



PESCA ARTESANAL E PETRÓLEO NO RECÔNCAVO BAIANO: GESTÃO AMBIENTAL FEDERAL COMO MEDIADORA DE CONFLITOS

RESUMO

A pesca artesanal se desenvolve ao longo de toda a costa brasileira, sendo a principal responsável pelo abastecimento de pescado. No mesmo espaço marítimo em que a atividade pesqueira é exercida, ocorre também a exploração e produção de petróleo e gás natural. O presente trabalho apresenta uma breve caracterização destas duas atividades na região do Recôncavo Baiano, evidenciando o conflito posto, e discute o papel da gestão ambiental federal em sua mediação. É feito um relato de caso sobre um dos programas executados no Recôncavo em atendimento à exigência do licenciamento ambiental federal. Conclui-se que os pressupostos seguidos pelo licenciamento ambiental federal originam ações que vêm contribuindo para a construção da gestão compartilhada do território costeiro.

PALAVRAS-CHAVE: Licenciamento Ambiental; Petróleo; Gás Natural; Pesca Artesanal.

FISHING AND OIL RECONCAVO OF BAHIA (BRAZIL): FEDERAL ENVIRONMENTAL MANAGEMENT AS A MEDIATOR OF CONFLICTS

ABSTRACT

The artisanal fishery is developed throughout the Brazilian coast, being primarily responsible for the supply of fish. In the same maritime space in which the fishing activity is exercised, there is also the exploration and production of oil and natural gas. This paper presents a brief characterization of these two activities in the region of Reconcavo of Bahia (Brazil), showing the conflict said, and discusses the role of environmental management in federal mediation. It made a case report of a program run in Reconcavo of Bahia in compliance with federal environmental licensing requirement. It is concluded that the conditions followed by licensing originate federal environmental actions that have contributed to the construction of shared management of the coastal territory.

KEYWORDS: Environmental Licensing; Oil; Gas Natural; Artisanal Fisheries.

Revista Nordestina de Ecoturismo, Aquidabã, v.5, n.1, Nov, Dez 2011, Jan, Fev, Mar, Abr, 2012.

Anais do 1º Seminário Nacional de Geoecologia e Planejamento Territorial e do 4º Seminário do GEOPLAN

ISSN 1983-8344

SEÇÃO: Artigos



DOI: 10.6008/ESS1983-8344.2012.001.0011

Livia Gomes de Vasconcellos

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Brasil

<http://lattes.cnpq.br/6156925796569367>

livia_gv@yahoo.com.br

Recebido: 11/04/2012

Aprovado: 30/04/2012

Avaliado anonimamente em processo de pares cegas.

Referenciar assim:

VASCONCELLOS, L. G.. Pesca artesanal e petróleo no Recôncavo Baiano: gestão ambiental federal como mediadora de conflitos. Revista Nordestina de Ecoturismo, Aquidabã, v.5, n.1, p.103-110, 2012.

INTRODUÇÃO

Segundo dados do Ministério da Pesca e Aquicultura (MPA, 2010), cujo último levantamento da produção pesqueira nacional foi feito entre 2008 e 2009, atualmente cerca de 60% da pesca no país tem caráter artesanal, produzindo mais de 500 mil toneladas de pescado por ano e garantindo renda para mais de 600 mil pescadores. A pesca artesanal se desenvolve ao longo de toda a costa brasileira, sendo a principal responsável pelo abastecimento de pescado, uma das fontes de alimento mais importantes para a população do país. Ante tal importância, destacam-se as características que definem esta atividade. Os pescadores artesanais dispõem de baixa tecnologia de produção, o que limita o alcance de pesqueiros e o volume do pescado capturado. Baseando-se em Diegues (1983), a publicação GEO Brasil (2002) aponta a pesca artesanal como aquela de pequena escala que se presta tanto à produção do pescado enquanto valor de uso (consumo próprio, familiar) quanto como valor de troca, produto a ser comercializado.

