, os atores sociais se apropriam de diferentes molduras ponderando sobre as questões analisadas ou justificando os pontos que considera importantes serem defendidos. Ainda que no mesmo grupo social tenha divergências de opiniões, conflitos de interesse velados disputando entre si e discordâncias significativas, existem pontos de união que os constituem enquanto grupo.

O estudo realizado neste trabalho sobre as tendências de enquadramento elaboradas por Pereira & Silva (2016) para direcionar a análise das entrevistas revela que os(as) entrevistados(as) do órgão ambiental apresentaram predominância da tendência conceitual, que, como vimos, habitualmente se traduz no recurso a uma moldura de tipo ideológico — ou seja, leva o agente a afirmar, no contexto da interação, os valores mais caros a seu grupo. Como o órgão ambiental tem papel regulador, em alguma medida se pode considerar que os valores mais caros a esse grupo tendem a estar expressos nas normas, ainda que os normatizadores estejam sujeitos a limites, inclusive não institucionais. De todo modo, por esse motivo adequamos a nomenclatura dessa tendência, adotando, em lugar do termo *conceitual*, a expressão *conceitual-normativa*. A esse respeito, não é difícil perceber nos documentos normativos no contexto do LAF de petróleo e gás a visão ideológica comum ao grupo dos analistas ambientais, sobretudo aos hoje aposentados.

De modo geral, os analistas ambientais aposentados demonstraram que a construção das normas ambientais, sobretudo no recorte das medidas mitigadoras dos impactos

socioeconômicos no LAF, é resultado de um processo coletivo com diversos debates e estudos profundos. Sobre isso, a entrevistada Beth Uéma comentou que, quando ela chegou no Ibama, existiam vários setores/segmentos, e a visão era parcial e muito compartimentalizada: cada diretoria tinha gestão de uma área. Ela (e a equipe) entendia que a educação, tanto para dentro como para fora, era extremamente importante. Em sua visão, havia uma deficiência dentro do órgão ambiental de equipes que acompanhassem os grupos sociais afetados. Havia, também, o desafio de fazer uma educação ambiental diferente da educação bancária e conservacionista (FREIRE, 2005) que existia. Precisava ser realizada uma educação que fizesse as pessoas pensar de forma diferente. Por exemplo, em vez de dizer para não usarem carro, seria necessário falar sobre mobilidade pública. Era necessária uma educação ambiental capaz de discutir o modelo de sociedade que existia. A educação ambiental na gestão começou ambientando a própria equipe técnica do órgão ambiental. Todo o processo/trabalho de educação ambiental realizado dizia respeito à gestão ambiental que o Ibama formulou. Para a formulação da proposta houve necessidade de capacitação da equipe técnica do órgão.

Nos relatos durante a situação de entrevistas, momento de interação deste trabalho, os analistas aposentados explicitaram com muita frequência a importância do modo de enxergar a realidade a partir de uma concepção crítica e como essa visão pautou o modelo de governança que foi desenhado. Em seu relato, diz o professor Quintas:

Eu chego no licenciamento pela concepção de educação na gestão ambiental pública, por meio dela! Por que, qual era a essência da discussão? Por que um órgão ambiental pensa e executa ações de educação ambiental para o mundo escolar, se a gestão ambiental [...] atinge, por bem ou por mal, aquele que opera o recurso ou aquele afetado pelo impacto? (Prof. Quintas – analista aposentado)

Logo no início da entrevista, com Patrício Melo (*in memoriam*), analista aposentado, ele comentou sobre uma obra que considerava muito relevante para o debate que iniciaria, pois remete ao modo de como a equipe, na época, interpretava e percebia os impactos e a forma de mitigação. O livro mencionado é intitulado “Educação ambiental: a formação do sujeito ecológico”, da autora Isabel Cristina Moura Carvalho. Apesar de ter sido publicado em 2016, mais de uma década depois da formulação das orientações pedagógicas do Ibama para elaboração e implementação de programas de educação ambiental no licenciamento de

atividades de produção e escoamento de petróleo e gás natural, o livro reflete, na percepção do entrevistado, a visão do grupo:

Aqui na contracapa diz o que, muito rápido, assim, para abrir o diálogo [...] O que ela diz: “a proposta educativa que inspira este livro é contribuir para a formação de sujeitos capazes de compreender o mundo e agir nele de forma crítica”. Né? Você já tem a primeira noção que qualifica que concepção e prática pedagógica a Isabel Cristina estabelece. (Patrício Melo – analista aposentado)

Durante o diálogo ficou explícita a importância, na concepção dos entrevistados(a), da virada de chave que lhes parecia necessária para que fosse possível observar os fenômenos que ocorriam em territórios com a presença da indústria de petróleo e gás.

O Licenciamento estava todo fundamentado na Lei 6.938, de 81. [...] A lei foi criada em 81 para cuidar de impacto ambiental, mas só no lado físico. O licenciamento até 2001 era feito considerando apenas a parte física do ambiente. Só quando entra a nova geração do Ibama, dos concursados, é que é incorporada a parte biótica. E a parte socioambiental é incorporada a partir da nossa inserção na Bacia de Campos. (Patrício Melo – analista aposentado)

Nós também tentamos uma inversão radical a partir do licenciamento do petróleo. Não no sentido de desmerecer a parte física (derramamento de óleo, contaminação da água, a parte oceanográfica) [...] A parte das comunidades pesqueiras não existia. A Petrobras, na época, não que ela apoiasse a nossa ideia, mas era um pouco mais aberta, como uma empresa estatal, era aberta a pensar no caráter socioambiental não só como justaposto, mas pensar a exploração do petróleo como algo que vai muito além da afetação de atributos físicos, biológicos, oceanográficos, mas no sentido de que ela muda radicalmente pela própria matriz do petróleo (matriz de impacto). [...] O petróleo muda para o bem ou para o mal radicalmente e, normalmente, para o mal. Na nossa concepção e prática pedagógica, o que nós tentamos, de forma experimental e ainda preliminar, foi mexer no todo do licenciamento. [...] Era algo que não tinha e, nós como professores Pardais, começamos a mexer. (Patrício Melo – analista aposentado)

Atualmente está em execução uma mudança de concepção na governança da gestão ambiental federal, com recorte no LAF de petróleo e gás, com intuito de avançar com o debate e a análise para um monitoramento dos impactos sinérgicos, com vistas à mitigação destes impactos. Durante o 1º Seminário de Socioeconomia do Licenciamento Ambiental Federal, realizado na PUC-Rio, nos dias 03, 04 e 05 de setembro de 2019, foi apresentado publicamente o esboço inicial do Plano Macrorregional de Gestão de Impactos, esclarecido naquele momento, sobre a intenção de construção participativa entre o órgão ambiental federal, as empresas operadoras de E&P de P&G e equipes executoras dos PEAs em desenvolvimento nas bacias geográficas de Campos e de Santos.

Nos últimos três anos, o órgão ambiental federal (E&P de P&G) tem se debruçado em desenhar esse novo modelo de gestão, com a constituição de um grupo de trabalho, com a representação, além do órgão ambiental, das empresas e com participações pontuais das equipes executoras de projetos de educação ambiental vinculados ao LAF em vigência no período. Um dos momentos em que as equipes executoras participaram do debate como assistentes das apresentações, com abertura para indicar comentários ou pontos de melhoria, ocorreu durante o 2º Seminário de Socioeconomia do Licenciamento Ambiental Federal de Petróleo e Gás — Uma proposta para a caracterização de Impactos Socioambientais, realizado em formato virtual nos dias 17, 18 e 19 de agosto de 2021.

A autora desta pesquisa esteve presente em ambos os eventos. Tanto no contexto desses dois seminários quanto no das entrevistas, a equipe de analistas ambientais em exercício demonstra que é necessário ter um novo olhar para a conjuntura das interações em torno da indústria petrolífera, tanto no aspecto governamental, quanto no aspecto operacional nos territórios de atuação da indústria. Os possíveis significados desse novo olhar em relação à perspectiva dos analistas hoje aposentados podem ser objeto de uma análise que foge ao escopo deste trabalho, mas por ora é possível perceber que a tendência conceitual/normativa continua predominando para esse grupo social. Concretamente, nota-se uma linha de continuidade entre antigos e novos analistas no que se refere à visão dos impactos como difusos, sinérgicos e de mitigação nada trivial.

