



Artigo Original

e-ISSN 2177-4560

DOI: 10.19180/2177-4560.v18n12024p89-102

Submetido em: 17 dez. 2024

Aceito em: 17 dez. 2024

.....
Entre lucros e impactos: a lógica do poluidor-pagador no licenciamento ambiental de petróleo e gás e a petrodependência do Norte Fluminense

Between profits and impacts: the polluter-pays principle in oil and gas environmental licensing and the petrodependence of northern Rio de Janeiro

Entre ganancias e impactos: la lógica del principio de quien contamina paga en el licenciamiento ambiental de petróleo y gas y la petrodependencia del Norte Fluminense

Sibele Souza Rodrigues  <https://orcid.org/0009-0002-4471-8914>

Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

Mestranda no Programa de Pós-graduação em Sociologia Política (PPGSP) na Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro.

E-mail: rsouza.sibele@gmail.com

Resumo: Este trabalho é uma pesquisa teórica com abordagem qualitativa, que utiliza levantamento bibliográfico e análise documental para investigar como a ênfase no princípio do poluidor-pagador no Licenciamento Ambiental Federal de empreendimentos marítimos de petróleo e gás (2010-2018) se relaciona com a manutenção da petrodependência no Norte Fluminense, em face das pressões do sistema econômico em desenvolvimento. O artigo destaca as contradições no processo de licenciamento, que busca mediar o desenvolvimento econômico e os interesses das comunidades afetadas na região, analisando principalmente a cidade de Campos dos Goytacazes, a qual foi por décadas a maior produtora de petróleo nacional. Os resultados indicam que a exploração de petróleo e gás na região sustenta uma estrutura econômica dependente, marcada por contextos neocoloniais que geram impactos socioambientais desiguais. Comunidades tradicionais, como as de pesca artesanal, enfrentam o ônus dessa exploração, enquanto os benefícios econômicos permanecem inacessíveis à maior parte da população.

Palavras-chave: Princípio do Poluidor-pagador. Petrodependência. Licenciamento Ambiental Federal.

Abstract: This paper is a theoretical study with a qualitative approach, utilizing a literature review and document analysis to investigate how the emphasis on the polluter-pays principle in the Federal Environmental Licensing of offshore oil and gas ventures (2010–2018) relates to the perpetuation of petrodependence in the Norte Fluminense region, amid pressures from the developing economic system. The article highlights the contradictions within the licensing process, which seeks to mediate economic development and the interests of affected communities in the region, focusing primarily on the city of Campos dos Goytacazes, which was for decades the largest oil producer in Brazil. The results indicate that oil and gas exploitation in the region upholds a dependent economic structure marked by neocolonial contexts, resulting in unequal socio-environmental impacts. Traditional communities, such as artisanal fishing groups, bear the brunt of this exploitation, while the economic benefits remain largely inaccessible to the broader population.

Keywords: Polluter-pays principle. Petrodependence. Federal Environmental Licensing.

Resumen: Este trabajo es una investigación teórica con un enfoque cualitativo que utiliza un levantamiento bibliográfico y un análisis documental para investigar cómo el énfasis en el principio de quien contamina paga en el Licenciamiento Ambiental Federal de emprendimientos marítimos de petróleo y gas (2010-2018) se relaciona con la perpetuación de la petrodependencia en la región del Norte Fluminense, frente a las presiones del sistema económico en desarrollo. El artículo destaca las contradicciones del proceso de licenciamiento, que busca mediar entre el desarrollo económico y los intereses de las comunidades afectadas en la región, centrándose principalmente en la ciudad de Campos dos Goytacazes, que durante décadas fue la mayor productora de petróleo del país. Los resultados indican que la explotación de petróleo y gas en la región sostiene una estructura económica dependiente, marcada por contextos neocoloniales que generan impactos socioambientales desiguales. Las comunidades tradicionales, como las de pesca artesanal, cargan con el peso de esta explotación, mientras los beneficios económicos permanecen mayormente inaccesibles para la población en general.

Palabras clave: Principio de quien contamina paga. Petrodependência. Licenciamento Ambiental Federal.

1 Introdução

Esta pesquisa analisa como a ênfase no princípio do poluidor-pagador no licenciamento ambiental revela tensões no contexto da lógica capitalista, destacando a petrodependência no Norte Fluminense como um fenômeno complexo, interligado a questões históricas, culturais e políticas. Esses fatores, inter-relacionados aos impactos dos empreendimentos, contribuem para consolidar a dependência econômica e reproduzir desigualdades socioambientais. O princípio do poluidor-pagador funciona como um instrumento tanto ambiental quanto econômico. No contexto do licenciamento, é aplicado como diretriz para os processos de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e para a definição das condicionantes que devem ser cumpridas pelos empreendimentos.

Serrão (2012) aponta que o licenciamento é responsabilidade do Estado e busca mediar o desenvolvimento econômico e a sustentabilidade, sendo um instrumento ambiental e sociopolítico permeado por contradições, interesses e conflitos, que faz parte da Gestão Ambiental Pública. Em países periféricos como o Brasil, esse processo se torna ainda mais desafiador devido à subordinação histórica aos países centrais, refletindo a posição do país na divisão internacional do trabalho. A superexploração do trabalho e a dependência de commodities agravam essa vulnerabilidade econômica (MARINI, 2000; CRUZ, 2015).