De acordo com Diegues (1983, p.155),

[...] o excedente reduzido e irregular, a baixa capacidade de acumulação, a dependência total vis-à-vis ao intermediário, a propriedade dos meios de produção, o domínio de um saber pescar baseado na experiência (e que constitui sua profissão), são elementos que caracterizam ainda a pequena produção mercantil.

No estado da Bahia, assim como em todo norte e nordeste, a atividade pesqueira é, em sua grande maioria, artesanal, e funciona sob duas modalidades: pesca, que significa a captura de peixes e crustáceos utilizando embarcações e petrechos, mariscagem, ou seja, a extração manual (ou com armadilhas) de crustáceos e moluscos (SEAP/PR, IBAMA, FUNDAÇÃO PROZEE, 2006). O Recôncavo Baiano, denominação dada ao conjunto de municípios em torno da Baía de Todos os Santos, é uma das regiões onde comunidades de pescadores artesanais estão concentradas, pois nesta baía, existe

[...] um grande número de estuários, originando um complexo de manguezais de enorme potencial para o cultivo de organismos aquáticos, bem como para o sustento das populações de pescadores e marisqueiras que vivem nessas comunidades [pesqueiras].” (BAHIA PESCA *apud* SEAP/PR, IBAMA, FUNDAÇÃO PROZEE, 2005, p. 207).

No mesmo local, desenrolou-se um percurso de exploração e produção de petróleo e derivados, que coincide com o histórico da atividade petrolífera no país. O primeiro poço de petróleo brasileiro foi descoberto em Salvador, em 1939. Uma das primeiras refinarias do país, a Refinaria Landulpho Alves-Mataripe – RLAM, construída em 1950, está instalada no município de São Francisco do Conde (PETROBRAS, 2011). A região abriga, ainda, o Pólo Industrial de Camaçari, implantado em 1978. É o “maior complexo industrial integrado do Hemisfério Sul” (COFIC, 2011). Próximo a este polo está o Porto de Aratu, no município de Candeias, em funcionamento desde 1977 para atender ao Polo de Camaçari e ao Centro Industrial de Aratu – CIA, outro pólo industrial situado no Recôncavo Baiano, desde 1966. No ano de 2010, o Porto de Aratu iniciou processo de ampliação, tanto como parte do PROMINP (Programa de Mobilização da

Indústria Nacional de Petróleo e Gás Natural) (SEINP, 2011), quanto para aumentar sua capacidade de atendimento ao CIA. No mesmo período, dentro da Reserva Extrativista Marinha Baía do Iguape, na Baía de Todos os Santos, foram iniciados os trâmites para a construção do Estaleiro do Paraguaçu, ao lado do canteiro naval de São Roque do Paraguaçu (PROST, 2010), ainda que este tipo de empreendimento não seja permitido dentro dos limites de uma RESEX, de acordo com o SNUC¹.

Além dos empreendimentos instalados em terra, a região também é cortada por um gasoduto proveniente da plataforma de produção de gás natural no Campo de Manati², situado em frente ao município de Cairu, na região do Baixo Sul da Bahia, percorrendo trechos tanto em mar quanto em terra, até a Estação São Francisco, no município de São Francisco do Conde. O licenciamento da plataforma e do gasoduto nos trechos marítimos, diferentemente dos empreendimentos listados acima, é realizado pelo órgão ambiental federal³, e gerou os projetos de mitigação e compensação das quais o presente trabalho trata.

Tem-se verificado que, não somente na região mencionada, mas ao longo de toda costa brasileira onde há atividade petrolífera, os atores sociais mais impactados pela indústria do petróleo são aqueles cuja principal atividade econômica é a pesca artesanal (MMA, 2006; ANELLO, 2009; IBAMA, 2005). Os impactos verificados são:

- Restrição do acesso ao espaço marinho onde a pesca é realizada, devido à realização da pesquisa sísmica, da presença de plataformas (estas atraem cardumes que não podem ser acessados pelos pescadores, devido a medidas de segurança impostas por lei, proibindo a aproximação a distâncias inferiores a 500 metros) e do trânsito de embarcações petrolíferas.
- Poluição por derramamento de óleo, tanto potencial quanto real. Real porque, apesar de os casos de grandes derramamentos serem raros, acontecem pequenos vazamentos cotidianamente.
- Modificações socioeconômicas intensas nos municípios onde os empreendimentos são instalados, onde há escritórios das empresas ou que estão em frente às plataformas. As principais alterações negativas são: o aumento da migração, sem melhoria correspondente nos serviços públicos; diferença de renda entre os moradores e os empregados das empresas petrolíferas, cujos altos salários nivelam por cima o custo de vida local. Os pescadores artesanais não têm sua renda aumentada e nem são contratados pelas empresas.
- Redução da captura do pescado devido à pesquisa sísmica.

¹ Sistema Nacional de Unidades de Conservação, Lei No. 9.985/00.

² Campo de produção de gás natural situado na Bacia de Camamu-Almada e operado pelo Consórcio Manati, constituído por quatro grandes empresas petrolíferas: Petrobras, Queiroz Galvão, Norse Energy e Brasoil.

³ No caso das atividades petrolíferas em mar, o órgão responsável pelo licenciamento é o IBAMA. O licenciamento dos empreendimentos em terra mencionadas neste texto, quando ocorreu, é de responsabilidade do órgão ambiental estadual. Note-se que a maioria destes foi instalada antes de haver exigência legal de licença ambiental.

O presente trabalho evidencia o conflito posto entre estas duas atividades na região do Recôncavo Baiano e apresenta o papel da gestão ambiental federal em sua mediação, utilizando como instrumento o licenciamento ambiental. Traz-se para a discussão um dos programas executados no Recôncavo em atendimento à exigência do órgão ambiental federal⁴ como medida compensatória e mitigadora dos impactos provocados por um empreendimento instalado em área marítima.

DISCUSSÕES

Conflitos ambientais e gestão ambiental pública

De acordo com Acselrad (2004), os conflitos ambientais ocorrem quando há interesses divergentes em torno de um mesmo recurso natural. O conflito ambiental ocorre no âmbito das “práticas espaciais materiais” (ACSELRAD, 2004, p.24), com a entrada de novas práticas prejudiciais às já existentes em um determinado território. Assim, constitui-se em um conflito ambiental a apropriação do território marítimo, antes espaço de reprodução do grupo social dos pescadores artesanais, pela exploração e produção de petróleo e gás natural, ao longo da costa brasileira.

Este conflito se origina no modelo de desenvolvimento em curso no país, baseado na energia proveniente do petróleo e gás natural, implementada pelo governo federal. No mesmo contexto de gestão pública, pesa sobre a gestão ambiental a chamada “proteção ao meio ambiente”, que passou a ser responsabilidade do Estado brasileiro desde a promulgação da Política Nacional do Meio Ambiente – PNMA, estabelecida pela Lei 6.938 de 1981. Como se vê, a PNMA surgiu décadas depois do início da atividade petrolífera no Brasil, colocando sua execução em posição desfavorável de proteção dos recursos naturais em um contexto de grande passivo ambiental e de investimento em grandes empreendimentos, em sua maioria, deletérios para estes recursos. Como define com Quintas (2006, p.30),

Gestão ambiental, portanto, é vista aqui como o processo de mediação de interesses e conflitos (potenciais ou explícitos) entre atores sociais que agem sobre os meios físico-natural e construído, objetivando garantir o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, conforme determina a Constituição Federal.

Um dos instrumentos de gestão ambiental de uso exclusivo do poder público é o licenciamento ambiental⁵, utilizado para mediar a relação entre atividades humanas, geralmente voltadas ao ganho econômico e que causem ou possam causar degradação ambiental, e a

⁴ IBAMA – Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e Recursos Naturais Renováveis.