[...] a gente tem um olhar muito fragmentado da efetiva espacialidade, eu diria, desses impactos, e o que dirá da intensidade de variáveis desses impactos ao longo da costa, né? [...]o problema estrutural do instrumento - licenciamento ambiental – que tende a olhar as atividades licenciadas de forma fragmentada, sem considerar a interconexão concreta que elas estabelecem com a cadeia produtiva, porque o licenciamento ambiental foi feito para fazer a gestão ambiental, na melhor das hipóteses, de empreendimentos isolados e não de olhar uma cadeia produtiva que logicamente estabelece relações de interdependência para ter viabilidade operacional. (Entrevistado(a) 1 - analista ambiental em exercício)

[...] no recorte do licenciamento ambiental de exploração de produção marítima, então é da sísmica, da perfuração, da produção, e todas essas atividades, elas ocorrem no ambiente marinho e na grande maioria dos casos em águas profundas, distantes da costa. Então, do ponto de vista do licenciamento, eu acho que essa característica dos empreendimentos, ela nos coloca bastante diferença na questão de como identificar, como avaliar e como mitigar os impactos. (Entrevistado(a) 2 – analista ambiental em exercício)

Identifica-se que o grupo social constituído pelas empresas operadoras tem a predominância da tendência de enquadramento retórica. Isso fica claro nas falas das entrevistadas 1 e 2 ao explicitarem a habilidade com que precisam compatibilizar o seu discurso com instâncias e interlocutores tão díspares como as comunidades, o órgão ambiental e os setores das suas empresas mais alinhados com a visão corporativa.

[...] a gente precisa lidar com os desejos, com os anseios e com o regramento... a gente precisa negociar com o Ibama, a gente precisa negociar com as comunidades e a gente precisa negociar internamente, né? Porque as empresas também têm muita dificuldade de compreender como um projeto tem um custo tão alto como esse, né? E é uma obrigação, então precisa ser feito [...] (Entrevistado(a) 1 - representante das operadoras)

Meu papel na empresa é fazer essas mediações, essas traduções, tanto com o órgão ambiental, diálogo empresa-órgão ambiental, quanto diálogo empresa-comunidades. (Entrevistado(a) 2 - representante das operadoras)

No que diz respeito ao grupo social das comunidades afetadas, a predominância é da tendência identitária, por exporem claramente os impactos socioambientais que percebem em suas interações sociais e em seus modos de vida. Ou seja, esses(as) entrevistados(as) veiculam os pontos de vista típicos de sua identidade de grupos afetados ou impactados pela materialidade das alterações oriundas das atividades de E&P de P&G, apropriando-se também das orientações normativas para a mitigação dos impactos negativos. Não se deve esquecer que os(as) entrevistados(as) desse grupo social não apenas residem em municípios da área de influência dos empreendimentos da indústria de petróleo gás, mas também são todos(as) participantes de um ou mais projetos de educação ambiental em desenvolvimento na região, o que de certo modo tende a reforçar sua identidade coletiva.

4.2 Análise dos resultados da pesquisa - enquadramento interpretativo dos grupos sociais

A pesquisa buscou conhecer a percepção dos(as) entrevistados(as) sobre os impactos socioambientais principalmente por meio da coleta de dados em entrevistas semiestruturadas. A intenção foi verificar as molduras interpretativas preferencialmente adotadas pelos diferentes grupos sociais considerados para vocalizar suas percepções acerca dos impactos socioambientais da cadeia produtiva do petróleo e gás em Campos dos Goytacazes (RJ) e Macaé (RJ).

A seguir apresentamos os pontos principais das falas dos(as) entrevistados(as), agrupados conforme algumas perguntas orientadoras.

Pergunta 1: o que vem à mente quando escuta a palavra impactos?

Quando indagados(as) sobre o que vem à mente quando escutam a palavra impacto, sem correlacionar a algum contexto, os dados extraídos das respostas permitem identificar convergência de percepção entre os três grupos sociais (analistas ambientais, representantes das empresas operadoras e comunidade afetada). As respostas confluem para a percepção de que o termo *impactos* tenha conotação negativa, ainda que os(as) entrevistados(as) tenham conhecimento de que conceitualmente os impactos socioambientais podem ser considerados positivos ou negativos, conforme se observa nas falas a seguir. Para os analistas aposentados:

A legislação brasileira remete muito mais ao impacto negativo que positivo. [...] A legislação é feita para combater o negativo ilícito ambiental e carrega a carga desse conceito, do controle do negativo, do ilegal. (Prof. Quintas – analista aposentado)

Evidente que pode ter impactos positivos, mas é muito mais complicado e muito mais difícil de avaliar porque a intenção é mitigar os negativos. Os impactos negativos são mais evidentes e acabamos remetendo (a palavra impacto) a algo negativo. (Beth Uéma – analista aposentada)

O conceito de impacto tem sua historicidade [...] a 6.938 é a lei, é a regra que faz a gestão do impacto, de 1981 [...] e é atinente apenas a parte físico-natural. [...] Não só remete a algo negativo, mas a algo parcial. É reducionista, é mais que parcial, é reducionista. É como se não houvesse comunidades que são afetadas duplamente, seja pelo impacto, seja na percepção do que é meio ambiente. (Patrício Melo – analista aposentado)

As respostas dos(as) analistas aposentados(as) são convergentes com as dos analistas em exercício.

A palavra impacto positivo não cola muito simbolicamente [...] como esses impactos positivos se dão sobre essas comunidades, eu realmente não tenho condição de falar. [...] Formalmente os impactos, são impactos positivos e negativos, essa a denominação que tem nas resoluções do Conama, a gente tende no debate do LA e até na AIA a priorizar a análise de impactos negativos. [...] Os impactos positivos são muito negligenciados, a forma como a categorização desses impactos são trazidos nos EIAs, e sobretudo nos RIMAs, eu acho que ela deveria ser mais criteriosa, em termos de explicitar em que medida você vai falar que o impacto positivo alto, médio, baixo é classificado [...] (Entrevistado(a) 1 – analista ambiental em exercício)

Instintivamente me remete a uma coisa ruim, a um efeito ruim, por mais que na literatura especializada a gente saiba que impacto ele pode ser positivo e

negativo, mas pra mim impacto, é! Instintivamente eu diria que é algo negativo. (Entrevistado(a) 2 – analista ambiental em exercício)

Transformação, mudança. [...] Fala-se impacto a gente já vê, estragou o quê? Quebrou o quê? (Entrevistado(a) 3 – analista ambiental em exercício)

Quando a mesma pergunta foi feita para os(as) representantes das empresas operadoras, as respostas seguiram no mesmo sentido.

Uma alteração, né? Uma transformação não desejada, não esperada. Impacto na minha mente sempre vem como uma coisa negativa. Mas isso é intuitivo, não é conceitualmente, sei que tem impactos positivos. E até a gente mesmo sabe, né? Como experiência de vida, que as vezes uma coisa horrorosa nos transforma positivamente. [...] Então eu acho que impacto, ele é uma coisa que às vezes a gente nem sabe direito de onde veio. Ele veio pra mexer, chacoalhar e a gente nunca sabe direitinho, no que que ele vai dar, onde é que ele vai chegar. E acho que por isso as pessoas muitas vezes desejam o impacto [...] (Entrevistado(a) 2 – empresa operadora)

Problema [...] apesar de ter impactos positivos, e a gente estudou muito, a gente tem consciência. Mas impacto, a gente liga a problema. (Entrevistado(a) 3 – empresa operadora)

Ao responderem a essa pergunta os(as) entrevistados(as) representantes das comunidades afetadas demonstram, algumas vezes, hesitação para responder com segurança. Associaram a expressão impactos a algo tanto de natureza negativa, quanto positiva, como pode ser conferido na resposta de uma entrevistada do município de Campos dos Goytacazes:

[...] eu tenho impacto como uma coisa que interfere de alguma forma, as vezes tem um impacto que pode interferir de forma positiva e de uma forma negativa [...]. (Entrevistado(a) 4 – comunidade afetada de Campos dos Goytacazes)

Quando remete a algo diretamente negativo, associa a alguma situação concreta ligada a um acidente ou crime ambiental, como pode ser conferido no trecho abaixo, extraído da fala de um(a) dos(as) entrevistados(as).