Essas dinâmicas globais se manifestam de forma clara no processo de licenciamento ambiental de grandes empreendimentos, como os de petróleo e gás, que se destacam na economia de exportação brasileira. O licenciamento dessas atividades, conduzido pelo IBAMA, é baseado na AIA, que utiliza o estudo de impacto ambiental (EIA) e seu relatório, o RIMA. Nesse contexto, as práticas baseadas nas orientações do princípio do poluidor-pagador frequentemente se sobrepõem as fundadas no princípio da precaução, reforçando os desafios na Gestão Ambiental Pública (SERRÃO, 2012).

Esses desafios são ainda mais evidentes no Norte Fluminense, uma das regiões mais dependentes da indústria de petróleo e gás no Brasil. Essa área, que integra a Bacia de Campos, inclui municípios como Campos dos Goytacazes e Macaé, que desempenham um papel central na produção nacional.

Para isso, este estudo de abordagem qualitativa baseia-se em levantamento bibliográfico e análise documental, abrangendo o período de 2010 a 2018. Além de artigos e livros sobre o tema, foram analisados a Nota Técnica

01/2010 do IBAMA, o RIMA da Petrobras sobre o Campo de Roncador e a auditoria do Tribunal de Contas da União de 2018. Essa metodologia permite compreender as relações entre o princípio do poluidor-pagador, o licenciamento ambiental e a petrodependência no Norte Fluminense, levando em conta principalmente as dinâmicas envolvidas no processo, principalmente na cidade de Campos dos Goytacazes.

2 Modelo econômico neocolonial e a especialização regressiva no Brasil

A atividade petrolífera na mesorregião do Norte Fluminense, principalmente no município de Campos dos Goytacazes, reflete uma economia extrativista baseada na comercialização de um recurso de baixo valor agregado, seguindo um padrão histórico no Brasil e particularmente da região. Esse modelo insere-se em um contexto neocolonial, sustentado por dinâmicas institucionais e econômicas que podem ser compreendidas pela ideia de um círculo daninho ou vicioso que se desenvolve, por meio de estruturas históricas (BECK, 2011; FURTADO, 1973). É quase uma renovação do pacto colonial, mas de modo “tácito”, utilizando de muitos elementos, principalmente os subjetivos, que impactam as cosmovisões e o modo como as pessoas se veem e os demais ao seu redor. Dessa forma, as relações de poder que perpetuam a dominação colonialista se estendem para uma “monocultura da mente” (SHIVA, 2003), que silencia e apaga saberes e modos de vida que diferem daqueles promovidos pelos países europeus e pelos Estados Unidos. Esses modelos de dominação — principalmente o capitalismo — foram desenvolvidos a partir de lógicas eurocêntricas. Sobre o termo eurocêntrico, Quijano (2005, p.126) destaca que se refere “a uma específica racionalidade ou perspectiva de conhecimento que se torna mundialmente hegemônica, colonizando e sobrepondo-se a todas as demais, prévias ou diferentes, e a seus respectivos saberes concretos, tanto na Europa como no resto do mundo”. Nesse sentido, as trajetórias históricas de dependência econômica dão continuidade a colonialidade do poder (QUIJANO, 2005), em outras palavras, em um modelo neocolonial que influencia como essas economias se desenvolvem, limitando sua capacidade de diversificação e inovação. Levando-se em conta a perspectiva do modelo e crescimento econômico, Bresser-Pereira (2006, p. 204), aponta que:

a taxa de crescimento econômico de um país depende da acumulação de capital e da incorporação de progresso técnico à produção que está ocorrendo em uma economia, que, por sua vez, depende das instituições formais (políticas, leis) e informais (práticas sociais ou usos e costumes) que cada sociedade nacional estiver adotando sejam antes favoráveis do que contrárias ao desenvolvimento econômico (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 204).

Essa análise dialoga diretamente com as ideias de Celso Furtado (1973), que argumenta que o subdesenvolvimento não é uma etapa natural, linear ou transitória, mas uma condição resultante das formas históricas de inserção dessas economias no capitalismo global. Em outras palavras, no contexto de países como o nosso tem sua fundamentação articulada a um legado colonial e no comportamento das elites locais que buscam imitar os padrões de vida e consumo do Norte global em uma espécie de mimetismo cultural.

O passado colonial brasileiro desempenhou um papel central na inserção do país na divisão internacional do trabalho imposta pelas potências líderes da Revolução Industrial, consolidando-o como exportador de alimentos e recursos naturais (FURTADO, 1973). Dessa forma, apesar da independência política dos países da América Latina no século XIX,

começa, então, para estes um longo período, que se estenderá até em torno de 1930, durante o qual esses países, ainda que busquem, de uma forma ou outra, constituir estados nacionais, são, na verdade semicolônias que não logram formular uma estratégia nacional de desenvolvimento (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 224).

Há uma “alteração” desse cenário no contexto da crise econômica mundial de 1929, onde os países do Sul global enfrentaram grandes dificuldades para importar produtos manufaturados.

Assim, foi só a partir da década de 1930 que se delineou um plano de desenvolvimento para a América Latina, essencial para o início do processo de industrialização na região (BRESSER-PEREIRA, 2006). Diante desse quadro, intelectuais como Raul Prebisch, reunidos na Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), propuseram estratégias desenvolvimentistas, destacando-se o Modelo de Substituição de Importações (MSI).

Prebisch considerava a abundância de recursos naturais e a especialização econômica decorrente como entraves à superação do subdesenvolvimento. Para os estruturalistas da CEPAL, o MSI era uma estratégia fundamental, pois o modelo exportador de produtos primários gerava desequilíbrios estruturais. Nesse sentido,

os países industrializados teriam então um duplo bônus, como consumidores de primários e produtores de manufaturados. Os subdesenvolvidos, por sua vez, teriam um duplo ônus, como consumidores de manufaturados e produtores de primários. A consequência prática dessa tese era a necessária mudança estrutural da economia subdesenvolvida em direção ao processo de industrialização, visto, para esses autores, como único caminho para o desenvolvimento” (PAMPLONA; CACCIAMALI, 2018, p. 134).

