

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO: DINÂMICA
GOVERNAMENTAL NO GERENCIAMENTO DA RESPOSTA AO
DESASTRE**

ALINE DUTRA DE FARIA

VILA VELHA
FEVEREIRO / 2022

UNIVERSIDADE VILA VELHA - ES
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

**DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO: DINÂMICA
GOVERNAMENTAL NO GERENCIAMENTO DA RESPOSTA AO
DESASTRE**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestra em Sociologia Política.

ALINE DUTRA DE FARIA

VILA VELHA
FEVEREIRO / 2022

Catálogo na publicação elaborada pela Biblioteca Central / UVV-ES

F224d

Faria, Aline Dutra de.
Derramamento de óleo no litoral brasileiro : dinâmica
governamental no gerenciamento da resposta ao desastre / Aline
Dutra de Faria – 2022.

124 f. : il.

Orientadora: Teresa Cristina da Silva Rosa.
Coorientador: Fabricio Cardoso de Mello.
Dissertação (mestrado em Sociologia Política) –
Universidade Vila Velha, 2022.

Inclui bibliografias.

1. Sociologia política. 2. Desastres ambientais. 3. Petróleo.
I. Rosa, Teresa Cristina da Silva. II. Mello, Fabricio Cardoso de.
III. Universidade Vila Velha. IV. Título.

CDD 306.2

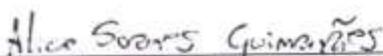
ALINE DUTRA DE FARIA

**DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO: DINÂMICA
GOVERNAMENTAL NO GERENCIAMENTO DA RESPOSTA AO
DESASTRE**

Dissertação apresentada à Universidade Vila Velha, como pré-requisito do Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política, para a obtenção do grau de Mestra em Sociologia Política.

Aprovada em 25 de fevereiro de 2022.

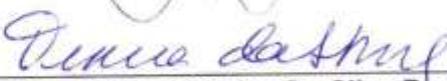
Banca Examinadora:



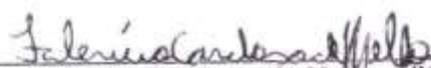
Dra. Alice Soares Guimarães – (Postgrado en Ciencias del Desarrollo,
Universidad Mayor de San Andrés, CIDES – UMSA)



Dr. Augusto Cesar Salomão Mozine – (UVV)



Dra. Teresa Cristina Da Silva Rosa – (UVV)
Orientadora



Dr. Fabricio Cardoso de Mello – (UVV)
Co-orientador

Para minha Lelêzinha e Mamãe, que, mesmo nos momentos mais complicados, sempre estiveram ao meu lado, dando todo o suporte, apoio, incentivo, paz, tranquilidade e muito amor para que mais essa etapa da minha formação fosse concluída. Vocês são a minha fonte diária de energia e as principais responsáveis por tornar minha vida mais colorida! Amo vocês incondicionalmente!

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, agradeço a Deus por todas as bênçãos derramadas e por estar sempre presente em minha vida, dando-me força, fé, esperança, discernimento e coragem para atingir todos os meus objetivos e superar todas as adversidades da vida. O Senhor nunca me desampara! Obrigada!

Agradeço à minha filha Letícia, meu amor incondicional. Oh, minha princesinha, quantos momentos desafiadores passamos nesses últimos dois anos, né? E, juntas, conseguimos vencer! Você é e sempre será minha força diária para seguir em frente, o motivo primordial para eu nunca querer desistir, a mola propulsora para sempre almejar mais e mais. Peço desculpas pelos momentos de ausência, mas saiba que mamãe faz tudo para você e por você. Te amo incondicionalmente!

Agradeço, ainda, à minha mãe, minha abelha rainha, meu orgulho, meu porto seguro, aquela que sempre esteve ao meu lado, incentivando-me a seguir em frente e a não desistir. Obrigada por nunca desistir de mim e por sempre torcer pelo meu sucesso! Te amo!

Agradeço ao meu irmão, à minha cunhada e aos meus sobrinhos Lucas e Luísa. Muitos foram os momentos de renúncia e de ausência, mas saibam que o incentivo e a torcida de vocês também foram fundamentais para essa vitória. Amo vocês!

Não posso deixar de agradecer, ainda, aos meus orientadores, Prof^a. Dra. Teresa Cristina da Silva Rosa e Prof. Dr. Fabrício Cardoso de Mello, que foram fundamentais nessa minha caminhada acadêmica. Obrigada pela compreensão, empatia e sensibilidade no período mais desafiador que atravessei durante essa jornada. Sem o conhecimento e o direcionamento acadêmico de vocês, eu não teria conseguido. Agradeço também todos os demais professores do Programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Sociologia Política da UVV – Universidade Vila Velha. O conhecimento adquirido em nossos encontros foi fundamental para o desenvolvimento dessa pesquisa. A vocês, a minha eterna gratidão!

Aos meus amigos, familiares e ao meu noivo Leandro, muito obrigada por todo incentivo e por torcerem para que conseguisse atingir mais essa conquista. Em especial, agradeço aos queridos colegas de mestrado. Angústias, desafios, incertezas, vitórias, *memes*, piadas, enfim, muitas coisas foram compartilhadas ao longo desses últimos dois anos, mas, com certeza, a nossa união e o incentivo mútuo foram primordiais para que vencêssemos essa jornada acadêmica. Não foi fácil viver o mestrado *on line*, em um período de pandemia e de incerteza mundial, mas conseguimos juntos, sem ninguém soltar a mão de ninguém, vencer mais essa etapa! Gratidão!

A história das economias latino-americanas baseadas no petróleo e na mineração ilustra [...] que essas atividades extrativistas, como já dissemos, não promovem os encadeamentos dinâmicos tão necessários para se alcançar um desenvolvimento coerente da economia. (ACOSTA, Alberto. In: Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento,

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	18
1 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO (NEO)EXTRATIVISTA E A CONSTRUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES	26
1.1 A RACIONALIDADE CAPITALISTA E A CONSEQUENTE EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS	29
1.2 AS DESIGUALDADES E A VULNERABILIZAÇÃO DECORRENTES DA RELAÇÃO ENTRE AS SOCIEDADES CENTRAIS E PERIFÉRICAS	32
1.3 O DESENVOLVIMENTISMO E (NEO)EXTRATIVISMO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL	38
1.4 O NEOEXTRATIVISMO COMO UM DOS PILARES DO MODELO CAPITALISTA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO E A SITUAÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES.....	43
1.5 AS ATIVIDADES PETROLÍFERAS E AS REDES DE PRODUÇÃO GLOBAL	44
1.5.1 A posição do Brasil dentro da rede de produção global de petróleo.....	46
2 A ATIVIDADE PETROLÍFERA E OS RISCOS DE DESASTRES	49
2.1 A EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS NA AMÉRICA LATINA ..	49
2.2 A EVOLUÇÃO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE DERRAMAMENTO DE ÓLEO A PARTIR DA OCORRÊNCIA DE GRANDES DESASTRES MUNDIAIS.....	54
2.3 A EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS NO BRASIL E O SURGIMENTO DA PETROBRAS.....	62
2.4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL COMO FORMA DE MITIGAR OS EFEITOS DECORRENTES DOS DESASTRES CAUSADOS POR DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO MAR	69
2.5 ATIVIDADES PETROLÍFERAS NO BRASIL: FORÇA MOTRIZ DO “PROGRESSO” OU ELEMENTO PARA SITUAÇÕES DE RISCOS E DESASTRES?	76
3 ESTUDO DE CASO – O DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO OCORRIDO NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2019	79
3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESASTRE	79

3.2 DA EXTINÇÃO DO COMITÊ EXECUTIVO E DO COMITÊ DE SUPORTE E A CONSEQUENTE INVIABILIDADE DE ACIONAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PNC COMO FORMA DE RESPOSTA AO DERRAMAMENTO DE ÓLEO	83
3.3 O POSICIONAMENTO ADOTADO PELO GOVERNO FEDERAL FRENTE AO DESASTRE NO LITORAL BRASILEIRO	86
3.4 DA COMISSÃO EXTERNA SOBRE DERRAMAMENTO DE ÓLEO DO NORDESTE: CONCLUSÕES DO RELATÓRIO PARCIAL.....	92
3.5 REFLEXO POLÍTICO NO GERENCIAMENTO DO DESASTRE	97
CONCLUSÃO	103
REFERÊNCIAS.....	109

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Crescimento da produção de petróleo na América Latina. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/crescimento-da-producao-de-petroleo-na-america-latina/>. Acesso em 23 de julho de 2021.

Gráfico 2: Maiores reservas provadas de petróleo em 2020. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2020/>. Acesso em 23 de julho de 2021.

Gráfico 3: PIB nominal dos países da América Latina. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/pib-nominal-paises-da-america-latina/>, acesso em 23 de julho de 2021

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1: Localidades oleadas no litoral brasileiro identificadas a partir de 30/agosto/2019. Fonte: IBAMA. Localidades afetadas. Disponível em http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/2020-03-19_LOCALIDADES_AFETADAS.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGENDA 21	Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento
ALES	Assembleia Legislativa do Estado do Espírito Santo
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BM	Banco Mundial
BP	British Petroleum
CLC/69	Conferência Internacional Sobre Responsabilidade Civil Por Danos Causados Por Poluição Por Óleo
CNP	Conselho Nacional do Petróleo
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento
CONAMA	Conselho Nacional do Meio Ambiente
CPI	Comissão Parlamentar de Inquérito
CF	Constituição Federal
ECO-92	Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento
FMI	Fundo Monetário Internacional

FUND 71	Convenção Internacional para o Estabelecimento de um Fundo Internacional para a Compensação de Danos Provenientes de Poluição por Óleo
FUND 92	Fundo Internacional para Compensação de Danos por Poluição por Óleo
GAA	Grupo de Acompanhamento e Avaliação
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBP	Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás
ICMBio	Instituto Chico Mendes de Conservação e Biodiversidade
IEAPM	Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira
IMO	Organização Marítima Internacional
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Especiais
INTERVENTION 1969	Convenção sobre Intervenção em Alto Mar
LAPIS	Laboratório de Análise e Processamento de Imagens de Satélites da Universidade Federal de Alagoas (UFAL)
MARPOL 73/78	Convenção Internacional Para A Prevenção Da Poluição Por Navios
MB	Marinha do Brasil
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente

MME	Ministério de Minas e Energia
MPF	Ministério Público Federal
OILPOL 1954	Convenção Internacional sobre Poluição do Mar por Óleo
ONU	Organização das Nações Unidas
OPRC 90	Convenção Internacional Sobre Preparo, Resposta e Cooperação Em Caso De Poluição Por Óleo
PA	Plano de Área
PEI	Plano de Contingência Individual
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro SA
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PF	Polícia Federal
PIB	Produto Interno Bruto
PNC	Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNPDEC	Política Nacional de Proteção e Defesa Civil
PR	Planos Regionais
Rio +10	Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável

RPG	Rede de Produção Global
SEDEC	Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil
SEP/PR	Secretaria de Portos da Presidência da República
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
UNCLOS	Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

RESUMO

FARIA, ALINE DUTRA DE, M.Sc, Universidade Vila Velha – ES, fevereiro de 2022.
DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO: DINÂMICA GOVERNAMENTAL NO GERENCIAMENTO DA RESPOSTA AO DESASTRE.
Orientadora: Dra. Teresa Cristina Da Silva Rosa. Co-Orientador: Dr. Fabrício Cardoso de Mello.

No segundo semestre de 2019, um derramamento de petróleo atingiu 906 (novecentos e seis) localidades, 127 (cento e vinte e sete) municípios, 11 (onze) estados, 3.600km (três mil e seiscentos quilômetros) do litoral brasileiro. Tido como o maior derramamento de óleo no mar no país e um dos maiores no mundo, este desastre se insere dentro de um contexto de neoextrativismo na América Latina. O Brasil é signatário de diversas convenções internacionais além de possuir políticas públicas acerca de desastres causados por derramamento de óleo no mar. As investigações acerca da origem e do verdadeiro causador foram realizadas sigilosamente pela Marinha do Brasil e Polícia Federal. O objetivo da presente pesquisa visa compreender o gerenciamento realizado pelo governo federal brasileiro no enfrentamento deste desastre tendo em conta o marco regulatório em vigor. Para levantar informações sobre o gerenciamento, foram consultados sites de instituições governamentais em nível federal (Ministério do Meio Ambiente/CONAMA, Ministério do Desenvolvimento Regional, Marinha do Brasil, IBAMA, ANP e Presidência da República), empregando-se palavras-chave (derramamento de óleo – Plano Nacional de Contingência – riscos – desastres – petróleo), além de entrevista com técnico na área de contingenciamento de óleo. Observou-se: uma narrativa por parte dos atores governamentais acionando ideias como complexidade, ineditismo e excepcionalidade do desastre, comprometendo o seu gerenciamento; a ausência de ações imediatas e emergenciais previstas no Plano Nacional de Contingência visando à contenção do óleo cru e à mitigação da exposição ao risco da sociedade e dos ecossistemas; a agenda de risco estabelecida pela Política Nacional de Proteção e Defesa Civil no Brasil não regulamenta situações de desastres de ordem tecnológica, como o caso deste derramamento.

Palavras chaves: riscos de desastres – derramamento de óleo – Plano Nacional de Contingenciamento.

ABSTRACT

FARIA, ALINE DUTRA DE, M.Sc, University of Vila Velha – ES, february 2022. **OIL SPILL ON THE BRAZILIAN COAST: GOVERNMENTAL DYNAMICS IN THE MANAGEMENT OF DISASTER'S RESPONSE.** Advisors: PhD. Teresa Cristina Da Silva Rosa and PhD. Fabrício Cardoso de Mello.

In the second half of 2019, an oil spill reached 906 (nine hundred and six) locations, 127 (one hundred and twenty-seven) municipalities, 11 (eleven) states and 3,600km (three thousand and six hundred kilometers) of the Brazilian coast. Considered the largest oil spill at sea in the country and one of the largest in the world, this disaster is part of the neo-extractivist context in Latin America. Brazil is a signatory to several international conventions in addition to having public policies regarding disasters caused by oil spills at sea. In order to determine the origins and the responsible party, investigations were conducted under legal secrecy by the Brazilian Navy and the country's Federal Police. The objective of the present research is to understand the management carried out by the Brazilian federal government in dealing with this disaster, taking into account the national regulatory framework. For data collection, websites of government institutions at the federal level (Ministry of the Environment/CONAMA, Ministry of Regional Development, Brazilian Navy, IBAMA, ANP and Presidency of the Republic) were consulted, using keywords (oil spill – National Contingency Plan – risks – disasters – oil), in addition to an interview with a technician in the area of oil contingency. As research results, it was observed: a narrative performed by governmental actors triggering ideas such as complexity, novelty and exceptionality of the disaster which led to a compromising of its management; the absence of immediate and emergency actions provided for by the National Contingency Plan and aimed at the containment of crude oil and the mitigation of exposure to risk to society and ecosystems; the risk agenda established by the National Policy for Civil Defense and Protection in Brazil does not regulate situations of technological disasters, such as this spill.

Keywords: disaster risks - oil spill - National Contingency Plan

INTRODUÇÃO

No segundo semestre de 2019, um derramamento de petróleo, de origem desconhecida, atingiu todo o litoral do Nordeste e, ainda, algumas praias dos estados do Espírito Santo e Rio de Janeiro. Este desastre é considerado um dos maiores desastres, a título de extensão territorial, já ocorridos no Brasil. Estima-se que foram recolhidos mais de 5.000ton (cinco mil toneladas) de óleo e resíduos oleosos (MARINHA DO BRASIL, 2020a). A partir da análise dos dados coletados nos sites oficiais da Marinha do Brasil (MB) e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais (IBAMA), foi identificado que o óleo cru que atingiu as praias brasileiras foi despejado, em alto mar, possivelmente, a cerca de 600 a 700km da costa brasileira, na direção dos Estados de Sergipe e Alagoas, em águas internacionais (CONEXÃO UFRJ, 2019), fora, portanto, da zona econômica exclusiva do Brasil. As primeiras manchas de óleo apareceram no litoral da Paraíba no dia 30 de agosto de 2019 (IBAMA, 2020a), segundo informações colhidas no site do IBAMA. Inúmeros ecossistemas, espécies da fauna e flora marinha, além de unidades de conservação foram atingidos pelo óleo¹. Ademais, os impactos socioeconômicos foram evidentes: a região do Nordeste viu as suas atividades turísticas despencarem, as comunidades pesqueiras sofreram pela impossibilidade de realizar suas atividades laborativas, haja vista a contaminação do pescado pelo óleo, inviabilizando o seu consumo humano.

Neste contexto, a presente pesquisa tem como objetivo compreender o gerenciamento deste desastre realizado pelo governo federal haja vista a existência prévia de marcos regulatórios internacional e nacional, além de uma estrutura de políticas públicas ambientais e de redução de riscos de desastres voltadas para lidar com este tipo de situação. Para tanto, foi levado em consideração a perspectiva histórica do processo de construção de políticas públicas de enfrentamento de derramamento de óleo no mar no país.

Inúmeras foram as hipóteses levantadas acerca da origem do petróleo, evidenciando o grau de incerteza acerca do responsável pelo desastre. Foram

¹ Informações detalhadas se encontram disponibilizadas no site específico do IBAMA que traz informações acerca das manchas de óleo que surgiram no litoral brasileiro no segundo semestre de 2019.

realizadas investigações sigilosas no âmbito da Marinha do Brasil (MB)² e da Polícia Federal (PF) a fim de identificar o verdadeiro causador pelo desastre. No entanto, essas investigações ocorreram sob sigilo, inviabilizando, assim, o acesso às informações completas e detalhadas envolvendo o desastre sob análise. No final do ano de 2021, foi divulgado na imprensa nacional que a PF concluiu o inquérito que investigava as causas e a origem do desastre, atribuindo a responsabilidade a uma embarcação grega (G1 RN, 2021). Merece destaque a atuação do Ministério Público Federal (MPF) dentro do contexto deste desastre, ajuizando diversas ações judiciais, as quais foram direcionadas sob três vertentes: (i) identificação do responsável pelo desastre; (ii) identificação de locais afetados; e (iii) contenção dos danos.

Foram instituídas, no âmbito da Câmara dos Deputados, duas comissões visando, entre outros objetivos, à identificação do responsável pelo desastre. A Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI do Derramamento de Óleo no Nordeste³ foi concluída, sem, contudo, indicar as possíveis causas e os responsáveis pelo desastre. Já a Comissão Externa destinada a acompanhar as investigações que visam apurar as responsabilidades pelo derramamento de óleo (CEXOLEO)⁴ ainda se encontra tramitando, havendo, até o presente momento, apenas a edição de relatório parcial.

Informações disponibilizadas nos sites oficiais do IBAMA (2019a) e da MB (2019a) afirmam que as ações de resposta ao desastre começaram a ser tomadas desde o dia 02 de setembro de 2019. No entanto, com base nos dados levantados por esta pesquisa, verificou-se que tais ações passaram a ser tomadas, efetivamente, somente a partir da segunda quinzena do mês de outubro de 2019, após decisões reiteradamente proferidas pela Justiça Federal em atendimento aos pleitos formulados pelo MPF, dentre os quais se destaca o acionamento do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional (PNC) e a nomeação da MB como Coordenadora Operacional para as ações do PNC (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019a). Tal fato aponta para a morosidade por parte do governo federal quanto à implementação de medidas mitigadoras aptas a conter o avanço das manchas de óleo.

² Destaca-se que a Marinha contou com o apoio internacional da Guarda Costeira Americana e da Organização Marítima Internacional (IMO).

³ Conforme Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, publicado no Diário da Câmara dos Deputados do dia 13 de novembro de 2019, p. 186.

⁴ Instituída por meio de Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, de 24 de outubro de 2019.

Dado que não pode ser olvidado nesta pesquisa é a existência, à época do desastre, do Decreto nº 8.127, de 22 de outubro de 2013, que instituiu o PNC. Tal como prevê o seu artigo 1º, o PNC deve ser acionado em situações de grandes proporções quando as ações individuais não forem suficientes para a resolução do desastre, estabelecendo pontos fundamentais da sua implantação. O decreto é categórico ao delimitar a responsabilidade do Estado em assegurar, através do acionamento do PNC, a segurança da vida humana, a proteção ao meio ambiente e a integridade dos locais atingidos pelo óleo derramado. Para implantar a ação de resposta imediata de modo a assegurar a proteção da saúde humana e dos demais recursos, o PNC precisa estabelecer mecanismos capazes de delimitar a extensão do desastre e/ou o seu impacto ao meio ambiente marinho. É a partir disso que as ações de curto, médio e longo prazo são disciplinadas pelo PNC. Atrelado a isso, cabe ao PNC definir, pormenorizadamente, as instâncias voltadas à articulação dos órgãos públicos multisetoriais para ações do gerenciamento.

Apesar de toda essa estrutura regulamentando especificamente casos de derramamento como o de 2019, a postura adotada no seu gerenciamento pelo governo brasileiro chama a atenção pela ausência inicial de resposta e morosidade de ações emergenciais de contenção das manchas de óleo, tal como previstas no PNC. Este quadro de ausência imediata de resposta e morosidade poderia ter minimizado a exposição aos riscos das comunidades afetadas e de todo o meio marinho. Para se justificarem diante dos questionamentos de então, as autoridades envolvidas no gerenciamento se utilizaram do discurso de complexidade e de ineditismo do evento, o que demandaria, assim, medidas excepcionais por parte dos entes envolvidos (MARINHA DO BRASIL. 2019a). Contudo, apesar da existência de um PNC e de sua estrutura organizacional, a morosidade identificada evidencia um modo de funcionamento, por parte das autoridades implicadas, no mínimo, questionável.

Outra questão importante que foi identificada se refere ao fato de que, quando da ocorrência do desastre, parte da estrutura organizacional do PNC havia sido extinta por força do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019. O discurso adotado pelo governo federal foi no sentido de que o acionamento do PNC seria apenas uma “mera formalidade”, pois, desde quando as primeiras manchas de óleo

surgiram no litoral brasileiro, medidas de contenção, mitigação e resposta estavam sendo tomadas pelos órgãos responsáveis. Essa posição revela uma tentativa de descaracterização da importância de uma política pública em momento de crise. Ora, como se pode afirmar que houve a adoção de medidas por parte de “tais” órgãos, se a estrutura do PNC se encontrava toda desmobilizada em razão da extinção, por meio do Decreto nº 9.759/2019, dos dois comitês?

Um outro ponto a destacar é o reconhecimento da significância nacional do desastre, elemento fundamental para o acionamento do PNC. A partir da análise dos dados levantados para a realização da presente pesquisa, constatou-se que houve demora deste reconhecimento, impactando, sobremaneira, nas medidas de contenção e de resposta aos danos causados pelo desastre. Foi amplamente divulgado na mídia nacional que o trabalho de limpeza e de contenção das manchas de óleo foi realizado por voluntários e pelos governos locais sem a prevista atuação do governo federal. Percebe-se, mais uma vez, que a postura deste governo foi no sentido de desconstruir a questão do gerenciamento do desastre na sua fase de emergência e resposta, havendo, inclusive, uma espécie de transferência de responsabilidade de gerenciamento de riscos e desastres que, constitucionalmente, é do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para as Forças Armadas.

Apesar da existência de diversos estudos envolvendo o derramamento de óleo de 2019, o presente estudo volta a sua lente para um aspecto relevante: a dinâmica adotada pelo governo federal no gerenciamento deste desastre. Isso, dentro de um contexto em que o Brasil ratificou convenções internacionais e possui um marco regulatório ambiental e de redução de riscos de desastres, envolvendo especificamente a questão de derramamento de óleo no mar. Muitos estudos se voltam para a responsabilidade do causador do desastre, sem, no entanto, compreenderem o modo como o governo federal agiu desde que tomou conhecimento das extensas manchas de óleo que atingiram parte do litoral brasileiro. Além da já citada ausência de resposta imediata e a morosidade na atuação, a sua ação denota fatos tais como: (i) a demora da resposta do MMA, enquanto Autoridade Nacional e Coordenador do Comitê Executivo do PNC, nas medidas de contenção, mitigação e de resposta ao desastre; (ii) a falta de transparência das medidas adotadas; (iii) a ausência de coordenação de ações e informações; e (iv) as dificuldades de comunicação entre os entes envolvidos.

Diante do cenário acima exposto, a presente pesquisa procurou compreender o gerenciamento deste desastre realizado pelo governo federal haja vista a existência prévia de marcos regulatórios internacional e nacional, além de uma estrutura de políticas públicas ambientais e de redução de riscos de desastres voltadas para lidar com este tipo de situação. A fim de responder este objetivo geral, esta dissertação está dividida em três capítulos.

O primeiro capítulo procura responder ao primeiro objetivo específico da pesquisa, qual seja compreender que a ocorrência de desastres pode ser vista como efeito da modernização de uma sociedade de risco pautada na racionalidade capitalista, dentro de um contexto de neodesenvolvimentismo e de neoextrativismo em áreas periféricas, sobretudo, na América Latina e, mais precisamente, no Brasil. Trata-se, portanto, da base teórica sobre a qual se fundamentará a presente demanda. Para tanto, foram utilizadas as ideias de PENNAFORTE (2011), OLIVER-SMITH (2017), BECK (2011), BECK E GIDDENS (1997), ALMEIDA (2012), QUARANTELLI (2015), MORIN (2015), LEFF (2014), GEORGESCSU-ROEGEN (2012), ACSELRAD (2011), DUTRA (2018), BRITO JR. et al (2019), COSTA E LOUREIRO (2018), SVAMPA (2019), TADDEI et al (2020), GUDYNAS (2020), CARDOSO E FALETTO (2018), DA VEIGA (2015), GUDYNAS E ODEJA (2020), PITANGA (2015), SCHOLVIN et al (2019 e 2020), FRANÇOSO (2019), GIACOMETTI (2020), dentre outros, para abordar as questões relacionadas ao sistema-mundo, pensamento complexo, racionalidade ambiental, sociedade de riscos de desastres, neoextrativismo, neodesenvolvimentismo e redes de produção global (RPG). É de salutar importância compreender como que o desenvolvimento econômico, político, social e, até mesmo, ambiental, dos países latino-americanos está intrinsecamente relacionado à maciça exploração de recursos naturais. Destaca-se, neste contexto, as atividades petrolíferas no continente dentro do contexto das redes de produção globais, enfatizando, neste aspecto, a posição de destaque ocupada pelo Brasil. As atividades petrolíferas tornaram-se mais um elemento da matriz extrativista brasileira, sendo consideradas uma grande aposta de uma agenda desenvolvimentista nacionalista, merecendo, portanto, uma análise mais aprofundada nesta pesquisa.

Partindo da necessidade de compreender a estrutura de políticas públicas ambientais e de redução de riscos de desastres de derramamento de óleo no mar, o segundo capítulo procurará analisar a evolução das atividades petrolíferas na América Latina e no Brasil. Nesta oportunidade, serão avaliados o marco regulatório e as políticas públicas atualmente vigentes no país que buscam à redução de riscos e desastres como o observado no caso do derramamento de óleo que atingiu o litoral brasileiro em 2019. Ponto relevante neste capítulo é a criação da Petrobras, fruto de um projeto de monopólio estatal no setor petrolífero, além da atuação maciça das Forças Armadas no desenvolvimento e na realização das atividades petrolíferas no Brasil, fundamentada na ideia de garantir a segurança e a soberania nacional.

Finalmente, no terceiro capítulo é realizado o estudo de caso envolvendo o derramamento de óleo que atingiu parte do litoral brasileiro no segundo semestre de 2019. A partir da análise dos dados obtidos, juntamente com a base teórica e o marco regulatório e políticas públicas vigentes no ordenamento jurídico brasileiro, procurou-se compreender o modo pelo qual o governo federal se organizou e agiu no gerenciamento deste desastre. O foco neste capítulo será identificar as principais ações de enfrentamento implementadas pelo governo federal. Por fim, procurar-se-á fazer uma reflexão acerca de eventual desconstrução da questão ambiental promovida pelo governo federal e o modo como a pesquisa pode contribuir para análises futuras acerca de novos riscos por desastres desta magnitude.

Aspecto que merece ressalva diz respeito ao fato de que a presente pesquisa foi realizada durante o mesmo período em que os desdobramentos do desastre (investigações da MB e da PF, o término da CPI do Óleo, na Câmara dos Deputados, etc.) ainda estavam ocorrendo. Apesar de o desastre ter ocorrido no segundo semestre em 2019, a investigação da MB só foi finalizada no decorrer do ano de 2021. Além disso, o inquérito conduzido pela PF foi concluído em dezembro de 2021, às vésperas do término desta pesquisa. Ainda assim, as informações relacionadas às conclusões das investigações realizadas pela PF limitaram-se àquelas disponibilizadas pelos veículos de imprensa nacional, face à sigilosidade dos dados. Trata-se, portanto, de uma pesquisa de acontecimentos simultâneos, que sofreu diversas alterações e modificações ao longo de sua realização. Esta

situação pode acabar criando muitos vieses e, além disso, alguns pontos podem deixar de ser respondidos.

No tocante ao procedimento metodológico utilizado, foi realizada a pesquisa documental, levantando informações na internet, utilizando-se palavras-chave, tais como: derramamento de óleo – Plano Nacional de Contingência – riscos – desastres – petróleo. Foram consultados sites de instituições governamentais em nível federal e sites de notícias de abrangência nacional e, também, local. Além disso, foram realizados o mapeamento e a sistematização de todo o marco regulatório internacional e nacional sobre a questão do derramamento de óleo no mar e sobre a questão de redução de riscos de desastres. Foi ainda elaborada uma linha do tempo identificando atores envolvidos e os episódios relacionados ao desastre.

Além disso, com o objetivo de obter informações mais detalhadas acerca do gerenciamento do desastre causado por derramamento de óleo, procurou-se realizar entrevistas com atores que, direta ou indiretamente, atuaram no gerenciamento e nas ações de resposta ao desastre, visando dar maior credibilidade aos dados levantados nos sites oficiais. Contudo, o acesso a tais atores se mostrou extremamente difícil, para não dizer impossível. Como alternativa, procurou-se compreender em que contexto histórico o PNC foi criado e regulamentado no Brasil. Neste sentido, a fim de obter tais informações, procedeu-se a uma entrevista semiestruturada com técnico experiente na área de contingência de petróleo no mar. O objetivo desta entrevista era de obter informações acerca do contexto em que foi elaborado o PNC.

Por fim, aspecto importante que merece ser tratado dentro do procedimento metodológico utilizado nesta pesquisa diz respeito à certa dificuldade desta pesquisadora em obter informações precisas, tendo em vista o sigilo das informações oficiais relativas ao desastre analisado. As investigações realizadas pela MB e pela PF para apurar a origem e a responsabilidade pelo desastre e as ações judiciais movidas pelo MPF visando ao acionamento do PNC, por exemplo, encontram-se, ainda, sob sigilo, dificultando o acesso aos dados oficiais envolvendo o desastre. Com o sigilo dessas informações, a pesquisa ficou vinculada, unicamente, aos dados disponibilizados pelos órgãos oficiais que atuaram no

desastre. A MB, IBAMA e MPF, à guisa de exemplo, possuem sites próprios que trazem informações específicas sobre o desastre estudado. Em outras palavras: os dados analisados e trazidos nesta pesquisa foram disponibilizados por órgãos oficiais que atuaram diretamente nas ações de enfrentamento e de resposta, o que dificultou a análise, haja vista a parcialidade dos mesmos em divulgar as informações. A fim de sanar eventuais dúvidas que surgiram ao longo da análise desses dados, procurou-se fazer um comparativo com as notícias veiculadas pela imprensa nacional e local.