[...] tudo que você já falou de impacto já não é coisa boa. Porque a gente já tivemos (sic) aqui, né? Em 2000, nós tivemos um acidente aqui da Chevron, perfurou barco, então ali tem impacto, no meio ambiente, né? Com derramamento de óleo, como aconteceu, e também na pesca. Então eu entendo assim: impacto, o nome já está dizendo, não é uma coisa boa. Alguma coisa que aconteceu e não vai só prejudicar só o meio ambiente, mas a pesca em geral. (Entrevistado(a) 2 – comunidade afetada de Macaé)

Na fala de uma entrevistada do grupo das operadoras, surgiu em certo momento a consideração acerca de impactos positivos da atividade:

Falar um pouco da minha percepção sobre os impactos fazendo um recorte para a BC, é bem difícil porque eu já pego a realidade da BC viciada, maturada, né? Com quarenta e tantos anos já de impactos que foram se misturando a um cotidiano, a uma transformação social, a uma transformação econômica, a uma variedade de efeitos de cada governante durante quatro ou oito anos, a depender da variação das eleições. Isso tudo tem uma configuração naquela realidade social, porque a gente tem o impacto da indústria de petróleo [...] Olhando de vários ângulos, a gente pode ver, que a gente trouxe com a alocação de uma atividade industrial ligada ao petróleo e gás, a gente trouxe desenvolvimento econômico, a gente trouxe modernização. A gente trouxe, se a gente pensar, mobilidade urbana, porque a indústria requer todo um conjunto, um aparato, uma base que dê sustentação para que seus trabalhadores possam chegar as suas alocações e até se colocar, se distribuir ao longo ali da sua locação. Então, isso trouxe também um desenvolvimento urbano. E aí a gente pode falar dos royalties e participações especiais que trouxeram bastante desenvolvimento. Se a gente olha para Macaé em detrimento de alguns municípios Sul Fluminense, com certeza Macaé tem outra estrutura de saúde urbana, de mobilidade, de saneamento [...]. (Entrevistado(a) 3 - representante das operadoras)

O enquadramento sobre as transformações provocadas pela presença da indústria do petróleo e gás no município de Macaé, evidenciado na resposta da representante de uma empresa operadora, direciona a interpretação de que os efeitos e as modificações acontecem naturalizadas ao cotidiano da comunidade. Ao ressaltar o que considera impactos positivos da atividade, a entrevistada apresenta uma tendência retórica típica do discurso de representantes de grandes empreendimentos, tendência essa presente, inclusive, e com frequência, nos estudos e relatórios de impacto ambiental.

O conteúdo dessa resposta, apresentada pela representante do grupo das operadoras, desconsidera os impactos negativos que os empreendimentos provocam, como o caso da desapropriação de algumas comunidades ou do deslocamento do local de trabalho, provocado pela necessidade de uma instalação para base operacional ou uma planta industrial, como o caso da instalação da Petrobras no bairro de Imbetiba, em Macaé. A instalação dessa estrutura provocou mudanças na relação das comunidades com o espaço habitado, que extrapolou para outros bairros das proximidades, como mencionado por uma comunitária durante as entrevistas.

De primeiro, aqui na Barra, eu fui criada na Barra solta, solta assim, que minha mãe era ótima, deixava brincar. Eu brincava, eu era solta, brincava.

Eu ia pra beira da praia, tinha arrastão. De primeiro, na praia da Barra tinha arrastão, eu lembro como se fosse hoje, eu era criança. Acabou por causa da Petrobras, é... de primeiro aqui o rio era mais limpo. Eu moro na beira do rio, de primeiro a gente via camarão Pitú, é... de primeiro eu pegava siri! Eu era uma mulher... eu era mulher moleca! Eu pegava caranguejo, hoje em dia não tem mais nada disso [...]. (Entrevistada 1 - representante das comunidades afetadas de Macaé)

Sobre a percepção dos impactos provenientes do recebimento dos royalties, as molduras interpretativas da representante do grupo das operadoras e das comunidades afetadas divergem e se movimentam, como pode ser visto na resposta, a seguir. Na percepção do entrevistado do grupo social das comunidades afetadas, morador do município de Macaé, apesar do recebimento dos recursos dos royalties do petróleo, convive-se com problemas como a falta de infraestrutura em sua localidade.

A gente não entende muito essa parte de royalties, né? Mas a gente precisa pensar [...] o município que recebe uma parte dos royalties, isso aí é pra prestar serviço para o município de Macaé, inclusive, principalmente para as comunidades [...] E quando você vê, principalmente aonde eu moro você ainda vê esgoto a céu aberto ocupando a rua, não tem água encanada em várias casas. [...] Então você vê que ali, também já tá, já tem alguma coisa errada, porque se recebe royalties, né? (Entrevistado 1 - representante das comunidades afetadas de Macaé)

Nota-se com base no conteúdo das respostas sobre essa pergunta: “o que vem à mente quando escuta a palavra impactos socioambientais?” unanimidade entre os(as) entrevistados(as) dos três grupos, de que alude para algo de natureza negativa.

Essa análise explicita a dificuldade para a mediação dos conflitos socioambientais em favor do exercício do direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado para todos, como prevê a CF 1988, em seu art. 225, por parte dos(as) analistas ambientais em exercício, devido à divergência de percepção dos grupos sobre o mesmo fenômeno. Durante as entrevistas realizadas com os analistas ambientais, ficou evidente a dificuldade da mediação de conflitos. Isso porque os estudos ambientais neste recorte não apresentam a sinergia dos impactos promovidos pela cadeia produtiva, devido o LAF ser realizado de forma fragmentada, o que dificulta uma visão holística dos impactos.

A espacialidade dos impactos é outro aspecto dificultador para a compreensão de causalidade, em razão de as plataformas de petróleo estarem instaladas longe da costa. Essa característica da BC provoca as tensões entre as tendências interpretativas das empresas operadoras, por se utilizar a percepção de que os impactos são difusos e por isso não se

responsabilizam pelos problemas que afetam as comunidades e as comunidades afetadas, por sentirem a materialidade dos impactos socioambientais negativos em seu cotidiano, sem resolução para seus problemas.

Para o(a) analista ambiental 1 em exercício, esses impactos frequentemente não conseguem ser isolados de outros fenômenos. Ele(a) considera que os principais impactos socioeconômicos estão associados às bases de apoio (portos e aeroportos) da cadeia produtiva do petróleo. Segundo o(a) entrevistado(a), esses impactos são frequentemente ignorados nos EIAs, visão que conjuga com a de Carolino (2016), que diz que esses estudos apresentam uma visão estática e compartimentada das dinâmicas sociais. Para ambos, existem problemas estruturais no instrumento do LAF de diferentes tipologias, que tendem a olhar as atividades sem considerar as relações de interdependência da cadeia produtiva de maneira sinérgica e cumulativa.

Impactos socioambientais, pelo menos na tipologia que eu licencio, considerando essa especificidade de licenciar um parque industrial que fica a dezenas/centenas de km da costa, eles tendem a ser impactos de difícil delimitação espacial, tendem a ser impactos difusos, e frequentemente a gente não consegue isolá-los do impacto de outros empreendimentos, enfim, de outros fenômenos que se desenvolvem ao longo da costa, né? [...].
(Entrevistado(a) 1 - analista ambiental em exercício)

Pergunta: Com a sua experiência quais são as interferências que os impactos socioambientais provocam no cotidiano das comunidades?

Observa-se a percepção do grupo social formado pelos analistas ambientais, aposentados e em exercício, de que os impactos socioambientais provocados pela cadeia produtiva de petróleo e gás na BC são difusos e difíceis de relacionar causalidade entre os problemas vividos nas localidades identificadas como vulneráveis aos impactos negativos, exclusivamente à indústria petrolífera, conforme se verifica na seguinte fala do(a) analista ambiental em exercício.

Os impactos das atividades longe da costa são difusos, difíceis de delimitação espacial e frequentemente não conseguem ser isolados de outros fenômenos que acontecem ao longo da costa. (Entrevistado(a) 1 - analista ambiental em exercício)

A dificuldade para delimitar os impactos advindos da E&P de P&G pelos analistas ambientais em exercício é fortemente evidenciada em todas as respostas.

