



# **PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DAS ATIVIDADES DE E&P DE PETRÓLEO NA BACIA DE CAMPOS (RJ)**

**Marina Barroso Goulart**  
UFF

**Sergio Pinto Amaral**  
UFF

## **Resumo**

*Este artigo discute o papel e a participação social na gestão ambiental dentro do processo de licenciamento das atividades de exploração e produção de petróleo e gás desenvolvidas no ambiente off-shore na Bacia de Campos. O trabalho se propõe a contextualizar o instrumento de licenciamento ambiental da Política Nacional do Meio Ambiente, os procedimentos de licenciamento específicos para esta atividade, além de identificar fatores que contribuam para participação social nas audiências públicas. A participação social no processo de licenciamento é caracterizada com pouca efetividade devido a dificuldades relacionadas à comunicação da informação ambiental e à conscientização do papel social. Nesse sentido, a Educação e a Comunicação Ambiental foram identificadas como instrumentos chaves que podem contribuir para o fortalecimento da consciência política, para a minimização da manipulação de informações, para fomentar a discussão qualificada e o comprometimento em decisões que tragam benefícios coletivos.*

*Palavras-chaves: Participação Social; Licenciamento Ambiental; Audiência Pública.*

## 1. INTRODUÇÃO

O impacto ambiental causado pela exploração de recursos naturais não é um questão recente, o conhecimento histórico e geográfico pode ajudar a contextualizar o processo de colonização do Brasil e a forma como foi explorada madeira, matriz energética que ainda aparece de forma significativa na lista de matéria prima exportada pelo Brasil. O crescimento econômico e industrial em países em desenvolvimento continuou ocorrendo de forma degradadora e poluidora baseado na exportação de produtos primários, extraídos sem preocupação com a saúde, segurança e sustentabilidade ambiental. Assegurar o monopólio sobre a matéria-prima era a principal preocupação estratégica. Esse processo de industrialização frenética trouxe consigo os impactos de dimensões globais que posteriormente comprovaram a relação de acidente industrial e impacto ambiental. O que pôde evidenciar isso foram os acidentes industriais ampliados ocorridos na década de 80 como, o vazamento de gás isocianato de metila na fábrica de pesticidas da *Union Carbide* em Bhopal, Índia (1984), o acidente nuclear de Chernobyl (1986), o acidente com um petroleiro da Exxon Vadez, no Alasca (1989) dentre outros que levaram a vida de milhares de pessoas e alertaram ao mundo sobre impactos que ultrapassam gerações e as barreiras geográficas dos empreendimentos.

No processo de desenvolvimento não se pensou nos impactos socioambientais e sim na fragmentação da natureza de acordo com a utilização de seus recursos naturais. Os processos urbanos se alimentam da superexploração dos recursos naturais e da destruturação do ambiente natural. De acordo com Leff (2001) o desenvolvimento humano está associado pelos homens, apenas ao crescimento econômico. Neste sentido MORIN (1999) complementa o argumento de LEFF quando afirma que a missão do homem não é mais de conquistar o mundo como acreditava Descartes, Bacon e Marx, mas sim de civilizar o pequeno planeta em que vivemos, ou seja, fala-se aqui de um progresso não apenas econômico, mas cultural.

Na atualidade, percebe-se maior preocupação e pressão popular para a proteção e conservação ambiental no processo de implantação de atividades industriais. Nesta nova concepção ainda existem dificuldades na implementação de políticas ambientais, que estejam realmente, preocupadas em assegurar a sustentabilidade na utilização de recursos naturais.

Isto se deve ao fato de que o consumo dos recursos naturais está vinculado ao padrão de desenvolvimento, ou seja, a matriz capitalista que visa exclusivamente o lucro.

## **1.1. GESTÃO AMBIENTAL PARTICIPATIVA**

Neste contexto a Gestão Ambiental representa uma ferramenta estratégica de desenvolvimento a longo prazo, respeitando os limites do ambiente com o uso racional e sustentável dos recursos ambientais. Segundo Quintas (2002), gestão ambiental é um processo de mediação de interesses e conflitos entre atores sociais que possuem interesses distintos, mas que agem sobre o meio físico-natural. O Poder Público é o principal mediador deste processo promovendo o ordenamento e o controle dos usos dos recursos ambientais. No entanto, as decisões tomadas por representantes do Estado não são neutras e podem representar benefícios para uns e prejuízos para outros. O autor coloca a importância de se praticar a gestão ambiental participativa para promover a avaliação dos custos e benefícios de forma transparente, fornecendo condições para que as pessoas possam intervir em processos decisórios que implicam na alteração da qualidade ambiental. Sua aplicação exige mudanças nas relações e nas posturas dos atores sociais envolvidos (empresa, sociedade e estado) na preservação ambiental, e isso representa um desafio no processo político, social e econômico. Na visão do autor é de forma participativa que os interessados devem deliberar sobre o futuro comum com vistas ao aprimoramento dos pressupostos da transparência.

A gestão ambiental pode ser pública ou privada, a pública é exercida pelo Estado que adota um conjunto de instrumentos, mecanismos, práticas e ações, prevendo a participação de diferentes atores sociais na proteção do meio ambiente. A empresarial, por sua vez, trata-se do gerenciamento das questões ambientais pelas empresas, cumprindo os requisitos legais e podendo adotar medidas ambientais de caráter pro-ativo, ou seja, que vão além do cumprimento legal. Cabe ao poder público estabelecer condições e limites para o exercício de determinadas atividades de empresas que utilizam recursos ambientais e são consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras.