1 O PROCESSO DE MODERNIZAÇÃO (NEO)EXTRATIVISTA E A CONSTRUÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES

Como pontuado por MARTINS (2017), a sociologia contemporânea tem se concentrado em analisar a velocidade e a amplitude em que vem ocorrendo as mudanças sociais, políticas e culturais dentre as mais diversas sociedades. Ao longo do século XIX, por exemplo, a análise sociológica encontrava-se pautada na configuração da sociedade-nação, exercendo o princípio da nacionalidade grande influência. As investigações, durante este período, visavam, essencialmente, compreender as dinâmicas ocorridas dentro das sociedades nacionais, de modo a identificar suas estruturas sociais, como as instituições se articulavam, os padrões de desigualdade impostos e as formas de conflitos e de processo de mudanças sociais.

Apesar de existir, ainda, um grande sentimento nacionalista, regionalista e reivindicações de pertencimentos étnicos, verifica-se que, sobretudo a partir do final do século XX, as mudanças ocorridas nas sociedades a nível global têm proporcionado o surgimento de fenômenos econômicos, políticos, culturais, militares e acadêmicos que ultrapassam as fronteiras das diversas sociedades nacionais. Em outras palavras, a sociologia contemporânea viu-se abarcada pelo fenômeno da globalização⁵, ampliando o campo empírico da análise da sociologia, não mais limitado às sociedades nacionais, como ocorria outrora. A partir de então, tornaram-se necessários novos instrumentos capazes de analisar a nova configuração da sociologia contemporânea de modo a compreender as complexas relações entre as articulações ocorridas no âmbito local, regional, nacional e global.

Diante disso, o derramamento do óleo que atingiu a costa brasileira em 2019 pode ser visto como um desastre relacionado ao fenômeno da globalização e, mais, de uma globalização que privilegia o extrativismo de recursos naturais em territórios periféricos do sistema mundo⁶ (PENNAFORTE, 2011). Assim, para

⁵ O conceito globalização será utilizado pela autora como uma forma de se referir à expansão do capitalismo.

⁶ O conceito de sistema mundo, formulado por Immanuel Wallerstein, que procura compreender as relações entre os países centrais e periféricos, tomando, como fundamento, a interdependência, é

compreender a dinâmica adotada pelo governo federal no gerenciamento da resposta ao desastre de derramamento de óleo no litoral brasileiro, ocorrido em 2019, é imprescindível a compreensão das complexas relações entre as articulações ocorridas no âmbito local, regional, nacional e global. Nossa atenção se dirige então às relações entre o modelo de desenvolvimento adotado pelo Brasil, a forma de exploração de recursos naturais, a posição do país dentro das redes de produções globais de petróleo e a dinâmica das políticas públicas acerca do assunto etc.

Não obstante, partindo-se da ideia de ESTRADA (2009) para abordar o pensamento complexo de Edgar Morin, deve-se ter em mente que, para compreender a complexidade dos problemas socioambientais da atualidade, os quais estão intrinsecamente relacionados ao modelo de desenvolvimento capitalista, é preciso que haja uma reflexão considerando, para tanto, a visão política, econômica, ambiental etc. Isto é, não devemos analisar de forma isolada conflitos que emergem tendo como centro questões em torno do meio ambiente. Neste sentido, não se deve pensar e analisar a sociedade e a natureza de forma distinta, como tem ocorrido na lente da ciência moderna e positivista, mas, na realidade, se deve restaurar essa disjunção. Toda dimensão da realidade está inter-relacionada, não devendo o ser humano criar mecanismos de dominação a todo o custo. Ao invés disso, deve zelar e viver nela com responsabilidade, a partir das múltiplas relações e interconexões que demandam respostas multidimensionais e interdisciplinares. Diante disso, o pensamento complexo de MORIN (2015) será utilizado nesta pesquisa como uma forma de pensar alternativas para lidar com as incertezas, contradições, interações e retroações que a situação de desastre em tela coloca como desafio. Ajudará também a representar a realidade decorrente do modelo de desenvolvimento capitalista adotado pelo Brasil e o modo como ele vem atuando no gerenciamento de desastres.

Outrossim, segundo OLIVER-SMITH et al. (2017), a ocorrência de desastres pode ser considerada consequência da modernização em uma sociedade de risco⁷ dominada pela racionalidade capitalista. A fim de delimitar o paradigma da sociedade de risco, BECK (2011, p. 24) sustenta que há “[...] uma utilização

muito bem analisado por PENNAFORTE (2011) em sua obra “ANÁLISE DOS SISTEMAS-MUNDO: uma pequena introdução ao pensamento de Immanuel Wallerstein”.

⁷ De acordo com OLIVER-SMITH et al. (2017), “[...] os riscos de desastres, quando gerenciáveis, são construídos socialmente. As principais causas que contribuem para o risco de desastres devem ser claramente identificadas, bem como as formas pelas quais elas podem ser reduzidas ou evitadas”.

econômica da natureza para libertar as pessoas de sujeições tradicionais, mas também e sobretudo de problemas decorrentes do próprio desenvolvimento técnico-econômico”. Tem-se, portanto, que o processo de modernização traz uma promessa de libertação da pobreza e da sujeição injusta de toda a sociedade, pautando-se, para tanto, no desenvolvimento científico-tecnológico para alcançar as fontes de riqueza social. Tal promessa caracteriza o discurso do desenvolvimentismo que fundamenta a exploração de recursos naturais com a atividade extrativista como uma forma de se alçar territórios e populações de suas condições de pobreza e injustiça, em outras palavras, de vulnerabilidade.

Em outras palavras, é possível observar uma nítida relação do sistema econômico do capitalismo tardio com o processo de modernização e de desenvolvimento, o qual se baseia na exploração e na utilização de recursos naturais como base para a produção de bens destinados ao consumo. Neste sentido, mesmo que não seja possível prever todas as possibilidades de impactos que a ação humana pode causar na natureza (incerteza), ainda assim, a utilização de recursos naturais deve ser pautada na capacidade de regeneração de um ecossistema, optando-se pela ação menos danosa e prejudicial ao meio ambiente, considerando, ainda, os valores da responsabilidade⁸, solidariedade⁹, precaução¹⁰ e participação¹¹.

No entanto, os desastres podem ser vistos como frutos do modelo econômico centro-periferia, o qual promove grandes desigualdades entre as sociedades centrais e as periféricas, com reflexões acerca da legitimação e naturalização da dominação imposta pelos atores políticos e econômicos cêntricos, evidenciando, assim, uma grave crise socioambiental, além de expor as

⁸ Princípio 16 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992: “é o poluidor que deve assumir o custo da poluição no cuidado do interesse público e sem falsear o jogo do comércio internacional e do investimento”.

⁹ ROSA (2009, p. 41) entende por solidariedade o “princípio ético de justiça ecológica, aplicável à gestão do sistema social que se pretende ecologicamente centrado”.

¹⁰ Princípio 15 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992: “Em caso de risco de danos graves ou irreversíveis, a ausência de certeza científica absoluta não deve servir de pretexto para adiar a adoção de medidas efetivas, visando prevenir a degradação do meio ambiente”.

¹¹ Princípio 10 da Declaração sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, proclamado pela Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD) realizada no Rio de Janeiro em 1992: “A melhor maneira de tratar as questões do meio ambiente é assegurar a participação de todos os cidadãos interessados, no nível que seja a eles conveniente”.

comunidades atingidas às inúmeras vulnerabilidades¹². Diante disso, BECK (2011, p. 23) vê a modernização como um meio de transformação social e de estilos de vida, os quais estão intimamente relacionados aos riscos, problemas e conflitos, posto que "na modernidade tardia, a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social de riscos".

É no contexto de desenvolvimentismo que se insere a atividade de extração de petróleo e gás e os riscos inerentes a ela. Sob este aspecto, é importante que o desastre seja analisado como fruto da modernização, ao qual, dentro de um padrão de dependência, cria forma à sociedade de risco que é controlada pela racionalidade capitalista industrial de cunho extrativista. Ainda de acordo com BECK (2011), mostra-se imprescindível o combate às "causas" do risco no próprio processo de industrialização, posto que, a partir do momento em que se constata que os riscos são socialmente reconhecidos, começam-se a tomar medidas políticas para mitigá-lo, senão, extingui-lo. É indispensável que haja o gerenciamento empresarial seja incorporado pela esfera pública e política, a fim de possibilitar a criação de diretrizes visando à definição concreta dos riscos, considerando, para tanto, os efeitos colaterais sociais, econômicos e políticos.

1.1 A RACIONALIDADE CAPITALISTA E A CONSEQUENTE EXPLORAÇÃO DOS RECURSOS NATURAIS

É importante destacar a racionalidade ambiental segundo a visão de LEFF (2014). Tomando como premissa o conceito de racionalidade weberiano¹³,

¹² OLIVER-SMITH et al. (2017) afirma que "As ameaças ou perigos, juntamente com a exposição existente, a vulnerabilidade e até mesmo as condições de resiliência, "causam" o risco. As ameaças ou perigos podem deflagrar a intensificação das condições já inseguras em um estado de crise ou emergência".

¹³ O pensamento weberiano sustenta que é preciso identificar o tipo ideal, que pode ser compreendido como sendo o método utilizado para analisar os conceitos em sua essência, desprovidos de qualquer tom avaliativo. Em outras palavras: é a criação do conceito de uma realidade sem estar vinculada a nenhuma conceituação prévia e, portanto, a nenhum juízo de valor. Partindo-se do exame da individualidade enquanto fenômeno, será possível compreender a coletividade, utilizando, para tanto uma escala de análises. É exatamente a partir desta conceituação de tipo ideal que o pensamento weberiano analisa a questão do surgimento da modernidade e do capitalismo. Segundo Weber, à medida que a história da humanidade avança, mais as relações sociais vão se tornando racionais, pois a complexidade da vida em sociedade exige um conjunto de leis e normas impessoais. Diante disso, verifica-se que essa racionalidade nada mais é do que uma complexificação das relações sociais. A subjetividade, representada pelo indivíduo, deixa de ter prevalência e a objetividade, consubstanciada pelo capitalismo, passa a ter maior relevância para a sociedade moderna, que se viu composta de indivíduos que deveriam seguir uma determinada lógica

LEFF (2014) analisa a problemática ambiental atrelada aos inúmeros processos sociais que potencializam as formações econômico-socioambientais sustentáveis. Partindo-se de uma análise histórica, é possível constatar que a evolução do pensamento ambiental se encontra diretamente relacionada ao longo da história da humanidade, sendo certo afirmar que o surgimento de problemas ambientais guarda total consonância com a utilização, e, também, degradação, de recursos naturais.

A partir do crescente desenvolvimento da atividade capitalista, principalmente depois do período denominado de pós-guerra (isto é, segunda metade do século XX, iniciado com o fim da Segunda Grande Guerra), verificou-se aumento desenfreado do uso dos recursos naturais e, conseqüentemente, da devastação ambiental global, surgindo, assim, a necessidade de criar mecanismos científicos e tecnológicos capazes de mitigar toda a problemática ambiental em escala mundial. A racionalidade ambiental surge numa tentativa de recuperar os valores, a natureza e a cultura na ordem social e nos indivíduos. Neste sentido, pode-se afirmar que:

[...] o conceito de racionalidade como um sistema de valores, normas, ações e relações de meios e fins, permite analisar a coerência de um conjunto de processos sociais que se abrem para a construção de uma teoria da produção e organização social, fundada nos princípios do ecodesenvolvimento, da gestão ambiental e do desenvolvimento sustentável. (TORRES, 2013)

A racionalidade ambiental, portanto, tem por escopo reconstruir os meios de produção do homem com a natureza, desenvolvendo tais atividades tendo, como premissa, a sustentabilidade, utilizando, para tanto, estratégias políticas, relações de poder e regramentos jurídicos capazes de formar sistemas complexos de gestão ambiental e de políticas públicas, visando à sustentabilidade ambiental.

Não obstante, de acordo com BECK e GIDDENS (1997), é possível afirmar que, analisando a ocorrência de desastres e os seus riscos decorrentes da sociedade moderna, como consequência das atividades decorrentes de relações sociais, os efeitos socioambientais desse desastre alcançam tanto o indivíduo, como

racional para que todo o sistema legal e toda a estrutura administrativa pudessem ser implementados.

a ordem social, a saúde, a política e, sobretudo, a economia¹⁴. A sociedade de riscos é inerente ao processo de modernização, produzindo ameaças substanciais que colocam em xeque as bases da sociedade industrial. ALMEIDA (2012) considera que os riscos de desastres são próprios da modernidade, cuja sociedade é permeada pela incerteza, pelo medo, pela insegurança, dentre outros, evidenciando, assim, o caráter de multidisciplinaridade.

Corroborando este pensamento, verifica-se que os desastres são eventos sociais na medida em que a dinâmica do sistema social, sob a perspectiva do pensamento complexo, não pode ser vista somente como sendo de elementos sociais, mas da sua interação com elementos/fatores existentes em outros sistemas, principalmente, o natural onde se insere o social. Neste sentido, QUARANTELLI (2015) assevera que:

[...] os desastres são manifestações ostensivas de latentes vulnerabilidades da sociedade, basicamente, de deficiências nas estruturas sociais ou nos sistemas sociais. A fonte ou origem dos desastres se encontra no próprio sistema no qual eles aparecem. Eles não devem ser vistos como o resultado de uma força externa oriunda de impactos que atingem o sistema social. Da mesma forma, o aparecimento de um desastre vai além dos efeitos de um risco em diferentes estilos de vida entre as vítimas. Um desastre está enraizado nas deficiências de um sistema social que se manifestam em razão da dinâmica desse sistema.

Cabe ressaltar que, na perspectiva da complexidade e da racionalidade ambiental posta por LEFF (2014) aqui adotada, a dinâmica do sistema social citada acima não pode ser apreendida como sendo somente resultado da interação de elementos sociais, visto que estes elementos estão em constante interação com elementos ou fatores existentes em outros sistemas, fundamentalmente, o natural, onde está inserido o sistema social. Em outras palavras, estamos falando do caráter complexo inerente aos riscos e desastres por conta das interconexões que vão além dos limites sistêmicos do social. Tais interconexões estão inerentemente presentes no modo pelo qual as sociedades são estabelecidas: na sua inter-relação com o sistema natural, ecológico. Isto evidencia que ambas as perspectivas (complexidade e racionalidade ambiental) trazem uma concepção de mundo que coloca o social como um subsistema do natural como posto na obra de GEORGESCU-ROEGEN (2012). É neste sentido que as transformações nos territórios provocadas pela

¹⁴ De acordo com OLIVER-SMITH et al. (2017), os desastres não se restringem a limites temporais e espaciais, estando intimamente relacionado às questões sociais, econômicas, culturais e políticas

modernização abordada anteriormente e pelo discurso desenvolvimentista podem ser consideradas, principalmente, em se tratando, neste estudo, de um cenário de derramamento de óleo relacionado, portanto, ao extrativismo.

1.2 AS DESIGUALDADES E A VULNERABILIZAÇÃO DECORRENTES DA RELAÇÃO ENTRE AS SOCIEDADES CENTRAIS E PERIFÉRICAS

Com a modernidade, surge o desenvolvimento do capitalismo como reflexo do próprio desenvolvimento humano. A natureza passou a ser vista como uma fonte inesgotável de lucro, apta a ser explorada economicamente visando à obtenção de vantagens econômicas e financeiras. Sendo considerada, portanto, a mola propulsora para o desenvolvimento do capitalismo, ela está fadada à sua degradação e a geração de riscos socioambientais. Por outro lado, com o objetivo precípuo de alcançar o tão sonhado desenvolvimento econômico, passou-se a utilizar a tecnologia em prol do aumento desenfreado da produtividade de manufaturas, colocando em risco a existência da própria humanidade, na medida em que se reduz a proporção do trabalho humano na engrenagem produtiva, ocasionando o aumento das desigualdades sociais, da pobreza etc. (DUSSEL apud COSTA E LOUREIRO, 2019).

Para compreender o desenvolvimento do capitalismo e da sociedade moderna, é importante considerarmos a expansão colonial iniciada pelos países europeus a partir do século XV, com as grandes navegações e o “descobrimento” de territórios até então desconhecidos, como é o caso das Américas. Foi a partir da colonização das Américas que a Europa se firmou como grande centro geopolítico do mundo. O papel desenvolvido pelas Américas dentro do contexto de economia capitalista mundial é incontestável. Desde o momento em que foram “descobertas”, as colônias americanas passaram a fornecer, maciçamente, recursos para a expansão, o desenvolvimento, enfim, para a própria existência e manutenção do capitalismo. A citação trazida abaixo reforça essa discussão:

Ao contrário do que estamos acostumados a imaginar, a América exerceu um papel decisivo no processo de formação do sistema-mundo moderno. É apenas a partir do surgimento da América que a Europa se afirma como centro geopolítico do mundo. Sem o ouro e a prata da América, sem a ocupação de suas terras para o plantio da cana-de-açúcar, do café, do tabaco e tantas outras especiarias, sem a exploração do trabalho indígena e escravo, a Europa não se faria nem moderna, nem centro do mundo (Porto

Gonçalves, 2003). Desta forma, é no violento processo de dominação e exploração da América que se localiza um dos principais fatores da profunda transformação que o cenário mundial sofre em finais do século XV e início do século XVI. O extermínio de populações inteiras, a escravidão, a servidão, a (des)possessão de terras, a exploração das riquezas naturais, encontram-se nos fundamentos das relações sociais e de poder que instituem América, Europa e o sistema-mundo moderno que se ergue. (PORTO GONÇALVES E QUENTAL apud COSTA e LOUREIRO, 2019).

Mesmo depois do período colonial, os países colonizados – como é o caso dos países latino-americanos – permaneceram intrinsecamente vinculados aos seus colonizadores. O domínio e a dependência entre os países latino-americanos e os europeus podem ser verificados dentro de um contexto histórico-estrutural, evidenciando, assim, uma forte relação colonial entre os países europeus e os periféricos até os dias atuais. Dito de outra forma: mesmo após a independência das administrações coloniais, um vínculo de dominação foi mantido. ASSIS (2014, p. 614) afirma que as “estruturas de poder e de subordinação passaram a ser reproduzidas pelos mecanismos do sistema-mundo capitalista colonial-moderno”. A busca pelo desenvolvimento era evidente, de forma que uma subordinação política e econômica se manteve. Na busca pelo eldorado do desenvolvimento capitalista, os países tidos como periféricos não mediram esforços visando o crescimento a qualquer custo, nem que, para isso, fosse necessário utilizar seus recursos naturais.

Na visão de ASSIS (2014), ainda que não haja mais o domínio político-administrativo dos colonizadores, não pairam dúvidas quanto à manutenção da extração de recursos naturais em países periféricos de modo a possibilitar a manutenção do capitalismo. A dependência dos países latino-americanos não desapareceu por completo. MUNCK apud SANTOS (2014), ao analisar o contexto político-econômico dos anos 1990, sustenta que tal dependência passou a ter uma roupagem neoliberal, a qual “mantinha a fé na convergência entre sociedades industriais avançadas e países atrasados, fornecedores de matérias-primas” (SANTOS, 2014, p. 618). Na década de 1990, a tríade cêntrica era composta, segundo esses autores, por Estados Unidos, União Europeia e Japão. Em contrapartida, o lado periférico é composto por três importantes blocos: (i) países “que conseguiram construir sistemas produtivos nacionais (potencial ou realmente competitivos”: China, os antigos países socialistas, Coreia do Sul, Taiwan, Índia, Brasil e México; (ii) países que começaram o processo de industrialização, mas que ainda não formaram sistemas produtivos nacionais: países árabes, África do Sul, Irã,

Turquia e os outros países da América Latina; e (iii) países totalmente dependentes, que não iniciaram seus processos de industrialização e que seu papel dentro da economia mundial se limita ao fornecimento de matérias primas (recursos naturais, petróleo, produtos agrícolas) (SANTOS, 2014). Contudo, no avançar do século XXI, podemos vislumbrar um cenário global em que a China ganha, cada vez mais, projeção transnacional.

É importante ter em mente que a periferia não está vinculada, única e exclusivamente, a posições geográficas de Estados-nação. Deve-se observar a existência de grandes conglomerados transnacionais, compostos pelos mais diversos capitais e que atuam em todas as partes do sistema-mundo. Além disso, dentro do contexto de países cêntricos e periféricos, destaca-se a vulnerabilidade destes últimos em relação aos primeiros face ao regime de dominação e submissão aos quais estão vinculados e que acabam por potencializar a marginalização, a pobreza, o desemprego, as desigualdades sociais, enfim, as grandes falhas estruturais. Seduzidos pelo discurso de alcançar o tão sonhado desenvolvimento, os países periféricos se veem, muitas vezes, dependentes financeiramente, confiando facilmente seus recursos naturais à extração maciça, além de terem setores estratégicos, até então de responsabilidade estatal, entregues às privatizações¹⁵. Dentro do contexto geoeconômico que move o capitalismo fundamentado na produção extrativista, pode-se afirmar que tais atividades ocorrem, dentro do sistema-mundo, em locais considerando periféricos, isto é,

[...] considerados como zonas de não-ser planetário, portanto, habitados por sujeitos postos como racialmente inferiores, pelos condenados da terra (FANON, 1966), vítimas do sistema-mundo moderno-colonial (DUSSEL, 1993; 2000) ou ainda, os “oprimidos” na visão de Paulo Freire (1987). (COSTA E LOUREIRO, 2019)

¹⁵ Neste sentido, importante se faz trazer a análise feita por ASSIS (2014), em que se verifica que essa questão da dependência no sistema-mundo acaba por causar, desenfreadamente, o avanço, cada vez maior, das atividades neoextrativistas nos países periféricos, com a presença de grandes conglomerados transnacionais, que utilizam o discurso de desenvolvimento a partir do uso dos recursos naturais disponíveis a fim de auferir lucro, gerando, conseqüentemente, a reprimarização da economia: “O avanço transfronteiriço dos capitais tem desencadeado uma apropriação privada dos recursos naturais territorializados em países tidos como atrasados. Uma parte considerável desses recursos vem se transformando, quase que inevitavelmente, em propriedade privada de empresas transnacionais (Leiva, 2009). Embora os capitais também se direcionem para atividades industriais e tecnológicas, o montante principal tem sido investido em ramos atrelados ao complexo agro-minero-exportador”. (p. 621)

Observa-se, desse modo, que, dentro do sistema-mundo, existe a lógica utilitarista com base na exploração de recursos naturais e nas relações de dependência. Muitos países periféricos, detentores de grandes recursos naturais, são atraídos pela promessa de crescimento econômico e de maior destaque mundial e, por isso, acabam se subordinando à essa lógica de mercado. A dependência verificada no sistema centro-periferia pode ser verificada a partir da pressão dos mercados de capitais que direcionam o desenvolvimento econômico nacional, coordenando, ainda, a soberania política, por meio de influência direta sobre os Estados, e o bem-estar social da população (SANTOS, 2014). Tem-se, portanto, uma ação conjunta do mercado de capitais e do Estado visando a expansão do capitalismo através do sistema centro-periferia. A título exemplificativo, ASSIS (2014, p. 621) traz o caso do Brasil, que, em 2008, teve mais de 57% (cinquenta e sete por cento) dos investimentos diretos realizados por empresas e conglomerados transnacionais, voltados, essencialmente, para a realização de atividades extrativistas:

Para se ter uma ideia desse processo, em 2008, **ingressaram, no Brasil, US\$ 43,8 bilhões de dólares de investimento estrangeiro direto**, sendo **US\$ 12,9 bilhões destinados às atividades de agricultura, pecuária e extrativa mineral, outros US\$ 6,7 bilhões para metalurgia e fabricação de coque, derivados de petróleo e bicombustíveis**, e mais US\$ 5,7 bilhões em investimentos diretos em atividades do serviço financeiro. Assim, **o ramo extrativo e de apropriação de recursos naturais somado aos investimentos diretos em atividades do setor financeiro, totalizaram US\$ 25,3 bilhões de dólares, representando 57,8 % de todos os investimentos diretos aplicados no país**. (grifo nosso)

Verifica-se, dessa forma, que o Brasil voltou todas as suas forças para a produção em larga escala de *commodities* visando ao atendimento das necessidades das potências mundiais, não criando obstáculos à submissão da economia brasileira frente às necessidades dos países cêntricos, tudo em prol do discurso do desenvolvimento econômico do país. Diante disso, resta patente que os países periféricos, com o objetivo de serem agraciados com o investimento estrangeiro, criam medidas e políticas públicas viáveis para a extração de recursos naturais visando o tão sonhado desenvolvimento do capitalismo.

Ocorre, contudo, que tais atividades extrativistas, na maioria das vezes, acabam potencializando a vulnerabilização dos territórios, isto é, impactam negativamente nos modos e formas de vida e de contextos sociais, a saber:

[...] dilapidação do patrimônio natural, degradação e contaminação do meio ambiente, exploração de mão de obra barata ou em regime de escravidão, expropriação de populações camponesas e subserviência aos mecanismos de valorização financeira. (ASSIS, 2014).

A vulnerabilização dos países periféricos pode ser evidenciada na ampla utilização de recursos naturais para fins de acumulação de capital, o que, em contrapartida, tem acentuado, consideravelmente, os conflitos ambientais, além de afetar, direta ou indiretamente, a vida das classes trabalhadoras e dos povos e comunidades tradicionais. Na verdade, “trata-se de um saqueio, roubo e apropriação de recursos naturais do sul para o benefício de minorias demográficas de países considerados superiores, que compõem o norte e que constituem as elites capitalistas do sistema-mundo” (DUSSEL apud COSTA E LOUREIRO, 2019).

Normalmente, os habitantes desses territórios encontram-se mais propensos a sofrerem os impactos deletérios dessas atividades das mais variadas formas. Afinal, as atividades extrativistas aceleram o desequilíbrio ecológico, a população fica mais vulnerável aos mais diversos tipos de doenças, tornando-se “vítimas em potencial” de eventual desastre causado por tais atividades, tais como vazamento de petróleo, rompimentos de barragens, inundações etc., além de ficar mais propensos aos diversos tipos de violência. Esses problemas exemplificam o que ACSELRAD (2011) traz como sendo da injustiça socioambiental construída pelo desenvolvimento.

Ponto que chama a atenção diz respeito à questão de a vulnerabilidade ser um dos fatores na análise de questões afetas a desastres¹⁶. É comum que as sociedades periféricas possuam maiores dificuldades de previsão, mitigação e prevenção de possíveis desastres, potencializando, ainda mais, suas vulnerabilidades. Um exemplo claro disso é trazido por DUTRA (2018) ao comparar a capacidade de resposta e reconstrução após a ocorrência de desastres:

Enquanto no Japão em menos de uma semana após a ocorrência do terremoto que levou ao tsunami em Fukushima em 2011, algumas estradas já haviam sido totalmente reconstruídas, no Haiti e no Brasil ainda se veem escombros de impactos ocorridos há anos. (DUTRA, 2018)

¹⁶ Na visão de DUTRA (2018), desastres nada mais são do que fenômenos sociais, cuja origem se encontra na estrutura social. Já para QUARANTELLI (2015), desastres podem ser conceituados como acontecimentos sociais decorrentes de ações humanas.

A vulnerabilidade dos países periféricos pode ser potencializada em razão do modelo de desenvolvimento adotado (WISNER et al, 2004, p. 11). Na realidade, a vulnerabilidade está relacionada ao resultado da ameaça natural na sociedade, sendo determinada por fatores políticos, sociais e econômicos (WISNER et al., 2014), e como esses fatores irão reverberar como os grupos irão experienciar essas ameaças. Alguns territórios irão atravessar a experiência dessas ameaças sem maiores problemas, diferentemente do que pode ocorrer com outros territórios. Desigualdades sociais favorecem, sobremaneira, essa vulnerabilidade.

Como visto anteriormente, o sistema da globalização pode ser entendido como uma expansão do capitalismo, face à necessidade de expansão de mercado, passando os países periféricos por grandes mudanças em suas dinâmicas sociais além dos grandes impactos socioambientais. Alcançar o desenvolvimento não é sinônimo de estar isento aos riscos de desastres. Podemos elencar alguns exemplos: a explosão de Cubatão (1984), o desastre radiológico de césio-137 em Goiânia (1987), o vazamento de gás em Bhopal (1984), a explosão na Refinaria da Venezuela (2012), o rompimento da barragem de Fundão (2015), o rompimento da barragem em Brumadinho (2019), o vazamento de óleo no litoral brasileiro (2019), dentre outros.

Contudo, é importante que os países periféricos desenvolvam melhores capacidades para lidar com as complexas situações de riscos de desastres, independente da origem (desastres de ordem natural, tecnológica, industrial etc.). Os desastres devem ser encarados como consequência de ações humanas e de como a sociedade está organizada. O avanço na elaboração, preparação e implementação de políticas públicas voltadas para a redução de riscos de desastres se faz indispensável. Importante destacar, a observação feita por DUTRA (2018) deste cenário, no qual Chile e Cuba¹⁷ vêm aumentando suas capacidades para melhor lidarem com situações de riscos e desastres, conscientizando-se acerca da necessidade de reduzir riscos de desastres “em termos de infraestrutura, educação,

¹⁷ Exemplos como o de Chile e Cuba demonstram que os efeitos causados pelos desastres devem ser encarados não apenas como consequência de suscetibilidades naturais, mas também decorrente de uma desigualdade social, em que seus impactos podem ser potencializados em razão da vulnerabilidade. A falta de desenvolvimento, fala tão presente entre os países periféricos, não pode ser justificativa suficiente para não serem criadas alternativas para minimizar os impactos causados por eventuais riscos de desastres.

mobilização e também de resposta”, o que, conseqüentemente, tem proporcionado uma redução significativa nas conseqüências causadas por desastres, como redução de vítimas e recuperação de áreas destruídas.

1.3 O DESENVOLVIMENTISMO E (NEO)EXTRATIVISMO NA AMÉRICA LATINA E NO BRASIL

A América Latina tem uma perspectiva histórica de inserção no mercado mundial e na cadeia de dominação global capitalista. Desde o século XV, a região foi inserida no que será considerado mercado mundial na condição de colônia das grandes potências, situada como área de exploração e exportação de recursos naturais. A degradação ambiental nos países latino-americanos ocorreu em grande escala, tendo, como uma de suas conseqüências, a perda da biodiversidade, cujos riscos podem se tornar irreversíveis.

É possível observar que o desenvolvimento do capitalismo na América Latina se mostrou tardio, dependente e respondendo às demandas internacionais existentes. Os atores políticos e econômicos do capitalismo avançado passaram a criar grandes monopólios, dominando certos setores do mercado. Tais monopólios buscavam uma expansão, passando, portanto, a pressionar países periféricos, dentre os quais o Brasil se encontrava, para adotarem certas medidas determinadas por este capitalismo internacional (COSTA E LOUREIRO, 2018).

A situação parecia mudar de curso no período do pós-Segunda Guerra Mundial, marcado pela forte recessão mundial. Isso abriu a oportunidade para que os países latino-americanos ampliassem uma certa autonomia de mercado, impulsionados por projetos nacional-desenvolvimentistas sob a promessa de modernização. Neste período, foi possível observar uma realocação de atividades, com a instalação de diversas empresas e indústrias multinacionais nos países periféricos – sobretudo, na América Latina – atraídas pela mão de obra barata e por legislação mais flexibilizada. É neste momento que o discurso desenvolvimentista vai tomando espaço no imaginário da sua população, incluindo o poder público (TSCHAEN, 2019).