Falando mais genericamente [...] primeiro que nem todos são evidentes, são impactos muito difíceis [...] até de identificar e os muitos que você identifica difícil você mensurar e fazer uma relação de causalidade que seja muito direta, né? É um grande desafio, sempre foi, e por conta disso a gente tem essa abordagem de coisas mais direcionadas pra ter uma correlação. Com impacto, a gente tenta fazer uma correlação com os macroimpactos os recortes mesmo relações de casualidade isso sempre foi um desafio para a gente na codificação, e mesmo na definição e na compreensão do impacto. (Entrevistado(a) 3 - analista ambiental em exercício)

[...] quando a gente tá falando de exploração e produção de petróleo no mar, fundamentalmente em águas profundas, já é diferente a situação. [...] O impacto direto que aparece geralmente é o impacto do trânsito de embarcações [...] mas mesmo esses impactos a gente poderia atribuir eles também aos portos, ao licenciamento dos terminais portuários. [...] Não são eles que despertam as maiores preocupações da população afetada. Em geral essas populações da região costeira, elas enfrentam pressões de transformação do território de diferentes origens, é a instalação portuária, é uma instalação industrial, é a indústria do turismo, especulação imobiliária... e, também, é a indústria do petróleo. (Entrevistado(a) 2 - analista ambiental em exercício)

Pode-se supor que a dificuldade apontada pelos analistas esteja em parte associada à dificuldade para estarem *in loco* acompanhando as ações afetas ao licenciamento dos empreendimentos. Mesmo quando conseguem acompanhar presencialmente as ações, os analistas estão sempre na presença de representantes das empresas operadoras ou equipes contratadas para execução das ações. A seguir examinaremos as respostas dadas a uma segunda pergunta: “*Com a sua experiência quais são as interferências que os impactos socioambientais provocam no cotidiano das comunidades?*”

As entrevistadas do grupo das operadoras reiteradas vezes expressaram dificuldade em relacionar os impactos socioambientais nos municípios exclusivamente à indústria petrolífera, como pode ser conferido nas respostas a seguir:

Eu acho que tem uma dificuldade, né? [...] São impactos difusos, então, isso é difícil da gente identificar, não só o que é de uma empresa especificamente, né? Isso é impossível, né? Mas o que é da indústria de óleo e gás e o que que é da... enfim de outros impactos, né? (Entrevistado(a) 1 – representante das operadoras)

[...] Isso requer um entendimento muito profundo de qual é a proximidade daquela situação da comunidade, com o impacto gerado e o que que tem no meio desse caminho, o que que é da consequência, da consequência, da consequência do impacto e o que é algo diretamente gerado. E a gente tem tudo isso, nessa região, a gente tem desde um duto enterrado dentro de um território quilombola, é um impacto direto, visível e que gera um

correspondente de impostos e de royalties²⁷ enorme por conta disso e não reverte em nenhum benefício para essas comunidades. Quanto outros impactos que são muito mais sutis, que é o mau uso dos royalties [...] por exemplo, lá do interior [...] que tem uma situação muito frágil diante de qualquer competição pelo acesso aos serviços públicos que também são utilizados pela massa de trabalho da indústria do petróleo, por exemplo. É uma diferença muito gritante [...] A medida eu acho muito difícil, e a equivalência impacto-mitigação também é muito difícil. (Entrevistado(a) 2 – representante das operadoras)

Evidenciam no conteúdo de suas respostas que reconhecem os efeitos negativos nos territórios de atuação, porém sempre apresentam primeiro a dificuldade pela dimensão espacial dos impactos, justificando o cruzamento dos efeitos com os de outras atividades produtivas. Eventualmente, fragmentam a análise sobre a cadeia produtiva de petróleo e gás, pela diversidade de atividades oriundas deste setor produtivo, como se verifica na resposta da entrevistada.

Eles são muito dificilmente enxergáveis e mensuráveis, porque eles estão num contexto de dimensão espacial e de sinergia de vários tipos de atividades, tanto as atividades-fim, como as atividades de apoio e outros contextos de instalação na BC. Junto com o cenário político, né? De mau uso de recursos... então, eu acho que tem uma mistura de impactos que são, sim, a *grosso modo*, todos oriundos da atividade de petróleo, mas que tem vários protagonistas, né? São protagonistas no governo que estabeleceu esse território, como um território com essa atividade econômica para ser realizada, antes de mais nada, né? E aí passou a lotear esses espaços e estabelecer regras, misturado um pouco com o governo do estado e... então eu acho que é... não é simples você estabelecer uma relação de nexos rápida e transparente e lógica facilmente compreensível e pra sociedade e para os empresários[...] (Entrevistado(a) 2 – representante das operadoras)

Semelhante consideração pode ser identificada na entrevista de uma das comunitárias da localidade de Farol de São Thomé, no município de Campos dos Goytacazes. A entrevistada explicita os impactos negativos sobre a pesca, por causa da dificuldade com afastamento do pescado após a instalação das plataformas, e associa à cadeia produtiva de petróleo o crescimento populacional e da rede hoteleira, a procura de emprego, o intenso movimento de pessoas por causa do heliporto instalado na localidade para servir de suporte à logística da Bacia de Campos. Relatou a ausência de infraestrutura para mobilidade, por não

²⁷ No caso de Campos dos Goytacazes, Macaé e dos outros 17 municípios que compõem a chamada zona de produção principal do estado do Rio de Janeiro (municípios considerados produtores por serem confrontantes com poços), o fato de haver dutos enterrados não suscita o pagamento de royalties adicionais àqueles atrelados à condição de produtores de petróleo e gás no mar. A presença dos dutos gera royalties para municípios não produtores, como Cachoeiras de Macacu (RJ), Guapimirim (RJ), Magé (RJ) e Silva Jardim (RJ), que compõem a zona de produção secundária do estado do Rio de Janeiro.

ter transporte público, ausência de bancos e de agência dos Correios, fato que dificulta resolver questões corriqueiras. Segundo a entrevistada, falta educação, as escolas estão cheias, e faltam vagas porque aumentou o número de moradores. Entretanto, apesar de explicitar que os problemas têm relação com a indústria do petróleo, principalmente por causa do heliporto, relaciona a falta de infraestrutura à prefeitura, pela falta de gestão do poder público.

Pergunta: Quais impactos socioambientais você percebe em sua vida e em sua comunidade/bairro? E, você consegue perceber a interferência desses impactos na forma das relações com as pessoas em sua comunidade/bairro? Se sim, quais?”

A análise das entrevistas provenientes do grupo social composto pela comunidade afetada indica que as pessoas que moram na área de influência dos empreendimentos — tanto em Campos dos Goytacazes quanto em Macaé — percebem os impactos por sentirem os efeitos cotidianamente. Diferentemente dos grupos sociais formados pelos analistas ambientais e representantes das operadoras, os(as) entrevistados(as) do grupo das comunidades afetadas estabelecem relação de causalidade com clareza.

Nas respostas das entrevistadas que residem em Farol de São Tomé, município de Campos dos Goytacazes, a interferência do heliporto surge por outros impactos negativos, além do crescimento populacional. A poluição sonora devido ao ruído constante das aeronaves para embarque e desembarque dos trabalhadores *offshore* e, conseqüentemente, dos transportes terrestres, como carros, ônibus e micro-ônibus, para o traslado dos trabalhadores até o heliporto, afeta o contexto socioambiental. No conteúdo das respostas, surgem (a) o efeito negativo para o ambiente natural da biota, com alteração do fluxo migratório de aves; (b) o impacto negativo para o ambiente social, por perturbar o silêncio, o que interfere até nas conversações rotineiras que marcam as relações interpessoais; e (c) uma angústia associada ao medo constante de acidentes aéreos.