## **1.2. LICENCIAMENTO AMBIENTAL DE E&P DE PETRÓLEO E GÁS**

Um dos instrumentos de gestão da Política Nacional do Meio Ambiente - PNMA, criada em 31 de agosto de 1981 que estabelece limites para o exercício de atividades com potencial para causar impacto é o licenciamento ambiental. O processo de licenciamento ambiental das atividades marítimas da indústria do petróleo, ou seja, *off-shore* é gerenciado pelo IBAMA, por meio da Coordenação e Gestão de Petróleo e Gás – CGPEG. Os procedimentos específicos do licenciamento das atividades de levantamento de dados sísmicos, exploração, perfuração, produção para pesquisa e produção de petróleo e gás natural são descritos e regulamentados pela Resolução CONAMA N°. 023, de 07 de dezembro de 1994. De acordo com esta resolução as atividades de exploração e lavra de jazidas de combustíveis líquidos e gás natural são as de perfuração de poços para identificação das jazidas e suas extensões, produção para pesquisa sobre a viabilidade econômica e produção efetiva para fins comerciais. Os prazos de análise, e de validade das licenças são definidos com base na Resolução CONAMA N°. 237/97, bem como seguindo critérios definidos pela citada Coordenação do IBAMA que podem ser diferenciados em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento submetido ao processo de licenciamento. De maneira geral, o órgão ambiental elabora um Termo de Referência – TR no intuito de orientar a elaboração do estudo ambiental. O desenvolvimento do estudo difere de acordo com a atividade e sua respectiva licença que integra o processo de licenciamento ambiental. A licença trata-se de um ato definitivo, ou seja, sem necessidade de renovação. Já a autorização é uma concessão por tempo determinado. Tendo em vista que a Administração Pública pode intervir na renovação e revisão para controlar a atividade licenciada, Machado (2008) argumenta que o sistema de licenciamento ambiental é feito por autorizações, embora o termo licença seja utilizado em leis e resoluções que abordam este tema.

De acordo com a Resolução N°. 023/94 o processo de licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção de petróleo e gás englobam uma série de “licenças” e estudos submetidos a aprovação do órgão ambiental para autorização da atividade. As licenças, os respectivos estudos e atividades foram listados no quadro 1.

O órgão ambiental em diversos casos adota como referência a Resolução 237/97 que, embora não seja específica para licenciamento de atividades de petróleo, exige o EIA/RIMA. Conforme descrito no Quadro 1, a Resolução N°. 023/94 pode exigir outros tipos de estudos ambientais que não seja necessariamente o EIA. De acordo com o artigo 36 da lei N°. 9.985, de julho de 2000 do Sistema Nacional de Conservação – SNUC, o empreendedor é obrigado a

apoiar implantação de unidade de conservação para os licenciamentos de empreendimentos considerados de significativo impacto com fundamento no EIA/RIMA.

**Quadro 1: licenças para a atividade de Exploração e Produção de Petróleo.**

Licença	Estudo	Atividade
Licença prévia de perfuração (LPper)	Relatório de Controle Ambiental – RCA	Perfuração
Licença prévia de produção para pesquisa (LPpro)	Estudo de Viabilidade Ambiental – EVA	Produção para pesquisa da viabilidade econômica da jazida
Licença de instalação (LI)	Estudo de Impacto Ambiental - EIA ou Relatório de Avaliação Ambiental - RAA	Instalação das unidades e sistemas necessários à produção e ao escoamento
Licença de Operação (LO)	Projeto de Controle Ambiental - PCA	Operação do empreendimento ou das unidades

**Fonte:** Elaboração Própria com base na Resolução CONAMA N°. 023/94.

A Resolução CONAMA N°. 237/97 engloba as seguintes licenças: Licença Prévia (LP) para a fase do planejamento do empreendimento ou atividade aprovando sua localização e concepção; Licença de Instalação (LI) para a fase de instalação do empreendimento ou atividade, incluindo as medidas de controle ambiental e condicionantes; Licença de Operação (LO) para a fase de operação da atividade ou empreendimento, após a verificação do efetivo cumprimento do que consta das licenças anteriores, com as medidas de controle ambiental e condicionantes para a operação.

### 1.3. ESTUDOS AMBIENTAIS

Outro instrumento descrito na PNMA/81 é a avaliação de impacto ambiental - AIA, exigida no processo de licenciamento ambiental com objetivo antever as conseqüências futuras das decisões tomadas na atualidade. É utilizada para descrever os impactos ambientais decorrentes de projetos de engenharia, de obras ou atividades humanas quaisquer, incluindo tanto impactos causados pelos processos produtivos, como aqueles decorrentes dos produtos da atividade. Sua sistematização ocorreu nos Estados Unidos em decorrência da *National Environmental Policy Act* – NEPA, ou seja, da Política Nacional do Meio Ambiente dos Estados Unidos, aprovada em 1969. Isto assegurava a utilização sistemática e interdisciplinar do uso integrado das ciências naturais e sociais e das artes de planejamento ambiental nas tomadas de decisão que poderiam gerar um impacto sobre o ambiente humano. A AIA vem

sendo utilizada para descrever os impactos ambientais decorrentes de projetos de engenharia, de obras ou atividades humanas quaisquer incluindo tanto os impactos causados pelos processos produtivos como aqueles decorrentes dos produtos dessa atividade. De acordo com Sánchez (2008) ela nasceu de um processo político que almejava atender uma demanda social. Dentre as razões da difusão Internacional o autor cita, o estilo de desenvolvimento adotado que possui formas semelhantes de degradação, a adoção do instrumento pelas agências bilaterais de fomento ao desenvolvimento, assim como, as agências multilaterais que são os bancos de desenvolvimento - Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento. O Banco Mundial teve um papel importante, na medida em que, movimentava bilhões por ano em projetos. Os primeiros estudos de impacto ambiental no Brasil o foram para projetos financiados em parte pelo Banco Mundial, como as barragens de Sobradinho (no rio São Francisco, em 1972) e Tucuruí, (no Rio Tocantins, em 1977) um ano após o início da construção da barragem. O Banco utilizou os estudos ambientais para decidir os critérios e condições de empréstimos. Outras formas de inserção da AIA aconteceram nos Acordos Internacionais; Tratados; Declarações; Convenções e Conferências. Cada vez mais a AIA vem atender de forma voluntária ou obrigatória as necessidades de estabelecer mecanismos de controle social e de decisão participativa acerca dos projetos e iniciativas de desenvolvimento econômico. As principais evoluções da AIA devem-se as disciplinas envolvidas naturais e sociais, área de intervenção do projeto, diagnóstico e previsão dos impactos, gestão dos impactos adversos e benéficos, prevenção e acompanhamento, facilitação do acesso e utilização de linguagem mais acessível. Segundo o autor, sua execução pode representar uma evolução no tratamento da questão econômica, social e cultural fomentando atenção às relações sociais. Embora tenha sido descrita na PNMA em seu artigo 9º, este instrumento só se efetivou no processo de licenciamento ambiental nacional, com a Resolução CONAMA 001/86 e CONAMA 237/97, por meio do Estudo de Impacto Ambiental - EIA.