Entre as décadas de 1960 e 1970, percebeu-se uma visão desenvolvimentista dos países latino-americanos, impulsionada, principalmente, pelo que era interpretado como “atraso” no desenvolvimento e no avanço da pobreza causado pelo baixo crescimento econômico. Os governos latino-americanos passaram a desenvolver, em maior escala, um projeto de modernidade baseado no desenvolvimento enquanto crescimento econômico. Paralelamente, verificou-se que esse modelo de desenvolvimento trouxe para a sociedade moderna uma situação preocupante, vez que a interferência humana no ambiente global foi potencializada sensivelmente, surgindo a necessidade de que tais ações e medidas fossem repensadas, a fim de se implementar uma política mais voltada para a sustentabilidade dos sistemas ecológicos¹⁸. Para tanto, mostrava-se indispensável que houvesse uma interconectividade entre as dimensões econômicas e ambientais.

O Estado, neste momento, passou a exercer um papel central, colocando-se na dianteira da reestruturação social, política e econômica, com o objetivo de garantir um Estado forte e estável e, via de consequência, conduzir o processo de modernização do país, sendo esta compreendida como desenvolvimento. Segundo o diagnóstico de DOMINGUES e GUIMARÃES (2010), destaca-se que, neste período, o Estado passou a assumir o papel de coordenador e líder do processo de acumulação de capital, além de agente direto na produção de bens e serviços. Como destaca DOMINGUES (2009), este período representou um importante giro modernizador na história dos países latino-americanos, que geraram versões locais de uma modernidade “estatalmente organizada”, isto é, coordenada social e economicamente por Estados com fortes tendências à centralização nas tomadas de decisão. Neste contexto, o nacionalismo foi uma importante base para a aglutinação de identidades coletivas e para a justificativa de grandes projetos com vistas à transformação política e econômica nos diferentes países da América Latina. Este giro modernizador se valeu da matriz extrativista introduzida na região pelo colonialismo europeu com vistas, ao menos em princípio, a convertê-la em uma via de crescimento econômico e fortalecimento nacional dos Estados latino-americanos no sistema mundial. Ou seja, naquele momento, por meio de estratégias modernizantes, diferentes países latino-americanos esperavam reverter o papel de

¹⁸ Nas palavras de DA VEIGA (2015, p. 9): “Desenvolvimento sustentável é a ambição de que a humanidade venha a atender às suas necessidades atuais sem comprometer a possibilidade de que as futuras gerações também possam fazê-lo”.

subordinação dependente do extrativismo a um papel de robustecimento político-econômico.

Conforme explanado por GUIMARÃES (2010), no início da década de 1980, uma grave crise econômica, com o crescimento exponencial da dívida externa, abriu precedentes para uma crise do paradigma de desenvolvimento até então vigente. Essa crise econômica decorreu da estagnação econômica dos países tidos como desenvolvidos, ocasião em que houve uma drástica redução das exportações de matérias-primas advindas dos países em desenvolvimento, dentre os quais se enquadram os países latino-americanos, os quais, por conseguinte, viram suas dívidas externas – contraídas como meio de assegurar o “desenvolvimento” em seus territórios – aumentarem assustadoramente. Esse crescimento exponencial decorreu do aumento considerável das taxas de juros, os quais eram calculados em dólar e com base nas taxas variáveis do mercado internacional. Observou-se, entre os países da América Latina, um ciclo vicioso: a queda dos preços das exportações e o aumento das taxas de juros acarretavam a solicitação de novos créditos junto às instituições financeiras mundiais, como o Banco Mundial (BM) e do Fundo Monetário Internacional (FMI), os quais, na maioria das vezes, não tinham condições financeiras de quitá-los. Essas instituições financeiras, diante do cenário encontrado na América Latina, viram-se obrigadas a realizar uma verdadeira reestruturação econômica da região. Desse modo, os países latino-americanos se viram regidos por um novo capitalismo mundial financeirizado, acarretando certa perda de autonomia econômico-financeira¹⁹. GUIMARÃES (2010) pontua a implantação do neoliberalismo na América Latina: deveria haver uma mudança nas políticas de desenvolvimento, as quais passariam a ser guiadas pelos princípios do livre mercado, o qual iria organizar de forma mais racional e eficiente não apenas o âmbito econômico, mas também o social e o político. O Estado, a partir de então, passou a desempenhar um papel mínimo dentro deste processo de desenvolvimento, assumindo o papel de regulador e garantidor da estabilidade econômica, devendo voltar suas atenções e investimentos nos setores de educação, saúde, saneamento básico e infraestrutura. Contudo, esse

¹⁹ O neoliberalismo incorporado pela América Latina “buscou reinserir a região na economia globalizada na condição de fornecedor de matérias-primas, revertendo os processos de industrialização ao mesmo tempo em que aprofundava a urbanização e promovia uma forte concentração de renda” (TADDEI et al, 2020).

novo modelo econômico-financeiro foi perdendo força nos países latino-americanos face às resistências de suas respectivas populações.

A virada para o século XXI para a América Latina foi marcada pelo progressismo, cuja pauta se baseava, essencialmente, em recuperar a democratização, minimizando desigualdades e injustiças sociais (SVAMPA, 2019). O avanço da questão social e do combate aos diversos meios de opressão tiveram grande destaque neste período sob o comando dos “governos progressistas”²⁰. Todavia, não se pode olvidar que esses governos se basearam, fundamentalmente, na reprimarização²¹ da economia e no modelo (neo)extrativista, reproduzindo, portanto, com outra roupagem, a exploração intensiva de recursos naturais do modelo típico do período colonial²².

Neste contexto, o neoextrativismo, de acordo com SVAMPA (2019), é visto como uma mudança de época e de pensamento na medida em que as economias latino-americanas foram favorecidas pelos altos preços internacionais dos produtos primários (*commodities*), que tiveram reflexo econômico nas balanças comerciais e no superávit fiscal, com pouco impacto social consistente e baixo impacto ambiental. Esta transformação foi potencializada, dentre outros motivos, pelo crescimento exponencial da China, que se mostrou (e ainda se mostra) exímia importadora de matérias-primas. Essa configuração é classificada por SVAMPA (2019) como sendo o “Consenso das *Commodities*”. Além disso, TADDEI et al (2020) ressaltam, contudo, o caráter passivo desta inserção internacional das economias latino americanas que:

Mesmo em seu apogeu, beneficiando-se de uma conjuntura internacional que conferiu altos preços às *commodities*, persistiram no caminho que leva

²⁰ A visão progressista dos governos latino-americanos pode ser entendida, de acordo com SVAMPA (2019), como o Estado atuando como um agente regulador, capaz de associar uma sociedade civil mais complexa (formada por movimentos sociais, organizações não governamentais etc.), com o capital multinacional, além de atuar, em determinados casos, de forma redistribuidora.

²¹ Especificamente em relação ao Brasil, esta pesquisadora entende que houve indícios relativos a um processo de desindustrialização em razão do crescimento do setor de serviços ao mesmo tempo em que houve uma queda das exportações de manufaturas para o mercado externo, reduzindo, assim, a sua produtividade industrial. A mudança deste cenário favoreceu o crescimento das exportações de produtos primários, sugerindo, assim, a ocorrência do fenômeno da reprimarização. Diante disso, esta pesquisadora compreende que reprimarização é um fenômeno, identificado, sobretudo, a partir dos anos 2000, decorrente do “aumento dos preços internacionais das *commodities* agrícolas e minerais”, que favoreceu às exportações de produtos primários (LOPES e MOREIRA, 2015, p. 5).

²² Enquanto houver petróleo nas jazidas, por exemplo, a atividade extrativista continuará incessante (o que traz aquela ideia capitalista de que não existe limite e que a exploração permanecerá)

à inserção passiva na economia global e estimularam os setores extrativistas e primário-exportadores, em sintonia com a demanda de matérias-primas das economias asiáticas.

No mesmo sentido, GUDYNAS (2020) reforça esses argumentos alertando se tratar de um extrativismo voltado praticamente, para as necessidades de países economicamente centrais, acarretando, assim, um crescimento econômico dependente do mercado externo:

Em boa parte da América Latina, a apropriação de recursos naturais e a afetação territorial não estão orientadas ao consumo interno de cada país, mas sim a fluxos exportadores globais, fazendo com que acabem servindo às necessidades de consumo de outras nações.

SVAMPA (2019) destaca que o projeto progressista impôs limites à ação do Estado Nacional, além de limitar a demanda de democratização das decisões coletivas, provenientes das comunidades e populações afetadas pelos grandes projetos extrativistas. Em outras palavras, em busca do “progresso”, os governos latino-americanos priorizavam as “vontades” das multinacionais extrativistas, deixando-as em primeiro plano, ao passo que as demandas das comunidades afetadas eram rebaixadas para segundo plano. Os governos progressistas buscaram promover um modelo de inclusão associado ao consumo em prol das “vantagens comparativas”. Como consequência desse modelo, houve o avanço do Estado, crescimento econômico e o modelo de cidadão consumidor, possibilitando o êxito eleitoral e a permanência no poder dos diferentes governos (por meio de reeleições).

SVAMPA (2019) nos mostra que os governos latino-americanos deste novo século pautaram seus discursos na alegação de que não haveria alternativa ao (neo)extrativismo, sendo esta a saída mais “sensata e razoável” para o desenvolvimento do capitalismo progressista na região. Esses governos, com o passar dos anos, (re)assumiram um discurso desenvolvimentista em defesa do extrativismo, acompanhado de uma prática criminalizadora que tendia à repressão das lutas socioambientais, assim como de uma vontade explícita de controlar as formas de participação popular. O crescimento exponencial de megaprojetos, pautados em planos nacionais de desenvolvimento, foram apresentados por diversos governos latino-americanos, cuja ênfase em todos os casos estava no

incremento de diferentes atividades extrativistas de acordo com a especialização do país.

Tem-se, portanto, que a ideia do neoextrativismo é vista como uma forma de gerar divisas ao Estado, possibilitando uma melhor distribuição de renda e o consumo interno. É possível observar, então, uma intervenção direta do Estado na esfera econômica decorrente da própria “continuidade do sistema”, nas condições de um capitalismo dependente e subdesenvolvido.

1.4 O NEOEXTRATIVISMO COMO UM DOS PILARES DO MODELO CAPITALISTA DESENVOLVIMENTISTA BRASILEIRO E A SITUAÇÃO DE RISCOS DE DESASTRES

O desenvolvimento do capitalismo da sociedade moderna no Brasil seguiu a mesma ótica vivida por outros países da América Latina, descrito no tópico anterior, sendo este desenvolvimento embasado pela racionalidade econômica. Dentro deste contexto, o Brasil sempre se mostrou dependente do mercado externo, até mesmo pela intensa realização de atividades extrativistas de recursos naturais, as quais remontam à época do colonialismo. Essa atividade exportadora do mercado brasileiro foi reacendida durante a implementação do capitalismo pela sociedade moderna brasileira. Verificou-se o mercado de consumo alienado de bens e mercadorias e contribuinte ao acúmulo de riqueza na mão de uma minoria, acarretando, assim, uma grande devastação ambiental e social, potencializando a disparidade social e os conflitos nacionais (e até mesmo internacionais), além de sobrecarregar os sistemas ecológicos.

Desse modo, pode-se afirmar que o desenvolvimento da sociedade moderna capitalista brasileira decorreu (e ainda decorre), essencialmente, das atividades extrativistas, as hoje quais refletem, nada mais, nada menos, do que uma vertente neoliberal do sistema capitalista. Sob este aspecto, constata-se que esse desenvolvimento é pautado no modelo centro-periferia, no qual as questões socioambientais do neoextrativismo de uma economia de enclave encontram-se atreladas à política de grandes projetos extrativistas, promovendo grande dependência econômica, como ocorre com as atividades petrolíferas, gerando, assim, aumento considerável de situação de riscos e de desastres (TSCHAEN,

2019). Neste sentido, destaca-se que CARDOSO E FALETTO (2018), GUDYNAS (2012), PITANGA (2015), entre outros, compreendem que o enclave econômico e a dependência gerada pelo capitalismo tardio são uma realidade social.

Todavia, salienta-se que a supramencionada racionalidade econômica não deve ser aplicada apenas na seara econômica. Deve haver também uma preocupação voltada na direção da racionalidade ambiental (LEFF, 2014) a fim de possibilitar que sejam estabelecidas regras e normas jurídicas, formando um sistema de valores, normas, ações e relações de meios e fins, de modo a possibilitar a construção de uma organização social a partir de princípios de uma gestão ambiental voltada para a ideia de sustentabilidade dos sistemas ecológicos. Para tanto, é preciso ter em mente a interconectividade entre as dimensões econômicas, políticas, sociais e ambientais no processo de tomada de decisão e formulação de políticas públicas em geral e, em particular, nas da área de desastres.

Apesar de haver políticas públicas e meios de enfrentamento a desastres, muitas vezes, não são cumpridos, posto que os órgãos responsáveis pelo monitoramento e gerenciamento se mostram fragilizados – orçamento mínimo, quadro de pessoal insuficiente etc. – além de, em diversas ocasiões, não existir “vontade política de impor condições ambientais” (GUDYNAS E ODEJA, 2020). Esse pensamento decorre, em parte, da ideia de que as atividades neoextrativistas são fundamentais e essenciais para o desenvolvimento econômico do Brasil devendo, portanto, haver uma redução do controle ambiental a fim de viabilizar o crescimento econômico nacional²³. Como consequência, verifica-se a intensa extração de recursos naturais como matérias-primas, muitas vezes relacionada à flexibilização de normas ambientais, o que acarreta o crescente número de desastres decorrentes dessas atividades econômicas.

1.5 AS ATIVIDADES PETROLÍFERAS E AS REDES DE PRODUÇÃO GLOBAL

Sob o ponto de vista do cenário mundial, é preciso também trazer para a discussão as redes de produção globais (RPGs), que compõem a nova estrutura que impulsiona cada vez mais a complexa economia mundial, ainda que não seja de

²³ Neste sentido, GUDYNAS (2020) é categórico ao afirmar que “a apropriação de recursos naturais é o combustível para esse crescimento desejado”.

forma equânime em termos de desenvolvimento. De acordo com SCHOLVIN et al (2019, p. 92), “[...] as RPG ‘incorporam todos os tipos de relações da rede produtiva e englobam todos os conjuntos relevantes de atores’ envolvidos em um processo de produção e comercialização [...]”. Através das RPGs, empresas, Estado, instituições financeiras e de serviços interagem de modo a estabelecer relações possibilitando a inserção dos mais diferentes locais²⁴ visando ao desenvolvimento econômico deles, enfatizando, para tanto, a questão da territorialidade para analisar o processo econômico. Merece, ainda, destaque, a conceituação de RPG adotada por FRANÇOSO (2019, p.24):

As redes globais de produção podem ser definidas como as funções e operações interconectadas, organizadas globalmente por firmas e outras instituições para a produção e distribuição de bens e serviços. Essas redes integram firmas em estruturas que extrapolam as fronteiras organizacionais tradicionais, através do desenvolvimento de diversas relações, e integram as economias de forma a impactar o seu desenvolvimento econômico.

Como visto anteriormente, desde a época das colônias, o Sul Global encontra-se interligado às grandes potências do Norte Global e isso se dá por meio do que hoje se nomeia RPGs, destacando-se a importância do transporte e da logística neste sentido, sobretudo, as atividades marítimas e portuárias. SCHOLVIN et al (2019, p. 98) traz um exemplo neste aspecto:

[...] representantes de grandes empresas internacionais de petróleo e gás apontaram que os respectivos centros administrativos e de logística na Argentina estão localizados em Buenos Aires porque não apenas a cidade possui o maior porto do país, mas também oferece uma ampla gama de insumos a preços acessíveis, em comparação a outras cidades argentinas. Como a maioria das empresas envolvidas no setor de petróleo e gás argentino são ativas em várias partes do país, Buenos Aires é um *hub* para o transporte aéreo de equipamentos e pessoas entre diferentes áreas periféricas do país.

Ressalta-se também, no contexto da RPG de petróleo, como algumas refinarias de petróleo de determinadas cidades, localizadas até mesmo no Sul Global, “interligam suas periferias globalmente por meio do processamento industrial” (SCHOLVIN et al, 2019, p. 99). A título exemplificativo, observa-se que a Argentina e o Brasil realizam atividades de extração e de refino de petróleo, sendo tais atividades, na maioria das vezes, concentradas nas grandes áreas

²⁴ Principalmente de cidades que possuem um grande setor de serviços, infraestrutura e mão de obra especializada.

metropolitanas²⁵. Entretanto, essa concentração pode acarretar certa dificuldade de desenvolvimento de áreas periféricas.

Dentro deste contexto, o processo econômico e o desenvolvimento regional são indispensáveis para caracterizar o modo como as regiões e os países se conectam às RPGs (SCHOLVIN et al, 2020). Em razão disso, a cadeia produtiva de petróleo mundial é vista, atualmente, como uma grande rede internacional, havendo grande interação entre diferentes locais e diferentes empresas. Observa-se, portanto, que o setor de petróleo possui uma “grande importância econômica, já que produz combustíveis e insumos que são empregados em diversas indústrias, além de ser um importante fator para o entendimento da geopolítica e das relações econômicas e de poder existentes entre diferentes locais” (FRANÇOSO, 2019).

Diante do exposto, a visão da complexidade (MORIN, 2015) possibilita trazer as RPGs para o foco de análise não como fenômeno isolado, mas como redes multidimensionais, multiescalares, interligando e transformando os territórios mundo afora. Afinal, é possível que as fases de produção e de refino de petróleo sejam realizadas, por exemplo, em territórios distintos daqueles em que será realizado o consumo final. Ou seja, ao se analisar as RPGs de petróleo e gás é importante pautar o olhar na sua interdisciplinaridade ou na inter-relação dos mais diversos campos de produção de conhecimento sobre este fenômeno, visando, de modo integrado, uma compreensão mais próxima acerca da realidade complexa envolvendo as atividades petrolíferas. Isto significa se aproximar das RPGs como sendo de natureza complexa.

1.5.1 A posição do Brasil dentro da rede de produção global de petróleo

Especificamente em relação à indústria de petróleo desenvolvida na América Latina e no Brasil, verifica-se a necessidade de os governos nacionais desenvolverem medidas aptas a assegurar a sustentabilidade, pautando o avanço tecnológico e a racionalização das condutas ao consumo energético²⁶. Dentro da

²⁵ SCHOLVIN et al. (2019), neste sentido, destaca que “No Brasil, que é o principal produtor de petróleo reinado da América do Sul, São Paulo e as cidades vizinhas representam 43% da capacidade nacional, enquanto apenas 13% da capacidade de refino está instalada no Rio de Janeiro e arredores, que historicamente dominaram o setor nas etapas upstream”.

²⁶ SERRANI (2013): “La sustentabilidad del mercado regional petrolero para los próximos años depende en gran medida de la toma de decisiones que hoy efectúen los gobiernos nacionales, y de

América Latina, observa-se o importante papel desempenhado pelo Brasil, encontrando-se na segunda colocação de produção de barris de petróleo, ficando atrás somente da Venezuela²⁷. Aqui, é importante trazer à baila a informação de que, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, por meio da Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, foi criada a Política Nacional do Petróleo e a Petrobras S/A, como manobra política estatal nacionalista visando à continuidade e dinamização do desenvolvimento da economia brasileira e ao crescimento a nível internacional. Neste aspecto, COHN (2017, p. 191) destaca que a criação da Petrobras evidencia:

[...] o monopólio da União no tocante a pesquisa, lavra, refinação (respeitadas as concessões já feitas) e transporte marítimo ou por meio de condutos do petróleo no Brasil. Esse monopólio passava a ser exercido por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização, e por intermédio da Petrobras e de suas subsidiárias, como órgãos de execução.

O Brasil possui uma posição de destaque dentro das RPGs de petróleo e gás, pois, além de possuir recursos naturais, a Petrobras tem uma atuação global muito importante em razão da sua “liderança tecnológica nas operações em águas ultraprofundas do pré-sal” (SCHOLVIN et. al, 2020), sendo considerada “líder mundial em tecnologia de exploração *offshore*” (SCHOLVIN et. al, 2019). Com a descoberta de petróleo no pré-sal²⁸, o setor petrolífero no Brasil foi altamente impulsionado, tornando-se mais complexo dentro das redes de produção globais. A Petrobras, que até então detinha a exclusividade na exploração e produção de petróleo em território nacional, passou a ter parcerias com empresas estrangeiras a fim de assegurar a exploração e produção de petróleo em águas profundas.

É importante salientar ainda que o Brasil possui um grande destaque nos setores *downstream*, concentrando grandes empresas no estado de São Paulo, e

cómo promuevan el avance tecnológico y la racionalización de las conductas respecto al consumo energético.”.

²⁷ De acordo com SCHOLVIN et al. (2020), “os recursos petrolíferos comprovados estão estimados em 15 bilhões de barris”, sendo que “quase 95% desses recursos estão localizados no mar, sendo que 80% deles encontram-se na costa do Estado do Rio de Janeiro”.

²⁸ A descobertas de poços profundos de petróleo (pré-sal) no Brasil ocorreu ao longo dos anos 2000, durante o período das *commodities*, favorecendo o crescimento econômico e a aplicação de recursos na implementação de políticas públicas, principalmente aquelas de cunhos assistenciais e sociais. Além disso, foi criada a empresa estatal Pré-Sal Petróleo S/A, cujo objeto é “a gestão dos contratos de partilha de produção celebrados pelo Ministério de Minas e Energia e a gestão dos contratos para a comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União” (art. 2º, da Lei nº 12.304, de 02 de agosto de 2010).

*upstream*²⁹, cujo parques tecnológicos e os principais escritórios dos operadores de petróleo³⁰ encontram-se concentrados no estado do Rio de Janeiro³¹. Além desses dois estados, é importante destacar também que a maior parte das atividades petrolíferas realizadas em território brasileiro acontecem nos estados da Bahia, Espírito Santo, Minas Gerais, Rio Grande do Norte e Sergipe³². Todavia, apesar de o Brasil possuir tecnologia e produzir petróleo, ainda assim, tem a necessidade de importar derivados de petróleo refinado. Sobre este assunto, SCHOLVIN et al (2020) explica que:

As refinarias brasileiras foram projetadas para processar petróleo bruto leve e não têm capacidade técnica para processar os recursos recém-encontrados, de densidade pesada. Pode-se perceber o porquê da importação de petróleo leve para suprir a demanda interna e a exportação de petróleo pesado, que não possui demanda interna, somente do exterior.

Finalmente, é possível verificar que, além da presença de atuação estatal no modo de configuração das atividades petrolíferas, o desenvolvimento econômico proporcionado desta RPG no Brasil vem possibilitando a criação e a elaboração de políticas públicas de incentivo a inserção nessas redes globais além de favorecer o ingresso de empresas estrangeiras para atuar dentro do território nacional.

²⁹ *Upstream* é a fase de exploração e produção de petróleo, ao passo que *downstream* é a fase de refino e de logística de venda e distribuição do mesmo.

³⁰ Segundo estudos realizados por SCHOLVIN et al. (2019, p. 103), em razão da proximidade e de exigência prevista em cláusula contratual, as empresas que realizam a exploração petrolífera no Brasil têm suas respectivas sedes localizadas na cidade do Rio de Janeiro, próximas à sede da Petrobras, situada naquela cidade.

³¹ Ressalta-se, ainda, que a posição de destaque do Rio de Janeiro dentro das RPGs de petróleo se deve, também, ao fato de sediar a Petrobras.

³² SCHOLVIN et al. (2020, p. 100) afirma que esses estados, “representavam 77,8% de todas as empresas do setor em 2013”.

2 A ATIVIDADE PETROLÍFERA E OS RISCOS DE DESASTRES

2.1 A EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS NA AMÉRICA LATINA

Antes mesmo de adentrar no contexto da evolução das atividades petrolíferas na América Latina, é importante destacar o processo de nacionalização do petróleo promovido pelo México, na década de 1930, que serviu de parâmetro para muitos outros países do continente. O impulsionamento das atividades petrolíferas no México ocorreu a partir da descoberta, no início do século XX, no Golfo do México, de grandes jazidas de petróleo, sendo considerado “o maior exportador de petróleo e o segundo maior produtor” (CUNHA e DOMINGUEZ apud SOUZA, 2018, p. 147). O presidente à época, Porfírio Díaz, verificando a dificuldade encontrada pelo país para suprir sua demanda energética, deu início a uma série de medidas que visavam incentivar a produção interna de petróleo, patrocinada em grande parte por vultosas quantias de capital estrangeiro na exploração e produção de petróleo em território mexicano. O crescimento econômico mexicano, neste período, foi estonteante. Apesar desse movimento inicial promovido pelo setor privado nas atividades petrolíferas desenvolvidas no México, o movimento de nacionalismo energético no México decorreu, de acordo com SOUZA (2018), a partir da crise ocorrida em 1929, que promoveu forte queda dos preços dos barris de petróleo, redução das atividades econômicas e, conseqüentemente, grande redução de investimento privado no setor de exploração de petróleo. Atrelado a isso, havia uma grande desconfiança acerca do interesse estrangeiro nas atividades petrolíferas mexicanas. Em razão de certa retração da economia mexicana, o governo, a partir de 1934, se viu obrigado a adotar medidas que envolviam a “expropriação de bens das empresas em crise em favor do Estado e a conseqüente nacionalização incompleta das atividades de exploração e produção de petróleo” (SOUZA, 2018, p. 149), além de criar, no ano de 1938, a Petróleos Mexicanos (PEMEX), empresa estatal controlada pelo governo mexicano.

Diante disso, o México foi considerado “a primeira nação exportadora de petróleo a nacionalizar sua indústria” (SOUZA, 2018, p. 149). No início, o nacionalismo do petróleo no México restringia-se às atividades de exploração e produção de petróleo. A partir de 1958, SOUZA (2018) destaca que houve uma

expansão desse nacionalismo energético, sendo nacionalizada toda a cadeia produtiva – da exploração até o consumidor final, tudo sob a coordenação da estatal PEMEX. A questão do nacionalismo energético no México enfatizou, principalmente, o conceito de soberania permanente sobre os recursos naturais. Fato que é percebido não apenas no México, mas também em diversos países latino-americanos, diz respeito à justificativa adotada pelos governos para manterem o controle pleno das atividades petrolíferas: o capital externo era indispensável para assegurar a soberania sobre seus recursos naturais, garantindo-se, assim, o desenvolvimento sustentável.

Impulsionados pelo exemplo de sucesso do nacionalismo energético promovido pelo México, com o monopólio exclusivo das atividades petrolíferas, diversos países latino-americanos seguiram a mesma cartilha, sustentando, para tanto, que as reservas petrolíferas eram propriedades exclusivas do Estado. Desse modo, tem-se que esse controle monopolista estatal foi fundamental para o desenvolvimento das atividades petrolíferas na América Latina, sobretudo, a partir do Pós-Segunda Guerra, sendo o Estado o responsável por “garantir o abastecimento interno, e mesmo, de ser o vetor de desenvolvimento econômico, industrial e tecnológico do país” (FERNANDES e SILVEIRA, 1999, p. 6). Destaca-se, nesta oportunidade, a intensa atuação dos governos latino-americanos nas atividades petrolíferas, principalmente, no período compreendido entre as décadas de 1920 e 1970, com a criação de inúmeras empresas estatais de petróleo nesse período, como foi o caso da “YPF (Argentina), em 1922; YPB (Bolívia), em 1937; PEMEX (México) em 1938; ENAP (Chile), em 1946; Ecopetrol (Colômbia), em 1951; Petrobras (Brasil), em 1953; CVP (Venezuela), em 1960; CEPE (Equador), em 1972 e outras” (FERNANDES e SILVEIRA, 1999, p. 6).

Importante para contextualizar a evolução das atividades petrolíferas na América Latina, é crucial trazer à baila o contexto a nível mundial. Em 1960, foi criada, na Conferência de Bagdá, a Organização dos Países Exportadores de Petróleo (OPEP), cujo objetivo é

[...] coordenar e unificar políticas de petróleo entre os países membros, com o intuito de garantir preços justos e estáveis para os produtores de petróleo, uma oferta eficiente, econômica e regular de petróleo para os países consumidores, e um retorno justo sobre o capital para aqueles que investem na indústria. (BERTUZZI, 2016)

A criação da OPEP decorreu da necessidade de “combater” o controle quase que exclusivo de sete principais empresas multinacionais petrolíferas – chamadas de “Sete Irmãs”, que não olvidavam esforços para manter o controle absoluto das atividades petrolíferas a nível mundial. Eram as Sete Irmãs que ditavam as regras das atividades petrolíferas a nível mundial, inclusive, os preços dos barris, obtendo a maior parte dos lucros³³.

Como resposta ao momento em que o setor petrolífero vivia a nível internacional neste período, foi possível observar que os governos latino-americanos passaram a ter atitudes mais reservadas em razão dessa nova ordem mundial, consubstanciada na “desregulamentação e promoção da competição nos países produtores de petróleo, tanto exportadores como importadores” (FERNANDES E SILVEIRA, 1999, p. 3), ou seja, o Estado deixou de ter o papel primordial nas atividades petrolíferas para dar lugar à concorrência mundial, ou seja, os governos latino-americanos. Houve, portanto, uma mudança de paradigma, deixando-se de lado o predomínio dos países produtores de petróleo para dar lugar a uma maior interação internacional dentro das redes de produção global de petróleo.

Fato que merece atenção são as duas crises mundiais do petróleo, ocorridas em 1973 e 1979, que também trouxe reflexos para a América Latina. A primeira crise do petróleo ocorreu em 1973, decorrente de motivações políticas, em razão do apoio dado dos países cêntricos (leia-se, Estados Unidos e Europa Ocidental) a Israel na guerra contra o Egito e a Síria (Guerra do Yom Kippur – Dia do Perdão). As nações cêntricas se viram obrigadas a reduzir os gastos públicos e as atividades importadoras de petróleo e a aumentar as taxas cambiais visando à preservação de suas contas externas, além de iniciar uma busca por outras fontes energéticas³⁴. A segunda crise do petróleo ocorreu em 1979 e acabou por incentivar novas produções de petróleo no ocidente como forma de reduzir a dependência econômica-petrolífera dos países produtores localizados no oriente. Essa atitude

³³ “Sete Irmãs” era o termo utilizado para designar as sete maiores empresas petrolíferas mundiais, a saber: As sete empresas eram a Standard Oil, de New Jersey (mais tarde Exxon), a Standard Oil, da Califórnia (mais tarde, Chevron), a Anglo-Iranian Oil Company (Mais tarde BP), a Mobil, a Texaco, a Gulf e a Royal Dutch Shell. (ROSS apud BERTUZZI, 2016).

³⁴ Durante a primeira crise do petróleo (1973), chama a atenção a posição peculiar adotada pelo Brasil: além de manter a importação de petróleo (vez que as atividades desenvolvidas em território nacional não eram aptas a suprir toda a demanda do país) a preços elevados, deu início a um projeto inovador de criação de uma nova fonte de energia: o álcool (BERTUZZI, 2016).

ocasionou uma brusca queda no consumo a nível mundial e, conseqüentemente, os países exportadores tiveram perda de receitas, que, motivados por esse novo choque, tiveram que criar alternativas políticas visando à uma maior competitividade dentro do mercado internacional (BERTUZZI, 2016).

A partir da década de 1980, verificou-se que o controle estatal das atividades petrolíferas começou a ser questionado em razão da crise mundial causada pela queda dos preços dos barris de petróleo e o conseqüente aumento das taxas de juros internacionais, acarretando, assim, aumento significativo da dívida externa dos países latino-americanos. Impulsionado pela política neoliberal, houve uma abertura no setor de petróleo e gás na América Latina ao capital privado, com intensificação dos setores *upstream* e *downstream*.