Porém, esse modelo que embora tenha utilizado inicialmente recursos locais, a partir da década de 1970 não consegue continuar financiando o desenvolvimento desse jeito, tendo que recorrer a empréstimos “[...] e investimentos diretos externos, ao mesmo tempo, em que mantém a estratégia protecionista, conservando um pessimismo exportador que já não mais fazia sentido. Esses dois erros levam a uma grande crise no início dos anos 80, da qual os países latino-americanos não saíram até hoje” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 224). Nesse contexto, o projeto neoliberal ganhou força no Brasil, submetendo o país a uma nova forma de dominação estrangeira, agora promovida pelos Estados Unidos e sustentada pela dependência das elites. Esse modelo destacou-se durante o governo de Fernando Henrique Cardoso e foi consolidado nos seguintes. Diante disso, Figueiras (2006, p. 192, *apud* CARNEIRO, 2002) argumenta que o neoliberalismo começou a se estabelecer no Brasil por meio de transformações políticas e econômicas que reforçaram sua dependência ao capital internacional.

Com a abertura comercial e as privatizações, importantes segmentos industriais foram afetados, com vendas e fusões de empresas nacionais (privadas e públicas) para e com o capital estrangeiro (desnacionalização) ou a reconversão de suas atividades para montagem de componentes importados.

Em certa medida, assistiu-se a um processo de desindustrialização, com redução da participação da indústria na economia nacional, e especialização regressiva –com menor diversidade e desarticulação de cadeias produtivas nos segmentos industriais mais dinâmicos, intensivos em capital e tecnologia, e ampliação do peso relativo de ramos industriais de pouco dinamismo, intensivos no uso de recursos naturais e mão-de-obra.

No Brasil, a indústria petrolífera exemplifica essa lógica, pois privilegia a exportação de matérias-primas em detrimento de um modelo econômico que priorize a diversificação produtiva. Conforme Sampaio Júnior (2012), esse modelo representa uma especialização regressiva, caracterizada pelo sacrifício do mercado interno em favor do externo, investimento em uma economia extrativista com a produção de commodities, “negligenciando” investimentos tecnológicos e diversificação econômica. Isso acentua a dependência e a superexploração do trabalho (MARINI, 2000).

Nesse cenário, onde os lucros são direcionados para mercados internacionais, se observa uma concentração dos consumidores no exterior e a marginalização das comunidades locais. Essa marginalização é reforçada por pressões exercidas pelos países centrais, que frequentemente demandam políticas ambientais mais flexíveis nas economias periféricas, ampliando as contradições associadas à definição de risco (BECK, 2011) e às práticas fundamentadas em princípios como o poluidor-pagador. Assim, o modelo de desenvolvimento adotado não apenas perpetua desigualdades, mas também limita as possibilidades de um desenvolvimento mais inclusivo e sustentável, baseado nas ideias de justiça socioambiental. Observando-se que as comunidades locais ficam com a maioria dos ônus dos empreendimentos licenciados, enquanto as grandes transnacionais o bônus, no caso o lucro (QUINTAS, 2019).

Esse modelo extrativista não é novidade na região Norte Fluminense. Campos dos Goytacazes, atualmente a maior produtora de petróleo da Bacia de Campos e a maior cidade do interior do estado do Rio de Janeiro, já se destacou historicamente pela indústria sucroalcooleira. Nesse período, “o município sediava mais de 2/3 das usinas da região e mais de 80% da produção” (CRUZ, 2022, p. 54 *apud* CRUZ, 2003; CARVALHO; TOTTI, 2006; MORAES, 2004). Essa produção deu à cidade grande projeção nacional, destacando-se as elites locais, “detentoras do capital agroindustrial e comercial, numa articulação multiescalar que monopolizava os recursos e o acesso às instâncias de poder, mediatizada por capitais e personagens influentes, no Império e na República” (CRUZ, 2022, p. 54 *apud* CRUZ, 2003).

Contudo, a partir da década de 1980, essa indústria entrou em um declínio gradual. Entre os principais fatores que contribuíram para isso estão o:

[...] endividamento dolarizado, contraído pelas usinas na década de 70; à falta da matéria-prima; à falta da irrigação; à baixa produtividade dos canaviais; à queda do preço do açúcar no mercado internacional e à falta de apoio dado pelo estado à etapa estratégica de reestruturação do setor agrícola, ocorreu o declínio do setor sucroalcooleiro na região Norte Fluminense [...] (PESSANHA, 2004, p. 32).

Com o enfraquecimento da indústria sucroalcooleira, novas atividades começaram a ganhar destaque na região. Assim, no final da década de 1970, começou a exploração e produção de petróleo e gás na Bacia de

Campos, marcando uma transição econômica significativa: de uma economia extrativista baseada na cana-de-açúcar para outra centrada no petróleo e gás.