O heliporto, por exemplo [...] tem as aeronaves, né? Não sei, a gente fica medo, sempre fica com medo de causar alguma coisa aqui, a gente sempre tem medo, né? [...] As casas aqui, a maioria né, muitas casas são no alto e elas passam baixo demais [...]. (Entrevistada 3 - representante das comunidades afetadas de Campos dos Goytacazes)

[...]Até que têm coisas que vêm para melhorar também, mas no momento não está melhorando. Vem muita gente para trabalhar aqui por causa do heliporto, né, que veio! [...] Então cresceu a população aqui e o resto não cresceu [...]. Só a rede hoteleira que está crescendo, mas falta transporte e muitas coisas para melhorar [...]. (Entrevistada 4 – representante das comunidades afetadas de Campos dos Goytacazes)

Outro impacto negativo expresso por uma entrevistada de Campos dos Goytacazes se relaciona com a dinâmica social na comunidade em que ela vive devido ao fato de a indústria do petróleo promover no imaginário dos jovens a oferta de emprego com bons salários, mas nem sempre acolher todos os interessados. Segundo ela, esse movimento ocasiona, além da expectativa frustrada, uma espécie de violência que alguns jovens sofrem:

Um impacto socioambiental que eu acho que acontece assim, é que, tipo assim, às vezes a Petrobras está no mar, ela não afeta diretamente, mas há um impacto socioambiental na sociedade, ou seja, um jovem, às vezes ele precisa sair ali do seu meio, da sua comunidade pra tá conseguindo oportunidade em outro local, em outro município totalmente diferente [...] a empresa chega, às vezes ela não vai dar oportunidade àquele jovem que está ali, né? Às vezes ela é uma empresa que chegou, mas o aspecto dela, o que ela busca, é totalmente diferente do daquela pessoa que está ali no momento [...] nesse caso o impacto é negativo. Porque ele não está somando ali, né? Ele está, tipo assim, tá fazendo que as coisas saiam do seu comum, do seu normal [...]. (Entrevistada 2 – representante das comunidades afetadas de Campos dos Goytacazes)

As respostas apontam que os(as) entrevistados(as) do grupo das comunidades afetadas evocam, implicitamente, certos conceitos estabelecidos nas normas técnicas/legais instituídas pelos órgãos ambientais competentes, como demonstra a resposta do entrevistado morador do município de Macaé:

Em Macaé, a gente... houve literalmente a questão... uma evolução muito rápida, né? A cidade, ela cresceu para todos os lados, uma cidade que era muito pequena, uma vila de pescadores, a partir de 1980, 1982, 88 por aí, a cidade literalmente deu um crescimento exponencial enorme, sabe? Que fez com que crescessem bairros que hoje em dia a gente conhece, tipo por exemplo, o bairro de Lagomar, que são bairros muito mais distantes, podemos dizer um pouco mais sucateados, que não tiveram a infraestrutura necessária. Então, tipo a gente vê esse impacto negativo a olho nu que aconteceu com a cidade [...] (Entrevista com o comunitário de Macaé)

Após as perguntas mais direcionadas aos impactos socioambientais provocados pela cadeia produtiva de E&P de P&G, buscou-se compreender a percepção dos(as) entrevistados(as) a respeito das ações de mitigação do meio socioeconômico. A pergunta elaborada para essa verificação foi: *Você acha que as ações dos projetos de educação ambiental de que você participa diminuem as interferências que você mencionou? Por quê?*

Os projetos de educação ambiental desenvolvidos no escopo do procedimento administrativo ambiental federal de E&P de P&G são elaborados com a intencionalidade de mitigar os impactos negativos relacionados ao meio socioeconômico. A delimitação do público e do recorte espacial das propostas dos projetos leva em consideração os resultados da matriz de impactos dos EIAs e dos diagnósticos socioambientais.

Entretanto, os EIA/RIMAs têm fragilidade nos resultados apresentados em razão de não conseguirem alcançar os impactos sinérgicos e cumulativos promovidos pela complexidade da relação de interdependência da cadeia produtiva de petróleo e gás. Essa fragilidade tem a ver com um problema estrutural do LAF, que é o caráter fragmentado das avaliações de impacto, conforme salienta um(a) dos analistas entrevistados(as):

[...] na minha avaliação, os principais impactos dessas atividades, estão na verdade associados às bases de apoio a indústria. Os portos, enfim, aeroportos, toda cadeia de produção, de logística de suprimento que vem a jusante, né? E a montante desse processo [...] Mas qual a complexificação que estou me referindo? É que esses empreendimentos para fim de análise de licenciamento ambiental, eles são considerados como empreendimentos diferentes [...] Do ponto de vista administrativo e legal, eles podem ser dissociados e geralmente são dissociados [...] (Entrevistado(a) 1 – analista ambiental em exercício)

Outra questão relevante sobre os EIA/RIMAs é a ausência da percepção sobre os impactos na dimensão social das matrizes de impactos ambientais, apontada por Carolino (2016) em seu estudo sobre Avaliação e Impactos Ambientais. Em sua visão, os resultados dos EIA/RIMAs qualificariam o processo se a análise do componente social não se reduzisse aos efeitos negativos dos empreendimentos separadamente. Em sua visão, os resultados seriam menos estáticos, reducionistas e homogeneizadores se considerassem nos diagnósticos a inter-relação das atividades.

Todo debate a respeito dos PEAs envolve a participação dos três grupos sociais desta pesquisa, desde a etapa da justificativa da proposta, até a execução das ações planejadas. Os impactos socioambientais negativos são o grande mote do processo, por causa das transformações socioambientais provocadas pela cadeia produtiva de petróleo e gás nos territórios, por consequência no modo de vida das comunidades. O processo de avaliação dos projetos vinculados ao licenciamento ambiental inclui a questão sobre quais impactos estão sendo mitigados e por quais ações. No entanto, se nem os impactos socioambientais são identificados com clareza por dois grupos sociais, incluindo o dos analistas ambientais, torna-se difícil identificar a relação de causalidade na mitigação.

No final da década de 1990, período de construção do tipo de projeto que seria desenvolvido como ação mitigadora dos impactos negativos do meio socioeconômico, o grupo de analistas ambientais em exercício na época interpretava o processo pedagógico como mitigação, sem fazer uma relação direta do impacto com uma ação pedagógica. Isso foi claramente evidenciado durante as entrevistas com grupo social de analistas ambientais aposentados(as), atuantes na formulação da proposta de mitigação. Para o prof. José Quintas, a materialidade da mitigação na educação não é *fotografável*. A mitigação acontece quando determinado grupo social afetado pelos impactos adquire capacidades desenvolvidas pelo processo de ensino-aprendizagem do PEA que o capacita para, de forma coletiva, fazer as intervenções necessárias para mitigação de duas formas: prevenindo ou defendendo.

Na época da formulação, o grupo se identificava ideologicamente com a perspectiva da ação transformadora e emancipatória do processo educativo sociopolítico. Conforme fala da analista aposentada Bete Uema já relatada, em fins da década de 1990 e início da década de 2000 havia no órgão ambiental uma carência de equipes que acompanhassem os grupos sociais afetados e o desafio de fazer uma educação ambiental não bancária nem conservacionista, mas voltada para discutir o modelo de sociedade vigente. Por essa razão, o documento “Orientações Pedagógicas do Ibama para elaboração e implementação de Programas de Educação Ambiental no Licenciamento de Atividades de Produção e Escoamento de Petróleo e Gás Natural” (2005) ressalta o processo emancipatório dos sujeitos que sofrem com os efeitos negativos em suas rotinas, com o objetivo de dotá-los de instrumentos para intervir em suas realidades em vista da melhoria da qualidade de vida. Conforme demonstrado no trecho a seguir.

Nestas Diretrizes, trabalharemos com o corte de refletir a educação vinculada a uma temática: a socioambiental. É uma Educação que toma o espaço da gestão ambiental como espaço pedagógico e procura concretizar na prática da gestão ambiental pública e, em particular, no licenciamento a efetivação dos princípios que devem reger a Administração Pública brasileira segundo o art. 37 da Constituição Federal. (IBAMA, 2005, p. 3)

A consideração das falas do grupo de analistas ambientais formuladores da ação mitigatória, hoje aposentados, sugere que os(as) entrevistados(as) desse perfil apresentaram uma tendência conceitual-normativa que se expressa no recurso a uma moldura de tipo ideológico. Em outras palavras, os respondentes desse perfil tenderam a expressar em suas falas a visão de mundo que fundamenta a perspectiva do órgão ambiental sobre a mitigação de impactos da cadeia de petróleo e gás. Na concepção de Patrício (*in memoriam*), por exemplo,

a educação ambiental no processo de gestão ambiental pública nunca foi apenas uma ação mitigatória, mas também uma ação política. Na sua perspectiva, o grupo social afetado precisa compreender o que é a indústria do petróleo, o porquê da existência do empreendimento, por que ele gera impactos e quais são esses impactos; eles próprios precisam pensar e agir criticamente, e a ação educativa é que dá essa condição. Portanto, infere-se que a percepção do grupo de analistas ambientais formuladores para a mitigação dos impactos acontece pelo processo educativo dos grupos sociais afetados, e não na linearidade com os impactos negativos.