⁵ Instituído pelo Artigo 10º da PNMA: “A construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadoras de recursos ambientais, considerados efetiva ou potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, dependerão de prévio licenciamento por órgão estadual competente, integrante do SISNAMA, sem prejuízo de outras licenças exigíveis.” Suas normas e processos básicos estão estabelecidos pelas Resoluções CONAMA nº 001/86, nº 09/87 e nº 237/97. Uma das principais diretrizes é a realização de avaliações de impacto ambiental, que devem subsidiar as decisões acerca da concessão ou não da licença e das condicionantes exigidas, sendo a mais completa o Estudo de Impacto Ambiental (EIA).

preservação do meio ambiente, garantindo seu uso coletivo. Em última instância, a finalidade do licenciamento é mediar interesses em torno da apropriação da natureza e evitar ou minimizar os impactos ambientais e socioeconômicos causados tanto pela iniciativa privada quanto pelo próprio estado⁶.

Podemos considerar o trabalho como categoria central em jogo no processo de licenciamento. A reflexão elaborada por Marx (1996) e retomada por Foster (2005) acerca do trabalho como mediador da relação sociedade-natureza, no processo que ele chama de 'metabolismo', vincula-se à reflexão aqui desenvolvida. O metabolismo entre homem e Natureza (nos termos colocados pelo autor) corresponde à transformação desta em objetos que satisfaçam suas necessidades, e, de forma dialética, o homem (ou a sociedade, como tratamos aqui) passa por processos de transformação, ao tempo em que transforma a natureza por meio de seu trabalho. Ação humana básica, apropriada pelos diferentes modos de produção de maneira tal que seus sentidos e se alteram.

Por isso, como alerta Loureiro (2009), é preciso que fique clara a diferença entre dominação e intervenção para transformação, na relação sociedade-natureza. Dominação significa expropriação e apropriação desigual do trabalho humano e dos recursos ambientais. Nem toda intervenção é dominação. O que queremos afirmar aqui é que os problemas ambientais só podem ser compreendidos quando se admite o trabalho como mediador da relação sociedade-natureza. As medidas de mitigação e compensação de impactos exigidas pela CGPEG⁷ às empresas petrolíferas refletem este posicionamento, e visam ao fortalecimento de sujeitos historicamente colocados em situação de vulnerabilidade, expropriados dos meios de sua reprodução social.

O Plano de Compensação da Atividade Pesqueira (PCAP), como o próprio nome indica, é exigido para empreendimentos⁸ cujos impactos sobre grupos sociais da área de influência⁹ não são possíveis de serem minimizados, e por isso deve ser dada uma compensação a estes grupos. Em outras palavras, os grupos afetados perderão, por causa da atividade petrolífera, seus meios de reprodução, ainda que temporariamente, e devem ser ressarcidos de suas perdas, pelo empreendedor. Por entender que os sujeitos mais vulneráveis aos impactos da atividade petrolífera são os pescadores artesanais, e que estes devem ser, mais do que ressarcidos,

⁶ Através do licenciamento, o órgão ambiental competente (municipal, estadual ou federal, a depender do tipo e localização da atividade a ser licenciada), ao conceder uma licença, impõe *condicionantes* à realização de determinado empreendimento. As condicionantes consistem em medidas a serem obrigatoriamente adotadas pelo empreendedor, a fim de reduzir ou evitar impactos ambientais e sociais provocados pelo empreendimento em questão, permitindo que este seja realizado, porém de forma controlada pelo Estado.

⁷ O setor do IBAMA responsável pelo licenciamento de atividades petrolíferas em área marinha é a Coordenação Geral de Petróleo e Gás – CGPEG.

⁸ Atualmente, as etapas dos empreendimentos petrolíferos cujos processos de licenciamento geram a exigência de PCAP são: pesquisa sísmica, perfuração e a fase de instalação da produção. Quando as características dos empreendimentos dentro destas categorias geram a exigência de Estudo de Impacto Ambiental, de acordo com as Resoluções CONAMA anteriormente citadas, e quando o Estudo comprova o impacto do empreendimento sobre os grupos sociais da sua área de influência, planos como o PCAP são exigidos.