O EIA consiste na elaboração de diagnóstico ambiental da área de influência da atividade do empreendimento que subsidia a elaboração da AIA, que por sua vez, tem sido apresentada em EIA's como o capítulo que contém informações para a análise e prevenção dos impactos ambientais. O conteúdo mínimo do estudo foi definido na Resolução CONAMA Nº. 001/86 e deve conter: a caracterização da situação ambiental considerando o meio físico, biológico e socioeconômico, a análise dos impactos ambientais, medidas que minimizem os impactos negativos e um programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos

positivos e adversos. Na prática os estudos são diferenciados em função das peculiaridades da atividade ou empreendimento submetido ao processo de licenciamento. De maneira geral, o órgão ambiental responsável elabora um Termo de Referência – TR no intuito de orientar a elaboração do estudo. O TR tem como finalidade orientar o atendimento de critérios para elaboração de um estudo ambiental que trate das especificidades do projeto e das características e particularidades ambientais. “Espera-se que o TR seja sempre um documento diferenciado, não cabendo uma padronização de quesitos, senão com respeito a alguns poucos aspectos invariáveis, tais como caracterização do empreendimento e as diretrizes gerais dadas pela Resolução CONAMA Nº. 001/86”. (MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO, 2004).

O empreendedor, caso julgue necessário, pode se manifestar, solicitando ao órgão competente reunião para discussão e esclarecimento e ajustes do TR. O EIA precede a elaboração do Relatório de Impacto Ambiental - RIMA que reflete as conclusões do Estudo.

O RIMA trata-se de um documento elaborado com base nas informações do EIA. O seu conteúdo mínimo é definido na Resolução CONAMA Nº. 001/86 e deve conter: objetivos; justificativa do projeto; descrição do projeto e suas alternativas tecnológicas e locacionais; síntese do diagnóstico ambiental; descrição dos prováveis impactos com a caracterização da qualidade ambiental futura da área de influência, comparada as diferentes situações da adoção do projeto e suas alternativas e com a hipótese de sua não realização; as medidas mitigadoras; programa de acompanhamento e monitoramento dos impactos e recomendação quanto à alternativa mais favorável. De acordo com a Resolução 001/86 ele deve ser apresentado de forma objetiva e adequado à compreensão, com informações traduzidas em linguagem acessível e ilustradas, com o objetivo de facilitar o entendimento das vantagens, desvantagens e conseqüências do projeto. A comunicação dos estudos ambientais tem como objetivo, transmitir informação sobre a viabilidade do empreendimento proposto as partes interessadas, cada um com interesses distintos no estudo. Esta é uma tarefa complexa para o relator e redator do estudo, devido a multiplicidade de leitores. A apresentação do EIA/RIMA tem o intuito de facilitar a discussão pública, por isso, deve buscar o esclarecimento e compreensão com utilização de linguagem simples. Um estudo bem descrito e apresentado facilita a compreensão e pode evitar a realização de estudos complementares. As conclusões do estudo podem ser contestadas principalmente se não estiverem bem fundamentadas, assim como, as medidas mitigadoras e/ou compensatórias podem ser vistas como insuficientes. Desta forma, o conhecimento prévio sobre as partes interessadas pode auxiliar os redatores do estudo. Outro fator relevante que deve ser levado em consideração na elaboração do estudo é o

conhecimento empírico dos moradores, que muitas das vezes, pode ser mais profundo do que o dos consultores que elaboram os estudos.

As dificuldades na elaboração do estudo e em sua transmissão se baseiam na complexidade do conteúdo de natureza científica, jurídica, empresarial e política. No entanto, existem algumas formas que podem auxiliar a apresentação final do estudo como (1) primar pela integração final do estudo elaborado por equipe multidisciplinar, assim como, na sua organização estrutural e diagramação facilitando a localização de informações relevantes (2) contratar profissionais experientes e qualificados para elaboração dos estudos (3) zelar pela imparcialidade na elaboração do estudo, apresentação não pode ser confundida com *marketing* (4) planejar a elaboração do estudo em prazo exequível contribuindo para a qualidade do mesmo (5) utilizar figuras, imagens ou fotos com qualidade e boa resolução, além de numerar e descrever a legenda adequadamente (6) citar todas referencias utilizadas (7) evitar a utilização de siglas e quando for utilizar explica-las (8) explicar os termos menos usuais (9) utilizar mapas com boa resolução, identificação, coordenadas e escalas (10) Ater as informações mais necessárias e colocar os detalhes em anexo (SANCHEZ, 2008). Todos estes elementos fortalecem a necessidade de atenção e dedicação na redação final do material a ser apresentado, com objetivo de torná-lo mais compreensível. A comunicação deve se ater na exposição das intenções do proponente do projeto; objetivos; características e alternativas; as justificativas para a alternativa escolhida; localização; condições ambientais da área que poderá ser afetada; os impactos adversos e positivos e as medidas que podem ser tomadas para minimizar ou compensar os impactos adversos. O Quadro 2 adaptado de PAGE E SKINNER<sup>1</sup> citado por Sánchez (2008), apresenta a classificação, de 5 grupos principais de leitores dos estudos ambientais e os respectivos pontos de vista.

O processo de licenciamento ambiental envolve o empreendedor, segmentos da sociedade possivelmente afetados pelas atividades do empreendedor e o Estado representado pelo órgão público ambiental responsável pelo licenciamento. Neste trabalho pretende-se apresentar uma revisão da literatura sobre o papel e a participação social na gestão ambiental dentro do processo de licenciamento das atividades de E&P de petróleo e gás *off-shore* desenvolvidas na Bacia de Campos. Partindo do pressuposto argumentado por Antunes (2003) de que a participação pública pode contribuir de forma significativa na gestão dos recursos

---

<sup>1</sup> PAGE, J.M.;SKINNER, NT. *Writing user-friendly environmental impact documentation*. Trabalho não publicado, apresentado na XV Conferência Anual da IAIA – *International Association for Impacto Assesment* - Quebec, Canadá, jun. 1994.

naturais encorajando o desenvolvimento de políticas mais justas nas quais todos os setores participem.