Essa transição, no entanto, não alterou a lógica histórica de dependência econômica da região. A indústria do petróleo e gás, além de expor as comunidades locais a impactos que comprometem seus modos de vida, transformou Campos dos Goytacazes em um enclave econômico. O enclave corresponde “[...] a capacidade que produtos primários têm de sair do país ‘sem deixar rastros no resto da economia’” (PAMPLONA, CACCIAMALI, 2018, p. 135 *apud* HIRSCHMAN, 1958) local. Nesse sentido, o foco exclusivo na exploração e produção de petróleo, sem o desenvolvimento de indústrias de beneficiamento, como refinarias ou parques industriais, reforça a dependência externa e a condição de enclave. A maioria do petróleo produzido é transportada diretamente para exportação, enquanto a economia local permanece vulnerável às oscilações de mercado. Essas variações, determinadas por fatores como guerras e especulações financeiras, tornam os municípios produtores suscetíveis a crises econômicas, como será discutido na próxima seção.

3 A indústria do petróleo e gás de empreendimentos marítimos e seus impactos socioambientais negativos no Norte Fluminense

Os efeitos negativos dos empreendimentos licenciados podem ser tanto diretos quanto difusos (Brasil, 2010). Os primeiros geralmente envolvem impactos físicos e/ou relacionados aos organismos vivos de um ecossistema e são considerados mais específicos e fáceis de prevenir. Já os impactos difusos se aproximam mais dos impactos no meio social e costumam ser sinérgicos e cumulativos, dificultando sua caracterização e mitigação (PARMIS, 2023). Embora as licenças ambientais sejam concedidas individualmente, o IBAMA identificou que os impactos difusos exigiam a criação de programas de educação ambiental para mitigá-los, além de medidas de fiscalização e compensação. Esses impactos interagem entre si, catalisando seus efeitos, especialmente em regiões com vários empreendimentos, o que torna sua análise e identificação ainda mais complexa e desafiadora.

A crise do petróleo de 2014 evidenciou a vulnerabilidade econômica do Norte Fluminense, cuja dependência dos royalties do petróleo tornou os municípios como Campos dos Goytacazes e Macaé altamente suscetíveis às oscilações do mercado internacional. O petróleo, sendo um recurso estratégico para a indústria global, é considerado uma mercadoria internacional. Isso significa que seu preço não é determinado exclusivamente pelas dinâmicas locais de produção ou consumo, mas sim pelo mercado internacional, que envolve fatores como oferta e demanda globais, flutuações cambiais, decisões geopolíticas e especulações financeiras (CRUZ, 2022).

Durante a crise de 2014, Campos dos Goytacazes e Macaé enfrentaram uma drástica redução em suas receitas, com o preço do barril de petróleo chegando a cair mais de 60% (SILVA, 2015). “Em agosto de 2014 cotou-se a US\$ 115,00 e em dezembro de 2014 caiu para o patamar de US\$ 45,00” (SILVA, 2015, p. 5). Esse panorama enfatizou um debate que não é recente sobre a questão da petrodependência, o qual transcende o âmbito local

e regional. Essa discussão que segundo Cruz (2015, p. 5 *apud* PIQUET, CRUZ, VILANI, 2013) é tão antiga que, “nasceu com a própria implantação do Complexo de E&P, já que havia de se planejar um futuro pós-petróleo e pós-rendas; nunca foi esquecido que o petróleo é finito, é uma fonte energética ‘suja’ e que o mundo trabalha para substituí-lo na matriz energética”. Dessa forma, desde o início dos anos 2000 já haviam sido implementadas iniciativas visando diversificar a economia de cidades como Campos, preparando o município para o esgotamento dos recursos advindos do petróleo. Um exemplo é o Fundo de Desenvolvimento de Campos (FUNDECAM), criado em 2001. Apesar das diversas ações, o fundo não conseguiu alcançar plenamente seu objetivo, sobretudo devido à ausência de uma política industrial bem definida e de uma estratégia de longo prazo.

A "força gravitacional" exercida pela indústria do petróleo e gás na região redirecionou muitos dos recursos do Fundecam para projetos que não contribuíram efetivamente para a diversificação econômica, perpetuando a dependência da extração de petróleo e gás. De forma semelhante, Macaé instituiu o Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico e Social (FUMDEC), com objetivos formais alinhados ao Fundecam: preparar a economia local para um futuro em que os municípios deixem de receber receitas provenientes da exploração e produção de petróleo. Ambos os fundos têm suas receitas majoritariamente provenientes dos royalties do petróleo, reforçando o desafio de equilibrar a dependência econômica com a necessidade de diversificação. Cabe destacar que estudos indicam problemas no uso desses recursos, especialmente no caso do Fundecam, apontando para desvios e aplicações inadequadas que comprometem sua eficácia.

Além disso, a produção na Bacia de Campos vem declinando, principalmente em razão dos seus campos maduros, que estão em exploração desde a década de 1970 (NAEGELE, 2024). A falta de reinvestimentos nesses campos também contribui para essa queda, afetando o valor de arrecadação dos royalties e das participações especiais na região. Tornando ainda mais problemática a baixa diversificação econômica e concentração de riqueza, que intensifica desigualdades sociais e territoriais típicas dos enclaves econômicos, discutidos na seção anterior.

Dessa forma, “o período da abundância do ciclo do petróleo trouxe o seu cavalo de Troia, a dependência financeira em relação às rendas petrolíferas (CRUZ, 2022, p. 67, *apud* PIQUET; SERRA, 2007). Sendo esse cenário caracterizado por aspectos como a ausência de fontes alternativas de receita para sustentar despesas públicas infladas e obras que acarretam custos permanentes (CRUZ, 2022, p. 67 *apud* PIQUET, SERRA, 2007). Essa configuração evidencia uma economia "petrorrentista", marcada pela excessiva dependência da renda do petróleo e pela vulnerabilidade às oscilações do mercado internacional (SERRA *et al.*, 2006; CRUZ, 2022).