⁹ Área de Influência (AI) é a área geográfica afetada pelos impactos decorrentes de determinados empreendimentos. Os critérios atuais para definição da AI de empreendimentos petrolíferos foram estabelecidos pela Nota Técnica 03/09 (IBAMA, 2009).

fortalecidos, a CGPEG estabeleceu este plano de compensação, buscando atingir a finalidade do licenciamento de mediar interesses relacionados à apropriação dos recursos naturais.

A elaboração e execução de Projetos de Educação Ambiental (PEA) voltados para as populações dos municípios pertencentes à área de influência dos empreendimentos em questão são exigidas quando há existência, verificada por meio do Estudo de Impacto Ambiental (EIA), de impactos cujas características indicam ser possível a mitigação do prejuízo que provocam sobre tais sujeitos¹⁰. A exigência desta condicionante obedece à Política Nacional de Educação Ambiental, estabelecida pela Lei 9.795/99¹¹, e à Política Nacional de Meio Ambiente¹².

No estado da Bahia, desde 2006 está em execução o Programa Integrado de Projetos Produtivos de Desenvolvimento Socioambiental com Comunidades da Área de Influência do Projeto Manati (PIPP), nas regiões do Baixo Sul e do Recôncavo Baiano, sendo que nesta região ele só teve início em 2009. Este programa é executado em atendimento a condicionantes de licença do empreendimento de produção e escoamento de gás natural do Campo de Manati, mencionado anteriormente, e conjuga ações de compensação PCAP – as ações mitigadoras – (PEA). Outros programas de mitigação e compensação voltados para os pescadores artesanais estão sendo implementados no Brasil, sendo o PIPP o mais antigo e estando localizado na região onde ocorrem todos os empreendimentos aqui descritos.

Este programa intervém sobre um contexto onde há grande passivo ambiental relacionado à indústria petrolífera, onde os recursos ameaçados são aqueles dos quais os pescadores artesanais dependem diretamente para o exercício de sua atividade produtiva e garantia de sua sobrevivência. Cabe destacar que o programa é legalmente exigido não por causa deste passivo ambiental, mas devido à existência de um empreendimento cujo licenciamento é de responsabilidade do órgão ambiental federal. Assim como no Baixo Sul, no Recôncavo Baiano as ações de compensação estão integradas ao desenvolvimento do associativismo e cooperativismo, buscando maior mobilização dos pescadores e marisqueiras e melhor apropriação das estruturas implementadas. Ao mesmo tempo em que são garantidas estruturas básicas para melhoria do exercício da atividade, decididas de forma participativa junto às comunidades, está prevista uma nova etapa de ações educativas, potencializando a percepção acerca dos conflitos ambientais de que os pescadores e marisqueiras já dispõem.

¹⁰ Atualmente, as etapas dos empreendimentos petrolíferos cujos processos de licenciamento geram a exigência de PEA são: produção e perfuração por área geográfica.

¹¹ “Art. 3º - Como parte do processo educativo mais amplo, todos têm direito à educação ambiental, incumbindo: III - aos órgãos integrantes do Sistema Nacional de Meio Ambiente - Sisnama, promover ações de educação ambiental integradas aos programas de conservação, recuperação e melhoria do meio ambiente.” (BRASIL, 1999)

¹² “Artigo 4º - A Política Nacional do Meio Ambiente visará: VII - à imposição, ao poluidor e ao predador, da obrigação de recuperar e/ou indenizar os danos causados e, ao usuário, da contribuição pela utilização de recursos ambientais com fins econômicos” (BRASIL, 1981)

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Observando as ações do PIPP, e os pressupostos que o orientam, podemos concluir que a gestão ambiental federal precisa ter suas ações ainda mais fortalecidas. Ainda que de forma contraditória, devido às pressões que o licenciamento sofre para garantir o modelo de desenvolvimento vigente, o órgão ambiental vem buscando exigir e acompanhar medidas de mitigação e compensação de impactos que diminuam as assimetrias entre os diversos sujeitos interessados na apropriação do espaço marítimo. Por basear-se nas contradições inerentes aos processos sociais, e por entender que a relação sociedade-natureza é mediada pelo trabalho, as medidas de fortalecimento da atividade da pesca artesanal caminham em direção a resultados efetivos, de inserção destes sujeitos de forma qualificada na gestão ambiental pública, garantindo os recursos básicos de trabalho, sem os quais não há como atuar em instâncias de gestão.