**Quadro 2: Principais Leitores dos estudos Ambientais, quadro adaptado.**

CARACTERÍSTICAS PRINCIPAIS LEITORES DOS ESTUDOS AMBIENTAIS					
Ponto de Vista	Analista Técnico	Grupos de Interesse	Público	Administrador do Processo	Tomador de decisão
Perspectiva	Profissional	Social, Pública	Pessoal, particular	Atendimento a procedimentos	Política
Base de conhecimento	Formação acadêmica e experiência profissional	Experiência profissional	Conhecimento empírico local	Leis, regulamentos, direito administrativo	Desejo de seus eleitores ou interesses de seus superiores
Objetivos	Verificar se as questões relativas à especialidade foram tratadas adequadamente	Apoiar ou contestar o projeto	Apoiar ou contestar o projeto e preparar-se para a situação futura	Garantir o cumprimento da lei e do processo	Escolher entre as alternativas
Necessidades de informação	Métodos, hipóteses assumidas, fundamentos das conclusões	Impactos sobre interesses específicos	Impactos sobre seus interesses e modo de vida	Alternativas consideradas, impactos mais significativos	Implicações de ordem política, social, econômica e ambiental
Interesse por detalhes	Muito Alta	Alta e média	Pequena	Média	Baixa

Fonte: PAGE, J.M.;SKINNER (1994 *apud* SANCHEZ, 2008).

## 1.4. FORMULAÇÃO DA SITUAÇÃO - PROBLEMA

Um espaço oficial no processo de licenciamento ambiental que possibilita a participação social é a audiência pública, prevista na Resolução CONAMA N°. 009/87. A audiência tem como objetivo, expor aos interessados, o conteúdo do EIA e do seu referido RIMA, documentos que devem servir de subsídio para discussão pública. A participação da sociedade nos processos de licenciamento ambiental se constitui em uma ferramenta democrática que pode substanciar a tomada de decisão do Poder Público na análise de processos ambientais. As informações fornecidas pela comunidade, possivelmente afetada, podem influenciar o Poder Público no deferimento, indeferimento ou quando necessário, na exigência de estudos complementares para concessão de licença ambiental de atividades de empreendimentos potencialmente causadores de danos ambientais. A audiência pública é fundamental no processo de avaliação dos impactos ambientais, pois tem o papel de esclarecer dúvidas e recolher dos presentes as respectivas críticas e sugestões. Dessa forma, a

audiência se caracteriza como uma forma de consultar as partes interessadas pela atividade submetida ao processo de licenciamento, sendo de interesse de uma administração pública transparente, que ocorra o repasse de informações e considerações pertinentes por parte da comunidade. A abertura de um processo que intervém em um bem comum dá um caráter público e torna mais transparente o processo analisado o que de certa forma, resguarda as partes envolvidas no processo, substancia a tomada de decisão com as colocações dos interessados e transparece as responsabilidades das partes envolvidas, legitimando esta fase do processo de licenciamento. Nesta etapa, a empresa fornece informações sobre a viabilidade ambiental da atividade. A comunicação, ou seja, a transmissão das informações deve primar pela veracidade e buscar alcançar a compreensão do heterogêneo público alvo da audiência. Cabe ao órgão público gerir este processo e fazer com que as considerações colocadas pelo público, quando pertinentes, sejam agregadas e se necessário, orientem mudanças na proposta ou nas medidas mitigadoras e/ou compensatórias contribuindo para minimizar os impactos. Para Sanchez (2008) as decisões acerca da viabilidade ambiental são públicas pelo fato de que, os empreendimentos que têm o potencial de causar impactos, usualmente utilizam recursos naturais que pertencem à coletividade. Por isso, é fundamental que a sociedade entenda a importância de sua participação, seja estimulada e tenha interesse de se envolver, cada vez mais, nas decisões de interesse coletivo para que se estabeleça um canal de comunicação de mão dupla efetivo, tanto de quem passa a informação como de quem a recebe e faz considerações.

De acordo com Uema (2003) esta conquista de democratização no processo de gestão ambiental tem se caracterizado com pouca efetividade nas audiências públicas no processo de licenciamento ambiental. Neste trabalho pretende-se aprofundar o tema abordado por Uema (2003), com foco no licenciamento ambiental de atividade de exploração e produção de petróleo e gás no contexto *off-shore* na Bacia de Campos, Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro.

Neste contexto, foi formulado o problema da pesquisa de discutir como pode ser mais efetiva a participação das comunidades nas audiências públicas nos processos de licenciamento ambiental das atividades de exploração e produção *off-shore* desenvolvidas na Bacia de Campos.

## 1.5. OBJETIVOS

O objetivo geral do artigo é apresentar uma visão sobre o papel e a participação social na gestão ambiental dentro do processo de licenciamento das atividades de E&P de petróleo e gás *off-shore* desenvolvidas na Bacia de Campos.

### 1.5.1. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Contextualizar a gestão ambiental e o instrumento de licenciamento ambiental da Política Nacional de Meio Ambiente – PNMA.
- Identificar fatores gerais, com base na literatura, que contribuam para participação da sociedade nas audiências públicas dentro do processo do licenciamento das atividades de E&P de petróleo e gás *off-shore* na Bacia de Campos.

## 2. MÉTODOS

Métodos de procedimento segundo os autores MARCONI e LAKATOS (2007) representam etapas mais concretas da investigação na área das ciências sociais. Dentre os métodos histórico, comparativo, monográfico, estatístico, tipológico, funcionalista, estruturalista; optou-se pelo método funcionalista. Esta escolha deve-se ao fato de que este método estuda a sociedade do ponto de vista da função de suas unidades. Dessa forma, ao se propor analisar o papel da sociedade se almeja compreender sua atuação na gestão dos impactos ambientais das atividades de exploração e produção de petróleo e gás *off-shore* desenvolvidas na Bacia de Campos.