Pode-se apontar uma diferença sutil no enquadramento interpretativo dos analistas em exercício em relação ao dos aposentados e uma dose de convergência. De acordo com o(a) entrevistado(a) 3 do grupos de analistas em exercício é difícil afirmar que as ações dos PEAs reduzam os impactos negativos, justamente por não ter total compreensão de como se dá o impacto. Isso marca uma diferença de perspectiva em relação à do grupo dos formuladores, que não tinham a aspiração de associar diretamente mitigação e impacto. Entretanto, o(a) mesmo(a) entrevistado(a) acredita que a sociedade organizada e ciente das transformações e dos elementos que as causam terá condições de resistir ou impedir que os impactos aconteçam, o que constitui um ponto de convergência com os formuladores.

A análise de conteúdo da entrevista do analista em exercício 1 demonstra que em sua percepção os PEAs têm pouca efetividade na mitigação de impactos socioambientais, principalmente por ele não identificar prevalência na intencionalidade nas ações desenvolvidas. Embora consiga identificar na análise documental importantes resultados dos PEAs — como criação de Conselho, ocupação de cadeira em Conselho, aprovação de leis —, as ações muitas vezes não avançam para interferir na pauta das agendas midiática, pública e de políticas sobre a temática relacionada aos problemas que vivenciam. Por isso se infere que, na percepção do grupo social formado pelos analistas ambientais em exercício, os PEAs são secundários à mitigação; é a legalidade da ação mitigatória por ações pedagógicas que mantém os projetos em desenvolvimento.

Para o grupo social formado pela comunidade afetada identifica-se o recurso habitual a uma moldura de tipo identitária — ou seja, uma tendência igualmente classificada como identitária —, que afirma os valores próprios da identidade coletiva do grupo, fortemente marcada pela pertença, como sujeitos da ação educativa, a projetos de educação ambiental vinculados ao licenciamento. Os(as) entrevistados(as) desse grupo mencionam os PEAs como um dos únicos aspectos positivos advindos dos empreendimentos petrolíferos, como pode ser

conferido na fala de uma das entrevistadas do município de Campos dos Goytacazes, em resposta a pergunta sobre identificar algum impacto positivo da indústria petrolífera.

O positivo eu vejo? Os PEAs, né? Foi através dessa exploração que foi possível existir a mitigação. Os PEAs, então é a parte positiva. (Entrevistada 1- representante das comunidades afetadas de Campos dos Goytacazes)

A entrevistada, no dia da entrevista, participava de dois projetos do PEA-BC atuantes no município de sua residência. Destacou que, após a sua inserção nas ações pedagógicas dos PEAs, compreendeu o leque de possibilidades para a sua formação cidadã em busca de uma participação qualificada para lutar por direitos e melhoria da gestão pública de sua localidade e do município. A troca de experiências com outras pessoas com mais tempo de vivência e atuação nos movimentos sociais teve papel incentivador para que ela esteja em vários espaços de participação.

Outro aspecto de relevância apontado pela comunitária de Campos dos Goytacazes é a formação de rede regional que os projetos propiciam. Na avaliação dela, esse resultado é importante para que seja possível interpretar os problemas da região e trocar experiências e estratégias para enfrentar os problemas. Deixa claro de que não vê relação de causalidade da ação mitigatória com os impactos diretos dos empreendimentos, porém reafirma que o processo pedagógico mitiga indiretamente os efeitos negativos da atividade.

Para um comunitário do município de Macaé, as ações dos projetos mitigam os impactos, ainda que de forma indireta.

Ao meu ver os projetos conseguem diminuir, obviamente eles não conseguem eliminar os impactos, mas a ideia também não é essa, eles estão ali para mitigar. Então, quando a gente fala dos projetos, [...] principalmente, eles conseguem fazer com que... trazer esse engajamento aos jovens, para que os jovens comecem a ter conhecimentos[...] apenas a ideia dos jovens conseguirem ser politicamente posicionados [...] e conseguir levar esse tipo de discussão a outros jovens, sabe? A gente já entra em outra curva exponencial que pessoas acabam conseguindo pegar e entender aquilo que está acontecendo (Entrevistado 4 - representante das comunidades afetadas de Macaé).

Para o grupo social formado por representantes das empresas operadoras, pode-se identificar o predomínio de uma tendência retórica na tarefa de acionar uma moldura para modelar o seu discurso. Como sugerem Pereira & Silva (2017), a tendência retórica normalmente leva o agente a adotar uma moldura pragmática e estratégica (“fabricações”). Essa tendência surge como algo bastante lógico e ser esperado em função da posição desses

atores no contexto do licenciamento, que os força a dialogar ora com o órgão ambiental, ora com as comunidades afetadas, ora com setores de suas corporações focados na atividade-fim. Comungando ou não com os valores que embasam as normas do licenciamento, esses agentes precisam transitar nesses mundos tão diversos de um modo que viabilize a concessão e a manutenção das licenças expedidas pelo órgão ambiental.

O quadro 4, a seguir, propõe uma síntese das tendências e molduras associadas a cada grupo social considerado neste trabalho.

Quadro 5: Enquadramentos interpretativos sobre os impactos socioambientais e sobre a mitigação dos impactos

Grupo social	Tendência	Moldura
Analistas ambientais (órgão ambiental)	Conceitual-normativa	Ideológica
Comunidade afetada	Identitária	Identitária
Operadoras	Retórica	Fabricações

Fonte: Elaboração própria a partir de Pereira & Silva (2017)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo indicou, em primeiro lugar, que a percepção dos impactos socioambientais e das ações de mitigação dos impactos negativos do grupo social das comunidades afetadas se distingue da perspectiva dos grupos de analistas ambientais e das representantes das empresas operadoras de E&P de P&G, que por sua vez convergem entre si. Enquanto os(as) entrevistados(as) pertencentes ao grupo das comunidades afetadas apontam impactos concretos e claramente associados à instalação da indústria de exploração e produção de petróleo e gás, na percepção dos analistas ambientais e das empresas operadores os impactos são fundamentalmente difusos, sem possibilidade de definir a relação direta de causalidade com a indústria de petróleo e gás.

Quanto às estratégias discursivas adotadas pelos sujeitos pertencentes aos três grupos sociais eleitos para o estudo, nota-se uma tendência conceitual — à qual nos referimos com a nomenclatura *conceitual-normativa* — por parte dos(as) entrevistados(as) que fazem parte do grupo de analistas ambientais. Essa tendência se expressa no recurso a molduras de tipo ideológico, que, conforme Pereira & Silva (2017), a partir de uma releitura de Goffman, enquadram a realidade sob discussão nos termos considerados mais adequados e afinados com a visão de mundo do sujeito. Encontramos estratégias discursivas bastante semelhantes entre analistas aposentados (responsáveis pela formulação da maioria das normas do licenciamento ambiental federal de petróleo e gás ainda vigentes) e analistas em exercício: ambos os subgrupos entendem a importância do processo pedagógico pretendido pelos projetos de educação ambiental vinculados ao licenciamento. No entanto, é de se ressaltar que a parcela dos analistas em exercício veicula uma inquietação própria com as dificuldades para se identificar claramente os impactos e com isso direcionar a mitigação a um patamar mais objetivo, ao passo que os aposentados não têm essa pretensão nem parecem considerá-la tão importante.

O grupo dos(as) entrevistados(as) ligados(as) às operadoras tende a uma estratégia mais claramente retórica que leve à adoção de molduras pragmáticas, chamadas “fabricações”. Como se depreende da própria fala de um(a) desses(as) entrevistados(as), faz parte do cotidiano desse perfil de profissional das operadoras a necessidade de adaptar o discurso para palcos ou ambientes de interação bastante díspares, como o órgão ambiental (que detém o poder institucional de conceder e/ou manter as licenças), as comunidades afetadas (que detêm a prerrogativa de serem atendidas em projetos de educação ambiental

determinados pelo órgão ambiental) e outros setores de suas próprias empresas (em geral preocupados com a atividade-fim e não familiarizados com a gramática da participação comunitária própria dos PEAs).