O presente trabalho apresentou a discussão de onde parte a nossa pesquisa para dissertação de mestrado. A implementação de políticas públicas voltadas para a proteção ambiental reverbera no modo pelo qual a sociedade entende a questão ambiental. Por outro lado, as condições objetivas que circundam estes sujeitos também condicionam os resultados das políticas. Em outras palavras, o ato administrativo do licenciamento, ao exigir medidas de mitigação e compensação, institui um conjunto de ações que interferem sobre a vida dos grupos afetados pelo empreendimento. Ao partir do concreto que constitui a realidade dos sujeitos das ações, as medidas exigidas pelo órgão ambiental federal aproximam-se cada vez mais da construção da gestão compartilhada do território costeiro.

REFERÊNCIAS

ANELLO, L. F. S.. **Os programas de educação ambiental no contexto das medidas compensatórias e mitigadoras no licenciamento ambiental de empreendimentos de exploração de petróleo e gás no mar do Brasil**: a totalidade e a práxis como princípio e diretriz de execução. Tese (Doutorado em Educação Ambiental) – Universidade Federal do Rio Grande, 2009.

ACSELRAD, H.. As práticas espaciais e o campo dos conflitos ambientais. In: ACSELRAD, H.. **Conflitos ambientais no Brasil**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004. p.13-35.

COFIC. **Site do Comitê de Fomento Industrial de Camaçari**. Disponível: <http://www.coficpolo.com.br>. Acesso: 09 Dez 2011.

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

FOSTER, J. B.. **A ecologia de Marx**: materialismo e natureza. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

GEO BRASIL. **Perspectivas do meio ambiente no Brasil**. Brasília: IBAMA, 2002.

IBAMA. **Informação Técnica ELPN/IBAMA Nº 004/05**. Brasília: MMA, 2005.

LOUREIRO, C. F. B.. Crítica ao fetiche da individualidade e aos dualismos na educação ambiental. In: LOUREIRO, C. F. B.. **Educação ambiental, gestão pública, movimentos sociais e formação humana**: uma abordagem emancipatória. São Carlos: RiMa, 2009.

MARX, K.. **O capital**: crítica da economia política. São Paulo: Nova Cultural, 1996.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Guia para o licenciamento ambiental**: atividades de perfuração de óleo e gás. Brasília: ANP, 2006.

MPA. **Site do Ministério da Pesca e Aquicultura**. Disponível: <http://www.mpa.gov.br/#pesca/pesca-artesanal>. Acesso: 02 Dez 2011.

PETROBRAS. **Site sobre refinarias da Petrobras**. Disponível: <http://www2.petrobras.com.br/minisite/refinarias/portugues/refinarias/rlam.asp>. Acesso: 16 Nov 2011.

PROST, C.. Resex marinha versus polo naval na baía do Iguape. **Novos Cadernos NAEA**, v.13, n.1, p.47-70, 2010.

QUINTAS, J. S.. **Introdução à gestão ambiental pública**. Brasília: IBAMA, 2006.

SEAP/PR; IBAMA; FUNDAÇÃO PROZEE. **Relatório técnico do projeto de cadastramento das embarcações pesqueiras no litoral das regiões Norte e Nordeste do Brasil**. Brasília: 2005.

SEAP/PR, IBAMA, FUNDAÇÃO PROZEE. **Relatório final do projeto de monitoramento da atividade pesqueira no litoral do Brasil**: Projeto ESTATPESCA. Brasília: 2006.

SEINP. **Site da Secretaria Extraordinária da Indústria Naval e Portuária**. Disponível: <http://seinp.wordpress.com/2010/09>. Acesso: 14 Nov 2011.