### 2.1. OS TIPOS DE PESQUISA

Existem várias taxionomias de tipos de pesquisa, VERGARA (2007) propõe dois critérios básicos quanto aos fins e quanto aos meios. Sendo assim quanto aos fins uma pesquisa pode ser: exploratória, descritiva, explicativa, metodológica, aplicada e intervencionista. Quanto aos meios de investigação uma pesquisa pode ser: de campo, de laboratório, documental, bibliográfica, experimental, *ex post facto*, participante, pesquisa-ação e estudos de caso.

Os tipos de pesquisa não são excludentes permitindo a identificação de mais de um tipo de pesquisa em uma investigação específica.

Quanto aos fins a presente pesquisa pode ser entendida como descritiva, pois expõe características de processos de licenciamento ambiental *off-shore* e explicativa pois visa esclarecer quais fatores contribuem, de alguma forma para ocorrência de um determinado fenômeno. Quanto aos meios a pesquisa pode ser entendida como bibliográfica, porque, para a elaboração da fundamentação teórica, foram investigados fontes primárias e secundárias com base em: material publicado em livros, revistas, jornais, redes eletrônicas relacionadas ao tema da pesquisa. Além de Pesquisa documental, pois utiliza documentos conservados no interior de órgãos públicos e privados ou com pessoas.

### **3. DISCUSSÃO E RESULTADOS**

#### **3.1. PARTICIPAÇÃO SOCIAL NO LICENCIAMENTO AMBIENTAL**

A Constituição Federal de 88, em seu artigo 225 convoca a sociedade quando impõe a coletividade o dever de defender o meio ambiente e preservá-lo para as presentes e futuras gerações. Neste contexto, o Licenciamento Ambiental instrumento da PNMA pode representar um mecanismo de controle dos processos de utilização dos recursos naturais por parte dos Estados e garantir a eficácia das intervenções e que não pode prescindir do envolvimento das comunidades direta e indiretamente afetadas<sup>2</sup> pelos empreendimentos propostos. Para tanto se torna necessário à construção de mecanismos políticos e instrumentos legais que fomentem a participação popular. (UEMA, 2006)

De acordo com a pesquisa realizada por Assunção (2006), o licenciamento ambiental é um dos mais importantes e polêmicos instrumentos da Política Ambiental. A autora coloca que os defensores deste instrumento “buscam consolidar os espaços de participação da sociedade”. Sua pesquisa abordou os momentos do processo do licenciamento que registram a participação social e como a participação pode fortalecer este instrumento. Este estudo foi

---

<sup>2</sup> A área de influência direta – AID - corresponde ao raio de 500 metros, em torno da unidade. São considerados como área de influência indireta – AII – sobre o meio socioeconômico, os municípios cujas atividades principalmente pesqueiras ou turísticas possam ser afetadas pela área de exclusão estabelecida em torno das atividades alvo do licenciamento ou pelo trânsito de embarcações de apoio. Também considera-se como AII decorrente de um acidente com vazamento de grandes proporções da unidade, a região marítima potencialmente atingida pela deriva do óleo vazado, assim como os municípios cujas atividades marítimas pudessem ser impactadas por essa deriva. (RIMA - DEVON, 2006)

realizado utilizando especificamente o processo de licenciamento ambiental da Bahia. Seus resultados confirmam que “a sociedade, apesar de vários fatores que impedem sua efetiva participação no processo do licenciamento, tem papel primordial na implementação desse instrumento, e que, portanto, o processo participativo deve ser objeto de aprimoramento”.

### **3.2. IMPACTOS SOCIAIS DA ATIVIDADE DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO**

De acordo com o Projeto CTPETRO<sup>3</sup> apesar da renda gerada pela produção de petróleo e gás representar parte substancial do Produto Interno Bruto – PIB, os recursos não são bem aplicados. Alertando ainda que decisões erradas tomadas no período de abundância de recursos podem ser muito difíceis de serem corrigidas na escassez.

No contexto mundial, o trabalho cita um exemplo de aproveitamento das oportunidades geradas pela exploração de petróleo na região de Aberdeen na Escócia, onde ocorreu um direcionamento dos investimentos das empresas petrolíferas e do governo para que com o fim do ciclo do petróleo as empresas dominassem tecnologias que poderiam ser fornecidas para outros setores. O exemplo negativo mencionado neste trabalho refere-se à região de Lagos, Nigéria onde os efeitos sociais negativos sobrepuseram aos benefícios conquistados e as culturas locais foram ignoradas durante o processo de exploração.

Na região Norte Fluminense, mesmo o impacto positivo de geração de empregos, não é percebido pela comunidade, devido à carência de mão de obra local especializada causando um sub-aproveitamento local das oportunidades de emprego. Soma-se a isto uma explosão urbana, especulação imobiliária nas áreas nobres, loteamentos clandestinos, invasões, favelização, pressão contínua sobre os serviços públicos e a falta de um planejamento estratégico na aplicação dos *royalties* para as gerações que não desfrutarão deste recurso. A equipe que elaborou este trabalho sugeriu uma proposta de ordenamento do processo de crescimento urbano forçando investimentos que gerem benefícios sociais permanentes que

---

<sup>3</sup> O Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo e Gás Natural - CTPETRO, desenvolveu por meio do “Projeto CTPETRO - Tendências Tecnológicas” uma série de dezesseis notas técnicas – NT com contribuições especificamente para o setor de óleo e gás - O&G. Reportaremos a NT13 relativa aos impactos sociais da atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Baixadas Litorâneas e Norte Fluminense. O

preparem o bem-estar das futuras gerações, que não terão a riqueza do petróleo para explorar. Além disso, propõe a criação de um centro regional de planejamento viabilizado por meio de instituições de pesquisa e ensino da região. Ainda descreve que para que o centro seja permanente e institucional é relevante que a vontade política para produzir o bem comum seja concebida da pressão exercida pela consciência política da população, construída por meio da educação e informação.