Importante salientar que os países latino-americanos, dentro da cadeia global de produção de petróleo, possuem posições distintas, visto que “nem todos os países são produtores de petróleo, como por exemplo os países da América Central, outros são grandes exportadores, como a Venezuela e México e ainda, existem aqueles produtores-importadores, como o Brasil e Chile” (FERNANDES e SILVEIRA, 1999, p. 6-7). Com o fito de exemplificar a situação da atividade petrolífera na América Latina, o Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP) elaborou o gráfico abaixo (Gráfico 1), no qual é possível analisar a produção em diversos países da América Latina, no período de 2000 a 2020, tendo o Brasil uma posição de destaque deste contexto:

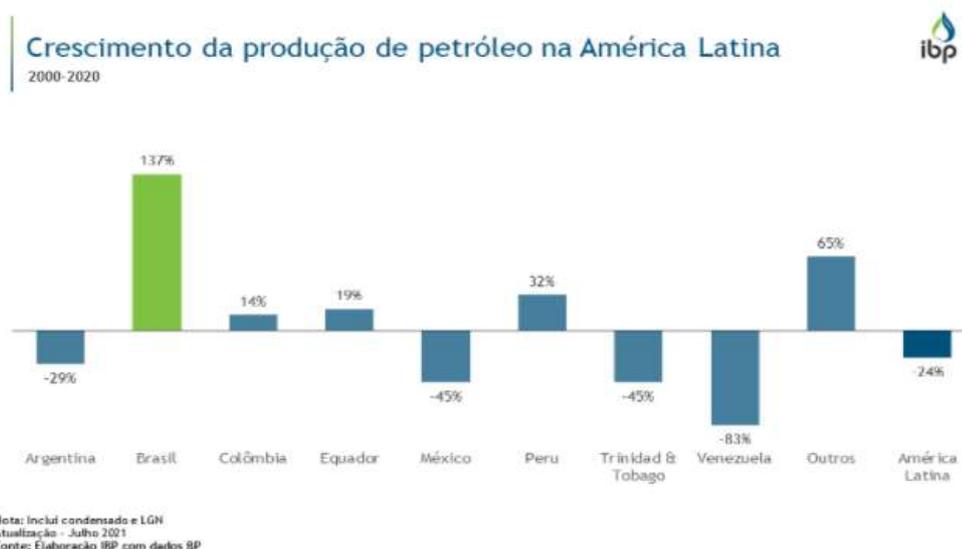


Gráfico 1: CRESCIMENTO DA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO NA AMÉRICA LATINA. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/crescimento-da-producao-de-petroleo-na-america-latina/>. Acesso em 23 de julho de 2021.

É possível ainda salientar que dois países latino-americanos ocupam posições de destaque dentro da rede global de produção de petróleo, possuindo as maiores reservas provadas³⁵ de petróleo no ano de 2020: Venezuela, que ocupa a 1ª colocação no ranking, e o Brasil, que ocupa a 16ª posição. Vejamos no Gráfico 2 abaixo:

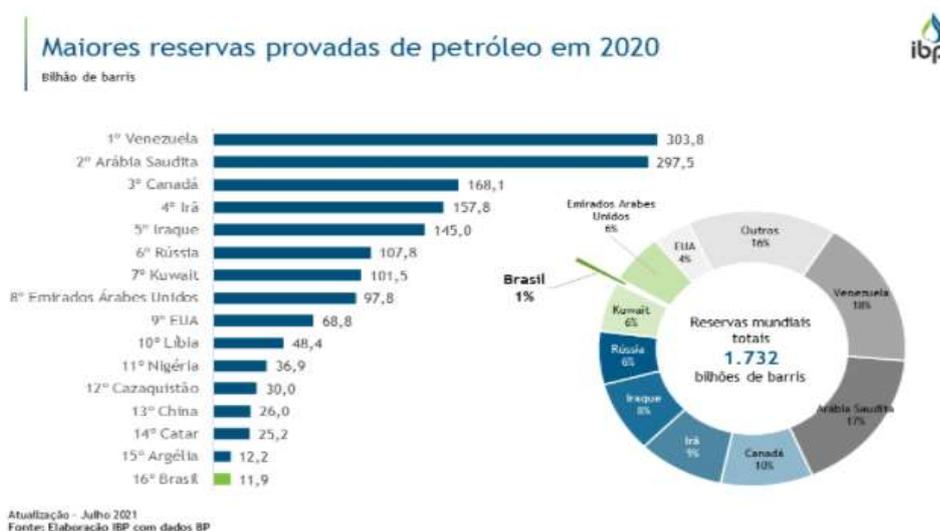


Gráfico 2: MAIORES RESERVAS PROVADAS DE PETRÓLEO EM 2020. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2020/>. Acesso em 23 de julho de 2021.

Outra questão de grande relevância e que merece destaque refere-se à influência das atividades petrolíferas no Produto Interno Bruto (PIB) dos países da América Latina. No Gráfico 3 abaixo, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás (IBP), é possível observar o PIB nominal de países da América Latina:

³⁵ De acordo com informações extraídas do site oficial da IBP, “Reservas Provadas dependem de análise geológica e estimativa comercial de desenvolvimento de reservatórios, com grau elevado de certeza. As características técnicas e econômicas são levadas em consideração para o cômputo desses valores”.



Gráfico 3: PIB nominal dos países da América Latina. Fonte: Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/pib-nominal-paises-da-america-latina/>, acesso em 23 de julho de 2021.

Como é possível verificar, os países da América Latina têm grande destaque dentro do contexto mundial envolvendo as atividades petrolíferas, as quais foram, e ainda continuam sendo, em sua maioria, controladas pelo Estado, sempre com o discurso de desenvolvimento econômico.

2.2 A EVOLUÇÃO DAS CONVENÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE DERRAMAMENTO DE ÓLEO A PARTIR DA OCORRÊNCIA DE GRANDES DESASTRES MUNDIAIS

O uso e a produção do petróleo estão intrinsecamente relacionados ao desenvolvimento do capitalismo, sobretudo, a partir da invenção dos barcos a vapor e da conseqüente expansão do capitalismo por meio da exportação dos produtos industrializados e a importação de matéria prima. Além disso, o crescimento da indústria automobilística, atrelado ao aumento da demanda por combustível marítimo, favoreceu, ainda mais, a transição da matriz energética do carvão para o petróleo. Salienta-se que, a partir da Segunda Guerra Mundial, houve um aumento considerável da frota mundial de petroleiros voltada, essencialmente, para atender às novas demandas decorrentes do progresso tecnológico dos países industrializados e ao uso intensivo de energia, propiciando, assim, um aumento considerável da importação e exportação de petróleo. Em decorrência disso, surgiram no mercado navios especializados no transporte do “ouro negro”: os

denominados navios-tanques (também chamados de “petroleiros), voltados, essencialmente, para o transporte, pelos quatro cantos do globo terrestre, dos mais variados tipos de petróleo.

Verifica-se que, a partir das décadas de 1950/1960, tornaram-se mais frequentes o transporte de grandes quantidades de óleo por meio de navios-tanques, os quais, apesar de suas grandes capacidades de armazenamento e modernas tecnologias, possuíam um maior potencial de dano, vez que se tornaram mais suscetíveis à ocorrência de desastres. Diante disso, surgiu a necessidade de adoção de medidas preventivas aptas a serem implementadas, satisfatoriamente, em caso de desastres envolvendo o derramamento de óleo no mar.

O sinal de alerta para riscos de desastres acende com maior intensidade depois da ocorrência do primeiro derramamento de óleo no mar transportado por um grande petroleiro – TORREY CANYON, ocorrido em 1967, na costa da Inglaterra, ocasião que houve o vazamento de cerca de 119.000 toneladas de óleo no mar (ESTADO DE MINAS, 2019), provocando grande contaminação da fauna e flora marinha. A partir deste desastre, surgiu a necessidade de normatizar regras claras e eficazes de modo a implementar planos de gerenciamento de ações de respostas a desastres causados por derramamentos de óleo no mar (CARDOSO, 2007, p. 31). A partir de então, houve um processo de mudanças, conforme muito bem delimitado por SOUZA FILHO (2006, p. 24-25):

O acidente do Torrey Canyon foi o evento iniciador de um processo de mudanças que levou:

- ao fortalecimento da Organização Marítima Internacional;
- à revisão das regras e práticas mundiais de navegação — que culminou com a adoção da Convenção para a Prevenção da Poluição proveniente de Navios, MARPOL 73/78, que trata de medidas preventivas para descargas operacionais;
- à adoção da Convenção Internacional relacionada à Intervenção em Alto Mar em Incidentes de Poluição por Óleo (INTERVENTION) — estabelece que Estados costeiros têm direito de intervir em incidentes de poluição por óleo proveniente de navios que possam resultar em consequências danosas para suas áreas costeiras; e
- à adoção das Convenções sobre responsabilidade civil dos proprietários de navios-tanque (CLC 69) e sobre a complementação desta responsabilidade pela indústria petrolífera e grandes consumidores (FUND 71), que estão relacionadas à compensação por danos de poluição proveniente de óleo transportado por navios.

Além do navio TORREY CANYON, outros desastres envolvendo navios petroleiros merecem destaque: em 1970, na costa do Canadá, o navio-tanque ARROW derramou de cerca de 12 milhões de litros de óleo tipo C (SOUZA FILHO, 2006, p. 25), evidenciando o grande potencial catastrófico decorrente dos desastres envolvendo derramamento de óleo de grandes petroleiros. Em 1978, o navio AMOCO CADIZ encalhou na costa da Bretanha, na França, ocasionando no derramamento de toda a sua carga, isto é, mais de 220 mil toneladas de petróleo (DERRAMAMENTO DE ÓLEO DO SÉCULO, 2019), mostrando, assim, o risco e o potencial devastador envolvendo o transporte marítimo dessa carga: foram mais de 300 quilômetros da costa bretã atingidos, causando a mortandade de diversas espécies da fauna e da flora, além de “contaminar estuários regidos pela dinâmica de marés” (SOUZA FILHO, 2007, p. 25), fazendo com que a França revisse todos os procedimentos de monitoramento e prevenção a desastres causados por derramamento de óleo e petróleo no mar. Destaca-se ainda o desastre envolvendo o navio EXXON VALDEZ, ocorrido em 1989, no Alasca, que causou o derramamento de cerca de 42 milhões de litros de petróleo no mar (SUPER-INTERESSANTE, 2016), atingindo cerca de 1300 milhas da costa (MESQUISTA, 2020), além de uma infinidade de espécies da fauna marinha. Importante enfatizar que, após a ocorrência do desastre do EXXON VALDEZ, foi aprovada nos Estados Unidos a Lei de Poluição, prevendo vultosas multas para as empresas responsáveis por derramamentos de óleo, além de exigir que somente navios petroleiros de casco duplo poderiam navegar em águas jurisdicionais americanas (MESQUISTA, 2020).

Em 2020, houve a explosão, e posterior afundamento, da plataforma Deepwater Horizon, localizada no Golfo do México, sendo este considerado um dos piores desastres da indústria petrolífera já ocorrido. Na ocasião, foram derramados mais de 750 milhões de litros de petróleo no mar, havendo a morte de 11 (onze) pessoas que se encontram na plataforma que explodiu, afetando diretamente a fauna e a flora marinhas. O petróleo derramado atingindo mais de 2 mil quilômetros da costa americana (UOL, 2020). Mesmo com o acionamento do plano nacional de contingência, ainda assim, durante meses, estima-se que cerca de mais de 5 milhões de barris de petróleo tenha sido despejado no mar mesmo depois do desastre (CORREA, 2019).

Diante de casos expressivos de desastres como os acima relacionados, surgiu a necessidade de criar mecanismos e procedimentos aptos a conter o risco crescente decorrente das atividades marítimas envolvendo o uso, a produção e o transporte de petróleo. Neste sentido, inúmeras convenções internacionais foram editadas visando minimizar os impactos decorrentes de operações e desastres causados por navios, além de impor penalidades aos responsáveis pelos desastres, com aplicação de multas e ressarcimentos de despesas e prejuízos, por exemplo. Vejamos:

Em 1954, em uma conferência realizada no Reino Unido, foi editada a Convenção Internacional sobre Poluição do Mar por Óleo (OILPOL 1954), sendo esta considerada a primeira convenção internacional que tratou sobre a poluição do mar por óleo decorrente de navios-tanque, vedando a descarga de determinados tipos de óleo dentro de áreas consideradas como proibidas, sobretudo, em países situados no Hemisfério Norte, com a exceção da Austrália. Chama-se a atenção para a previsão explícita acerca da necessidade de cooperação mútua internacional no texto normativo em comento. Além disso, destaca-se que a OILPOL 1954 sofreu diversas emendas ao longo dos anos visando delimitar requisitos mais rigorosos no tocante à prevenção de incidentes envolvendo o derramamento de óleo no mar e à adoção de medidas preventivas e mitigadoras para tanto.

Em 1969, foi adotada a Convenção sobre Intervenção em Alto Mar (INTERVENTION 1969), que passou a vigorar em 1975, com o objetivo de garantir aos Estados costeiros o direito, em alto mar, de adotar as medidas necessárias para “prevenir, mitigar ou eliminar os perigos graves e iminentes às suas áreas costeiras” (CARDOSO, 2007, p. 32).

Em 1969, ocorreu, em Bruxelas, a Conferência Internacional Sobre Responsabilidade Civil Por Danos Causados Por Poluição Por Óleo (CLC/69), que é considerada como o marco da preservação do meio ambiente marinho. No referido documento são tratadas não apenas as questões relativas aos danos decorrentes do derramamento de óleo por navios no mar, mas, também, àquelas que dizem respeito às formas de proteção que devem ser adotadas como meio de evitar ou diminuir a ocorrência de tais danos. Além disso, merece destaque também que a CLC/69 trata

da responsabilização objetiva³⁶ e as limitações dos proprietários de navios, além da obrigatoriedade de manter um seguro ou outra modalidade de garantia financeira apta a assegurar “à responsabilidade total por danos provenientes de um incidente de poluição por óleo” (SOUZA FILHA, 2006, p. 39). Salieta-se que o Brasil aprovou a CLC/69 por meio do Decreto Legislativo nº 74/1976, introduzindo-a no ordenamento jurídico por meio do Decreto nº 79.437/1977 e regulamentada pelo Decreto nº 83.540/1979.

Merece também atenção a Convenção Internacional para o Estabelecimento de um Fundo Internacional para a Compensação de Danos Provenientes de Poluição por Óleo (FUND 71), que passou a vigorar em 1978, entendido como uma compensação complementar à CLC/69, cujo objetivo primordial era determinar a responsabilidade solidária entre os proprietários das cargas e os proprietários dos navios no tocante à compensação dos impactos decorrentes de desastres causados por derramamento de óleo no mar, inclusive, no tocante à indenização às vítimas (CARDOSO, 2007, p. 32), criando-se, pois, um fundo de compensação neste sentido. Em 1992, foi editada a Convenção de Responsabilidade Civil (CRC/1992), que, além de fixar a responsabilidade objetiva, cria uma espécie de seguro compulsório para os donos das embarcações, cujo limite da responsabilidade está vinculado à capacidade de carga dos navios. Além disso, foi também criado o Fundo Internacional para Compensação de Danos por Poluição por Óleo (FUND 92), o qual estabelece um limite ao valor para a compensação em casos de desastres envolvendo derramamento de óleo no mar, o qual foi incorporado pelas alterações sofridas pela CLC em 1992, encontrando-se, portanto, de forma desvinculada ao FUND 71. Destaca-se que, até a presente data, o Brasil ratificou apenas a CLC/1969 e seu respectivo Fundo, mantendo-se silente com relação à CRC/1992. No entanto, os fundos abarcados pela CLC/1969 não existem mais e, países com o Brasil, que ainda não migraram para a CRC/1992 e seu respectivo Fundo (FUND 92), não pode acessar os recursos dele.

A Convenção Internacional Para A Prevenção Da Poluição Por Navios, também denominada de MARPOL 73/78, aprovada no Brasil por meio do Decreto

³⁶ O termo responsabilidade objetiva será utilizado pela autora como aquela que independe de culpa para a ocorrência do evento danoso, sendo o ônus da prova atribuído ao proprietário do navio, ou seja, compete ao proprietário do navio provar que o evento danoso, isto é, o desastre, ocorreu por forças alheias à sua vontade.

Legislativo nº 04/1987 e promulgada através do Decreto nº 2.508/1998, “cria vários mecanismos de preservação e controle da poluição, instituindo relatórios, vistorias e certificados de inspeção dos navios que operam no ambiente marinho” (GIBERTONI, 2014, p. 540), sendo que as principais medidas dizem respeito, segundo CARDOSO (2007, p. 33):

[...] à vistoria dos navios e construção de casco duplo; ao controle de descarga de óleo; ao fornecimento, por parte dos governos, de instalações de recebimento; à adoção de lastros segregados; à elaboração de um plano de bordo para emergência de poluição por óleo; e à limitação do tamanho e arranjo dos tanques de carga.

Enfatiza-se, ainda, que ao longo dos últimos anos, a MARPOL 73/78 sofreu diversas emendas e alterações. Neste sentido, destacam-se as Emendas ao Anexo I, de 1991, exigindo, dentre outros, que os navios petroleiros possuíssem um “plano de bordo para emergência de poluição por óleo”, detalhando “os procedimentos que devem ser seguidos para: (i) informação de incidente de poluição; (ii) contato com autoridades; e (iii) execução de ações pelos responsáveis por coordenar atividades com as autoridades locais e nacionais (OCEANATLAS, 2004)” (SOUZA FILHO, 2006, p. 36). Importante trazer à baila também as Emendas ao Anexo I, ocorridas em 1992 e 2001, que trataram da construção de navios com casco duplo, do prazo para a adequação da frota petroleira e retirada de operação dos navios de casco simples.

O desastre causado pelo navio EXXON VALDEZ foi determinante para a adoção da Convenção Internacional Sobre Preparo, Resposta e Cooperação Em Caso De Poluição Por Óleo (OPRC 90), realizada em Londres, em 1990. Os Estados Unidos da América, apesar de possuírem um plano nacional de contingência para desastres envolvendo derramamento de óleo no mar, mostrou-se inoperante e ineficaz quando da ocorrência do vazamento de grande quantidade de óleo proveniente do EXXON VALDEZ, vez que uma série de falhas e erros foram cometidos pelos atores envolvidos, inviabilizando, assim, uma ação de resposta eficaz aos impactos causados pelo desastre. Mesmo o desastre tendo ocorrido dentro da área de águas abrigadas³⁷, as ações de resposta para a contenção do óleo derramado no mar só se iniciaram depois de 36h (trinta e seis horas).

³⁷ O termo águas abrigadas será utilizada pela autora como sendo aquelas localizadas dentro dos limites estabelecidos pela Autoridade Marítima.

Nesse sentido, a OPRC 90 surge com a necessidade de serem adotadas, por parte dos atores envolvidos³⁸, medidas rápidas e eficazes de modo a responder, satisfatoriamente, os impactos causados por desastres envolvendo o derramamento de óleo no mar, além de determinar a cooperação mútua entre os Estados no tocante à preservação e prevenção do meio ambiente, estabelecer a criação de planos de contingência nacionais e regionais e, para os navios e plataformas oceânicas que possuem o risco de causar dano ambiental, planos de emergência aptos a conter, eficazmente, possíveis vazamentos de óleo no mar, com a utilização de profissionais, técnicas e equipamentos capazes para desempenhar tal função. Destaca-se que a OPRC 90 é aplicada não apenas às embarcações que transportam óleo, mas também às plataformas oceânicas, portos marítimos e instalações de operação com petróleo. Salienta-se ainda a previsão acerca da comunicação imediata à autoridade marítima responsável quando da ocorrência de um derramamento de óleo no mar para que, juntamente com os Estados afetados, implementem ações de respostas aptas a mitigar a extensão dos impactos causados pelo desastre. Tanto o é assim que a OPRC estabelece que, deverão ser mantidas pelo Estado Parte, condições mínimas para sistema nacional, o qual deverá contemplar:

- A designação de: (i) autoridades nacionais responsáveis pelo preparo e resposta em caso de poluição por óleo; (ii) pontos de contato operacionais, responsáveis por recebimento e transmissão de relatórios sobre poluição, em âmbito nacional; (iii) uma autoridade credenciada a solicitar ou decidir sobre a prestação de assistência solicitada.
- Um plano nacional de contingência para preparo e resposta que inclua a relação organizacional entre os órgãos envolvidos, tanto públicos quanto privados. Também neste item é feita recomendação para adoção das diretrizes contidas na seção sobre planejamento para contingências do Manual sobre Poluição por Óleo. (SOUZA FILHO, 2006, p. 47)

A OPRC 90 foi aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 43/1998 e promulgada através do Decreto nº 2.870/1998.

Convém, ainda, salientar a Conferência das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS), que se iniciou em 1973 e terminou em 1982, contendo dispositivos legais específicos para a proteção e preservação do meio ambiente marinho, fixando obrigações e responsabilidades dos entes públicos e privados,

³⁸ Entes públicos, empresas do ramo petrolífero, proprietários dos navios etc.

sobretudo no que diz respeito à implementação de medidas aptas a conter ou mitigar os danos causados por poluição marinha e à aplicação de penalidades (monetárias ou não).

Merece destaque ainda a Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento, também conhecida como Agenda 21, ocorrida em 1992, na qual foram fixadas diretrizes básicas visando ao desenvolvimento de estratégias e planos de proteção ambiental marinha a serem implementados nas esferas nacionais, regionais e locais dos Estados Parte, além de ressaltar a integração entre as áreas costeiras e marítimas, por meio de planos nacionais de emergência, visando ao combate de impactos causados por derramamento de óleo no mar. No que se refere à implementação de planos de contingência, SOUZA FILHO (2006, p. 53) destaca que a Agenda 21 possibilita que os Estados Parte avaliem:

[...] (i) a adoção da Convenção Internacional sobre Cooperação, Preparação e Combate à Poluição por Petróleo; (ii) a criação de centros ou mecanismos regionais para intervenção em caso de derramamento; (iii) o estabelecimento de centros de disseminação de informações, incluindo processos e tecnologias, para o controle da poluição marinha; (iv) programas de treinamento em técnicas de combate a derramamentos de petróleo e substâncias químicas; (vii) a identificação de materiais e técnicas, baratos e disponíveis localmente, adequados a intervenções em emergências de poluição nos países em desenvolvimento.

Ponto que merece ressalva na Agenda 21 diz respeito à preocupação com os países em desenvolvimento, mais vulneráveis aos riscos de desastres envolvendo atividades petrolíferas e seu transporte marítimo, tendo em vista a escassez de condições e estruturas mínimas necessárias capazes de minimizar os impactos causados por eventuais desastres.

Mesmo com a edição dessas convenções internacionais, ainda assim, desastres envolvendo o derramamento de óleo continuam a ocorrer, evidenciando o risco inerente atribuído às atividades envolvendo o uso, a produção e o transporte de petróleo, principalmente, no mar. Diante disso, surgiu a necessidade de serem criados planos de gerenciamento de riscos de tais atividades, “visando à diminuição da magnitude e do alcance do evento e, também, a minimização dos seus efeitos”, evidenciando-se, assim, “a medida de maior eficácia para preparação e atuação em situações de emergência de derramamento” (SOUZA FILHO, 2006, p. 27). As convenções acima examinadas enfatizam a necessidade de implementação de

redes de cooperação mundial de respostas a níveis internacionais, nacionais, regionais e locais aptas a conter os impactos decorrentes de desastres envolvendo o derramamento de óleo no mar. Todavia, é de bom alvitre salientar que, além da preocupação em assegurar a proteção ao meio ambiente marinho face ao risco de desastres, há também o aspecto econômico, pautado no ressarcimento de despesas decorrentes das ações de resposta aos desastres, além de estabelecer a responsabilidade dos proprietários de navios e dos produtores e compradores de petróleo.

Em que pese às atividades de contingenciamento de óleo derramado no mar serem mais complexas, é indispensável a adoção de medidas eficazes de contenção do vazamento, impedindo, ao máximo, a expansão da carga derramada nos corpos d'água e a ocorrência de impactos de grande repercussão sobre os ecossistemas atingidos, minimizando, assim, os danos que eventualmente possam vir a ser provocados por desastres dessa natureza. A elaboração de um plano de contingência eficaz facilita, sobremaneira, a atuação de cada ator envolvido, que poderá atuar, de forma organizada, frente à ocorrência de um desastre. Além disso, de acordo com SOUZA FILHO (2006, p. 30),

[...] deve-se, além de exigir a adoção de medidas preventivas para evitar derramamentos, verificar a execução de inspeção ostensiva, monitoramento e programas de efetivação do cumprimento da legislação, para assegurar que os proprietários de navios e de instalações de operação com óleo estão seguindo as determinações das regulações.

Importante salientar também que, mesmo com todas as convenções internacionais que regulamentam mecanismos e procedimentos de contenção do risco crescente decorrente das atividades marítimas envolvendo o uso, a produção e o transporte de petróleo, ainda assim, “[...] a identificação e quantificação dos impactos de derrames de óleo representa um grande desafio devido às dificuldades operacionais e metodológicas existentes” (SZEWCZYK, 2006).

2.3 A EVOLUÇÃO DAS ATIVIDADES PETROLÍFERAS NO BRASIL E O SURGIMENTO DA PETROBRAS

Enquanto em muitos países na América Latina se encontravam em franca expansão já na década de 1930, no Brasil ainda se discutia a respeito da existência,

ou não, de jazidas petrolíferas em território nacional. A incerteza acerca da existência de jazidas em território brasileiro era latente. Tanto o é assim que COHN (2017) assevera em sua obra que havia poucos estudos e conhecimentos específicos acerca do solo e subsolo brasileiro e que o Serviço Geológico e Mineralógico “dispunha de apenas 25 sondas em todo o país” para realizar estudos específicos acerca de jazidas petrolíferas.

Como visto anteriormente, o petróleo já havia sido “descoberto” em diversos países latino-americanos e a suposição de que poderia haver o “ouro negro” em território nacional começou a ganhar destaque. Todavia, diversos integrantes de órgãos oficiais, à época, ainda eram resistentes à realização de pesquisas neste sentido, argumentando que o governo teria gastos financeiros desnecessários e sem ter a certeza de que acharia algo. Com isso, as atividades petrolíferas em território nacional, nessa época, eram, em sua maioria, impulsionadas pela atuação do setor privado. Neste sentido, inclusive, merece destaque uma passagem da obra de COHN (2017, p. 23):

A ação do setor público ficava, assim, condenada à ineficácia, enredada nas malhas das convicções sem base técnica e das opiniões técnicas sem convicção. Havia ainda, no plano interno, a possibilidade da mobilização da iniciativa particular. Esta se fez sentir, de início, pela atuação isolada de alguns cidadãos que tentavam explorar, diretamente, áreas onde supunham ser de fácil acesso o petróleo.

A situação do petróleo no Brasil só começou a tomar novos contornos a partir da Revolução de 1930, ocasião em que foi implementada uma política econômica pautada no desenvolvimentismo, haja vista a nítida dependência econômica que o Brasil tinha do mercado externo, impedindo seu franco desenvolvimento. O período pós-Revolução foi marcado pela presença de diversas sociedades privadas criadas com um objetivo central: a exploração de petróleo em território brasileiro. Atrelado a isso, verificou-se uma profunda mudança político-administrativa com a presença mais efetiva e centralizadora do governo federal em áreas que, até então, não eram exploradas, enfatizando, sobremaneira, as atividades industriais. COHN (2017, p. 23) pontua os contornos do problema relacionado à exploração do petróleo no Brasil neste período:

Esses dois elementos, em evolução constante – a ação estatal e a constituição de empresas privadas na mesma área –, unidos a um terceiro, a ação (efetiva ou alegada) das grandes companhias internacionais, cujo

papel passou então a assumir crescente importância na definição do problema do petróleo no Brasil. Formam as bases das tensões que, seguidamente redefinidas, iriam marcar todo esse quarto de século, até a criação da Petrobras.

Pode-se dizer que o caráter nacionalista dava o tom da política econômica adotada pelo governo federal como forma de manter a ordem nacional. Como menciona COHN (2017, p. 24), “foi essa a época em que o Estado nacional fez valer com mais vigor o seu poder sobre os recursos econômicos do país”.

No campo petrolífero, houve uma reestruturação de diversos órgãos governamentais, merecendo destaque a edição do Código de Minas, em 1934, que estabeleceu a política estatal no setor mineral³⁹, e a criação do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), em 1938. As medidas adotadas pelo governo federal à época evidenciavam a defesa dos interesses nacionais frente aos interesses da iniciativa privada e, principalmente, dos interesses estrangeiros. Essa ideia fica bem clara quando COHN (2017, p. 28) cita o discurso proferido por Juarez Távora, em 1933, durante a Assembleia Nacional Constituinte: “[...] Consiste ela e reservar as jazidas, ‘de maneira definitiva e inalterável, ao patrimônio da coletividade, para que constituam, em poder da União, um instrumento de compensação às desigualdades econômico-financeiras dos estados”’.

A estratégia política adotada pelo governo brasileiro à época era de assegurar o interesse público nacional, a todo o custo, dos interesses privados e, principalmente, dos interesses dos grandes conglomerados internacionais, os chamados trustes. Essa ideia fica bem clara quando COHN (2017, p. 28) cita o discurso proferido por Juarez Távora em 1933 durante a Assembleia Nacional Constituinte: “[...] Consiste ela e reservar as jazidas, ‘de maneira definitiva e inalterável, ao patrimônio da coletividade, para que constituam, em poder da União, um instrumento de compensação às desigualdades econômico-financeiras dos estados”’.

³⁹ De acordo com o Decreto nº 24.642, de 10 de julho de 1934, também conhecido como “Código de Minas”, todas as riquezas do subsolo passavam a ser patrimônio da União e a exploração dependia de concessão especial do governo federal. Especificamente no tocante às jazidas de petróleo e gás, ainda que não tivessem sido descobertas à época da edição do Código de Minas, tal dispositivo legal mencionava que, se acaso existentes em território nacional, as mesmas pertenceriam aos Estados ou à União.

Mais precisamente ao que diz respeito ao interesse dos grandes grupos econômicos internacionais que controlavam o setor petrolífero à época – os chamados trustes –, COHN (2017) destaca que havia um grande interesse desses grupos no sentido de que a exploração de petróleo não fosse realizada em território brasileiro. Para esses grupos, era muito mais lucrativo manter o Brasil apenas na condição de consumidor, e não de produtor de petróleo, vez que havia uma superprodução em outras áreas/países já exploradas por eles. Simultaneamente, os trustes também tinham o interesse em obter o conhecimento de áreas com potencial de serem produtores de petróleo e, caso fosse necessário, ocupá-las, resguardando-a para uma exploração futura. Como forma de driblar a dependência que o Brasil tinha frente aos grandes grupos internacionais que comandavam o setor petrolífero mundial, aos poucos, foi surgindo o “espírito nacionalista” do petróleo, revertida, em um primeiro momento, em uma “burocracia rotineira do Estado” e na “agressividade dos empresários improvisados” (COHN, 2017, p. 49) e, posteriormente, com o investimento maciço visando à descoberta e exploração de petróleo em território nacional.