4 O Licenciamento Ambiental Federal de petróleo e gás e o princípio do poluidor-pagador

Quintas (2019) pontua, que calcados no princípio do poluidor-pagador e nos EIA/RIMA elaborados pela empresa, os órgãos ambientais estabelecem as condicionantes de licença, no aspecto de ações essenciais à mitigação de impactos ambientais negativos, em função, da Resolução do Conselho Nacional de Meio Ambiente 001/1986.

O princípio do poluidor-pagador integra estruturas econômicas voltadas à exportação de commodities, que perpetuam a subordinação das nações, do chamado sul global, na divisão internacional do trabalho e dificultam o desenvolvimento de alternativas sustentáveis ou indústrias de maior valor agregado. Embora, esse princípio instituído em nosso ordenamento jurídico pela Política Nacional de Meio Ambiente de 1981 (BRASIL, 1981), apresente contrapartidas ambientais e não represente (ao menos formalmente) autorização para poluir (o que seria inconstitucional), questionamos até que ponto reflete as intenções dos sistemas neoliberais em que se insere. Esses sistemas são globais e complexos, envolvendo pressões econômicas, culturais, políticas e históricas que mantêm essa dependência. A subordinação da elite local e a transição de uma economia baseada na cana-de-açúcar para outra dependente do petróleo fazem parte desse processo na cidade de Campos dos Goytacazes.

Desenvolvida em um contexto de competição global e interesses econômicos, essa dependência agrava os impactos socioambientais, que são frequentemente ignorados em prol da maximização dos lucros. A instalação de plataformas de petróleo limita o acesso das comunidades pesqueiras aos seus territórios tradicionais e provoca poluição da água, além de causar o deslocamento de famílias para áreas periféricas devido à especulação imobiliária. Esse cenário evidencia como a concentração de riqueza do setor petrolífero aprofunda desigualdades sociais e territoriais, transformando regiões como o Norte Fluminense em “postos de gasolina” para as economias do Norte global (SERRÃO, 2012). Nesse contexto, cabe destacar que no Brasil o poder de decidir e intervir para lidar com questões ambientais de diferentes perspectivas é distribuído de forma muito desigual. A Gestão Ambiental Pública é desenvolvida a partir de escolhas que beneficiam determinados atores sociais e prejudicam outros (QUINTAS, 2010). Um ponto de tensão da Gestão Ambiental Pública consiste em como a apropriação dos recursos e a sua destinação deve ser feita, haja vista direitos como os preceituados no artigo 225 da Constituição Federal — o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado.

A fim de estudar o processo de Avaliação de Impactos Ambientais¹ para a concessão de licenças a partir da perspectiva do princípio do poluidor-pagador, decidimos analisar o RIMA das plataformas P-55 e P-62 no Campo do Roncador (PETROBRAS, ECOLOGOS, 2010). Selecionamos esse documento, uma vez que esse

¹ A exigência do AIA é fundamentada no princípio da precaução, o qual estabelece orientações que demandam um estudo prévio sobre os impactos da instalação de empreendimentos e não havendo consenso científico se serão causados danos ao meio ambiente, então, os interessados pelas intervenções deverão “demonstrar que sua atividade não ocasionará dano ao meio ambiente, para ser dispensado da obrigação de implementar as medidas de prevenção/precaução” (COLOMBO, 2005, p.128). Esse princípio encontra-se em dispositivos legais como a Constituição Federal de 1988 e na Resolução n.º 237/97 do Conselho Nacional de Meio Ambiente, a qual demanda os EIA/RIMA para a concessão da licença ambiental.

campo é o mais produtivo da Bacia de Campos e consiste em um dos campos maduros. Observando-se cada vez mais uma diminuição na produção.

Assim, a partir da análise, evidenciamos a necessidade de uma abordagem mais preventiva e participativa no licenciamento ambiental, especialmente no que se refere ao uso do espaço marinho. Esses impactos, classificados como negativos e de alta vulnerabilidade, afetam diretamente as atividades pesqueiras de comunidades tradicionais de pesca artesanal (PETROBRAS, ECOLOGOS, 2010) e como modo de lidar com esse impacto foi apontado a elaboração de projetos de comunicação social, os quais seriam os Projetos de Educação Ambiental que serão discutidos na próxima seção. Quando esse documento foi elaborado, a exigência legal desses projetos ainda estava em fase de implementação. Contudo, a falta de participação efetiva no processo da concessão da licença e o próprio RIMA, indica que o Estado, seguindo uma lógica neoliberal e neocolonial dê continuidade a perspectivas históricas de tutela das comunidades tradicionais da pesca artesanal. Tutela essa que remonta os tempos do Brasil colônia, quando os membros dessas comunidades eram utilizadas como reserva naval da marinha (DIEGUES, 1988).

Esse relatório foi concebido como uma ferramenta para tornar o processo de licenciamento mais participativo, funcionando como uma versão do Estudo de Impacto Ambiental adaptada para conter uma linguagem mais acessível, visando sua utilização em momentos como as audiências públicas previstas no processo de Avaliação de Impacto Ambiental. No entanto, Bronz (2011) observa que, na prática, essas audiências costumam assumir um caráter simbólico, já que as objeções das comunidades raramente têm meios efetivos para influenciar as decisões finais.