### 3.3. SERVIÇOS DE INTERESSE SOCIAL

A sociedade tem sua cota de responsabilidade na efetivação dos direitos confirmando a atuação na parceria entre Estado, Sociedade e Empresa. O Estado não consegue realizar todas as ações com agilidade e eficiência, por isso convoca a sociedade e o terceiro setor a auxiliá-lo sem, contudo abrir mão dos seus deveres constitucionais. O terceiro setor é representado por pessoas físicas e por pessoas jurídicas sem finalidade lucrativa, que visa à produção de bens e serviços de interesse público. O terceiro setor compreende as associações, fundações, organizações não governamentais – ONG's, setor voluntário, e as organizações da sociedade civil de interesse público. Seu papel de preservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado apesar de fundamental não é obrigatório, ou seja, é facultativo. De acordo com Laurindo (2006) os serviços prestados pela iniciativa privada se enquadram na definição de serviços de interesse social ou de utilidade pública. Podem ser prestados por Organizações Sociais – OS que de acordo com a art.1º da lei 9.637 de 1998, possui qualificação específica concedida pelo Poder Público de forma discricionária (praticado com liberdade de escolha de seu conteúdo) a entidades sem finalidade lucrativa persecutórias de atividades arroladas na lei (ensino, pesquisa científica, desenvolvimento tecnológico, proteção do meio ambiente, a cultura e a saúde). Ou por Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP, que pelo art. 2º da lei 9790 de 1999 são definidas como entidades que promovem serviços de interesse social, cultural, serviços gratuitos de educação, saúde, na difusão de valores como ética, paz, cidadania. Suas ações são mais ampliadas que as OS, diferentemente da OS a concessão do título de OSCIP é vinculada, ou seja, não há discricionariedade.

*A lei 9.637/98 (Lei das Organizações Sociais – OS) e a lei 9.790/99 (Lei das Organizações da Sociedade Civil de Interesse Público – OSCIP) são marcos legais do Terceiro Setor. Por meio dessas leis foi possível concretizar a aproximação entre Estado e sociedade [...] (LAURINDO 2006).*

Soma-se a isto o fato de que as organizações da sociedade civil encontram-se mais próximas da realidade da comunidade e isso pode ajudar a refletir melhor seus anseios. Estes instrumentos podem auxiliar o ingresso à participação social nas questões políticas, econômicas e ambientais. Os instrumentos fornecem condições, possibilitam a participação, por meio de instrumentos jurídicos, no entanto é necessário mais do que isso é preciso que a sociedade entenda a importância de sua participação, seja estimulada e tenha interesse de se envolver cada vez mais nas decisões de interesse coletivo.

A educação visa o desenvolvimento, ou seja, um preparo para a efetiva participação cidadã. “Ser cidadão é sair de sua vida meramente privada e interessar-se pela sociedade de que faz parte e ter direitos e deveres para nela influenciar e decidir” MACHADO (2007). Desta forma, a sociedade divide com o Estado o papel de defesa do meio ambiente.

O controle popular da administração pública também pode ser exercido por meio do Poder Judiciário com a ação popular e a ação civil pública. O art. 5º, LXXIII da CF/88 concede a qualquer cidadão a legitimidade para propor ação popular que vise a anular, dentre outros, ato lesivo ao meio ambiente. Segundo MALHEIROS (1996) no Brasil a participação popular no controle ambiental é incipiente, isso pode ser constatado pelo número reduzido de ações de defesa ambiental propostas pela sociedade, na grande maioria das vezes é o Ministério Público o autor da iniciativa. Este problema pode estar relacionado ao desconhecimento do sistema constitucional legal a que são submetidos.

### **3.4. PARTICIPAÇÃO CIDADÃ**

A Participação Cidadã é uma forma de expressão pública, ela pode ocorrer com manifestações públicas, abaixo-assinados ou de acordo com Sanchez (2008) na forma de manifestação sob convite, onde as opiniões são expostas, registradas e debatidas seguindo regras previamente estabelecidas.

A participação também é uma forma de dar transparência a processos de interesse público e promover a análise e validação democrática evitando mascarar processos de interesse público como aqueles que envolvem o licenciamento de atividades ou empreendimentos que utilizam recursos ambientais e são considerados efetiva e potencialmente poluidores. A participação pode ser exercida pelos cidadãos conscientes de seu papel. Para sua efetivação é necessário à inclusão dos excluídos nos processos políticos,

econômicos e ambientais, a integração da sociedade na tomada das decisões de interesse público. “Tal equidade seria facilitada por sistemas políticos que assegurassem a participação efetiva dos cidadãos na tomada de decisões e por processos mais democráticos na tomada de decisões em âmbito internacional”. (Nosso Futuro Comum, 1991).

De acordo com Galante (2006) a perspectiva é de estarmos preparando para um futuro melhor, onde as decisões públicas partilhadas serão legitimadas com menos resistência e efetivadas com um empenho muito maior. Alguns autores criticam a difusão da participação alegando a perda da eficiência administrativa, resultado de tramitações mais demoradas e burocráticas. No entanto a sociedade está se organizando num processo evolutivo na busca pela satisfação coletiva. Para sua efetivação é necessário que haja a redistribuição de poder para definição conjunta das prioridades na alocação de recursos. “A participação sem redistribuição de poder permite aqueles que têm poder de decisão argumentar que todos os lados foram ouvidos, mas beneficiar apenas alguns”. É chamada “participação vazia” que apenas mantém os *status quo*. (ARNSTEIN, 1969).

A autora divide em oito (oito) níveis a participação e “não-participação”, dispostos em forma de uma escada onde cada degrau corresponde ao nível de poder do cidadão em decidir, conforme figura 1. Os primeiros degraus 1 (um) e 2 (dois) representam a substituição da “genuína participação” e tem o objetivo de que tomadores de decisão possam curar ou educar os participantes. Têm sido utilizados quando lideranças das comunidades são convidadas para serem membros de comitês ou conselhos consultivos para aprovar ações por meio de persuasão ou manipulação. Servem apenas para constar que pessoas da base estão envolvidas em algum programa que muitas das vezes nem foi discutido com o povo. No degrau 2 (dois) da Terapia o foco está em curar as pessoas de suas “patologias” e não de mudar o racismo e violência que originou suas “patologias”. Os degraus 3 (três) e 4 (quatro) avançam para concessão limitada de poder à medida que escutam os “sem nada”. Nestes níveis não há continuidade ou garantia de mudança no *status quo*. No entanto pode ser encarado como o início da participação à medida que os cidadãos são informados de seus direitos e responsabilidades. Infelizmente muitos espaços de consulta pública como audiências públicas podem ser utilizados apenas para validação de projetos sem uma efetiva consulta a comunidade. O degrau 5 (cinco), de Pacificação permite aos “sem nada” aconselhar e influenciar os poderosos, mas ainda sem direito de tomada de decisão, ou seja, serve para acalmar os ânimos. Por isso a importância da organização das comunidades com representantes que genuinamente consigam refletir os pontos de vista da comunidade para que