Esse cenário começou a ser alterado a partir do Estado Novo (1937-1945) (COHN, 2017). Impulsionado por diversos fatores, o governo brasileiro despertou o interesse pela questão petrolífera em território nacional. Tanto o é assim que, em 1938, foi criado o CNP. Em primeiro lugar, a ala militar do governo brasileiro se preocupava com o início da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) e sua repercussão econômica, principalmente. Havia ainda o impulsionamento do setor econômico em razão da franca expansão das atividades industriais e do crescimento da rede rodoviária. Atrelado a isso, havia também a repercussão causada pela nacionalização do petróleo no México, ocorrida em 1938, e com a consequente expulsão das empresas estrangeiras daquele país. Por fim, destaca-se ainda a repercussão causada pela publicação do memorial “O Petróleo e a Defesa Nacional” (1936), no qual o General Júlio Horta Barbosa, exímio defensor da política nacionalista do petróleo, solicita uma melhor atenção do então Ministro de Guerra e General Eurico Gaspar Dutra para a questão petrolífera, principalmente em razão do potencial militar vinculado às atividades petrolíferas. De acordo com o mencionado documento, as forças do Exército Brasileiro poderiam ser utilizadas em pesquisas e descobertas de novos poços e jazidas de petróleo dentro do território nacional. Para

tanto, tornava-se fundamental a criação de um órgão estatal específico para cuidar das questões atreladas às atividades petrolíferas.

Para consubstanciar a preocupação do então governo brasileiro com as atividades petrolíferas, foi editado o primeiro texto normativo regulamentando a nacionalização da indústria e refino de petróleo no Brasil, qual seja, o Decreto-Lei nº 395/1938, que declarou a utilidade pública das atividades petrolíferas em território nacional, além de ter criado o CNP. Este, por sua vez, assumiu toda a responsabilidade pelo desenvolvimento da indústria petrolífera no Brasil. Desse modo, com o objetivo de delimitar a estrutura do CNP e também estabelecer as linhas iniciais das políticas públicas do petróleo no Brasil, foi editado o Decreto-Lei nº 538/1938.

Dentro deste contexto verifica-se que o desenvolvimento e a realização das atividades petrolíferas no Brasil, desde o início, tiveram interferência direta das Forças Armadas, a qual fundamentava essa atuação em garantir a segurança e a soberania nacional. A Campanha “o petróleo é nosso” ganhou forças no governo de Eurico Gaspar Dutra. A partir de 1947, grandes debates e discussões foram promovidos, principalmente, pelo General Horta Barbosa, na sede do Clube Militar. O Clube Militar surgiu como forma de contestar o projeto do Presidente Dutra enviado ao Congresso Nacional que visava à abertura do monopólio estatal petrolífero, tendo influência direta do General Juarez Távora. Diversamente do que previa o projeto presidencial, o General Horta Barbosa entendia que a exploração do petróleo brasileiro deveria ocorrer pelo próprio Estado. De acordo com o General Horta Barbosa,

[...] Petróleo é bem de uso coletivo, criador de riqueza. Não é admissível conferir a terceiros o exercício de uma atividade que se confunde com a própria soberania nacional. Só o Estado tem qualidade para explorá-lo, em nome e no interesse dos mais altos ideais de um povo. (COHN, 2017, p. 103)

Não obstante, é importante trazer à baila a informação de que, durante o governo do presidente Getúlio Vargas, por meio da Lei nº 2.004, de 03 de outubro de 1953, foi criada a Política Nacional do Petróleo e a Petrobras S/A, como manobra política estatal nacionalista visando à continuidade e dinamização do desenvolvimento da economia brasileira e ao crescimento a nível internacional, sem

se olvidar da tentativa de reduzir a dependência do Brasil das importações do petróleo. Neste aspecto, COHN (2017) destaca que a criação da Petrobras evidencia:

[...] o monopólio da União no tocante a pesquisa, lavra, refinação (respeitadas as concessões já feitas) e transporte marítimo ou por meio de condutos do petróleo no Brasil. Esse monopólio passava a ser exercido por meio do Conselho Nacional do Petróleo, como órgão de orientação e fiscalização, e por intermédio da Petrobras e de suas subsidiárias, como órgãos de execução. (COHN, 2017, p. 191)

Com a criação da Petrobras, diversas jazidas de petróleo foram descobertas ao longo do território brasileiro, principalmente na região do Nordeste. Contudo, a dependência brasileira frente ao petróleo produzido no exterior ainda era muito grande. Em outras palavras: o petróleo descoberto em território brasileiro ainda não era capaz de suprir a dependência das importações, como muito bem pontua MORAES (2013). Atrelado a isso, destaca-se que havia grande dificuldade de mão de obra especializada e ausência de equipamento e tecnologia capazes de alavancar as atividades desempenhadas pela Petrobras no tocante à exploração do petróleo no Brasil. Tanto o é assim que MORAES (2013, p. 20) destaca que, em 1955, houve a criação do

[...] Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisas de Petróleo (CENAP), estruturado em duas áreas: o Setor de Cursos de Petróleo, voltado à capacitação profissional, e o Setor de Análises e Pesquisas, dotado de 'uma equipe em embrião decidida a rumar em direção à pesquisa tecnológica'.

Foi a partir desses avanços em capacitação de profissionais e desenvolvimento de pesquisas tecnológicas que a Petrobras, no final da década de 1960 e ao longo da década de 1970, iniciou sua atividade de exploração e produção de petróleo offshore: primeiro, com descobertas de campos petrolíferos em águas costeiras; posteriormente, com o aprimoramento da mão de obra e com o desenvolvimento de tecnologia, foi possível encontrar poços de petróleo em águas rasas, águas marítimas profundas e ultraprofundas de pré-sal. Ou seja, apenas com a qualificação de mão de obra e os avanços tecnológicos que a Petrobras começou a vislumbrar a possibilidade de aumentar a suas atividades petrolíferas de modo a reduzir a dependência do Brasil do mercado externo do petróleo. Atrelado a esses motivos, cresce-se “a necessidade de superar os desequilíbrios macroeconômicos provocados pelos altos preços pagos na importação de petróleo, após as duas

crises mundiais do petróleo de 1973 e 1979” (MORAES, 2013, p. 26). Os choques do petróleo de 1973 e 1979 evidenciaram a total dependência do Brasil frente ao petróleo, que era a sua principal fonte energética. Era preciso criar meios hábeis visando à redução da dependência brasileira do petróleo vindo, principalmente, do Oriente Médio. Foi nesse período que surgiram novos estudos e propostas de fontes de energia alternativas, como o álcool.

Nem mesmo após a segunda crise do petróleo (de 1986 a 1999), quando houve uma queda brusca do preço do petróleo, a Petrobras deixou de lado o objetivo primordial de buscar a autossuficiência e deixar de ser “refém” do mercado externo. Sempre pautada em superar os obstáculos causados pela dependência do mercado externo e a vontade de obter a autossuficiência, MORAES (2013) destaca que, em 2006, a Petrobras atingiu a sua meta, sendo capaz de suprir as necessidades do consumo interno a partir desta data.

Dessa forma, verificou-se que o aparelhamento tecnológico e o investimento em mão de obra qualificada proporcionaram à Petrobras o desenvolvimento de mecanismos de pesquisas visando à descoberta e à exploração offshore, passando o Brasil, por meio de sua empresa petrolífera estatal, a ter um lugar de destaque dentro do cenário das RPGs de petróleo e gás. Prova disso é que, a partir de 2006, foram descobertas grandes reservas de petróleo em águas ultraprofundas, em áreas do pré-sal, aumentando, assim, em grande escala, as reservas brasileiras e as exportações de petróleo (MORAES, 2013).

Importante chamar atenção, neste momento, para a atuação do governo federal no sentido de desmantelar o monopólio estatal da Petrobras. Explica-se melhor: com a descoberta das jazidas de pré-sal, em águas ultraprofundas, foi criada a Agência Nacional do Petróleo (ANP), com o objetivo de regular todo o setor petrolífero, bem como ser a responsável por coordenar todos os leilões e licitações dos novos campos de petróleo, viabilizando o recebimento de *royalties*⁴⁰, os quais são revertidos em prol da sociedade brasileira⁴¹. Destaca-se, nesta oportunidade,

⁴⁰ O termo *royalties* é utilizado pela pesquisadora como sendo o pagamento de uma compensação em razão do uso dos recursos naturais extraídos.

⁴¹ Para se ter direito de explorar o subsolo brasileiro, as empresas transnacionais pagam royalties que são repartidos entre os entes federados. Esses valores pagos a título de royalties são uma forma de compensação à sociedade pelo fato dessas empresas petrolíferas explorarem e produzirem petróleo. Tais valores são revertidos em prol da educação, saúde, saneamento básico e novas

que, desde 2013 (UOL ECONOMIA, 2013), vêm sendo realizados leilões de campos de pré-sal, tendo o último ocorrido em dezembro de 2021 (MALAR, 2021). Contudo, mesmo com largo desenvolvimento das atividades extrativistas de petróleo em território brasileiro, ainda assim, é possível observar que as mesmas, em sua maioria, continuam sendo controladas pelo Estado, sempre com o discurso de desenvolvimento econômico.

2.4 A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS NO BRASIL COMO FORMA DE MITIGAR OS EFEITOS DECORRENTES DOS DESASTRES CAUSADOS POR DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO MAR

Constata-se que a política ambiental no Brasil é pautada na ocorrência de grandes desastres, isto é, de “marcos de referências”. Atrelado ao anseio da sociedade por respostas hábeis e eficazes e à pressão realizada pelos movimentos internacionais ambientalistas, foram surgindo políticas públicas com o objetivo de dar resposta e segurança para tais situações. Neste sentido, chama-se a atenção para o fato de que, no período de pós-Segunda Guerra até a década de 1970,

Os temas predominantes das políticas nacionais eram o fomento à exploração dos recursos naturais, desbravamento do território, saneamento rural, educação sanitária e os embates entre os interesses econômicos internos e externos. (DA SILVA e SANT'ANA)

Tem-se, portanto, que as políticas públicas ambientais no Brasil passaram a ter maior destaque nos últimos 40 (quarenta) anos. Neste sentido, destaca-se a edição da Lei nº 6.938/1981, que dispõe acerca da Política Nacional do Meio Ambiente⁴² e institui o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), cuja

tecnologias, configurando, assim, fontes de renda essenciais para o desenvolvimento e qualidade de vida para os brasileiros, tudo em conformidade com as Leis nº 9.478/1997 e 7.990/1989, e suas respectivas alterações.

⁴² Art 2º - A Política Nacional do Meio Ambiente tem por objetivo a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento sócio-econômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana, atendidos os seguintes princípios:

- I - ação governamental na manutenção do equilíbrio ecológico, considerando o meio ambiente como um patrimônio público a ser necessariamente assegurado e protegido, tendo em vista o uso coletivo;
- II - racionalização do uso do solo, do subsolo, da água e do ar;
- III - planejamento e fiscalização do uso dos recursos ambientais;
- IV - proteção dos ecossistemas, com a preservação de áreas representativas;
- V - controle e zoneamento das atividades potencial ou efetivamente poluidoras;
- VI - incentivos ao estudo e à pesquisa de tecnologias orientadas para o uso racional e a proteção dos recursos ambientais;
- VII - acompanhamento do estado da qualidade ambiental;

coordenação competia ao Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), além de estabelecer instituições federais a nível federal, estadual e regional.

No âmbito constitucional, há uma previsão expressa na CF que elevou o meio ambiente ao patamar de direito fundamental, conforme se pode verificar a partir da leitura de seu artigo 225, que dispõe:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

A partir da década de 1990, impulsionada pela demanda econômica internacional, a ideia de desenvolvimento sustentável ganhou força. Acontecia, naquela última década do século XX, o robustecimento do diagnóstico dos limites ambientais do crescimento dentro do paradigma industrial. Este havia sido lançado, em âmbito global, pela Conferência de Estocolmo, convocada pela Organização das Nações Unidas (ONU) em 1972, e adquirido substância conceitual por meio da publicação, em 1987, do relatório Nosso Futuro Comum da Comissão Brundtland, estabelecido pela mesma organização. Dentre os episódios ocorridos naquele final de século, destaca-se a realização, em 1992, da ECO-92, na cidade do Rio de Janeiro, cujo resultado das discussões pautaram-se, essencialmente, no “controle da poluição industrial e da gestão do ambiente urbano [...] uma questão de cidadania local, dos governos locais e do mercado de crédito e tecnologias”. No Brasil, em 1998, foi editada a Lei nº 9.605/1998, também conhecida como Lei de Crimes Ambientais, a qual previa condutas e atividades consideradas lesivas ao meio ambiente, fixando responsabilidades na seara cível, criminal e ambiental, sendo considerada um instrumento eficaz de combate aos crimes ambientais, haja vista as penalidades ali delimitadas.

Além disso, DA SILVA E SANT’ANA (2015) destacam que a década de 1990 também foi marcada “[...] pelo surgimento da Gestão Ambiental dentro das grandes empresas, com intuito de padronização dos processos empresariais que utilizam recursos naturais ou de algum modo causem impactos ambientais”.

VIII - recuperação de áreas degradadas

IX - proteção de áreas ameaçadas de degradação;

X - educação ambiental a todos os níveis de ensino, inclusive a educação da comunidade, objetivando capacitá-la para participação ativa na defesa do meio ambiente.

Necessário enfatizar, ainda, a ocorrência, na cidade de Johannesburg, na África do Sul, a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento sustentável (Rio +10), abordando questões sobre a erradicação da pobreza, globalização, mudanças climáticas, que culminaram na elaboração do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) e do Protocolo de Kyoto, além de focar em instrumentos voltados para a gestão ambiental, os quais foram implantados no Brasil (até mesmo em atendimento às pressões da sociedade neste sentido).

Mais precisamente acerca da legislação e nas políticas públicas implantadas no Brasil com a finalidade de resposta a desastres envolvendo derramamento de óleo no mar, é de importância a edição da Lei nº 9.966/2000, também conhecida como “Lei do Óleo” estabelecendo sanções mais severas para desastres envolvendo derramamento de petróleo no mar. Esse texto normativo teve como ponto de partida a ocorrência do desastre ocorrido, também em 2000, na Baía de Guanabara, ocasião em que houve o rompimento de um duto da Petrobras que ligava a Refinaria Duque de Caxias ao Terminal Ilha d’Água, na Ilha do Governador. Foram despejados diretamente no mar mais de 1,3 milhão de litros de petróleo, cujas manchas se espalharam por mais de 40km², atingindo 25 praias, além dos manguezais de Guapimirim. Destaca-se que todo o espelho d’água da Baía da Guanabara foi afetado pelo desastre (DA SILVA E SANT’ANA, 2015).

A ocorrência do desastre na Baía da Guanabara mostrou as dificuldades que foram enfrentadas para responder a esse tipo de evento, evidenciando, assim, a estrutura fragilizada para a implementação de medidas de contenção, mitigação e de resposta ao desastre. Apesar de a Baía da Guanabara possuir um plano de emergência, o qual foi acionado, o mesmo se mostrou frágil, face às dificuldades encontradas para a implementação das ações de resposta ao desastre: as embarcações da Defesa Civil enviadas para controlar o vazamento tinham dificuldade de se movimentarem em razão do grande volume de óleo derramado na baía; houve estimativa equivocada acerca do volume do vazamento; barreiras e contenções mostraram-se insuficientes; adoção de medidas equivocadas que provocaram a contaminação dos manguezais da região. Apesar de não haver indícios sobre a causa real desse desastre, o que se denota é que ocorreu uma sequência de equívocos que potencializou os danos causados na região. A falta de integração entre os atores envolvidos era latente.

A pressão da sociedade por medidas mais enfáticas para evitar que novos desastres dessa natureza ocorressem motivou a edição da Lei nº 9.966/2000. Além de estabelecer sanções mais severas para desastres envolvendo derramamento de petróleo no mar, o texto normativo prevê, nos artigos 5º, 7º e 8º, a integração de todos os planos de contingência, seja a nível regional, estadual ou federal, quais sejam Planos de Contingência Individual (PEI)⁴³, Planos de Área (PA)⁴⁴, Planos Regionais (PR)⁴⁵ e, finalmente, o Plano Nacional de Contingência (PNC)⁴⁶. Era importante que fossem implementadas medidas voltadas para o investimento em prevenção na preparação e nas ações de resposta eficaz e célere, com equipes qualificadas, dispendo de equipamentos e materiais adequados para a contenção do óleo derramado, além de evitar que houvesse a contaminação de áreas sensíveis. Destaca-se, ainda, a expressa previsão de que a formulação e a implementação do PNC seriam do órgão federal do meio ambiente (leia-se: Ministério do Meio Ambiente), bem como era indispensável a articulação com os órgãos da defesa civil⁴⁷.

Ainda que houvesse a previsão de que seria implementado um PNC viabilizando ações de respostas para desastres de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, ele não havia saído do papel. Era preciso que fosse elaborado um PNC apto a minimizar os impactos do desastre, apresentando diretrizes e uma estrutura organizada de modo a oferecer uma resposta eficaz e célere ao desastre. A pressão popular e a necessidade de dar uma resposta à sociedade quanto à implementação um plano nacional de contingência no Brasil se tornou ainda mais evidente depois do desastre ocorrido em 2010, no Golfo do México, com a plataforma Deepwater Horizon, operada pela British Petroleum (BP), como visto anteriormente.

⁴³ Regulamentado pela Resolução CONAMA nº 398, de 11 de junho de 2008.

⁴⁴ Instituído pelo Decreto nº 4.871, de 06 de junho de 2003, e alterado pelo Decreto nº 8.127, de 23 de outubro de 2013.

⁴⁵ Apesar de previsto no artigo 8º da Lei nº 9.966/2000, não existe, formalmente, nenhum Plano Regional implantado no Brasil.

⁴⁶ Disciplinado pelo Decreto nº 8.127, de 23 de outubro de 2013.

⁴⁷ Art. 8º, parágrafo único, da Lei nº 9.966/2000: "O órgão federal de meio ambiente, em consonância com o disposto na OPRC/90, consolidará os planos de contingência locais e regionais na forma do Plano Nacional de Contingência, em articulação com os órgãos de defesa civil".

Neste aspecto, salienta-se que, em entrevista realizada com um técnico da área de contingência de derramamento de óleo no mar, tomou-se conhecimento que o Plano Nacional de Contingência dos Estados Unidos, o qual se mostrou crucial para o êxito nas ações de contenção, mitigação e resposta do desastre do Golfo do México, serviu de parâmetro para a elaboração do PNC brasileiro.

Dentro deste contexto, foi editado o Decreto nº 8.127/2013, que instituiu o PNC, o qual deverá ser acionado em situações de grandes proporções quando as ações individuais não forem suficientes para a resolução do problema, determinando pontos fundamentais da sua implantação, tal como prevê o artigo 1º:

Art. 1º Fica instituído o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional - PNC, que fixa responsabilidades, estabelece estrutura organizacional e define diretrizes, procedimentos e ações, com o objetivo de permitir a atuação coordenada de órgãos da administração pública e entidades públicas e privadas para ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional, e minimizar danos ambientais e evitar prejuízos para a saúde pública.

Destaca-se, nesta oportunidade, os objetivos neste artigo de como o PNC tem a capacidade de ampliar a capacidade de resposta para desastres relacionados ao óleo, além de coordenar as ações entre as diversas instituições públicas e privadas implicadas, fixando responsabilidades e diretrizes, e a estrutura organizacional necessária na fase de gerenciamento pós desastre com o objetivo de mitigar as consequências. O decreto é categórico ao delimitar a responsabilidade do Estado para assegurar, através do acionamento do PNC, a segurança da vida humana, a proteção ao meio ambiente e a integridade dos locais atingidos pelo óleo derramado.

O PNC instituído previu mecanismos aptos a delimitar a extensão do desastre e/ou o impacto dele ao meio ambiente marinho, vez que tais informações se mostram essenciais para delimitar a ação de resposta imediata de modo a assegurar a proteção da saúde humana e dos demais recursos. É a partir disso que as ações de curto, médio e longo prazo são disciplinadas pelo PNC, bem como são definidas, pormenorizadamente, as instâncias voltadas à articulação dos órgãos públicos.

Sinteticamente, afirma-se que o PNC deve ser acionado em situações de grandes proporções, ou seja, quando as ações individuais não forem suficientes para a resolução do problema. Ainda de acordo com o decreto supramencionado, o PNC prevê composição multisetorial para a ação de gerenciamento, definindo-se as responsabilidades tal como compilado abaixo:

(i) Uma Autoridade Nacional, que é exercida pelo Ministério do Meio Ambiente, a qual também exerce o cargo de Coordenador do Comitê Executivo visando à realização de todas as atividades do referido Plano de Contingência, (artigos 4º, inciso I; 5º, inciso I e parágrafo único; e 6º);

(ii) Um Comitê Executivo, responsável pela proposição das metas visando à implementação do PNC e composto pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), Ministério de Minas e Energia (MME), Ministério dos Transportes, Secretaria de Portos da Presidência da República (SEP/PR), Marinha do Brasil (MB), Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis (IBAMA), Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil (SEDEC), do Ministério da Integração Nacional. Dentre as suas competências, temos: (i) estabelecimento de diretrizes visando à implementação do PNC e de programas de exercícios simulados do PNC; (ii) supervisão do desenvolvimento do Sisnóleo (Sistema de Informações Sobre Incidentes de Poluição por Óleo em Águas Sob Jurisdição Nacional); (iii) elaboração do Manual do PNC; (iv) celebração de termos de cooperação, convênios e instrumentos congêneres; (v) viabilizar o funcionamento do Comitê de Suporte, no sentido de seus integrantes realizarem as ações necessárias de respostas aos desastres causados por derramamento de óleo; (vi) interação com os demais órgãos integrantes da estrutura organizacional do PNC no sentido de auxiliar na elaboração de programas e projetos visando ao atendimento das atribuições inerentes ao PNC; e (vii) elaboração do regimento interno (artigos 5º e 7º);

(iii) Um Grupo de Acompanhamento e Avaliação (GAA), cuja responsabilidade é o acompanhamento de todo e qualquer desastre, independente do porte, tendo a MB, o IBAMA e a ANP como seus órgãos componentes (artigos 8º e 9º). É de responsabilidade do GAA definir a significância do desastre – nacional ou não;

(iv) Um Coordenador Operacional, que será nomeado pelo GAA para exercer a coordenação e o acompanhamento do acidente e, caso necessário, propor o acionamento do PNC (artigos 9º, parágrafo único; e 10);

(v) Um Comitê de Suporte, que, como o próprio nome diz, tem a responsabilidade de dar suporte aos demais órgãos criados pelo Decreto nº 8.127/2013, quando necessário, sendo composto por diversos órgãos e instituições. Chama-se a atenção para o fato de que, em se tratando de desastre de derramamento de óleo com declaração de significância nacional e havendo o risco de toque do óleo na costa brasileira, faz-se necessário convidar, para compor o Comitê de Suporte, um representante do órgão estadual do Meio Ambiente de cada Estado atingido (artigos 11 e 12).

Dentro desta estrutura, destaca-se a figura do Coordenador Operacional, escolhido dentre um dos membros do GAA, responsável pelo comando das ações imediatas ao acidente sempre que o desastre for considerado de significância nacional, devendo, inclusive, acionar o PNC. Em se tratando de desastres como o derramamento de óleo no mar, o próprio PNC prevê que a função de Coordenador Operacional será exercida pela MB, cuja competência é monitorar a resposta do poluidor, podendo prover a ele recursos e serviços de terceiros, organização da resposta e facilitação para solução de eventuais problemas que não estejam diretamente ligados ao incidente.

Em relação ao Comitê de Suporte, uma vez declarada a significância nacional do desastre envolvendo derramamento de óleo no mar e constatado o risco de a referida substância tocar a costa brasileira, os representantes do órgão estadual de meio ambiente de cada Estado afetado seriam convidados para integrar a estrutura do referido Comitê. Além disso, em se tratando de desastre de significância nacional, cuja responsabilidade seja desconhecida, o GAA deverá acompanhar e avaliar as ações de resposta dos Planos de Área, devendo acionar o PNC nas hipóteses em que os procedimentos e estrutura previstos nos Planos de Áreas não se mostraram adequados à resposta do desastre. Nessa situação, a gestão do PNC será realizada, imediatamente, pelo GAA, por meio de determinação do Coordenador Operacional de modo a assegurar que medidas de contenção e

mitigação sejam adotadas satisfatoriamente e que as ações de resposta sejam implementadas. Frisa-se ainda que o Decreto nº 8.127/2013 delimita que os custos decorrentes das atividades de resposta e mitigação serão suportados pelo Poder Executivo Federal enquanto não for identificado o poluidor.

Aspecto de importância a ser mencionada se refere à edição do Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que, dentre outras atribuições, extinguiu diversos colegiados da administração pública federal. Este decreto, editado para comemorar os cem dias de gestão do presidente Jair Bolsonaro, ficou conhecido na imprensa nacional como “revogação”, visto que, todo e qualquer colegiado (comitê se inclui dentro da conceituação, por força do disposto no artigo 2º, inciso II), instituído ou criado por decreto, ato normativo inferior a decreto e ato de outro colegiado, deveria ser extinto a partir do dia 28 de junho de 2019. Dentre eles, destacam-se o Comitê Executivo e o Comitê de Suporte do PNC, que faziam parte da estrutura organizacional necessária para o gerenciamento do desastre. Tal extinção causa maior insegurança jurídica quanto aos procedimentos necessários para a preservação do meio ambiente, bem como na adoção de meios de respostas a desastres de grandes magnitudes, como o que ocorreu em 2019, que será visto no capítulo adiante.

2.5 ATIVIDADES PETROLÍFERAS NO BRASIL: FORÇA MOTRIZ DO “PROGRESSO” OU ELEMENTO PARA SITUAÇÕES DE RISCOS E DESASTRES?

Ao longo de todo o capítulo, verificou-se que o petróleo, desde o início, sempre foi visto como a mola propulsora para o desenvolvimento e não como um potencial de risco, fato esse que só passa a ter maior grau de importância mais contemporaneamente. Somente a partir da década de 1970 e 1980 que discussões acerca da construção de riscos de derramamento de óleo no mar começaram a ganhar maior destaque. Prova disso foi a implementação de políticas públicas e de acordos, convenções e tratados internacionais especificamente voltadas para derramamento de óleo no mar como sendo reflexo de grandes desastres ocorridos com a expansão do capitalismo a nível mundial e a expansão das atividades petrolíferas por meio de suas redes de produção global, como abordado anteriormente.

Entretanto, analisando toda a temática relacionada à discussão de redução de riscos de desastres, observa-se que as atividades petrolíferas, desde o início, possuem um viés muito voltado para o desenvolvimentismo, o que continuou na passagem da década de 1990 para os anos 2000, ocasião em que a roupagem neoextrativista ganhou destaque. Desse modo, é possível afirmar que o petróleo deve ser visto sob duas óticas interrelacionadas: (i) como vetor necessário para criar um viés desenvolvimentista; e (ii) como promotora de situações de riscos e desastres.

Outro ponto que perpassa a questão trazida nessa oportunidade é o fato de o PNC para esta atividade ter sido editado apenas em 2013, ocasião em que a discussão envolvendo a questão da prevenção de riscos já estava avançada mundialmente⁴⁸. Ora, como visto nos tópicos anteriores, as primeiras convenções internacionais que tratam sobre o derramamento de óleo no mar datam das décadas de 1960/1970. Apesar disso, salta aos olhos o fato de o derramamento de óleo no litoral brasileiro ter ocorrido no ano de 2019 e, mesmo assim, constatou-se a existência de uma política pública não articulada para a implementação do PNC por conta da extinção dos comitês e, mais ainda, restou evidenciada a falta de estrutura, implementação e articulação à resposta ao desastre entre os órgãos envolvidos. Isso nos leva a crer que, ainda que haja uma política pública, essa, de certa forma, pode encontrar limitação:

[...] nas ideologias anacrônicas dos governantes, na ganância dos rentistas, nas omissões técnicas de produção e manutenção de infrasistemas urbanos imprescindíveis a uma vida digna, nos frágeis escudos de amparo social, no desemprego estrutural, nos desafios ainda existentes na capacidade de articulação social para organizar e reivindicar mecanismos protetivos adequados. (VALÊNCIO, 2021, p. 111)

Diante disso, cabe a reflexão de que os desastres surgem mais da incerteza causada pelo próprio capitalismo bem como do modo pelo qual o Estado lida com a gestão de risco numa visão convencional de resposta à emergência. Isso acaba desembocando na adoção de medidas consideradas de excepcionalidade por

⁴⁸ No caso do desastre do Golfo do México, apesar de os Estados Unidos terem adotado todas as medidas de contenção ao derramamento de óleo constantes em seu Plano Nacional de Contingência, as quais foram exitosas, não se pode desconsiderar o fato de que, durante três meses após o desastre, ainda havia derramamento de óleo na região, chegando, até mesmo, a atingir a costa norte-americana.

parte dos governos ao lidar com as questões envolvendo a gestão de riscos. Isso foi o que ocorreu no desastre em tela.

Por fim, com fulcro no histórico de desastres no Brasil, chama a atenção o fato de que o PNPDEC trata apenas dessas questões “naturais” / “tradicionais” (enchentes, chuvas, deslizamentos de terras etc.), comumente associadas ao contexto da urbanização desordenada / precarizada, desconsiderando, por completo, os desastres tidos como “tecnológicos”, como são aqueles relacionados ao petróleo⁴⁹. No que diz respeito especificamente às atividades petrolíferas, não existem qualquer menção acerca do petróleo tampouco de nenhum órgão regulador que tenha relação com as atividades petrolíferas (como a ANP, MMA, ANTAQ, MB etc.). Observa-se, na discussão, uma fragmentação das políticas públicas voltadas para o risco de desastres relacionadas ao derramamento de óleo no mar, face à total ausência de diálogo entre duas políticas: o PNC com o PNPDEC.

⁴⁹ Mais uma vez, é necessário reforçar que essa distinção entre desastre “natural” e “tecnológico” é meramente didática, não havendo essa distinção na realidade, afinal, desastre é desastre sob quaisquer circunstâncias e origem.

3 ESTUDO DE CASO – O DERRAMAMENTO DE ÓLEO NO LITORAL BRASILEIRO OCORRIDO NO SEGUNDO SEMESTRE DE 2019

3.1 CONTEXTUALIZAÇÃO DO DESASTRE

O desastre que culminou no derramamento de uma enorme quantidade de óleo cru (IBAMA, 2020a), atingindo sobretudo o litoral do Nordeste brasileiro no segundo semestre de 2019, é tido como um dos maiores desastres já ocorridos em território nacional. Através de dados coletados nos sites dos órgãos oficiais, sabemos que o óleo cru que atingiu as praias brasileiras foi despejado em alto mar, possivelmente, a cerca de 600 a 700km da costa brasileira na direção dos Estados de Sergipe e Alagoas, em águas internacionais (CONEXÃO UFRJ, 2019), fora, portanto, da zona econômica exclusiva do Brasil. Destaca-se que 906 (novecentos e seis) localidades, 127 (cento e vinte e sete) municípios, 11 (onze) estados, 3.600km (três mil e seiscentos quilômetros) de costa brasileira (Figura 1) foram atingidos pelo petróleo, cuja verdadeira origem se desconhece (TURRA, 2020). O ecossistema e unidades de conservação foram atingidos pelo óleo (IBAMA, 2019b). Além disso, os impactos socioeconômicos foram latentes: a região litorânea do Nordeste teve suas atividades turísticas suspensas temporariamente, as comunidades pesqueiras sofreram pela impossibilidade de realizarem suas atividades laborativas, em razão, principalmente, da contaminação do pescado pelo petróleo, inviabilizando o seu consumo humano (ARAÚJO et al, 2020).