Embora o RIMA tenha como objetivo "democratizar" a participação, a concessão de licenças ambientais é amplamente fundamentada em análises técnicas, tanto pela empresa responsável pela elaboração do EIA/RIMA quanto pelo órgão licenciador. Esse processo é também condicionado por fatores externos, como pressões governamentais e a influência da lógica neoliberal, que atravessa o sistema de licenciamento ambiental. Nesse contexto, o IBAMA, enquanto autarquia vinculada ao Ministério do Meio Ambiente, pode ter suas decisões impactadas por interesses governamentais, dado que a nomeação da pessoa que está a frente da instituição é diretamente realizada pelo referido ministério, refletindo, em muitos casos, os planos e prioridades do governo vigente.

Esse cenário, caracterizado pelas pressões governamentais que refletem políticas de governo em vez de políticas de Estado, pode ser ilustrado pela insistência do presidente Lula para que o IBAMA autorize a licença para exploração e produção de petróleo na Bacia da Foz do Amazonas. Embora avaliações com base nas orientações do princípio do poluidor-pagador geralmente prevaleçam (SERRÃO, 2012), o IBAMA vem resistindo a conceder a licença devido à possibilidade de impactos socioambientais negativos com alta vulnerabilidade e risco na região. Diante disso, Lula reforçou seu posicionamento ao afirmar:

[...] é importante ter em conta que nós, na hora que começarmos a explorar a chamada Margem Equatorial, eu acho que a gente vai dar um salto de qualidade extraordinário. Queremos fazer tudo legal,

respeitando o meio ambiente, respeitando tudo. Mas nós não vamos jogar fora nenhuma oportunidade de fazer esse país crescer” (BRASIL, 2024).

Essa discussão conecta-se a práticas observadas desde o primeiro governo Lula. De acordo com Filgueiras (2006), Lula deu continuidade às políticas econômicas neoliberais implementadas durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, reforçando a consolidação desse modelo no Brasil, como mencionado na seção 2 deste trabalho.

Considerando as contradições e disputas que permeiam o processo de Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e as críticas recorrentes ao licenciamento, a auditoria do Tribunal de Contas da União (TCU), realizada em 2018, destacou a urgência de aprimorar os procedimentos do IBAMA. Entre as recomendações, sugeriu-se a adoção de guias técnicos para aumentar a precisão das avaliações de impacto e a ampla divulgação da importância do licenciamento ambiental, bem como dos avanços realizados. Essa estratégia buscaria proteger o processo de propostas legislativas no Congresso Nacional que visam enfraquecê-lo. Nesse contexto, é importante ressaltar que, apesar das contradições e disputas, o licenciamento ambiental pode, paradoxalmente, se configurar como um espaço de mediação e potencial emancipação social (SERRÃO, 2012).

5 Contradições no Licenciamento em face da Nota Técnica 01/2010

Serrão (2012) pontua que o retrato da indústria do petróleo mundial e de suas consequências socioambientais é amplamente conhecido e cheio de contradições. Em um mundo desigual, dividido em classes, onde a grande maioria da população mundial busca apenas sobreviver, o petróleo reforçou essa divisão e essas desigualdades. Por conta dos impactos socioambientais causados pelos empreendimentos de exploração e produção de petróleo e gás, serem considerados "cumulativos e sinérgicos no espaço-tempo" (QUINTAS, 2019, p. 58), mesmo que as licenças sejam concedidas, de modo individualizado por empreendimentos, percebeu-se a demanda pela criação de Programas de Educação Ambiental, que consigam organizar regionalmente a intencionalidade das ações dos projetos, que compõem as condicionantes para a concessão das licenças ambientais. No caso, da Bacia de Campos, RJ, destacamos a Nota Técnica 01/2010 CGPG/DILIC/IBAMA (QUINTAS, 2019), como um instrumento que estabeleceu as diretrizes para a elaboração de projetos que visam compensar e/ou mitigar os impactos negativos gerados pelos empreendimentos licenciados.

Segundo essa Nota Técnica, um Programa de Educação Ambiental articula projetos de diferentes linhas de ação, cada uma com um foco específico, atuando em caráter regional a partir de um referencial teórico-metodológico — articula perspectivas práticas pedagógicas e epistemológicas, quanto a concepção pedagógica que deve mediar a prática da Educação Ambiental na Gestão Ambiental Pública é Crítica, Transformadora e Emancipatória e a epistemológica é a teoria da complexidade de Morin. Com os projetos se complementando, de modo a buscar a promoção da educação ambiental voltada à gestão compartilhada das decisões sobre os impactos ambientais. Sendo o escopo geral dos projetos o mesmo do Programa Regional, com a

intencionalidade de alinhar as ações dos diferentes projetos constituintes de um Programa regional e otimizar o processo do licenciamento ambiental, foram desenvolvidas as linhas de ação.

Esses projetos têm o potencial de auxiliar no fortalecimento da organização comunitária dos grupos afetados, como iniciativas para construção de incidência política local. Exemplos incluem os Projetos de Educação Ambiental Pescarte e o Territórios do Petróleo. Esse último disponibiliza informações sobre royalties e participações especiais, buscando auxiliar a população no processo de controle social no âmbito da gestão ambiental pública. Entendimentos recentes colocam a participação social como medida de mitigação dos impactos negativos causados pelos empreendimentos licenciados (PARMIS, 2023). Nesse sentido, ações como a do projeto Pescarte que buscam mediar e assessorar a participação em espaços como conselhos de gestão de políticas públicas visam auxiliar no fortalecimento da organização comunitária, reforçando o papel das comunidades na defesa de seus territórios e direitos. Esses projetos são organizados em linhas de ação (BRASIL, 2010).