possam definir suas prioridades e permitir o “acesso ao processo de tomada de decisão”. O nível 6 (seis) da escada permite ao cidadão negociar de “igual para igual” com os que tradicionalmente detêm o poder, efetivamente ocorre uma redistribuição do poder decisório com os moradores. Subindo a escada o nível 7 (sete) e 8 (oito) o cidadão detêm a maioria dos fóruns de tomada de decisão. Pode representar cidadãos assumindo poder deliberativo em um determinado plano ou programa. Isto significa assumir responsabilidades pela definição de ações nas comunidades. Dessa forma os degraus representam graus diferentes de participação.

**Figura 1: oito degraus da escada da participação cidadã**

8	Controle cidadão	Níveis de poder cidadão
7	Delegação de poder	
6	Parceria	
5	Pacificação	Níveis de concessão mínima de poder
4	Consulta	
3	Informação	
2	Terapia	Não-participação
1	Manipulação	

Fonte: ARNSTEIN (1969).

A participação pode ser incentivada por meio de programas ou projetos de educação ambiental para isso foi elaborado um documento embasador para elaboração do Programa de Educação Ambiental no licenciamento ambiental. O Programa trata-se de uma das medidas mitigadoras, condicionante de licenciamento ambiental executada pela empresa e gerida e fiscalizada pelo órgão ambiental. Segundo o documento quando se refere ao papel social, os Programas devem contemplar “ações definidas em conjunto com as populações atingidas e os trabalhadores implicados, devendo proporcionar condições às pessoas, grupos ou segmentos sociais das áreas por eles abrangidas, para participar de modo qualificado na prevenção dos riscos e danos ambientais, decorrentes da existência do empreendimento”. Este assunto é tratado em documentos da coleção “Pensando e Praticando a Educação Ambiental” produzidos pela equipe de Educação Ambiental do IBAMA. O tema é abordado na Política Nacional de Educação Ambiental - PNEA, instituída pela lei 9.795, de abril de 1999 que dispõe sobre a Educação Ambiental e que pode ser entendida como processo de construção de valores sociais, conhecimentos, habilidades, atitudes e competências voltadas para a conservação do meio ambiente com objetivo de capacitar para participação efetiva na defesa do meio ambiente.

### 3.5. INFORMAÇÃO AMBIENTAL

A informação pode ser definida, segundo MACHADO (2006), como um registro do que existe ou do que está em processo de existir. Ela é capaz de satisfazer a necessidade de saber, como também de influir decisivamente no seu uso. A informação pode ensinar a criação de novos saberes, através do estudo, da comparação ou da reflexão. Sua presença pode agir para libertar o ser humano assim como a sua ausência poderá ser a causa de opressão, subordinação e ainda prejudicar a qualidade da participação nos espaços de discussão sobre questões ambientais.

A garantia da prestação de informações relativas ao Meio Ambiente é um dos instrumentos descritos na PNMA (Art.9º- IX). A lei 10.650/2003 também dispõe sobre o acesso público aos dados e informações ambientais existentes nos órgãos públicos. Os empreendedores que desenvolvem atividades potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente devem informar a Administração Pública Ambiental sobre suas atividades. Esta comunicação ocorre quando o licenciamento é requerido, em sua concessão e renovação. A Resolução CONAMA Nº. 006/86 orienta como publicar os pedidos de licenciamento, renovação e respectivas concessões.

Segundo MACHADO (2006), uma das etapas finais da transparência da informação é a instauração da verificação e discussão das informações através das audiências públicas. Vale considerar que a linguagem técnica muitas das vezes utilizada nas audiências públicas impede a transparência, compreensão e assimilação da informação. Dentre as considerações do autor a respeito do processo de audiência pública destaca-se que a incorporação das conclusões destas audiências e sua ponderação nos procedimentos decisórios administrativos representam uma das características de um sistema participativo na vida político-institucional de um país.

De acordo com HABERMAS (1997 *apud* MACHADO 2006)<sup>4</sup> a evolução da noção de opinião pública na Inglaterra de conceitos como opinião vulgar para que se constitui em discussões públicas, ocorreu depois que o público, por formação e informação, tornou-se apto a formular uma opinião fundamentada. A informação nesta obra é tratada como um instrumento que prepara a todos e permite e substancia a participação crítica nos processos de interesse público.

---

<sup>4</sup> HABERMAS, J. *Droit et Démocratie – Entre Faits et Normes. Trad. Do Alemão por Rainer Rochlitz e Christian Bouchindhomme. Paris. Éditions Gallimard, 1997.*

## 4. CONCLUSÕES

O licenciamento ambiental é um instrumento de gestão instituído pela PNMA/81, que tem a função administrativa de regular atividades de empresas que utilizam recursos ambientais e são consideradas efetiva ou potencialmente poluidoras. Para o licenciamento específico de atividades de exploração e produção de petróleo desenvolvidas no ambiente *offshore*, foram criadas Resoluções por meio Conselho Nacional do Meio Ambiente que estabelecem critérios gerais para a atividade de exploração de petróleo.

Em termos de participação social, o processo de licenciamento conta com um espaço oficial denominado audiência pública, descrita na Resolução CONAMA 009/87. De acordo com a revisão da literatura, a audiência pública tem se caracterizado com pouca efetividade. Entre outros fatores, isso ocorre devido à necessidade de:

- Mecanismos de comunicação mais eficientes que facilitem o acesso à informação;
- Estudos ambientais que contemplem o conhecimento empírico dos moradores, quando pertinente;
- Redação simplificada do RIMA, servindo de insumo para a discussão entre as partes interessadas;
- Divulgação do estudo ambiental para conhecimento prévio à audiência;
- Preparo e consciência do papel social;
- Desenvolvimento de responsabilidades e estímulo à participação social.