Da parte do grupo ligado às comunidades afetadas, pudemos perceber que a pertença comum a projetos de educação ambiental vinculados ao licenciamento reforça a identidade coletiva desse segmento. Nas falas de entrevistados(as) desse grupo se destaca uma tendência a uma moldura de tipo identitária, habitualmente acionada por sujeitos participantes de grupos marcados por forte identidade coletiva própria, peculiar.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACSELRAD, Henri. **Ambientalização das lutas sociais** – o caso do movimento por justiça ambiental, Estudos Avançados, v. 24, nº 68, 2010.

ACSELRAD, Henri. **Conflitos Ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004.

ANDRADE, Daniel Caixeta. **Economia e meio ambiente: aspectos teóricos e metodológicos nas visões neoclássica e da economia ecológica**. Leituras de Economia Política. Campinas, v. 14, p. 1-31, ago.-dez. 2008.

BRANDÃO, Carlos Rodrigues. **O que é educação popular**. São Paulo: Brasiliense, 2004.

BRANDÃO, C.R.; ASSUMPÇÃO, Raiane. **Cultura Rebelde: escritos sobre a educação popular ontem e agora**. São Paulo: Editora e Livraria Instituto Paulo Freire, 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA Nº 01, de 23/01/1986**. Dispõe sobre as definições, as responsabilidades, os critérios básicos e as diretrizes gerais para uso e implementação da Avaliação de Impacto Ambiental como um dos instrumentos da Política Nacional do Meio Ambiente.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA Nº 09, de 03/12/1987**. Dispõe sobre o Rima e a audiência pública que o apresenta.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente (MMA). Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA). **Resolução CONAMA Nº 237, de 19/12/1997**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental.

BRASIL. Lei 6938/1981. **Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA)**. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.

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

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2016.

BRASIL. Projeto de Lei (PL) nº 3.729/2004. **Lei Geral do Licenciamento Ambiental**. Dispõe sobre o licenciamento ambiental e regulamenta o inciso IV do §1º do art. 225 da Constituição Federal

BRITO, D. M. C. et al. **Conflitos socioambientais no século XXI**. PRACS: Revista de Humanidades do Curso de Ciências Sociais da UNIFAP. Macapá, n. 4, p. 51-58, dez. 2011.

BOURDIEU, Pierre. **O Poder Simbólico**. Rio de Janeiro: Editora Bertrand Brasil, 1989.

CARSON, Rachel. **Primavera Silenciosa**. 2. ed. São Paulo: Editora Pórtico, 1969

CAROLINO, A. K. **O lugar do social na avaliação de impacto ambiental: regulação pública no Brasil, avanços teóricos e desafios para o planejamento regional**. 2016. Dissertação (Mestrado) - Arquitetura e Urbanismo. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2016. Disponível: <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/16/16139/tde-20122016-153153/publico/ariellakreitlon.pdf>

CGPEG/DILIC/IBAMA. Nota Técnica Nº 10/12. **Orientações metodológicas no âmbito do licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração de petróleo e gás**. Rio de Janeiro: CGPEG, 2012.

CGPEG/DILIC/IBAMA. Nota Técnica Nº 01/10 **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**. Rio de Janeiro: CGPEG, 2010.

DI LUCIO; DORES, 2016, p. 296) O mercado de apoio offshore – panorama e perspectivas
Filipe Bordalo Di Luccio Priscila Branquinho das Dores*

ELIAS, Nobert. *A sociedade da Corte: Investigação sobre a sociologia da realeza e da aristocracia da corte*. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: saberes necessários a práticas educativas**. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2011.

FURTADO, Celso. **Formação Econômica do Brasil**. 35 ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 2005.

Gottmann (2012) A evolução do conceito de território1

GUIMARÃES, Mauro. **Educação Ambiental Crítica**, in: LAYRARGUES, P.P. (Org) *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

GUTMANN, Juliana Freire. **Quadros narrativos pautados pela mídia: framing como segundo nível do agenda-setting?** *Contemporânea*. vol.4, nº 1, p.25-50, 2006.

LAYRARGUES, P.P. **A crise ambiental e suas implicações na educação**. In: QUINTAS, J.S.

(Org.) *Pensando e praticando a educação ambiental na gestão do meio ambiente*. 2 ed. Brasília: IBAMA. p. 159-196. 2002.

LAYRARGUES, P.P. Apresentação: **(Re)Conhecendo a educação ambiental brasileira**, in:

LAYRARGUES, P.P. (Org) **Identidades da Educação Ambiental Brasileira**. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.

LOUREIRO, C.F.B. **Premissas teóricas para uma educação ambiental transformadora**.

Ambiente e Educação, Rio Grande, v. 8, p. 37-54, 2003.

Matheus Mazzilli Pereira

& Marcelo Kunrath Silva**

Revista Sociedade e Estado – Volume 32, Número 1, Janeiro/Abril 2017

MENDONÇA, Gilberto de Moraes de. **O Brasil licenciando e andando: as relações da política pública ambiental brasileira com a produção e a expansão capitalista do território**. 2015. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015. Disponível: <http://objdig.ufrj.br/43/teses/GilbertoMoraesdeMendonca.pdf>

MOURA, A. M.M. **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2016.

MUNIZ, J. F. E. **A expansão urbana de Macaé: uma análise a partir das ações dos agentes sociais no espaço**. 2019. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-graduação em Ciências Ambientais e Conservação. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2019. Disponível:

https://ppgciac.macaee.ufrj.br/images/Disserta%C3%A7%C3%B5es/JULIANE_FELIX_EVA_NGELISTA_MUNIZ.pdf

NAVES, Flávia Luciana. **Saberes, poderes e os dilemas das relações socioambientais**. Organizações Rurais e Agroindustriais. v.6, n.2, julho/dezembro, 2004.

QUINTAS, José Silva. **Educação no processo de gestão ambiental: uma proposta de educação ambiental transformadora e emancipatória**, in: LAYRARGUES, P.P. (Org) *Identidades da Educação Ambiental Brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2004.
SANCHES, Luís Henrique. *O processo de avaliação de impacto ambiental, seus papéis e funções*. 1995

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado: fundamentos teóricos e metodológicos da geografia**. 6 ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

SERRÃO, Mônica Armond. **Remando contra a maré: o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via**. 2012. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível: http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/2012_DOUT_Monica_Armond_Serrao.pdf

SOUZA, Joseane; TERRA, Denise. **Migrações, pendularidades e mercado de trabalho no segmento upstream da indústria do petróleo na Bacia de Campos**. *Eure*, v. 46, nº 137, pp. 157-180. Jan, 2020.

SANCHES, Luís Henrique. **O processo de avaliação de impacto ambiental, seus papéis e funções.** 1995

SERRÃO, Mônica Armond. **Remando contra a maré:** o desafio da educação ambiental crítica no licenciamento ambiental das atividades marítimas de óleo e gás no Brasil frente à nova sociabilidade da terceira via. 2012. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2012. Disponível: http://pos.eicos.psicologia.ufrj.br/wp-content/uploads/2012_DOUT_Monica_Armond_Serrao.pdf

SANTOS, Milton. **Metamorfoses do espaço habitado:** fundamentos teóricos e metodológicos da geografia. 6 ed. São Paulo: Hucitec, 1988.

PESSANHA, Roberto Moraes. **A ampliação da fronteira de exploração petrolífera no Brasil é parte da geopolítica da energia: oportunidades e riscos de inserção global em meio às novas territorialidades regionais e ao desafio da abundância na economia dos royalties no Estado do Rio de Janeiro.** Espaço e Economia Revista Brasileira de Geografia Econômica, v. 6, p. 05-37, 2015.

PESSANHA, Roberto Moraes. **Reestruturação produtiva no estado do Rio de Janeiro e na região Norte Fluminense: a economia do petróleo e a economia dos royalties.** 2016. (Apresentação de Trabalho/Conferência ou palestra).

VIOLA, Eduardo J. **O Movimento Ecológico no Brasil (1974-1986): do ambientalismo à geopolítica.** Revista Brasileira de Ciências Sociais, São Paulo, Anpocs, ano 1, n. 3, 1987.