FIGURA 1: Localidades oleadas no litoral brasileiro identificadas a partir de 30/agosto/2019. Fonte: IBAMA. Localidades afetadas. Disponível em http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/2020-03-19_LOCALIDADES_AFETADAS.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

Segundo as informações divulgadas pela imprensa (G1, 2019), as manchas de óleo cru não foram detectadas pelo monitoramento de imagens de satélite em razão de estarem na subsuperfície⁵⁰, dificultando, assim, a localização da origem do derramamento. De tal maneira, conforme informações colhidas no site do IBAMA, as manchas de óleo, de origem desconhecida, apareceram no litoral da Paraíba no dia 30 de agosto de 2019 (IBAMA, 2020a). De acordo com a Nota à Imprensa divulgada pela MB (MARINHA DO BRASIL, 2019b), amostras foram coletadas e analisadas pelo Instituto de Estudos do Mar Almirante Paulo Moreira (IEAPM) e pela Petrobras, indicando que o petróleo encontrado nas praias brasileiras possui características compatíveis com o produzido na Venezuela. No entanto, segundo informações disponibilizadas pelas autoridades responsáveis pela investigação do desastre, não se pode confirmar a sua verdadeira origem. Indicativos técnicos apontam que o óleo, eventualmente, tenha sido liberado de alguma embarcação, mas o motivo e a responsabilidade por tal acidente, até o presente momento, não foram divulgados.

⁵⁰ O deslocamento das manchas de óleo ocorreu abaixo da superfície do mar, dificultando a sua identificação por olho nu ou por imageamento satélite, de acordo com o Almirante de Esquadra Marcelo Francisco Campos, em audiência pública realizada em 10 de dezembro de 2019, no âmbito da CPI – Derramamento de Óleo no Nordeste, da Câmara Deputados.

A bem da verdade, ressalta-se que o clima de incerteza no que se refere à origem do petróleo. Tanto o é assim que foram suscitadas quatro hipóteses acerca a origem do óleo cru que atingiu boa parte do litoral brasileiro. A primeira hipótese fundamentava-se em relatórios elaborados pela MB e pela Petrobras – não divulgados em sua integralidade – no qual sugerem que o petróleo encontrado teria certa similitude com o produzido em três poços petrolíferos venezuelanos e que teria sido transportado pelo navio grego “Bourboulina”, pertencente à Delta Tankers (GIRADI, 2019). A segunda hipótese, embasada em estudo realizado pelo pesquisador Humberto Barbosa, do Laboratório de Análise e Processamento de Imagens de Satélites (Lapis) da Universidade Federal de Alagoas (UFAL) indicava que o óleo – possivelmente de origem venezuelana – estaria sendo transportado pelo Navio-Tanque “Voyager I”, com bandeira das ilhas Marshall e registrado por uma empresa alemã. Destaca-se, nesta oportunidade, que nessas duas primeiras hipóteses, as suspeitas sobre os mencionados navios decorreram do fato de os mesmos terem sido detectados navegando na possível área onde teria ocorrido o derramamento de óleo em águas internacionais.

A terceira hipótese, embasada em pesquisa também realizada pelo pesquisador Humberto Barbosa, do Lapis, seria no sentido de que o petróleo teria origem em poços de pré-sal brasileiro. De acordo esta hipótese, manchas de óleo foram localizadas ao sul da Bahia, onde há intensa exploração petrolífera nos poços de pré-sal, através de imagens do satélite europeu “Sentinel 1A”, capaz de detectar derramamento de óleo. Todavia, esse estudo foi altamente contestado pela MB, posto que as imagens de satélite não eram aptas para detectar as manchas de óleo que se estavam na subsuperfície. Por fim, a última hipótese decorre de pesquisa realizada por Ronald Buss de Souza, do Instituto Nacional de Pesquisas Especiais e que atua no Grupo de Acompanhamento e Avaliação do PNC. De acordo com os estudos realizados por Souza, o petróleo teria vindo do sul da África, por meio de correntes marinhas, em abril de 2019.

As investigações acerca da origem e do verdadeiro causador e responsável pelo deste desastre ocorreram sigilosamente e foram realizadas tanto pela MB – que contaram com o apoio internacional da Guarda Costeira Americana e da Organização Marítima Internacional (IMO) (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019)

– e pela PF (IBAMA, 2019c). Inclusive, o relatório conclusivo das investigações realizadas pela MB foi entregue à PF indicando o provável responsável pelo causador. Entretanto, o conteúdo deste relatório conclusivo encontra-se sob sigilo, inviabilizando, assim, o acesso às informações completas e detalhadas envolvendo o desastre sob análise. Já o inquérito realizado pela PF, o qual foi entregue à Justiça Federal do Rio Grande do Norte e ao MPF para as providências cabíveis, foi concluído em dezembro de 2021. As notas publicadas na imprensa nacional foram no sentido de que um navio petroleiro, de origem grega, teria sido o responsável pelo derramamento de óleo que atingiu o litoral brasileiro, destacando a ocorrência de crimes de poluição, descumprimento de obrigação ambiental e danos a unidades de conservação⁵¹, além de ter sido dispendido montante superior a R\$188 milhões (cento e oitenta e oito milhões), suportados pelos governos federal, estaduais e municipais, a título de despesas com limpeza das áreas atingidas (G1 RN, 2021).

Importante destacar ainda que, tramitam em segredo de justiça, ações judiciais movidas pelo MPF, no sentido de apurar a origem e a responsabilidade do presente caso (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019b). Tramitou na Câmara dos Deputados, uma Comissão Parlamentar de Inquérito, conhecida como CPI do Derramamento de Óleo no Nordeste, visando, dentre outros motivos, à investigação acerca da origem das manchas de óleo, à avaliação das medidas adotadas pelos órgãos competentes, à identificação do responsável pelo desastre e à proposições de ações de mitigação de novos desastres, de acordo com o Ato da Presidência da Câmara dos Deputados⁵². A CPI já foi concluída, sem, contudo, apontar os responsáveis e a origem do desastre. Também na Câmara dos Deputados, foi instaurada a Comissão Externa sobre Derramamento de Óleo no Nordeste (CEXOLEO) visando ao acompanhamento das investigações para apurar as responsabilidades pelo desastre. Salienta-se que, até o presente momento, a CEXOLEO não foi concluída, tendo sido emitidos, até o presente momento, somente parecer e relatório parcial, ambos datados de dezembro de 2019⁵³.

⁵¹ Artigos 40, 54 e 68 da Lei nº 9.605/1998 (Lei de Crimes Ambientais).

⁵² De acordo com o Ato da Presidência da Câmara dos Deputados, publicada no Diário da Câmara dos Deputados do 13 de novembro de 2019, p. 186, a CPI tinham por finalidade: “[...] investigar as origens das manchas de óleo que se espalham pelo litoral do Nordeste, bem como avaliar as medidas que estão sendo tomadas pelos órgãos competentes, apurar responsabilidades pelo vazamento e propor ações que mitiguem ou cessem os atuais danos e a ocorrência de novos acidentes”.

⁵³ Todas as informações e documentos disponíveis a respeito da Comissão Externa sobre derramamento de óleo no Nordeste podem ser acessadas no site da Câmara dos Deputados, sendo,

3.2 DA EXTINÇÃO DO COMITÊ EXECUTIVO E DO COMITÊ DE SUPORTE E A CONSEQUENTE INVIABILIDADE DE ACIONAMENTO E IMPLEMENTAÇÃO DO PNC COMO FORMA DE RESPOSTA AO DERRAMAMENTO DE ÓLEO

Como visto anteriormente, para comemorar os cem dias de gestão do presidente Jair Bolsonaro, foi editado o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, que, dentre outras atribuições, extinguiu, a partir do dia 28 de junho de 2019, diversos colegiados⁵⁴ da administração pública federal, os quais haviam sido instituídos ou criados por decreto, ato normativo inferior a decreto e ato de outro colegiado. No âmbito do Ministério do Meio Ambiente, quase todos os colegiados foram extintos, como, por exemplo, o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) e sua respectiva Comissão (Cnaveg), a Comissão Brasileira Nacional da Biodiversidade (Conabio), a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), além do Comitê Executivo e do Comitê de Suporte, que faziam parte da estrutura organizacional do PNC.

Para justificar a extinção dos Comitês Executivo e de Suporte, o MMA sustentou as seguintes ideias: (i) tal medida fez parte de uma reforma do governo federal visando à racionalização administrativa “na busca de maior eficácia e de resultados mais concretos e efetivos”, tornando-se necessária a atualização da estrutura organizacional do PNC; (ii) uma nova formatação da estrutura e das competências dos ministérios estava sendo criada, tornando-se, portanto, necessária a revisão dos Comitês Executivo e de Suporte do PNC; e (iii) não houve tempo hábil para revisar a estrutura organizacional do PNC antes da ocorrência do desastre de 2019⁵⁵.

No entanto, apesar das justificativas apresentadas pelo MMA, a partir dos dados levantados nesta pesquisa, verificou-se que o PNC não pôde ser deflagrado

possível verificar que o último evento ocorrido no âmbito da CEXOLEO foi uma audiência pública, realizada em 10 de junho de 2021, ocasião que foram discutidos assuntos relacionados às investigações sobre a responsabilidade do desastre e as medidas de mitigação, controle e monitoramento dos danos ambientais.

⁵⁴ O termo comitê se inclui dentro da conceituação de colegiado, por força do disposto no artigo 2º, inciso II, do Decreto nº 9.759/2019.

⁵⁵ Essas informações foram obtidas a partir da análise da Exposição de Motivos, formulado pelo Ministério do Meio Ambiente, que deu origem ao Decreto nº 10.950/2022, que dispõe sobre o “novo PNC”.

de imediato em razão da extinção destes Comitês. Tal fato, evidencia “[...] a relação de causalidade entre os danos que se estendem na costa nordestina e a ocorrência e a contribuição de comportamentos omissivos estatais, que poderiam ter atuado e cuja omissão determinaram a magnitude do cenário” (MORATO LEITE e AYALA apud RIBEIRO E BAHIA, 2020, P. 374).

Partindo-se da análise dos dados apresentados nesta pesquisa, é possível suscitar a hipótese de haver eventual relação de causalidade entre a extensão do desastre de 2019 e a morosidade do governo federal em adotar medidas de enfrentamento mais rapidamente. Apesar de ser temporalmente anterior ao desastre em foco, o Decreto nº 9.759/2019 pode ter fragilizado a ação de resposta emergencial no seu conjunto, até mesmo em razão de parte da estrutura organizacional do PNC ter sido desmobilizada, face à extinção dos Comitês Executivo e de Suporte. Tal extinção causa maior insegurança jurídica quanto aos procedimentos necessários para a preservação do meio ambiente, bem como na adoção de meios de respostas a desastres de grandes magnitudes, como o que ocorreu em 2019.

É importante se ter em mente que a CF, em seu artigo 1º, estabeleceu o Estado Democrático de Direito como regime político, legitimando o exercício ativo de cidadania, seja diretamente, seja por meio de seus representantes democraticamente eleitos para tanto, legitimando, assim, a soberania popular e a participação social na gestão e no controle dos atos praticados pela administração pública federal. A forma encontrada pelo Constituinte para formalizar essa participação popular junto à administração pública federal foi a criação de colegiados que tratam os mais diversos tipos de políticas públicas (saúde, educação, meio ambiente, assistência, defesa civil etc.), instituindo-se “um espaço para o diálogo entre a administração pública e a sociedade civil organizada, proporcionando ao cidadão não só a fiscalização, mas também a proposição e a deliberação de políticas públicas num interessante processo democrático participativo” (PEREIRA, 2019, p.1).

Ocorre que, contrariando o disposto no artigo 225 da CF, dando sinais claros de inconstitucionalidade, o Decreto nº 9.759/2019 acabou por inviabilizar a participação popular nos colegiados e, ato contínuo, na gestão de políticas públicas

da administração pública federal. Além disso, não se pode olvidar quanto ao fato de que a medida pelo governo federal de extinguir estes colegiados, sobretudo dentro da seara ambiental, vai na contramão de acordos e tratados internacionais os quais o Brasil é signatário, configurando, assim, mais um capítulo na tentativa de o atual governo federal desmobilizar estrutura de proteção ambiental desenvolvida no Brasil ao longo dos últimos 40 anos.

Ora, como poderia ser o PNC acionado à época do derramamento de óleo no litoral brasileiro se os Comitês Executivo e de Suporte, órgãos designados por lei para implementá-lo e para realizar as ações necessárias de resposta ao desastre, já não mais existiam no ordenamento jurídico vigente?

Apesar das justificativas apresentadas quanto à extinção dos Comitês Executivo e de Suporte do PNC, fica, cada vez mais evidenciada, a postura adotada pelo atual governo federal com relação à desconfiguração da questão ambiental como um todo, chegando até ao uso da expressão de “deixar a boiada passar”⁵⁶, pelo Ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Essa postura levanta dúvidas sobre a preocupação com o meio ambiente na visão do atual governo brasileiro, inclusive, pelos posicionamentos na mídia deixando claro estarem em prol do desenvolvimento econômico não ecologicamente sustentável. Inclusive, este é o posicionamento externado pelo Presidente da República em sua rede social Twitter, em 14 de abril de 2019:

Gigantesca economia, desburocratização e redução do poder de entidades aparelhadas politicamente usando nomes bonitos para impor suas vontades, ignorando a lei e **atrapalhando propositalmente o desenvolvimento do Brasil**, não se importando com as reais necessidades da população (TEXTO PUBLICADO NO TWITTER DO PRESIDENTE BOLSONARO EM 14 DE ABRIL DE 2019).

Entre criar políticas públicas e manter órgãos colegiados (como eram os Comitês Executivo e de Suporte do PNC) capazes de responder, de forma satisfatória, as consequências de desastres envolvendo derramamento de óleo e manter a busca pelo desenvolvimento econômico a partir da utilização irrestrita dos

⁵⁶ “Deixar a boiada passar” é uma frase utilizada pelo ex-Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em reunião ministerial ocorrida no dia 22 de abril de 2020, período em que a atenção nacional, sobretudo, da imprensa, estava voltada para o controle da pandemia causada pelo novo coronavírus, para viabilizar mudanças na legislação relacionadas à proteção ambiental e à agricultura, desburocratizando-a, possibilitando, assim, maiores investimentos, tudo em prol do “desenvolvimento sustentável no Brasil”.

recursos naturais, a atual postura do governo federal parece apontar para essa última opção. A edição do Decreto nº 9.759/2019 pode levar a pensar que a sua contribuição democrática é questionável, pois causa maior insegurança jurídica quanto aos procedimentos necessários para preservar o meio ambiente, bem como na adoção de meios de respostas a desastres de grandes magnitudes, como se verifica no caso sob análise. Medidas como a extinção de grande número de conselhos de políticas públicas decorrentes do Decreto nº 9.759/2019 podem estar relacionadas, inclusive, com a queda de posição do Brasil dentro do ranking dos Estados Democráticos (SANCHES, 2021).

Enfim, o Decreto nº 9.759/2019 contribui para a redução da transparência na tomada de decisão por parte do governo federal⁵⁷, na medida em que tal decisão inviabiliza a participação e o controle social na elaboração, formulação e implementação de políticas públicas.

3.3 O POSICIONAMENTO ADOTADO PELO GOVERNO FEDERAL FRENTE AO DESASTRE NO LITORAL BRASILEIRO

No tocante especificamente ao derramamento de óleo no mar que atingiu o litoral brasileiro no segundo semestre de 2019, apesar de haver, no Brasil, um arcabouço jurídico e de políticas públicas apto a assegurar a preservação dos recursos naturais para as gerações presentes e futuras, a postura adotada pelo governo brasileiro no seu gerenciamento chama a atenção. A partir da análise dos dados coletados para este estudo, observou-se o que pode ser caracterizado como sendo uma ausência inicial de resposta ou uma morosidade de ações emergenciais previstas no PNC visando à contenção das manchas de óleo cru, o que poderia ter evitado a consequente exposição da sociedade e de todo o meio marinho aos riscos causados por tal substância tóxica. Para se justificarem diante dos questionamentos de então, as autoridades envolvidas no gerenciamento do desastre se utilizaram do discurso de complexidade e de ineditismo do evento, demandando, assim, medidas excepcionais por parte dos entes envolvidos (MARINHA DO BRASIL, 2019a). Neste

⁵⁷ Neste sentido, RODRIGUES (2020, p. 10), ao analisar o Decreto nº 9.759/2019, afirma “que se trata mais de uma medida de governo fechado, através da qual o Estado demonstra total desinteresse em ouvir as demandas da sociedade e, tampouco, em que haja um efetivo controle social das ações públicas”.

aspecto, o MMA destacou na época a dificuldade na adoção de ações de resposta para a contenção do óleo (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2019).

Nos sites oficiais do IBAMA (IBAMA, 2019a) e da MB (MARINHA DO BRASIL, 2019a) constam informações de que as ações de resposta ao desastre começaram a ser tomadas desde o dia 02 de setembro de 2019. Entretanto, é possível caracterizar uma possível morosidade por parte do governo federal quanto à implementação de medidas mitigadoras aptas a conter o avanço das manchas de óleo que atingiram boa parte do litoral brasileiro. Tal assertiva se faz necessária, pois se constatou que as ações de resposta passaram a ser tomadas, efetivamente, somente a partir da segunda quinzena do mês de outubro de 2019, após decisões reiteradamente proferidas pela Justiça Federal em atendimento aos pleitos formulados pelo MPF, dentre os quais se destaca a implantação do PNC (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 2019a).

Neste sentido, merece destacar atuação do MPF dentro do contexto deste desastre, visto que, desde o início, cumpriu com suas atribuições delimitadas no artigo 127 da CF, isto é, visou assegurar o fiel cumprimento dos preceitos constitucionais e a defesa da ordem jurídica e dos interesses da sociedade⁵⁸. De acordo com ALMEIDA (2020), o MPF, inicialmente, ajuizou ações judiciais em diversos estados da região Nordeste visando à adoção de medidas protetivas e de contenção do óleo derramado, com o objetivo de proteger as áreas sensíveis e mitigar os danos causados pelo desastre (ALMEIDA, 2020, p. 643). No entanto, tendo em vista que o governo federal permanecia inerte, justificando sua morosidade “no ineditismo e na complexidade do desastre”, o MPF ajuizou nova ação civil pública, em 17 de outubro de 2019, visando:

[...] compelir a União a acionar o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional, o PNC, nos termos dos regramentos vigentes, para dar início a todas as medidas necessárias, com o objetivo de permitir a atuação coordenada de órgãos da Administração Pública e de entidades públicas e privadas, de modo a ampliar a capacidade de resposta em incidentes de poluição por óleo que possam afetar as águas sob jurisdição nacional e minimizar danos ambientais, evitando prejuízos para a saúde pública. (ALMEIDA, 2020, P. 644)

⁵⁸ CF/1988: “Art. 127. O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbendo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis”.

O objetivo do MPF com o ajuizamento desta nova demanda judicial era claro: que fosse determinada pela Justiça Federal que a União Federal declarasse a significância nacional do desastre, com o consequente acionamento do PNC e toda a estrutura ali prevista – sobretudo os Comitês Executivo e de Suporte, todos previstos no Decreto nº 8.127/2013, de modo a assegurar todos meios necessários para a contenção, mitigação e resposta aos danos causados pelo derramamento de óleo que atingiu o litoral brasileiro. Além disso, também chamou a atenção para a necessidade de uma coordenação das ações, o que estaria envolvendo diferentes atores sociais.

Além disso, destaca-se que o Relatório Parcial produzido no âmbito da CEXOLEO, em trâmite na Câmara dos Deputados, coordenado pelo Deputado João Daniel, trouxe a morosidade da ação,

Diversas críticas têm sido endereçadas à atuação do Governo Federal, quais sejam: improvisação na condução dos trabalhos; demora na disponibilização de equipes e recursos; atraso em acionar o Plano Nacional de Contingência e organizar a atuação dos órgãos públicos federais; falta de orientação aos voluntários e aos funcionários municipais que atuaram na limpeza das praias; falta de informação clara acerca da contaminação do pescado e sobre a segurança para consumo humano desses produtos; demora na prestação de auxílio emergencial aos pescadores, marisqueiras e comunidades tradicionais residentes nas áreas atingidas, que vêm sofrendo inúmeras perdas financeiras. (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019)

As características listadas acima mostram um modo de funcionamento questionável por parte das autoridades implicadas, principalmente, visto a existência de um PNC e da estrutura que este fixa. A atuação do MPF mostrou-se essencial para o acionamento do PNC. Neste aspecto, frisa-se que, apesar de o PNC encontrar previsão legal, o mesmo só foi implementado depois do ajuizamento, em outubro de 2019, de Ação Civil Pública movida pelo MPF requerendo a declaração de significância nacional do desastre por parte da União Federal, bem como o acionamento do PNC. Somente diante disso, é possível constatar que as medidas mitigatórias passaram a ser tomadas, efetivamente, pela União Federal, a partir da segunda quinzena do mês de outubro de 2019, após a prolação de decisões reiteradas da Justiça Federal em atendimento aos pleitos formulados pelo MPF. As demandas judiciais movidas pelo MPF foram direcionadas sob 03 vertentes: (i) identificar o responsável pelo desastre que culminou no derramamento de quantidade surpreendente de petróleo cru no mar e que atingiu grande parte do

litoral brasileiro; (ii) contenção/identificação de locais afetados; e (iii) contenção dos danos.

Aspecto de importância a ser citado para a presente pesquisa refere-se à extinção, por meio do Decreto nº 9.759/2019, do Comitê Executivo e do Comitê de Suporte do PNC, parte da estrutura organizacional necessária para o gerenciamento do desastre. Temporalmente anterior ao desastre em foco, tal decreto pode ter fragilizado a ação de resposta emergencial no seu conjunto visto as responsabilidades de ambos os comitês acima citadas.

Outro fato que não pode ser desconsiderado aqui diz respeito aos insistentes pronunciamentos do Ministro do Meio Ambiente à época, Ricardo Salles, no sentido de que o acionamento do PNC seria apenas uma “mera formalidade”, pois, desde quando as primeiras manchas de óleo surgiram no litoral brasileiro, medidas de contenção, mitigação e resposta estavam sendo tomadas pelos órgãos responsáveis. A consideração do PNC como “mera formalidade” revela um discurso oficial do governo federal visando descaracterizar a importância de uma política pública em momento de crise. Sobre isso, chama-se a atenção para as considerações feitas no Relatório Parcial da CEXOLEO (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019):

É inegável, portanto, que o **acionamento célere do PNC era importante e necessário**. Mesmo que os Comitês não estivessem instituídos, o Plano deveria ter sido acionado tão logo constatado o desastre e as suas proporções. **A mora do Poder Público ficou evidente** neste caso, tendo sido necessária a atuação do Ministério Público Federal, que apresentou Ação Civil Pública, em outubro, para que a União declarasse a significância nacional do incidente e acionasse o PNC.

[...] o que se tem até o momento são **indícios de articulação desorganizada**, desarticulada, assemelhando-se, muito mais, a ações de improviso ou de experimentação. Foi muito comum a alegação, nas audiências públicas, de que a Marinha e o Ibama estavam atuando nas ações de resposta desde o início do desastre. Entendemos, no entanto, que esse fato não é razão suficiente para justificar o não acionamento formal do PNC.

[...]

Mais especificamente, Decreto nº 9.759, de 2019, extinguiu todos os colegiados (comitês foram explicitamente incluídos) da Administração Pública Federal criados por decreto, o que abrange os Comitês Executivo e de Suporte instituídos pelo Decreto nº 8.127/2013. Portanto, esses órgãos deixaram de existir, desfazendo-se a rede de contatos formalmente estabelecida do Comitê de Suporte, a qual deveria ser acionada se algum incidente de óleo ocorresse. **A extinção desses colegiados comprometeu**

a capacidade de resposta rápida aos desastres por derramamento de óleo, tendo em vista que os mecanismos de articulação institucional foram desmobilizados. Portanto, a lacuna deixada pela ausência do Comitê Executivo e o de Suporte não foi suprida nem compensada pela atuação de órgãos que os compunham. (grifo nosso)

Ora, como se pode afirmar que houve a adoção de medidas por parte de “tais” órgãos, se a estrutura do PNC se encontrava toda desmobilizada em razão da extinção, por meio do Decreto nº 9.759/2019, dos dois comitês? Mais ainda: fica evidente nas citações acima que houve demora no reconhecimento da significância nacional do desastre, o que impactou, sobremaneira, nas medidas de contenção e de resposta aos danos causados pelo desastre sob análise. Ainda sobre o fundamental papel do PNC, o Relatório acima afirmou, na citação abaixo, que

A declaração de significância nacional e o PNC **não são mera formalidade**. Os planos de contingência não são instituídos por apreço à burocracia. Trata-se de **importante instrumento de preparação dos órgãos públicos e da sociedade** potencialmente afetada, para enfrentamento de um desastre, caso ele ocorra.⁵⁹

Foi divulgado, amplamente, pela imprensa nacional que o trabalho de limpeza e contenção das manchas de óleo foi realizado por voluntários e pelos governos locais sem a prevista atuação do governo federal. Isso se agrava pelo fato de que a estrutura do PNC, a qual deveria a ser utilizada em casos como o presente, não mais existia, tendo em vista o Decreto nº 9.759/2019 editado pelo Presidente da República, Sr. Jair Bolsonaro, nos meses anteriores ao desastre em 2019.

Percebe-se que, na realidade, a postura do atual governo brasileiro foi no sentido de desconstruir a questão do gerenciamento do desastre na sua fase de emergência e resposta através da extinção da estrutura prevista no PNC, havendo uma espécie de transferência de responsabilidade de gerenciamento de riscos e desastres que, constitucionalmente, é do MMA para as Forças Armadas.

Analisando-se a situação envolvendo o desastre, constata-se que a MB centralizou todas as ações e informações envolvendo o desastre sob análise. Por meio de sua página oficial sobre o desastre em questão, a MB sustentou que, desde o dia 02 de setembro de 2019, medidas de foram implementadas visando à mitigação do desastre, com ações na contenção e na neutralização dos efeitos

⁵⁹ Ibidem.

danosos à natureza causados pelo derramamento de óleo, tendo sido recolhidos mais de 5.000ton (cinco mil toneladas) de óleo e resíduos oleosos (MARINHA DO BRASIL, 2020a). Todavia, o que se observou, tal como visto acima, foi que centenas de voluntários uniram esforços na tentativa de conter o óleo e limpar as áreas atingidas no litoral brasileiro – primeiramente, nas praias da região Nordeste e, posteriormente, atingindo praias dos estados do Rio de Janeiro e Espírito Santo, localizadas na região Sudeste.

Por meio de notas divulgadas à imprensa, as quais podem ser visualizadas com facilidade na página dedicada do desastre, a MB informou que o GAA contou com a participação de diversas instituições técnicas, científicas e especializadas, além das Forças Armadas, da comunidade científica, das universidades, dos voluntários, do ICMBio, da Petrobras e da Defesa Civil, os quais, juntos, não olvidaram esforços para mitigar os efeitos do desastre. Além disso, destacou a atuação de Grupos de Trabalhos interdisciplinares⁶⁰, juntamente com o GAA, com os objetivos de avaliar os impactos ambientais e socioambientais, além de monitorar e estabelecer ações de recuperação dos ecossistemas.

Em 04 de novembro de 2019, o GAA realizou uma reunião que contou com a presença do Presidente da República, Sr. Jair Bolsonaro, além de outras autoridades do governo federal. Na ocasião, foram repassados dados acerca das ações de resposta às manchas de petróleo no litoral brasileiro, sobretudo, na região Nordeste, além de informações acerca das investigações conduzidas pela PF e pela MB sobre a fonte e as circunstâncias do desastre. Foi apresentada, ainda, a “Operação Amazônia Azul – Mar Limpo É Vida”⁶¹, a qual foi dividida em 03 fases, a saber: (i) Primeira Fase: Operações de remediações e mitigação – mar limpo é vida, fase nacional; (ii) Segunda Fase: Ações de manutenção e controle – mar limpo é vida, fase regional; e (iii) Terceira Fase: Ações de monitoramento – mar limpo é vida, composta da Operação “Verão” e “Aspirantex”.

⁶⁰ Sete Grupos de Trabalho da Coordenação Científica do GAA, compostos por pesquisadores nacionais e internacionais, cuja orientação ficou a cargo do Prof. Dr. Ricardo Coutinho. A saber: modelagem numérica e sensoriamento remoto, avaliação de fatores bióticos e abióticos, avaliação de impactos socioeconômicos, áreas protegidas, praias, mangues e recifes.

⁶¹ A Operação “Amazônia Azul – Mar Limpo é Vida” “se sucedeu em razão do aparecimento de manchas derivadas de petróleo nas Águas Jurisdicionais Brasileiras e visa intensificar as atividades de patrulha naval, de fiscalização do serviço de segurança do tráfego aquaviário e de busca e esclarecimento marítimo, aéreo e terrestre, com foco na prevenção da poluição hídrica, bem como realizar ações cívico-sociais e de assistência hospitalar nas comunidades ribeirinhas da região”.

Um fato que merece atenção é que na maior parte das notas divulgadas pela MB acerca das medidas tomadas para o controle do óleo que atingiu o litoral brasileiro consta o discurso de “ineditismo do desastre”, gravidade e extensão, o que exige constante análise e avaliação da estrutura e dos recursos empregados. Além disso, a MB destacou a sua atuação junto aos organismos internacionais visando ao aperfeiçoamento de dispositivos e normas jurídicas no âmbito internacional⁶² e no nacional⁶³. Merece ressalva também o discurso do Ministro da Defesa, afirmando que, desde o dia 02 de setembro de 2020, as autoridades responsáveis vinham atuando de modo proativo no tocante às ações de monitoramento e redução de riscos causados pelo desastre, destacando a atuação das Forças Armadas junto à esfera governamental e com a sociedade civil.

3.4 DA COMISSÃO EXTERNA SOBRE DERRAMAMENTO DE ÓLEO DO NORDESTE: CONCLUSÕES DO RELATÓRIO PARCIAL

No dia 24 de outubro de 2019, foi criado, no âmbito da Câmara dos Deputados, a Comissão Externa destinada a acompanhar as investigações que visam apurar as responsabilidades pelo derramamento de óleo (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Apesar do lapso temporal, o site da Câmara dos Deputados informa que a Comissão Externa ainda não se finalizou, tendo sido expedido, até o presente momento, o Relatório Parcial, cujas conclusões se faz importante trazer para essa pesquisa (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2019). Vejamos:

(i) Necessidade de o Brasil ratificar a CLC/1992 e seu respectivo Fundo (FUND 92), deixando de lado a CLC/1969, assim como já fizeram a maior parte dos países costeiros. A CLC/1992 proporciona melhores condições de proteção aos Estados Atingidos, fato que não ocorre com a CLC/1969 (que prevê a responsabilidade objetiva do proprietário do navio petroleiro em relação aos danos decorrentes de um desastre de derramamento de óleo no mar. Para tanto, a

⁶² Convenção das Nações Unidas Sobre o Direito do Mar (CNUSDM), realizada em Montego Bay (ratificada pelo Brasil através do Decreto nº 1.530/1995) e a MARPOL 73/78: Convenção Internacional Para A Prevenção Da Poluição Por Navios, concluída em Londres, em 2 de novembro de 1973, alterada pelo Protocolo de 1978, concluído em Londres, em 17 de fevereiro de 1978, e emendas posteriores, ratificadas pelo Brasil (Aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 04/1987 e promulgada através do Decreto nº 2.508/1998).