Essas perspectivas revelam as contradições inerentes ao licenciamento ambiental, que, enquanto instrumento administrativo, ambiental e sociopolítico, autoriza a instalação e operação de empreendimentos que frequentemente geram ou intensificam injustiças socioambientais. Simultaneamente, o licenciamento também busca mitigar esses impactos ao promover a participação social e a emancipação das comunidades mais afetadas, especialmente por meio de projetos de educação ambiental com enfoque crítico. Apesar das limitações impostas pelo neoliberalismo, Monica Serrão (2012), analista aposentada do IBAMA com extensa experiência no setor de licenciamento ambiental e no acompanhamento de Projetos de Educação Ambiental, argumenta que tais iniciativas possuem um potencial significativo para a transformação social, ainda que enfrentem desafios desde a concepção até a implementação.

6 Considerações finais

A Avaliação dos Impactos Ambientais dos empreendimentos licenciados evidencia como a priorização da lógica financeira expõe profundas contradições nas dinâmicas socioeconômicas, políticas e culturais. Tal situação revela o caráter frequentemente simbólico de muitos instrumentos de política pública. A ênfase nas orientações do princípio do poluidor-pagador, em detrimento do princípio da precaução, faz parte de um “círculo daninho”, cujos elementos se auto-reforçam para a manutenção de economias petrodependentes, como a do Norte Fluminense. Essa realidade é consolidada por fatores institucionais, históricos e pela aquiescência das elites locais, refletindo as contradições mais amplas que permeiam o país.

Nesse cenário, a petrodependência não pode ser dissociada de um conjunto mais amplo de impactos difusos associados ao setor de petróleo e gás, os quais transformam a região em um enclave econômico. Ao mesmo tempo, as medidas de mitigação voltadas ao fortalecimento da organização social, como as direcionadas as comunidades de pesca artesanal, exemplificam as contradições do licenciamento ambiental. O mesmo

instrumento que viabiliza os empreendimentos responsáveis por impactos socioambientais também busca compensá-los e mitigá-los, responsabilizando financeiramente as empresas por meio do princípio de que o poluidor deve pagar. Contudo, para muitas dessas empresas, essa responsabilização se limita ao âmbito financeiro, refletido no financiamento de projetos como o Pescarte. Projetos como esse parecem apresentar potencial de mediação de emancipação social, uma mediação para a ocupação de arenas de disputa.

As injustiças socioambientais que se perpetuam na região são alimentadas por contradições sustentadas pela atuação do Estado e de diversos setores da sociedade — as elites —, revelando os desafios e as complexidades locais. A ausência de reinvestimento adequado dos recursos provenientes do petróleo intensifica a dependência econômica e bloqueia o desenvolvimento sustentável, consolidando um ciclo de vulnerabilidade e empobrecimento, característico do “paradoxo da abundância”.

Em nosso país esse paradoxo insere-se em um modelo neocolonial, onde a riqueza gerada pelo petróleo contraditoriamente resulta em maior empobrecimento, expondo comunidades locais a riscos e danos frequentemente irreversíveis. A distribuição desigual dos bônus e ônus dos empreendimentos licenciados torna-se evidente: enquanto os empregos diretos gerados são escassos e os lucros majoritariamente fluem para fora do país ou atendem às demandas do mercado externo, as comunidades locais enfrentam os impactos mais severos. As condicionantes das licenças, como os Projetos de Educação Ambiental, possuem potencial transformador, mas frequentemente operam em espaços de disputa, onde prevalecem lógicas financeiras que visam reduzir esses projetos à ideia de que o poluidor deve “pagar”. Ainda assim, persiste a pergunta: como mensurar o preço de remover territórios tradicionais ou de causar danos irreparáveis às comunidades?

Discursos como o do presidente Lula, que ressaltou a necessidade de aproveitar todas as oportunidades de crescimento, ilustram o dilema entre desenvolvimento econômico e justiça socioambiental. Contudo, questiona-se: que tipo de crescimento econômico está em jogo e a quem realmente beneficiam os lucros gerados? Este estudo, portanto, evidencia como a exploração de petróleo e gás na Região Norte Fluminense sustenta uma estrutura de petrodependência e fragilidade econômica, onde contextos neocoloniais interagem com outros fatores causando e intensificando impactos desiguais às comunidades tradicionais como a da pesca artesanal, sobrecarregadas pelos ônus, enquanto os bônus permanecem fora de alcance da maioria da população.

Referências

AZEVEDO NETO, J. A.; CRUZ, J. L. V. Crise do petróleo, dependência dos royalties e ajuste fiscal: o caso do município de Campos dos Goytacazes/ RJ. **Boletim Petróleo, Royalties & Região**, Campos dos Goytacazes/RJ, ano XIII, n. 51, mar. 2016. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucamcampos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2016-03.pdf>. Acesso em: 22 nov. 2024.

AZEVEDO NETO, J. A.; HASENCLEVER, L; CRUZ, J L. V. O desafio da diversificação econômica e o papel do FUNDECAM – Fundo de Desenvolvimento de Campos dos Goytacazes/RJ. **Terceiro Milênio: Revista Crítica de Sociologia e Política**, v. 4, n. 01, p. 109-124, 2015.

BRASIL. Instituto Brasileiro do Meio Ambiente. **Nota Técnica CGPEG/DILIC/IBAMA nº 01/2010**. Brasília: Coordenação Geral de Petróleo, 2010.

BRASIL. Presidência da República. **Pronunciamento do presidente Lula no Fórum de Investimentos Prioridade 2024, no Rio de Janeiro**, Brasília: Palácio do Planalto, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos-e-pronunciamentos/2024/06/Pronunciamento-do-presidente-lula-no-forum-de-investimentos-prioridade-2024-no-rio-de-janeiro>. Acesso em: 18 set. 2024.