A informação referente aos estudos ambientais, embora apresente um caráter complexo, devido a sua natureza técnica, precisa alcançar os objetivos a que se propõe de contribuir para o entendimento comum das partes interessadas no processo de licenciamento ambiental. Além disso, a prestação adequada de informação ambiental aos interessados (sociedade, empresas e governo) pode promover benefícios na gestão de conflitos entre eles.

Não foi identificado uma participação social, no direcionamento da utilização das compensações, *royalty* e participação especial, advindos da exploração e produção de petróleo. Entende-se que tratam de recursos significativos, que poderiam ser investidos na diversificação da economia fortalecendo atividades que não dependam necessariamente de extração de recursos naturais finitos, forçando investimentos que gerem benefícios sociais

permanentes que preparem o bem-estar das futuras gerações, que não terão a riqueza do petróleo para explorar.

Nesse sentido, a Educação e a Comunicação são instrumentos chaves que podem ser fomentados no intuito de contribuir para o fortalecimento da consciência política; minimizar a manipulação de informações; fomentar a discussão qualificada e o comprometimento em decisões que tragam benefícios coletivos.

## REFERÊNCIA

AGUIAR, R.A.R. **Direito do meio ambiente e participação popular**. 3.ed. Brasília: Edições IBAMA, 2002.

AMARAL, S.P. **Sustentabilidade ambiental, social e econômica nas empresas: como entender, medir e relatar**. 2ªed. São Paulo: Tocalino, 2005.

ANTUNES, P.B. **Direito Ambiental**. 5ªed. Rio de Janeiro: LUMEM JURIS LTDA, 2001.

ARNSTEIN, Sherry. **Uma escada da participação cidadã**. Tradução Markus Brose. Journal of the American Planning Association. Título original: *A ladder of citizen participation* Vol.35, nº4 p.216-224, julho 1969.

ASSUNÇÃO, Francisca Neta Andrade. **Participação Social no Licenciamento Ambiental na Bahia: Sujeitos e Práticas Sociais**. 2006. 476f Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável, área de concentração Política e Gestão Ambiental). Universidade de Brasília, 2006.

BARBOSA, D.H. (Coord). **Guia dos royalties do petróleo e do gás natural / Agência Nacional do Petróleo**. Rio de Janeiro: ANP, 2001.

CASTRO, A.O.; FILHO, A.H.L.; KAYAYAN.A. **Impactos Sociais do Desenvolvimento da atividade de Exploração e Produção de Petróleo nas Regiões das Baixadas Litorâneas e do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Plano Nacional de Ciência e Tecnologia do Setor de Petróleo e Gás Natural - CTPETRO, 2003, 53 p. Relatório Técnico.

CONSULTORIA AMBIENTAL ECOLOGUS. **Relatório de Impacto Ambiental de Desenvolvimento e Produção de Petróleo do Campo de Polvo na Bacia de Campos**. 2006, 47 p. Relatório Técnico.

FREITAS, Carlos Machado et al. **Acidentes Industriais Ampliados: desafios e perspectivas para o controle e prevenção**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

GALANTE, Elisa Helena Lesqueves. **Democracia Participativa. O Futuro do Estado.** Revista da Faculdade de Direito de Campos - Edição VII, Nº 9 - Dezembro de 2006.

IBAMA. **Avaliação de impacto ambiental: agentes sociais, procedimentos e ferramentas.** Brasília: 1995.

LAURINDO, Amanda Silva da Costa. **O Terceiro Setor e os Direitos Sociais.** Revista da Faculdade de Direito de Campos - Edição VII, Nº 9 - Dezembro de 2006.

LEFF, E. **Saber Ambiental: Sustentabilidade, Racionalidade, Complexidade, Poder.** Petrópolis, Vozes, 2001.

MACHADO, P.A.L. **Direito Ambiental Brasileiro** 15ªed. São Paulo: Malheiros editores LTDA, 2007.

MACHADO, P.A.L. **Direito a Informação Ambiental e Meio Ambiente.** São Paulo: Malheiros editores LTDA, 2006.

MALHEIROS, T.M.M. **O Papel do Direito Ambiental como Instrumento Fundamental na transição para o desenvolvimento Sustentável.** Monografia, 1996.

MALHEIROS, T.M.M. **O Controle Ambiental Federal das Atividades de Exploração e Produção de Petróleo e Gás no Novo Cenário de Flexibilização do Monopólio Estatal no Brasil.** 2002.459 f. Tese (Programa de Planejamento Energético) – Instituto Albert Luiz Coimbra de Pós Graduação e Pesquisa de Engenharia – COPPE, Universidade Federal do Rio de Janeiro- UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.

MEDEIROS, Jássio, Pereira; BORGES, Freire, Borges. **Participação Cidadã no Planejamento das Ações da EMATER-RN.** Revista Eletrônica READ – Edição 52 Vol. 12 Nº 4 jul-ago 2006.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO - **Deficiências em estudos de impacto ambiental: síntese de uma experiência.** – Brasília: Ministério Público Federal, 4ª Câmara de Coordenação e Revisão: Escola Superior do Ministério Público da União, 2004.

MORIN, Edgard. **Les sept savoirs nécessaires à l'éducation du future. l'Organisation des Nations Unies pour l'éducation, la science et la culture.** France 1999.

QUINTAS, J.S *et al.* **Pensando e Praticando a Educação Ambiental: uma concepção pedagógica e metodológica para a prática da educação ambiental no licenciamento.** Brasília: Edição IBAMA/Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, Diretoria d e Gestão estratégica, 2005.

SÁNCHEZ, L.E. **Avaliação de Impacto Ambiental: conceitos e métodos**. São Paulo: Oficina de Textos, 2008.

UEMA, E.E. **Pensando e Praticando a educação no processo de gestão ambiental controle social e participação no licenciamento**. Brasília: Edição IBAMA/Instituto do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis, 2006.

VERGARA, S.C. **Projetos e relatórios de pesquisa em administração**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

VINHA, V. Análise de Conjuntura das Indústrias do Petróleo e do Gás. **Boletim Petróleo e Gás Brasil**. Edição 2 N°. 8. Agosto 2001. Grupo de Energia. Instituto de Economia da UFRJ