⁶³ Normas da Autoridade Marítima (NORMAM).

CEXOLEO encaminhou uma Minuta de Indicação ao Ministro das Relações Exteriores demonstrando a necessidade de o Brasil atualizar sua participação de responsabilidade civil, além da compensação decorrente de danos causados por desastres de derramamento de óleo no mar;

(ii) A Lei nº 9.966/2000 (Lei do Óleo) não traz detalhes acerca de situações de desastres envolvendo derramamento de óleo no mar de origem desconhecida;

(iii) Conforme se observa no Decreto nº 4.871/2003, nos casos de desastre de origem desconhecida, o Plano de Área deve ser acionado por quaisquer das instalações participantes. Todavia, quando da análise pormenorizada acerca do desastre envolvendo o derramamento de óleo no litoral brasileiro, a CEXOLEO constatou que, durante das audiências públicas já realizadas, em nenhum momento, ficou evidenciado que não houve o acionamento de Planos de Área, nem mesmo a sua disponibilidade para as regiões afetadas;

(iv) O PNC se mostra indispensável para a organização das atividades de resposta e mitigação. Neste sentido, em 2018, o IBAMA editou o Manual do PNC, consolidando, assim, o PNC como instrumento disponível para atuação dos órgãos públicos em caso de desastres envolvendo derramamento de óleo no mar;

(v) Conforme resta delimitado no artigo 17 do PNC, a declaração de significância nacional, o desastre deve observar os critérios ali estabelecidos⁶⁴. No

⁶⁴ Art. 17. O Grupo de Acompanhamento e Avaliação deverá definir a significância do incidente, classificando-a como nacional ou não, tendo por base, de forma isolada ou em conjunto, os seguintes critérios: (Revogado pelo Decreto nº 10.950, de 2022)

I - acidente, explosão ou incêndio de grandes proporções, que possam provocar poluição por óleo;

II - volume descarregado e que ainda pode vir a ser descarregado;

III - poluição ou ameaça significativa a corpos d'água e outros recursos naturais importantes quanto aos seus usos identificados ou à saúde pública, economia e propriedades;

IV - sensibilidade ambiental da área afetada ou em risco;

V - eficácia das respostas dos Planos de Emergência Individuais e de Área;

VI - solicitação de ajuda do próprio operador da instalação, do comandante do navio ou do poluidor;

VII - possibilidade de a descarga atingir águas jurisdicionais de países vizinhos;

VIII - poluidor não identificado, em áreas não cobertas por Planos de Área; e

IX - outros critérios julgados relevantes.

Parágrafo único. Constatada a significância nacional do incidente, o Grupo de Acompanhamento e Avaliação designará Coordenador Operacional e acionará o PNC.

desastre ora em estudo, quatro critérios⁶⁵ elencados no artigo 17 foram verificados desde o surgimento das primeiras manchas de óleo no litoral brasileiro, motivos mais do que suficientes para o acionamento do PNC, o que só ocorreu na segunda quinzena do mês de outubro de 2019, por força de determinação judicial;

(vi) O acionamento do PNC, diferentemente do que o então Ministro do Meio Ambiente e representantes da MB e do IBAMA sustentavam, não se tratava de mera formalidade, mas, na realidade, de indispensável instrumento de preparação que devem ser observados pelos órgãos públicos e pela sociedade potencialmente afetada visando à implantação de medidas mitigatórias e de resposta a um desastre;

(vii) Por outro lado, a legislação que versa sobre desastres vem sendo aprimorada. As Leis nº 12.340/2010 e 12.608/2012, por exemplo, foram editadas visando o fortalecimento das ações de prevenção, além de deixarem em evidência a necessidade de a sociedade, como um todo, ter um olhar um pouco mais aguçado para lidar com situações de riscos e desastres. Além disso, evidenciam a necessidade de o Poder Público implantar medidas e condutas aptas a promover a segurança e o bem-estar, além de tentar prever a ocorrência de desastres;

(viii) O PNC foi criado para ampliar a capacidade de resposta do Poder Público, haja vista o fato de o desastre se tratar de uma situação excepcional e que demanda uma atuação rápida e eficaz visando ao controle e/ou redução dos riscos e seus efeitos;

(ix) A atuação do governo federal no desastre do derramamento de óleo no litoral brasileiro evidenciou uma articulação desorganizada entre os órgãos públicos competentes, que tomavam atitudes e medidas na base do improvisado e/ou de experimentação;

⁶⁵ De acordo com o Relatório Parcial da CEXOLEO, 04 critérios se aplicam ao caso estudado nessa pesquisa: (i) volume descarregado e que ainda pode vir a ser descarregado; (ii) poluição ou ameaça significativa a corpos d'água e outros recursos naturais importantes quanto aos seus usos identificados ou à saúde pública, economia e propriedades; (iii) sensibilidade ambiental da área afetada ou em risco; e (iv) poluidor não identificado, em áreas não cobertas por Planos de Área. (p. 143-144)

(x) A recriação e a instalação dos Comitês Executivo e de Suporte seriam fundamentais para fortalecer a estrutura relativa à gestão de desastres como o que ora analisamos. Para tanto, a implantação do PNC deve constar detalhadamente na Lei nº 9.966/2000, citando os critérios e os procedimentos para o seu acionamento e sua aplicação. Além disso, a Lei nº 9.966/2000 deve prever toda a estrutura operacional do PNC apta a responder, satisfatoriamente, em caso de desastre;

(xi) Restou evidenciada a falta de articulação entre a União e os Municípios atingidos de forma a viabilizar a implantação das ações de respostas mais eficazes, céleres e seguras. Para corroborar tal assertiva, foi possível constatar a atuação desorientada de voluntários e de servidores municipais. Tal fato contribuiu para a falta de fornecimento de dados concretos para monitoramento e de organização das ações;

(xii) Mesmo com a extinção dos Comitês Executivo e de Suporte, era imprescindível o acionamento do PNC tão logo tomasse conhecimento da ocorrência do desastre – lembrando que as primeiras manchas de óleo atingiram o litoral brasileiro no dia 30 de agosto de 2019. Todavia, tal fato só ocorreu na segunda quinzena de outubro de 2019 e, mesmo assim, decorreu de ordem judicial, isto é, somente depois do ingresso de ação judicial por parte do MPF, com a prolação de decisão judicial no sentido de declarar a significância nacional do desastre e acionar o PNC;

(xiii) Com a extinção do Comitê de Suporte, toda a rede de contatos por ele estabelecida foi desfeita, comprometendo a capacidade eficaz e rápida ao desastre, evidenciando, assim, a desmobilização dos mecanismos de articulação institucional;

(xiv) A OPRC 1990, ratificada pelo Brasil, determina que cada Estado Membro implante seu próprio sistema nacional de preparo e de resposta, o que foi feito por meio da Lei nº 9.966/2000, com o acréscimo das instâncias previstas no Decreto nº 8.127/2013. Ou seja: a fim de assegurar a organização funcional já esculpida no Decreto nº 8.127/2013, deve-se criar uma base legal sólida;

(xv) Apesar de o Brasil ter ratificado e inserido, em seu ordenamento jurídico, diversas convenções e acordos internacionais que versam, especificamente

sobre riscos e desastres envolvendo derramamento de óleo no mar, as quais indicam a necessidade de ser criado um sistema nacional de preparo e resposta, o que se verificou frágil e inapto de responder, eficazmente, a situações de desastres envolvendo derramamento de óleo no mar. Tal assertiva decorre do amadorismo e do improvisado das ações de respostas adotadas pelo governo federal, falhas estas que não poderiam ter ocorrido⁶⁶;

(xvi) O desastre do litoral brasileiro enfatizou “o grau de despreparo do Poder Público Federal, para monitorar e proteger a costa brasileira contra desastres por derramamento de petróleo” (REL 1/2019 CEXOLEO, p. 151);

(xvii) Falta de um sistema eficaz de monitoramento de manchas de óleo no litoral brasileiro, havendo a necessidade de sejam formulados textos normativos legais aptos a regulamentar a matéria, ou seja, que haja o monitoramento obrigatório específicos para a aferição de possível desastre envolvendo derramamento de óleo no mar;

(xviii) O amadorismo e a omissão do Poder Público frente ao desastre, que culminaram no acionamento tardio do PNC, contribuíram para a diminuir as chances de contenção e de resposta ao óleo derramado, de forma a mitigar os impactos socioambientais causados;

(xix) Por fim, restou comprovado que o Brasil, apesar de todo o seu arcabouço jurídico, não está preparado para lidar com situações de riscos e desastres envolvendo derramamento de óleo no mar.

Ora, a racionalidade capitalista que move a sociedade moderna reforça a vulnerabilidade das áreas de exploração e da população do seu redor entre outros aspectos, ainda mais no âmbito das RPGs. É necessário que haja a compreensão da complexidade dos desastres⁶⁷ no sentido de que um desastre pode extrapolar o

⁶⁶ Segundo o Relatório Parcial da CEXOLEO, a atuação do governo federal, no que tange às determinações constantes na OPRC 1990, não se vem cumprido satisfatoriamente as seguintes obrigações: “a) estabelecer programa de treinamento para exercícios de organizações de resposta a incidentes de poluição por óleo; b) estabelecer planos pormenorizados e meios de comunicação para resposta a um incidente de poluição por óleo permanentemente prontos a operar; c) estabelecer mecanismo ou arranjo que coordene a resposta a um incidente de poluição por óleo, com os meios para mobilizar os recursos necessários”. (p. 149/150)

⁶⁷ No que diz respeito ao desastre de derramamento de petróleo no mar, GIACOMETTI (2020) destaca a dificuldade de caracterizar o nexos causal “entre o agente causador do evento danoso e o

local do evento danoso (no caso presente, o derramamento) e afetar partes distantes deste local (a costa brasileira).

Verificou-se, portanto, que, apesar de toda a estrutura que consubstancia as atividades de petróleo no Brasil, o que se observou quando da ocorrência do desastre de 2019 foi, de um lado, a fragilidade na adoção e na implementação de políticas públicas que poderiam estar aptas a assegurar a preservação do meio ambiente, sobretudo, marinho. E, por outro, a maneira pelo qual o evento foi apreendido pelo governo no momento da sua gestão. Apesar de haver, no ordenamento jurídico, texto normativo disciplinando, pormenorizadamente, o PNC, este nunca havia sido acionado até o surgimento das primeiras manchas de óleo no litoral brasileiro. Mais ainda: este acionamento só ocorreu após a prolação de reiteradas decisões pela Justiça Federal nas ações ajuizadas pelo MPF, como visto em tópicos anteriores.

A possível demora (diga-se injustificada) da União Federal em adotar medidas reparadoras e mitigatórias para conter o grande desastre encontra respaldo no caráter de ineditismo (reforçado no discurso do governo), na gravidade e na extensão do desastre. Além disso, o desconhecimento acerca da origem do óleo derramado no mar dificultou, sobremaneira, a identificação dos responsáveis pelo desastre e, conseqüentemente, a adoção das medidas previstas, especialmente no tocante ao dever de fiscalização do Estado, o que aponta para uma inadequação da política pública em lidar com eventos danosos causados por atividades relacionadas às RPGs de caráter extrativista.

3.5 REFLEXO POLÍTICO NO GERENCIAMENTO DO DESASTRE

O derramamento de óleo que atingiu o litoral brasileiro em 2019 pode ser visto como ausência de diálogo entre duas políticas: o PNC com o PNPDEC. Apesar da existência do PNC – cuja implementação e acionamento se encontram descritos no Decreto nº 8.127/2013, quando da ocorrência do desastre em análise, ele se mostrou pouco eficaz, ensejando dúvidas acerca da posição do governo federal em adotar medidas céleres e eficazes de respostas ao desastre. Como visto ao longo de

dano, no caso o derramamento de óleo propriamente dito” em razão da complexidade que envolve a própria natureza do ambiente marinho.

toda a pesquisa, o PNC só foi acionado e implementado mais de dois meses depois de as primeiras manchas de óleo atingirem o litoral brasileiro e, ainda assim, por força de decisão judicial, suscitando a morosidade e a possível falta de interesse do governo em agir eficazmente nesse desastre.

O Decreto nº 8.127/2013 foi editado como forma de regulamentar o PNC previsto, originalmente, na Lei nº 9.966/2000 (Lei do Óleo). Contudo, em razão do Decreto nº 9.759/2019, a estrutura organizacional do PNC encontrava-se totalmente desmobilizada. Os Comitês Executivo e de Suporte foram extintos e, em razão disso, não havia como acionar o PNC, acarretando, assim, em demora na adoção de resposta ao desastre efetiva por parte do governo federal.

Ainda no ano de 2019, foi apresentado ao presidente da República, por meio do Ministério do Meio Ambiente, uma primeira Exposição de Motivos contendo uma minuta de Decreto visando à atualização da estrutura organizacional do PNC⁶⁸. Dentre as justificativas apresentadas pelo ministro à época, destacam-se:

(i) A extinção dos Comitês Executivo e de Suporte fizeram parte de uma reforma do governo federal visando à racionalização administrativa “na busca de maior eficácia e de resultados mais concretos e efetivos”, tornando-se necessária a atualização da estrutura organizacional do PNC;

(ii) A revisão dos Comitês Executivo e de Suporte do PNC, os quais foram extintos, dependiam de como seria a nova formatação da estrutura e das competências dos ministérios⁶⁹;

(iii) Que não houve tempo hábil para revisar a estrutura organizacional do PNC antes da ocorrência do desastre de 2019.

⁶⁸ A Exposição de Motivos apresentando justificativas para a edição de um novo decreto para dispor acerca do PNC e, principalmente, de sua estrutura organizacional, foi apresentada, no final de 2019, pelo Ministério do Meio Ambiente Ricardo Salles. Contudo, em 2020, a Exposição de Motivos passou a ser Interministerial, pois os Ministérios da Defesa e de Minas e Energia passaram a assinar juntamente com o Ministério do Meio Ambiente.

⁶⁹ A Medida Provisória nº 870, de 1º de janeiro de 2019, estabeleceu a organização básica dos órgãos da Presidência da República e dos Ministérios. Vigorou até a edição da Lei nº 13.844, de 18 de junho de 2019. Esta, por sua vez, sofreu alterações por meio da Medida Provisória nº 886, de 18 de junho de 2019, a qual foi convertida na Lei nº 13.901, de 11 de novembro de 2019.

Dessa forma, após seu regular trâmite processual administrativo⁷⁰, foi editado o Decreto nº 10.950, no dia 27 de janeiro de 2022, que dispõe sobre o “novo PNC”. Em nota divulgada em seu site oficial, a Secretaria Geral da Presidência informou que a edição do PNC/2022 foi a fórmula encontrada pelo governo federal de (i) restaurar a estrutura organizacional, fixando responsabilidades dos órgãos/colegiados de forma mais clara, na tentativa de corrigir pontos frágeis identificados no PNC/2013; (ii) sanar a lacuna criada em razão da extinção dos Comitês Executivo e de Suporte; além de (iii) refletir a “nova estrutura ministerial, conferindo maior racionalidade e agilidade aos processos de tomada de decisão” (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022).

Neste sentido, chama-se atenção para a nova estrutura organizacional do PNC. De acordo com o artigo 5º, do Decreto nº 10.950/2022, integram a estrutura organizacional PNC: (i) Autoridade Nacional, função essa que será exercida pelo MMA; (ii) Grupo de Acompanhamento e Avaliação, que, assim como o Decreto anterior, é formado pela MB, IBAMA e ANP; e (iii) Rede de Atuação Integrada, grande inovação trazida no novo texto normativo. De acordo com o Decreto nº 10.950/2022, a Rede de Atuação Integrada será composta por representantes da Casa Civil da Presidência da República, do Gabinete Segurança Institucional da Presidência da República, além de representantes de treze ministérios. Segundo o novo PNC, regulamentado pelo Decreto nº 10.950/2022, a Rede de Atuação Integrada

[...] será mobilizada para facilitar e ampliar a capacidade das ações de resposta se os procedimentos adotados pelo poluidor não forem adequados ou os equipamentos e os materiais utilizados não forem suficientes; ou os procedimentos e a estrutura previstos nos Planos de Áreas não forem adequados à resposta de incidente de origem desconhecida” (SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA, 2022).

Importante também destacar que, sob a ótica do novo PNC, há uma possível inter-relação com o PNPDEC, na medida em que, em seu artigo 12, inciso XIV, alínea “a”, a presença da Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil como um dos órgãos que compõe a Rede de Atuação Integrada. De acordo com o texto normativo, a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil é responsável por:

⁷⁰ Na tentativa de obter informações acerca da edição do Decreto nº 10.950/2022, foi necessário acessar o site Fala.BR e requerer, formalmente, acesso à informação. O requerimento solicitava a cópia integral do processo administrativo que ensejou a edição do novo PNC.

1. mobilizar o Sistema Nacional de Defesa Civil para atuar em apoio às ações de resposta;
2. promover as articulações junto às entidades públicas e privadas para prover os recursos humanos e materiais de apoio às ações de resposta;
3. apoiar o Grupo de Acompanhamento e Avaliação nas ações para proteção de populações afetadas por incidentes de poluição por óleo; e
4. estar interligado ao Sisnóleo e contribuir para sua atualização;

Ao que parece, diferentemente do que ocorria no texto anterior, o Decreto nº 10.950/2022 vislumbrou a integração entre duas políticas públicas: o PNC e o PNPDEC. A partir da entrada em vigor do novo texto que regulamenta o PNC, é possível observar uma possível preocupação do governo federal em procurar criar uma ponte entre as duas políticas públicas voltadas para o risco de desastres relacionados a derramamento de óleo.

Esta previsão no PNC/2022 é inovadora em comparação ao PNC/2013, o qual se limitava a relacionar, dentre a composição do Comitê Executivo, a presença de um representante Secretaria Nacional de Defesa Civil (SEDEC), do Ministério da Integração Nacional. Não havia qualquer delimitação de responsabilidades por parte deste representante da SEDEC dentro da estrutura organizacional do PNC/2013, apesar de a Lei do Óleo prever a articulação deste com os órgãos da defesa civil. Esta desarticulação foi evidenciada quando do desastre de 2019, quando os mecanismos de mitigação e de resposta dos entes que compõem a PNPDEC não foram acionados desde o início.

Como foi observado quando do desastre de 2019, as comunidades dos locais atingidos ficaram à mercê, vulneráveis e sem condições adequadas de enfrentamento adequado por parte dos órgãos públicos envolvidos, provavelmente, por falta de conhecimento específico quanto ao que é necessário para a resposta ao evento. Além disso, havia a especificidade do caso em questão por se tratar de um derramamento de óleo, tóxico, que deve ter tido um impacto na saúde das pessoas. Além disso, a atuação dos voluntários nas medidas de resposta ao desastre, tão noticiada pela imprensa nacional, evidenciou a necessidade de que fossem criadas medidas mais céleres e eficazes especialmente voltadas para o risco de desastre por parte dos órgãos e entidades competentes para tanto. Mais ainda, a participação

da sociedade civil, na figura de voluntários, nas ações de mitigação e de resposta a desastres de derramamento de óleo, agora, encontra respaldo no artigo 21, inciso XIII, do novo PNC, segundo o qual prevê a possibilidade de ser utilizado o Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado⁷¹ em situações envolvendo desastres dessa magnitude.

Enfim, a leitura do novo PNC demonstra uma possível readequação no que diz respeito às ações de respostas relativas a desastres de derramamento de óleo no mar, além de uma integração com o PNPDEC, haja vista ser a Secretaria Nacional de Proteção e Defesa Civil um dos órgãos que compõe a Rede de Atuação Integrada, o que pode possibilitar uma rápida mobilização do Sistema Nacional de Defesa Civil, além da promoção de articulações junto às entidades públicas e privadas para prover os recursos humanos e materiais de apoio às ações de resposta ao desastre e do apoio ao GAA nas ações de proteção das populações atingidas. Todavia, mesmo sendo o Brasil signatário de inúmeras convenções e tratados internacionais, e possuir uma política pública voltada exclusivamente para situações de riscos de desastres, é adequado que haja uma atuação mais enfática do governo federal além de serem realizados outros avanços a fim de resguardar a agenda ambiental no Brasil, sobretudo, a relacionada a riscos de desastres da natureza ora analisada no presente trabalho. Não basta que regulamentos sejam disciplinados por leis ou decretos; é preciso que toda a estrutura prevista nos textos normativos se mostre capaz de responder e conter os efeitos do desastre.

Pelo fato de o Decreto ser muito recente, é recomendável aguardar para melhor avaliar a sua implantação e o seu grau de integração prática com o PNPDEC, pois, até o presente momento, o que se observa é que toda a estrutura se encontra em um plano abstrato, sem aplicação prática. Não foram realizados treinamentos nem simulações para verificar se as disposições constantes no PNC/2022 responderão de forma mais célere e eficaz aos impactos causados por desastres de derramamento de óleo no mar. De toda forma, diante da situação identificada quando da ocorrência do desastre de 2019 frente à dificuldade de implementação do PNC/2013 e a reestruturação e delimitação de novas

⁷¹ O Programa Nacional de Incentivo ao Voluntariado – Pátria Voluntária é instituído por meio do Decreto nº 9.906, de 09 de julho de 2019. Seu objetivo é incentivar a prática do voluntariado como um “ato de humanidade”, a partir da participação de cidadãos na realização de práticas sustentáveis, culturais e educacionais voltadas principalmente para as populações mais vulneráveis.

competências e responsabilidades trazidas no PNC/2022, espera-se que a nova estrutura organizacional, quando acionada, se mostre capaz de responder, satisfatoriamente, de modo a conter os impactos causados, sobretudo, nos casos de desastres de relevância nacional.

Finalmente, destaca-se que Relatório Parcial da CEXOLEO, em trâmite na Câmara dos Deputados, pode ter contribuído para que o governo federal realizasse mudanças legislativas na área de riscos de desastres de derramamento de óleo no mar. Tal afirmativa é embasada no fato de que diversas sugestões constantes nas considerações finais do mencionado relatório foram incorporadas no texto do novo PNC.

Ao que parece, a situação de “ineditismo” e complexidade, sustentada pelo governo federal quando da ocorrência do desastre de 2019, pode ter contribuído para que novas reflexões e tomadas de decisão fossem realizadas. Não podemos desconsiderar o fato de que o Brasil ocupa posição de destaque dentro da rede de produção global de petróleo, estando suscetível a situações de riscos de desastres envolvendo derramamento de óleo no mar. É preciso, portanto, que tenhamos políticas públicas eficazes e aplicáveis ao caso concreto, de forma que os impactos dele decorrentes sejam os menores possíveis.

CONCLUSÃO

É sabido que o petróleo é uma das principais fontes de energia para grande parte do mundo. Todavia, é também um dos maiores causadores de conflitos e desigualdades entre países produtores e consumidores. Especificamente em relação à América Latina, salienta-se que as atividades petrolíferas sempre tiveram o fito de viabilizar o desenvolvimento econômico da região. No entanto, apesar das vultosas cifras alcançadas pelas atividades petrolíferas, ainda assim, os países latino-americanos permanecem à margem do sistema-mundo, em condição periférica, tendo papel de destaque no cenário internacional por serem grandes produtores e exportadores de petróleo, mas, contudo, amargam o dissabor do subdesenvolvimento e da dependência econômica internacional frente aos países cêntricos desenvolvidos.

Por meio de uma literatura sobre o neoextrativismo, foi possível identificar que a América Latina, e o Brasil em específico, encontram-se condicionados à (re)primarização da economia. O próprio processo de industrialização da economia latino-americana sempre esteve atrelado à lógica extrativista, nunca tendo conseguido ocorrer de forma mais autônoma. No caso brasileiro, mais recentemente, principalmente a partir do século XXI, a industrialização deu sinais de retrocessos e, conseqüentemente, houve o impulsionamento do processo de reprimarização da economia pautado no neoextrativismo. É dentro desse contexto histórico geral que se insere a trajetória da exploração do petróleo no Brasil. Em um primeiro momento, as atividades petrolíferas, consideradas um dos elementos da pauta do extrativismo, são inseridas dentro da agenda de desenvolvimento nacional. As atividades petrolíferas tornaram-se mais um elemento da matriz extrativista brasileira, sendo consideradas uma grande aposta de uma agenda desenvolvimentista nacionalista.

A face econômica da exploração do petróleo tem, como contrapartida, o alargamento da esfera dos riscos de desastres relacionado a esse tipo de atividades. É necessário que o petróleo seja considerado sob dois pontos de vistas de forma interrelacionada: como vetor necessário para criar um viés desenvolvimentista e, também, como agente de situações de riscos de desastres.

Para tanto, foi necessária a leitura de COHN (2017), GUIMARÃES (2010), DOMINGUES (2009), FERNANDES e SILVEIRA (1999), SOUZA (2018), DOMINGUES e GUIMARÃES (2010), SVAMPA (2019), TADDEI et al (2020), GUDYNAS (2020), SOUZA FILHO (2006), MORAES (2013), SCHOLVIN (2019; 2020), RIBEIRO E BAHIA (2020), PEREIRA (2019), RODRIGUES (2020) na tentativa de compreender melhor a evolução das atividades petrolíferas no Brasil, bem como o surgimento da criação de políticas voltadas, essencialmente, para derramamentos de óleo no mar.

Diante deste esforço, verificou-se que a dependência econômica do Brasil dentro do sistema-mundo é significativa. Certa herança histórica do colonialismo ainda persiste, mesmo que com o passar dos anos. Prova disso é que temos experimentado, nos últimos tempos, a reprimarização da economia, evidenciando, sobremaneira, as relações de dependência e o controle fundamentado na exploração de produtos primários e na baixa qualificação da mão de obra.

Mais especificamente em relação às atividades petrolíferas desenvolvidas na América Latina, inclusive no Brasil, principalmente a partir do século XX, verificou-se maior destaque, ainda que uma nova roupagem, pautada em um desenvolvimento inovador e tecnológico do setor. Não se pode olvidar quanto aos grandes avanços experimentados no setor petrolífero latino-americano, havendo um crescimento exponencial de lucros. Uma gestão bem elaborada e sustentável dos recursos naturais pode contribuir, sobremaneira, para o crescimento da economia e do desenvolvimento. Todavia, o que se tem observado é uma volatilidade dos lucros decorrentes das atividades neoextrativistas atrelada à uma dependência de *commodities*, favorecendo, assim, uma desaceleração do crescimento a longo prazo. Prática corriqueira entre os países que possuem grandes reservas de recursos naturais, como é o caso da América Latina, é a cobrança de *royalties* sobre a extração de produtos. Contudo, cabe questionar se o ganho econômico de tal receita compensa, de fato, o ônus ambiental atrelado a ela.

As atividades petrolíferas, dentro do panorama traçado por esta dissertação, podem ser vistas tanto como um modo de promover o desenvolvimento, como também causadoras de situações de riscos de desastres, como derramamento de óleo no mar. Em razão disso, surge, cada dia mais, a necessidade de que sejam

implementadas políticas públicas e acordos, tratados e convenções internacionais voltadas para a mitigação e ações de respostas eficazes para o caso de desastres, de modo que os impactos sejam os menores possíveis.

A partir da pesquisa realizada, analisamos a forma como esse cenário histórico refletiu no derramamento de óleo no litoral brasileiro em 2019, tido como um dos maiores desastres já ocorridos em território nacional em razão da sua extensão. De acordo com os dados levantados, o derramamento de óleo cru ocorreu a cerca de 600 a 700km da costa brasileira, na direção dos estados de Alagoas e Sergipe, tendo atingido 3.600km de litoral brasileiro. As primeiras manchas atingiram o litoral no dia 30 de agosto de 2019. Em razão da magnitude do desastre, desde o primeiro momento, deveria ter sido declarada a significância nacional para que as ações de respostas fossem adotadas pelos órgãos federais responsáveis visando ao acionamento do PNC, regulamentado pelo Decreto nº 8.127/2013. Contudo, o PNC só foi acionado na segunda quinzena de outubro de 2019, após a prolação de decisões em demandas judiciais movidas pelo MPF. De acordo com o governo federal, o acionamento do PNC se tratava de uma mera formalidade. Foi montada uma verdadeira força-tarefa de voluntários e de moradores das localidades atingidas na tentativa de conter o óleo que se aproximava cada dia mais ao litoral. O discurso utilizado pelo governo federal valeu-se de argumentos de ineditismo e complexidade do desastre. Na realidade, o que se observou foi uma impossibilidade de acionamento do PNC em razão da extinção de parte da sua estrutura organizacional decorrente do Decreto nº 9.759/2019, ocorrido anteriormente à ocorrência do desastre.

Quando da ocorrência deste desastre, a discussão acerca de riscos de desastres já se encontrava avançada mundialmente. Inclusive, o Brasil já era signatário de diversas convenções internacionais, tendo editado diversos textos normativos voltados, especificamente, para criação e implementação de políticas públicas relacionadas às questões afetas ao derramamento de óleo no mar. Neste sentido, o Decreto nº 8.127/2013, que instituiu o PNC, foi editado pelo governo federal com o objetivo de reafirmar o compromisso com a defesa e a proteção do meio ambiente. Tanto é assim que o próprio texto normativo enfatiza a questão da multisetorialidade de órgãos e entidades envolvidas no PNC, refletindo algo inédito no cenário brasileiro. Tratou-se de uma estrutura complexa, formada por 15

ministérios, além de 18 secretarias e departamentos do governo federal. Além de ampliar a salvaguarda contra desastres envolvendo derramamento de óleo no mar, a articulação dos órgãos públicos envolvidos na estrutura organizacional do PNC tinha como propósito reduzir o tempo de resposta em caso de desastres de significância nacional.

Ocorre, contudo, que não foi isso que foi constatado quando do desastre de 2019. A megaestrutura se mostrou inoperante por diversos motivos, os quais podemos relacionar os principais a seguir:

(i) Demora na declaração de relevância nacional e o consequente acionamento do PNC, fato este que só ocorreu por força de determinação judicial;

(ii) Extinção dos Comitês Executivo e de Suporte, ou seja, parte da estrutura organizacional do PNC não existia desde abril de 2019, quando da edição do Decreto nº 9.759/2019;

(iii) Desmantelamento da estrutura ambiental de uma forma geral, e não somente do PNC;

(iv) Mesmo com a estrutura toda prevista em lei, houve demora nas ações de resposta ao desastre promovidas pelo governo federal, o que majorou a sua extensão. A demora no acionamento do PNC contribuiu para a amplitude do desastre, tendo em vista a extensão territorial atingida pelo óleo: além de todas as praias do Nordeste, praias do Espírito Santo e do Rio de Janeiro, localizadas no Sudeste, também foram afetadas.

No sentido de que o acionamento do PNC era apenas uma “mera formalidade”, o discurso oficial do governo federal descaracterizou a importância de uma política pública em momento de crise. O PNC foi criado para ampliar a capacidade de resposta do poder público frente ao desastre, que demanda uma atuação rápida, eficaz e coordenada visando o controle ou a redução dos riscos e dos impactos sobre a população e o meio ambiente. Contudo, o que se observou da postura do atual governo frente ao desastre foi uma atuação desorganizada e desarticulada, pautada em ações de improviso e experimentações. Mais ainda: a análise da atuação do governo federal no desastre evidenciou um perfil político-

ideológico questionável, sobretudo, no tocante ao gerenciamento de situações de riscos de desastres. A sua postura diante desse episódio suscita dúvidas acerca da sua preocupação em relação ao meio ambiente. Além disso, deve-se deixar claro que esse posicionamento do governo federal evidenciou, cada dia mais, a sua tentativa de desmobilizar a estrutura de proteção ambiental que vem sendo desenvolvida no Brasil há mais de 40 anos.