BRASIL. Lei 6.938 de 31 de agosto de 1981. **Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências**. Brasília: Casa Civil, 1981. Nacional de Meio Ambiente. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/16938.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%206.938%2C%20DE%2031%20DE%20AGOSTO%20DE%201981&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20Pol%C3%ADtica%20Nacional,aplica%C3%A7%C3%A3o%2C%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%A2ncias. Acesso em 03 nov. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Auditoria operacional no licenciamento ambiental federal**. Brasília: TCU, Secretaria de Controle Externo da Agricultura e do Meio Ambiente, 2018.

BECK, U. **Sociedade de risco**: Rumo a uma outra modernidade. Trad. Sebastião Nascimento. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2011.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Estratégia nacional e desenvolvimento. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 26, p. 203-230, 2006.

COLOMBO, S.B. O princípio da precaução no Direito Ambiental. **Revista Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 488, 2004. Disponível em: <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5879>. Acesso em: 3 dez. 2024.

BRONZ, D. **Empreendimentos e empreendedores: formas de gestão, classificações e conflitos a partir do licenciamento ambiental, Brasil, século XXI**. (Tese de doutorado em Antropologia Social) - Museu Nacional, Universidade Federal de Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2011.

CRUZ, J. L. V. Norte Fluminense/Rj: Desenvolvimento e Impactos na Estrutura do Mercado de Trabalho. In: MORAES, C. A. S.; MENDES, J.T. N. (Orgs.). **A Questão Social no Norte Fluminense**: expressões e enfrentamentos. Campos dos Goytacazes, RJ: Essentia, p. 52-82, 2022.

CRUZ, J. L. V. Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. **Boletim Petróleo, Royalties & Região**, Campos dos Goytacazes, n. 48, 2015.

DIEGUES, A. C. S. **Pescadores, camponeses e trabalhadores do mar**. São Paulo: Ática, 1983.

FILGUEIRAS, L. O neoliberalismo no Brasil: estrutura, dinâmica e ajuste do modelo econômico. In: BASUALDO, E. M.; ACERO, E. **Neoliberalismo y sectores dominantes**: Tendencias globales y experiencias regionales. Buenos Aires: CLACSO, 2006. Disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/basua/C05Filgueiras.pdf>. Acesso em: dez. 2024.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Paz e Terra, 1973.

QUIJANO, A. Colonialidade do poder, eurocentrismo e América Latina. *In*: LANDER, E. (Org.). **A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais. Perspectivas latino-americanas.** Buenos Aires: Clacso, p. 227-278, 2005.

QUINTAS, J. S. Gestão Ambiental Pública. *In*: BOZELLI, R. L. *et al.*(org). **Curso de Formação de Educadores Ambientais: a experiência do Projeto Pólen.** Macaé: NUPEM/UERJ, p. 61-84, 2010.

QUINTAS, J. S. O Pescarte e as Concepções Estruturantes da Educação Ambiental na Gestão Ambiental Pública. *In*: TIMÓTEO, G. M. **Educação Ambiental com Participação Popular: Avançando na Gestão Democrática do Ambiente.** 2ª Edição rev. e ampl. – Campos dos Goytacazes, RJ: EdUENF, p. 12-92, 2019.

PAMPLONA, J. B.; CACCIAMALI, M. C. A maldição dos recursos naturais: atualizando, organizando e interpretando o debate. **Economia e Sociedade**, v. 27, n. 1, p. 129-159, 2018.

PARMIS. **Resultados e Fragilidades da implementação da nota técnica 01/2010 – Relatório de pesquisa.** 2023. Disponível em: https://maress.furg.br/images/Doc_1_e_apendices_10082023.pdf. Acesso em: 22 nov. 2024.

PESSANHA, J. B. **Um Estudo Sobre a Lavoura Canavieira em Campos dos Goytacazes na Atualidade.** Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) – Universidade Cândido Mendes. Campos dos Goytacazes, 2004. Disponível em: https://cidades.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2012/10/10/joao_batista.pdf. Acesso em: 30 nov. 2024.

PETROBRAS; ECOLOGOS. **Relatório de Impacto Ambiental: sistema de produção e escoamento de óleo e gás natural nos módulos 3 (P – 55) e 4 (P – 62) do Campo de Roncador, Bacia de Campos.** Rio de Janeiro: Petrobras, 2010.

PUTNAM, R. **Comunidade e Democracia: A experiência da Itália moderna.** Rio de Janeiro: FGV, 1993.

SAMPAIO JÚNIOR, P. A. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, p. 672-688, 2012.

SERRA, R.; TERRA, D.; PONTES, C. Os municípios petro-rentistas fluminense: gênese e ameaças. **Revista Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro, no. 18-19, jan-dez, 2006. Disponível em: https://www.forumrio.uerj.br/documentos/revista_18-19/Cap-3-Rodrigo_Denise_Carla.pdf. Acesso em ago.2024.

SERRÃO, M.A. **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.** Tese (Doutorado em Psicossociologia de Comunidades e Ecologia Social) – Instituto de Psicologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: https://colecciona.mma.gov.br/wp-content/uploads/2013/05/n_TESE-M%C3%B4nica-Serr%C3%A3o-EA-no-licenciamento.pdf. Acesso em: 20 set. 2024.

SHIVA, V. **Monoculturas da Mente: Perspectiva da Biodiversidade e da Biotecnologia.** São Paulo: Gaia, 2003.