VYGOTSHY, L.S. Mind in Society. Cambridge, Mass: MIT Press, 1978.

APÊNDICE I – ROTEIROS DE ENTREVISTAS

ROTEIRO APLICADO JUNTO À COMUNIDADE

Esta entrevista é parte do conjunto de instrumentos metodológicos da pesquisa que estou desenvolvendo, intitulada A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS. Sua aplicação é parte das atividades de investigação junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Uenf.

Ressalto que seu nome não será divulgado; apenas eu terei conhecimento para registro da pesquisa. E toda nossa conversa e as perguntas que serão feitas estão associadas ao licenciamento ambiental federal das atividades de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos.

1. Qual seu nome e em qual município você mora?
2. Qual o seu nível de formação/escolaridade?
3. Há quanto anos você reside ou frequenta esse município?
4. Antes residia em algum município do estado do Rio de Janeiro, entre Saquarema e São Francisco de Itabapoana?
5. Você participa de algum projeto de educação ambiental do licenciamento ambiental federal? Se sim, quantos?
6. Há quanto tempo que você faz parte do projeto?
7. O que o(a) motivou a participar?
8. Você já ouviu falar em impactos socioambientais?
9. E impactos negativos?
10. Como você entende os impactos socioambientais?
11. Como você entende os impactos negativos?
12. Quais impactos socioambientais você percebe em sua vida?
13. Quais impactos socioambientais você percebe em sua comunidade/bairro?
14. Você percebe alguma interferência desses impactos na sua maneira de viver?
15. Você considera isso bom ou ruim? Por quê?

16. Você consegue perceber a interferência desses impactos na forma das relações com as pessoas em sua comunidade/bairro? Se sim, quais?
17. Você considera isso bom ou ruim? Por quê?
18. Como você acha que os impactos negativos devem ser tratados?
19. Você acha que as ações dos projetos de educação ambiental de que você participa diminuem as interferências que você mencionou? Por quê?
20. Você considera que há espaço para a participação das comunidades nas decisões das ações de mitigação?
21. Você mudaria algo no atual modelo metodológico (forma de fazer as ações do projeto) das ações de mitigação de impactos socioambientais?
22. Se sim, o quê?
23. Como faria?
24. Qual seria a melhor forma de reverter os impactos negativos?
25. Qual o papel do Ibama, das empresas e das comunidades no LAF?

ROTEIRO APLICADO AOS FORMULADORES

Esta entrevista é parte do conjunto de instrumentos metodológicos da pesquisa que estou desenvolvendo, intitulada **A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS**. Sua aplicação é parte das atividades de investigação junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Uenf.

Toda a nossa conversa e as perguntas que serão feitas estão associadas ao licenciamento ambiental federal das atividades de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos.

Bloco 1) Identificação do(a) entrevistado(a):

1. Nome:
2. Idade:
3. Gênero:
4. Estado civil:
5. Nível de formação/escolarização:
6. Qual a função que você exerceu?
7. Há quantos anos você atuou ou atua no licenciamento ambiental de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos? Em quais setores?

8. Gostaria de falar um pouco sobre sua atuação/trajetória neste processo?
9. Há quantos anos está afastado(a) dos debates sobre impactos socioambientais?

Bloco 2) Impactos e mitigação:

10. Como você vê os impactos socioambientais provocados pela cadeia produtiva de E&P de petróleo e gás?
11. Você interpreta a palavra impacto como algo negativo ou positivo?
12. Com a sua experiência, quais são as interferências que os impactos socioambientais provocam no cotidiano das comunidades?
13. Por que a educação como medida de mitigação no processo da gestão ambiental pública?
14. Você conhece as ações da educação ambiental que estão em desenvolvimento hoje?
15. Se sim, você considera que as ações desenvolvidas, diminuem as interferências que você mencionou? Por quê?
16. Após duas décadas do início dos projetos de educação ambiental como medida mitigadora na Bacia de Campos, você observa os resultados previstos na época do desenho metodológico?
17. Considera que o atual modelo metodológico para a mitigação de impactos socioambientais precisa de alteração? Sim ou não?
18. Se sim, qual e por quê?
19. Se fosse desenhar o modelo metodológico para a mitigação dos impactos no meio socioeconômico hoje, seria o mesmo?
20. Qual a sua análise sobre o papel da CGMAC, as empresas operadoras e a comunidade afetada no processo do licenciamento de E&P de petróleo e gás?

ROTEIRO APLICADO AS OPERADORAS

Esta entrevista é parte do conjunto de instrumentos metodológicos da pesquisa que estou desenvolvendo, intitulada A PERCEPÇÃO DOS IMPACTOS SOCIOAMBIENTAIS PROVOCADOS PELA CADEIA PRODUTIVA DE PETRÓLEO E GÁS NA BACIA DE CAMPOS. Sua aplicação é parte das atividades de investigação junto ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – Uenf.

Ressalto que seu nome não será divulgado; apenas eu terei conhecimento para registro da pesquisa. E toda nossa conversa e as perguntas que serão feitas estão associadas ao licenciamento ambiental federal das atividades de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos.

Bloco 1) Identificação do(a) entrevistado(a):

1. Nome:
2. Idade:
3. Gênero:
4. Estado civil:
5. Nível de formação/escolarização:
6. Qual a função que você exerce?
7. Há quantos anos você atua no licenciamento ambiental de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos? Apenas desempenhando essa função na empresa ou já atuou na equipe executora? Muda muito a visão do processo?
8. Gostaria de falar um pouco sobre sua atuação neste processo?

Bloco 2) Impactos e mitigação:

9. Como você vê os impactos socioambientais provocados pela cadeia produtiva de E&P de petróleo e gás?
10. Com a sua experiência como interlocutor(a) da empresa, com o órgão ambiental e com as comunidades, quais são as interferências que os impactos socioambientais provocam no cotidiano das comunidades?
11. Quais impactos socioambientais você observa na vida da população?
12. Você considera que as ações dos projetos de educação ambiental que a empresa desenvolve diminuem as interferências que você mencionou? Por quê?
13. Você acha que as ações dos projetos de educação ambiental que a empresa desenvolve potencializam as vocações e formações de redes das comunidades? Por quê?
14. Considera que o atual modelo metodológico para a mitigação de impactos socioambientais precisa de alteração? Sim ou não?
15. Se sim, qual e por quê?
16. Qual a sua análise sobre o papel da CGMAC, as empresas operadoras e a comunidade afetada no processo do licenciamento de E&P de petróleo e gás?
17. Você interpreta a palavra impacto como algo negativo ou positivo?
18. Quais impactos socioambientais você observa na vida da população?

19. Qual seria a melhor forma de reverter os impactos negativos?

ROTEIRO APLICADO AOS FISCAIS DO IBAMA

Esta entrevista é parte do conjunto de instrumentos metodológicos da pesquisa que estou desenvolvendo para a obtenção do título de Mestre do Programa de Pós-Graduação em Políticas Sociais, da Universidade Estadual Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF. Além do(a) senhor(a), conversarei com algumas pessoas da comunidade e das empresas operadoras de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos, para que a pesquisa tenha a visão de várias pessoas e instituições.

1. Qual seu nome e qual função você exerce?
2. Há quantos anos você atua no licenciamento ambiental de E&P de petróleo e gás na Bacia de Campos? Apenas no Ibama?
3. Gostaria de falar um pouco sobre sua atuação neste processo?
4. Como você vê os impactos socioambientais provocados pela cadeia produtiva de E&P de petróleo e gás?
5. Com a sua experiência como fiscalizador(a), quais são as interferências que os impactos socioambientais provocam no cotidiano das comunidades?
6. Quais impactos socioambientais você observa na vida da população?
7. Você considera que as ações dos projetos de educação ambiental que estão atualmente em desenvolvimento diminuem as interferências que você mencionou? Por quê?
8. Considera que o atual modelo metodológico para a mitigação de impactos socioambientais precisa de alteração? Se sim, qual e por quê?
9. Qual a sua análise sobre o papel da CGMAC, as empresas operadoras e a comunidade afetada no processo do licenciamento de E&P de petróleo e gás?
10. Qual seria a melhor forma de reverter os impactos negativos?