Ao invés de adotar as medidas cabíveis visando à mitigação e contenção dos impactos causados, o governo federal iniciou uma busca pelo “culpado” pelo desastre, enfatizando uma postura voltada para a desconstrução da questão ambiental, sobretudo, no tocante ao gerenciamento de desastres. Prova disso foi a extinção, via decreto, dos Comitês Executivo e de Suporte do PNC, além de uma transferência de responsabilidades de gerenciamento de riscos e desastres que, constitucionalmente, é do MMA para as Forças Armadas. Em relação a esse último ponto, constatou-se que a MB centralizou ações e informações envolvendo o desastre analisado. Aliás, essa tem sido uma prática corriqueira no atual governo: a presença de militares nas mais diversas posições de tomadas de decisão.

Diante da inoperância proporcionada pelo Decreto nº 9.759/2019 , o PNC de 2013 foi inviabilizado de ser acionado e implementado face à extinção de órgãos de sua estrutura organizacional. Em 27 de janeiro de 2022, foi editado o Decreto nº 10.950, trazendo novas proposições ao antigo PNC. De toda forma, a edição desse novo decreto nos remete a alguns questionamentos:

(i) O que levou à edição de um novo PNC?

(ii) Quais seriam as suas motivações políticas, ideológicas e técnico-científicas?

(iii) Em quais circunstâncias o novo PNC foi editado? A sociedade civil foi chamada para participar do seu processo de tomadas de decisão? Aliás, quais foram os interessados que participaram da elaboração desse novo PNC?

(iv) Por qual motivo o conteúdo deste novo PNC não foi debatido ou apresentado quando da ocorrência do desastre de 2019, ocasião em que foi constatada a ineficácia do PNC vigente à época?

(v) Por que o governo federal não deu publicidade à entrada em vigor do novo PNC?⁷²

Espera-se que a presente pesquisa possa ser uma contribuição para uma reflexão futura, inclusive, capaz de auxiliar na busca de respostas às questões acima. Diante do apoio do governo federal aos grandes conglomerados empresariais transnacionais, com grande interesse na extração maciça de recursos naturais em território nacional, mostra-se necessário tratar com atenção as situações de riscos de desastres decorrentes de tais atividades econômicas. Neste sentido, priorizar a tomada de decisão, a elaboração e a implementação de políticas públicas multisetoriais na seara ambiental, se faz cada vez mais premente frente à agenda desenvolvimentista, considerando, inclusive, a política nacional de defesa civil. Em resumo, as discussões trazidas por estudo mostram que a agenda de desenvolvimento deve estar relacionada à agenda da redução de riscos de desastres de modo a materializar, assim, a natureza complexa da interconexão inerente à questão econômica e à questão ambiental.

⁷² A única informação publicada na imprensa acerca do novo PNC encontra-se no site do Ministério do Meio Ambiente.

REFERÊNCIAS

ACSELRAD, Henri et al. **O que é justiça ambiental**. Rio de Janeiro: Garamond, 2011. 160p.

ACOSTA, Alberto. **Extrativismo e neoextrativismo**: duas faces da mesma maldição. In: DESCOLONIZAR O IMAGINÁRIO: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento. Orgs: DILGER, Gerhard. LANG, Mirian. PEREIRA FILHO, Jorge. Tradução: Igor Ojeta. São Paulo: Editora Elefante, 2020. 434p.

ALMEIDA, Lutiane Queiroz de. **Riscos ambientais e vulnerabilidades nas cidades brasileiras**: conceitos, metodologias e aplicações. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2012. <http://hdl.handle.net/11449/109207>.

ALMEIDA, Ramiro Rockenbach da Silva Matos Teixeira de. **O derramamento de óleo na costa nordestina e a responsabilização civil pelos danos existenciais causados aos povos das águas**. In: DIREITOS FUNDAMENTAIS EM PROCESSO: estudos em comemoração aos 20 anos da Escola Superior do Ministério Público da União. Orgs: Paulo Gustavo Gonet Branco, Manoel Jorge e Silva Neto, Helena Mercês Claret da Mota, Cristina Rasia Montenegro, Carlos Vinícius Alves Ribeiro. Brasília: ESMPU, 2020. 848 p. Disponível em http://escola.mpu.mp.br/publicacoes/obras-avulsas/e-books-esmpu/direitos-fundamentais-em-processo-2013-estudos-em-comemoracao-aos-20-anos-da-escola-superior-do-ministerio-publico-da-uniao/36_o-derramamento-de-oleo.pdf. Acesso em 22 de junho de 2021.

Alvo de maior desastre com petróleo, Reino Unido apoia investigação no Brasil. Estado de Minas, 2019. Disponível em https://www.em.com.br/app/noticia/nacional/2019/10/31/interna_nacional,1097477/alvo-de-maior-desastre-com-petroleo-reino-unido-apoia-investigacao-no.shtml. Acesso em 12 de junho de 2021.

ASSIS, Wendell Ficher Teixeira. **Do colonialismo à colonialidade**: expropriação territorial na periferia do capitalismo. CADERNO CRH, Salvador, v. 27, n. 72, p. 613-

627, Set./Dez. 2014. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S0103-49792014000300011>. Acesso em 26 de janeiro de 2022.

BECK, Ulrich; GIDDENS, Anthony; LASH, Scott. **Modernização reflexiva**. São Paulo: UNESP. 1997.

BECK, Ulrich. **Sociedade de risco**: rumo a uma outra modernidade. São Paulo: Editora 34, 2011. 2. ed. 384 p.

BERTUZZI, Vítor Alexandre. **A maldição do petróleo na América Latina**: uma abordagem institucionalista. Trabalho de conclusão de curso (Graduação no curso de Ciências Econômicas. Departamento de Economia e Relações Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2016. Disponível em <http://hdl.handle.net/10183/167232>. Acesso em 27 de janeiro de 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 05 de outubro de 1988. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em 22 de junho de 2021.

_____. **Decreto nº 8.127**, de 22 de outubro de 2013. Institui o Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional, altera o Decreto nº 4.871, de 6 de novembro de 2003, e o Decreto nº 4.136, de 20 de fevereiro de 2002, e dá outras providências. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/decreto/d8127.htm. Acesso em 23 de novembro de 2020.

_____. **Lei nº 2.004**, de 03 de outubro de 1953: “Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências.”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l2004.htm. Acesso em 27 de abril de 2021.

_____. **Lei nº 9.966**, de 28 de abril de 2000: “Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional e dá outras providências”. Disponível em _____ em

http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9966.htm#:~:text=LEI%20No%209.966%2C%20DE%2028%20DE%20ABRIL%20DE%202000.&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20a%20preven%C3%A7%C3%A3o%2C%20o,nacional%20e%20d%C3%A1%20outras%20provid%C3%AAs. Acesso em 23 de novembro de 2020.

_____. **Lei nº 12.304**, de 02 de agosto de 2010: “Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências”. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2010/lei/l12304.htm. Acesso em 27 de abril de 2021.

_____. **Lei nº 12.608**, de 10 de abril de 2012. Institui a Política Nacional de Proteção e Defesa Civil - PNPDEC; dispõe sobre o Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil - SINPDEC e o Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil - CONPDEC; autoriza a criação de sistema de informações e monitoramento de desastres; altera as Leis nºs 12.340, de 1º de dezembro de 2010, 10.257, de 10 de julho de 2001, 6.766, de 19 de dezembro de 1979, 8.239, de 4 de outubro de 1991, e 9.394, de 20 de dezembro de 1996; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2012/lei/l12608.htm. Acesso em 23 de novembro de 2020.

BRITO Jr., Irineu de et al. **Gestão de desastres de origem natural e antropogênicas**: reflexões, similaridades e diferenças. In: YOSHIZAKI, Hugo Tsugunobu Yoshida. RODRIGUEZ, Carlos Augusto Morales. CICCOTTI, Larissa. (Orgs) Riscos e desastres: caminhos para o desenvolvimento sustentável. São Carlos: RiMa Editora, 2019. 422p. p. 261-289.

Cadeia produtiva de petróleo. Disponível em <http://www.fiepr.org.br/fomentoeddesenvolvimento/cadeiasprodutivas/uploadAddress/petroleogas%5B19590%5D.pdf>. Acesso em 23 de julho de 2021.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **Ato da Presidência**. 2019. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/derramamento-de-oleo-no-nordeste/atribuicoes/ato-de-aditamento>. Acesso em 07 de fevereiro de 2022.

_____. **Comissão Externa sobre Derramamento de Óleo no Nordeste**. 2019. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura/derramamento-de-oleo-no-nordeste>. Acesso e 14 de dezembro de 2021.

_____. **Comissão Externa sobre Derramamento de Óleo no Nordeste**. Relatório parcial. Coordenador: Deputado João Daniel. 2019. Disponível em https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=532824DCF770C9B593CD68464F7BB330.proposicoesWebExterno2?codteor=1843890&filename=RRL+1/2019+CEXOLEO. Acesso em 11 de novembro de 2020.

_____. **Rel 1/2019. CEXOLEO**. Relatório de Comissão Externa. 2019. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2234008>. Acesso em 31 de janeiro de 2022.

_____. **Comissões Externas**. 56ª legislatura (2019-2023). Disponível em <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/externas/56a-legislatura>. Acesso em 31 de janeiro de 2022.

CARDOSO, Anelise Menezes. **Sistemas de informações para planejamento e resposta a incidentes de poluição marítima por derramamento de petróleo e derivados**. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético). Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2007.

CARDOSO, Fernando Henrique. FALETTO, Enzo. **Subdesenvolvimento, periferia e dependência**. In: **DEPENDÊNCIA E DESENVOLVIMENTO NA AMÉRICA LATINA: ensaio de interpretação sociológica**. 11. Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2018.

COHN, G. **Introdução**. In: **MAX WEBER: Sociologia**. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1986, p. 7 – 34).

_____. **Petróleo e nacionalismo**. São Paulo: Editora Unifesp, 2017. 232 p.

CORREA, Alessandra. **Meio ambiente:** o que aconteceu com os responsáveis por um dos maiores desastres dos EUA. *Época Negócios*, 2019. Disponível em <https://epocanegocios.globo.com/Mundo/noticia/2019/02/meio-ambiente-o-que-aconteceu-com-os-responsaveis-por-um-dos-maiores-desastres-dos-eua.html>. Acesso em 13 de junho de 2021.

COSTA, César Augusto. LOUREIRO, Carlos Frederico **Os “sem direitos” e as lutas sociais:** contribuições a partir de Enrique Dussel. *Trabajo y Sociedad* [en línea]. 2019, (33), 103-117. ISSN: Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=387361141005>. Acesso em 26 de janeiro de 2022.

COSTA, Cesar Augusto Soares da. LOUREIRO, Carlos Frederico. **Questão ambiental, neoextrativismo e capitalismo periférico:** uma leitura política em Enrique Dussel. *SER Social*, Brasília, v. 20, n. 42, p. 164-181, jan-jun/2018. Disponível em https://periodicos.unb.br/index.php/SER_Social/article/view/14289. Acesso em 16 de julho de 2021.

Crescimento da produção de petróleo na América Latina. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/crescimento-da-producao-de-petroleo-na-america-latina/>. Acesso em 23 de julho de 2021.

DA SILVA, Fabiana Ribeiro Fontenelle. SANT’ANA, Tercio Dal’Col. **Análise do Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo, em comparação com panorama internacional.** Disponível em [https://ambiental.ufes.br/sites/ambiental.ufes.br/files/field/anexo/analise do plano nacional de contingencia para incidentes - fabiana ribeiro fontenelle da silva.pdf](https://ambiental.ufes.br/sites/ambiental.ufes.br/files/field/anexo/analise_do_plano_nacional_de_contingencia_para_incidentes_-_fabiana_ribeiro_fontenelle_da_silva.pdf). Acesso em 22 de junho de 2021.

Derramamento de óleo do século. Direção: Josselin Mahot & Fabrice Gardel. Produção: Thierry Caillibot. França. National Geographic, 2019. Disponível em <https://www.disneyplus.com/pt-br/movies/derramamento-de-oleo-do-seculo/2T5lZkQfoWwv>. Acesso em 12 de junho de 2021.

Dez anos após o derramamento de petróleo no Golfo do México o perigo persiste. UOL, 2020. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/afp/2020/04/17/dez-anos-apos-o-derramamento-de-petroleo-no-golfo-do-mexico-o-perigo-persiste.htm> >. Acesso em 13 de junho de 2021.

DUTRA, Adriana S. **Gestão de desastres e serviço social:** o trabalho de assistentes sociais junto aos órgãos municipais de proteção e defesa civil. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2018.

ESTRADA, Adrian Alvarez. **Os fundamentos da teoria da complexidade em Edgar Morin.** Akropolis, Umuarama, v. 17, n. 2, p. 85-90, abr./jun. 2009. Disponível em <https://revistas.unipar.br/index.php/akropolis/article/viewFile/2812/2092>.

FERNANDES, Eliana S. L. SILVEIRA, Joyce Perin. **A reforma do setor petrolífero na América Latina:** Argentina, México e Venezuela. 1999. Disponível em <http://www.anp.gov.br/images/central-de-conteudo/notas-estudos-tecnicos/notas-tecnicas/nota-tecnica-05-1999-anp.pdf>. Acesso de 22 de julho de 2021.

FRANÇOSO, Mariane Santos. **As cidades nas redes globais de produção de petróleo e gás:** o Rio de Janeiro no contexto da América do Sul. 2019. Tese (Doutorado em Ciências Econômicas, na área de Teoria Econômica) – Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas. São Paulo, 2019.

GEORGESCU-ROEGEN, Nicholas. **O decrescimento:** entropia, ecologia, economia. São Paulo: Editora Senac, 2012. 255p.

GIACOMETTI, Renata Brockelt. **Derramamento de óleo:** o que fazer quando não se saber sua origem. 1. ed. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020. E-book.

GIBERTONI, Carla Adriana Comitre. **Teoria e prática do direito marítimo.** 3. ed. atual. rev. e amp. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

GIRADI, Giovana. ORTEGA, Pepita. DOLZAN. Marcio. Estadão. 2019. PF **Mira navio grego por derramamento de óleo no litoral brasileiro**. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/pf-mira-navio-grego-por-derramamento-de-oleo-no-litoral-brasileiro/>. Acesso em 02 de junho de 2020.

GUIMARÃES, Alice Soares. **La capitalización de los hidrocarburos y la modernidad**: un análisis de las ideas subyacentes al modelo de gestión y de sus críticas. IN: UMBRALES REVISTA DEL POSTGRADO EN CIENCIAS DEL DESARROLLO: hidrocarburos, política y sociedad (nº 20 abr 2010). La Paz, Bolívia: CIDES-UMSA, 2010. p. 71-104. Disponível em http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Bolivia/cides-umsa/20110423011407/Umbrales_20.pdf. Acesso em 23 de julho de 2021.

GUDYNAS, Eduardo. **O novo extrativismo progressista na América do Sul**: teses sobre um velho problema sob novas expressões. In. ENFRENTANDO OS LIMITES DO CRESCIMENTO. SUSTENTABILIDADE, DECRESCIMENTO E PROSPERIDADE, LÉNA, Philippe; NASCIMENTO, Elimar Pinheiro do (orgs), Garamond e IRD, Rio de Janeiro, 2012.

GUDYNAS, Eduardo. ODEJA, Igor. **Política e gestão ambiental**. In: DIREITOS DA NATUREZA: Ética biocêntrica e políticas ambientais. São Paulo: Editora Elefante, 2020. E-book.

G1 RN. **PF conclui investigação e diz que navio grego foi responsável por derramamento de óleo que atingiu litoral brasileiro**. 2021. Disponível em <https://g1.globo.com/rn/rio-grande-do-norte/noticia/2021/12/02/pf-conclui-investigacao-e-diz-que-navio-grego-foi-responsavel-por-derramamento-de-oleo-que-atingiu-litoral-brasileiro.ghtml>. Acesso em 14 de dezembro de 2021.

G1. POLÍTICA. **Ministro do Meio Ambiente defende passar ‘a boiada’ e ‘mudar’ regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19**. 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regras-e-simplificar-normas.ghtml>. Acesso em 28 de janeiro de 2022.

IBAMA. **Localidades oleadas no litoral brasileiro identificadas a partir de 30/agosto/2019.** 2019. Disponível em http://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/2020-03-19_LOCALIDADES_AFETADAS.pdf. Acesso em 10 de fevereiro de 2022.

_____. **Manchas de óleo/Litoral brasileiro.** Cartilha informativa sobre a trajetória do acidente. 2020a. Disponível em: https://www.ibama.gov.br/phocadownload/emergenciasambientais/2020/manchasdeoleo/ibama-manchasdeoleo-desmobilizacao-cartilha_v2.pdf. Acesso em 02 de junho de 2020.

_____. **Manchas de óleo/Litoral brasileiro.** 2019b. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/manchasdeoleo>. Acesso em 23 de novembro de 2020.

_____. **Manchas de óleo/litoral brasileiro.** Sobre. 2019a. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/manchasdeoleo-sobre>. Acesso em 03 de junho de 2020.

_____. **Manchas de óleo/litoral brasileiro.** Tira Dúvidas. 2019c. Disponível em <https://www.ibama.gov.br/manchasdeoleo-faq>. Acesso em 02 de junho de 2020.

LEFF, Enrique. **Racionalidade ambiental:** a reapropriação social da natureza. 2. ed. Tradução de Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.

LOPES, Rafaela Carolina. MOREIRA, Marcelo José. **Reprimarização da economia e suas raízes no subdesenvolvimento.** In: Os desafios para a formação do sujeito e os rumos da pesquisa e da extensão universitária na atualidade – 26 a 28 de agosto de 2015. ANAIS – Seminário de Pesquisa, Pós-Graduação, Ensino e Extensão do CCSEH – SEPE. vol.1. 2015. Anápolis, GO. P. 1-6.

Maiores reservas provadas de petróleo em 2020. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. 2020. Disponível em: <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/maiores-reservas-provadas-de-petroleo-em-2020/>. Acesso em 23 de julho de 2021.

Manchas de óleo no nordeste: o que se sabe sobre o problema. G1, 2019. Disponível em <https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/09/26/manchas-de-oleo-no-nordeste-o-que-se-sabe-sobre-o-problema.ghtml>. Acesso em: 02 de junho de 2020.

MALAR, João Pedro. **Governo arrecada R\$11 bi em leilão de pré-sal, com Ágios chegando a 437,86%:** Expectativa do governo federal é de cerca de R\$200 bilhões em investimentos até o fim do tempo do contrato. CNN Brasil Business. 2021. Disponível em <https://www.cnnbrasil.com.br/business/governo-arrecada-r11bi-em-leilao-de-pre-sal-com-agios-chegando-a-43786/>. Acesso em 20 de março de 2022.

MARINHA DO BRASIL. **Amazônia Azul.** Disponível em https://www.marinha.mil.br/com8dn/?q=amazonia_azul. Acesso em 28 de outubro de 2020.

_____. CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA MARINHA. **Nota à imprensa, de 15 de novembro de 2019.** 2019b. Disponível: https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nota_a_imprensa_-_mb_investigacao_15nov.pdf. Acesso em 02 de junho de 2020.

_____. CENTRO DE COMUNICAÇÃO SOCIAL DA MARINHA. **Nota de esclarecimento à imprensa, de 19 de agosto de 2020.** 2020a. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/sites/default/files/nota-esclarecimento-oglobo1908.pdf>. Acesso em 25 de outubro de 2020.

_____. **Comando do 4ª Distrito Naval inicia a Operação “Amazônia Azul – Mar limpo é vida”.** 2019e. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/noticias/comando-do-4deg-distrito-naval-inicia-operacao-amazonia-azul-mar-limpo-e-vida>. Acesso em 15 de julho de 2021.

_____. **Combate ao óleo no país:** protegendo a Amazônia Azul. 2019d. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/combate-ao-oleo>. Acesso em 23 de novembro de 2020.

_____. **Laboratórios.** 2019f. Disponível em https://www.marinha.mil.br/ieapm/oceanografia_quimica_laboratorios. Acesso em 10 de novembro de 2020.

_____. **Operação Amazônia Azul. Mar limpo é vida.** 2019g. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/parlamentar-de-inquerito/56a-legislatura/cpi-derramamento-de-oleo-no-nordeste/documentos/audiencias-publicas/almtecamposAudienciaPublicaCamara10DEZ2019ver11.pdf>. Acesso em 14 de novembro de 2020.

_____. **Sobre.** 2019a. Disponível em <https://www.marinha.mil.br/manchasdeoleo/sobre>. Acesso em 03 de junho de 2020.

MARTINS, Carlos Benedito. **Que sociologia fazemos?** Interfaces com contextos local, nacional e global. Revista Brasileira de Sociologia, v.05, n.11, 2017. Disponível em <<http://dx.doi.org/10.20336/rbs.218>>.

MESQUITA, João Lara. **O acidente do Exxon Valdez, mais de 30 anos depois.** Mar Sem Fim. Estadão, 2020. Disponível em <https://marsemfim.com.br/o-acidente-do-exxon-valdez-mais-de-30-anos-depois/>. Acesso em 01 de junho de 2021.

MILARÉ, Édis. **Direito do ambiente.** 10. ed. rev., atual. ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Governo realiza todas as ações para conter óleo na praia.** 2019. Disponível em <https://www.mma.gov.br/informma/item/15649-governo-realiza-todas-as-a%C3%A7%C3%B5es-para-conter-%C3%B3leo-na-praia.html>. Acesso em 03 de junho de 2020.

_____. PNC. **Decreto aprimora Plano Nacional de Contingência para Incidentes de Poluição por Óleo em Águas sob Jurisdição Nacional:** além de proporcionar maior racionalidade e agilidade, medida amplia a prevenção, a preparação e a capacidade de resposta nacional. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/decreto-aprimora-plano-nacional-de-contingencia-para-incidentes-de->

[poluicao-por-oleo-em-aguas-sob-jurisdicao-nacional](#). Acesso em 01 de fevereiro de 2022.

_____. **Resolução Conama nº 398, de 11 de junho de 2008**. Publicada no DOU nº 111, de 12 de junho de 2008, Seção 1, páginas 101-104. Disponível em <http://www2.mma.gov.br/port/conama/legiabre.cfm?codlegi=575>. Acesso em 10 de junho de 2021.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. **Derramamento de óleo na costa brasileira**. 2019b. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/atuacao-do-mpf>. Acesso em 02 de junho de 2020.

_____. **Derramamento de óleo na costa brasileira**. Dúvidas frequentes. 2019c. Disponível em: <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/duvidas-frequentes>. Acesso em 02 de junho de 2020.

_____. **Derramamento de óleo na costa brasileira**. Linha do Tempo. 2019a. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/oleo-na-costa-brasileira/linha-do-tempo>. Acesso em 03 de junho de 2020.

MORAIS, José Mauro de. **Petróleo em águas profundas: uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore**. Brasília: Ipea, Petrobras, 2013.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. 5. ed. Tradução de Eliane Lisboa. Porto Alegre: Sulina, 2015. 120p.

OLIVEIRA Arthur Virgilius Braga. **Extrativismo e neoextrativismo no Brasil: uma análise do modelo econômico brasileiro e seus impactos ao meio ambiente**. Trabalho de conclusão de curso (Graduação no curso de Economia Ecológica, do Centro de Ciências Agrárias) – Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2019. Disponível em <http://www.repositorio.ufc.br/handle/riufc/44214>. Acesso em 25 de janeiro de 2022.

OLIVER-SMITH, Anthony et al. **A construção social do risco de desastres: em busca das causas básicas**. 2017. Disponível em

https://www.researchgate.net/profile/Victor_Marchezini2/project/Book-Reduction-of-Vulnerability-to-Disasters-from-Knowledge-to-Action-Reducao-de-Vulnerabilidade-a-Desastres-do-conhecimento-a-acao/attachment/59fefb46b53d2f3ade4d1e0f/AS:557302568108032@1509882694645/download/Cap_2_Oliver.pdf?context=projectUpdateDetail. Acesso em 27 de abril de 2021.

PENNAFORTE, Charles. **Análise dos Sistemas-Mundo**: uma pequena introdução ao pensamento de Immanuel Wallerstein. Rio de Janeiro: CENEGRI – Centro de Estudos em Geopolítica e Relações Internacionais, 2011. (Coleção perspectivas do mundo contemporâneo). E-book.

PEQUENAS EMPRESAS GRANDES NEGÓCIOS. **Decreto de Bolsonaro atualiza PNC para incidentes de poluição por óleo**. 2022. Disponível em <https://revistapegn.globo.com/Noticias/noticia/2022/01/pegn-decreto-de-bolsonaro-atualiza-pnc-para-incidentes-de-poluicao-por-oleo.html>. Acesso em 31 de janeiro de 2022.

PEREIRA, Juliano Sartor. **Democracia participativa e gestão pública**: reflexões sobre os impactos do Decreto nº 9.759/2019 nos conselhos de saúde. XV Seminário Nacional Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea. 2019. ISSN: 2447.8229.

Pesquisadores da UFRJ detectam origem de óleo no nordeste. Conexão UFRJ, 2019. Disponível em <https://conexao.ufrj.br/2019/10/18/pesquisadores-da-ufrj-detectam-origem-de-oleo-no-nordeste/>. Acesso em: 02 de junho de 2020.

PIB nominal de países da América Latina. Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás. Disponível em <https://www.ibp.org.br/observatorio-do-setor/snapshots/pib-nominal-paises-da-america-latina/>, acesso em 23 de julho de 2021.

PITANGA, Ângelo Francklin. **O enfrentamento da crise socioambiental**: Um diálogo em Enrique Leff sobre a racionalidade e o saber ambiental. Revista Eletrônica do Mestrado em Educação Ambiental. Revista PPGEA/FURG-RS, v.32, n1, ISSN 1517-1256, 2015. Universidade Federal do Rio Grande-FURG. Disponível

em <https://periodicos.furg.br/remea/article/view/4997/3266>. Acesso em 15 de julho de 2021.

QUARANTELLI, Enrico Louis. **Uma agenda de pesquisa do século 21 em ciências sociais para os desastres**: questões teóricas, metodológicas e empíricas, e suas implementações no campo profissional. Tradução: Raquel Brigatte. O Social em Questão. Ano XVIII - nº 33 – 2015. P. 25-56. Disponível em http://osocialemquestao.ser.puc-rio.br/media/OSQ_33_0_Quarantelli.pdf. Acesso em 24 de junho de 2021.

RIBEIRO, Joana. BAHIA, Carolina Medeiros. **Os desastres ambientais brasileiros e a pandemia da covid-19 como despojos para as novas gerações**: a categoria jurídica da fraternidade como renascimento. Pandemia, direito e fraternidade: um mundo novo nascerá. Caruaru/PE: Editora Ascens. P. 368-381. Disponível em DOI: <https://doi.org/10.47306/978-65-88213-03-2.368-381>. Acesso em 30 de janeiro de 2022.

RODRIGUES, Lilian Segnini. **Instituições participativas em crise**: uma análise da democracia brasileira após a vigência do Decreto 9.759/2019. I Seminário Discente de Ciência Política (SDCP). Programa de Pós-Graduação em Ciência Política (PPGCP). Universidade Federal do Paraná (UFPR). Curitiba, 2020.

ROSA, Teresa da Silva. **Os fundamentos do pensamento ecológico do desenvolvimento**. In: VEIGA, José Eli da. (org.) Economia socioambiental. São Paulo: Editora Senac, São Paulo, 2009. p. 31.

SANTOS, Tania Steren dos. **Globalização e exclusão**: a dialética da mundialização do capital. Sociologias, Porto Alegre, ano 3, nº 6, jul/dez 2001, p. 170-198. Disponível em <https://doi.org/10.1590/S1517-45222001000200008>. Acesso em 26 de janeiro de 2022.

SCHOLVIN, Sören et al. **Cidades gateway nas redes de produção globais**: um conceito ilustrado pelo setor de petróleo e gás na América do Sul e na África Subsaariana. Estudos geográficos: Revista Eletrônica de Geografia. Rio Claro, SP. Publicado em 03 de agosto de 2019. V. 17. N. 1 (2019). Disponível em

<https://www.periodicos.rc.biblioteca.unesp.br/index.php/estgeo/article/view/13348>.

Acesso em 24 de junho de 2021. p.106.

SCHOLVIN, Sören et al. **Densidade, distância, divisão e as redes de produção globais**: o caso do setor brasileiro de petróleo e gás. *Econ. soc.* [online]. 2020, vol.29, n.1 [cited 2021-04-27], pp.85-119. Available from: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-06182020000100085&lng=en&nrm=iso. Epub May 08, 2020. ISSN 1982-3533. <https://doi.org/10.1590/1982-3533.2020v29n1art04>.

SECRETARIA GERAL DA PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA. **PNC. Decreto aprimora Plano Nacional De Contingência Para Incidentes De Poluição Por Óleo Em Águas Sob Jurisdição Nacional**: além de proporcionar maior racionalidade e agilidade, medida amplia a prevenção, a preparação e a capacidade de resposta nacional. 2022. Disponível em <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2022/janeiro/decreto-aprimora-plano-nacional-de-contingencia-para-incidentes-de-poluicao-por-oleo-em-aguas-sob-jurisdicao-nacional>. Acesso em 20 de abril de 2022.

SERRANI, Esteban. **América Latina y su política petrolera frente a las últimas tendencias internacionales. perspectivas regionales a partir del análisis de Brasil y Argentina**. Foro Internacional [en línea]. 2013, LIII(1), 182-213. ISSN: 0185-013X. Disponível em <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=59931080005>. Acesso em 27 de abril de 2021.

SOUZA, Bruno Mattos Cardoso de. **Nacionalismo Energético**: o caso mexicano. Revista Brasileira de Direito do Petróleo, Gás e Energia, v. 5, n. 1, p. 144-161, 2018. Disponível em <https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rbdp/article/view/33620>. Acesso e 23 de julho de 2021.

SOUZA FILHO, André Moreira de. **Planos nacionais de contingência para atendimento a derramamento de óleo**: análise da experiência de países representativos das Américas para implantação no caso do Brasil. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Ambiental). Pós-Graduação de Engenharia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. 2006.

SVAMPA, Maristella. **As fronteiras do neoeextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências.** São Paulo: Editora Elefante, 2019. E-book.

SZEWCZYK, Susana Beatris Oliveira. **Processos envolvidos em um derramamento de óleo no mar.** Doutoranda do Curso de Oceanografia Física – FURG, Rio Grande, RS. Disponível em <https://semengo.furg.br/images/2006/36.pdf>. Acesso em 11 de junho de 2021.

TADDEI, Emilio Horácio et al. **O eclipse do progressismo: a esquerda latino-americana em debate.** 1ª edição. São Paulo: Editora Elefante, 2020. E-book.

TORRES, M. B. R. **Ação racional e racionalidade ambiental.** Revista Inter-Legere, v. 1, n. 7, 12 dez. 2013.

TSCHAEN, Ricardo. **Dimensões espaço-temporais de um desastre ambiental: o caso de Anchieta (es) frente ao desastre da Samarco.** Dissertação (Mestrado em Sociologia Política) – Universidade Vila Velha. Vila Velha/ES, 109p. 2019.

TURRA, Alexander. **As lições sobre o óleo que manchou o litoral do Brasil.** Jornal da USP. Disponível em <https://jornal.usp.br/artigos/as-licoes-sobre-o-oleo-que-manchou-o-litoral-do-brasil/#:~:text=No%20epis%C3%B3dio%20de%202019%2C%20foram,6%20mil%20quil%C3%B4metros%20de%20costa>. Acesso em 10 de novembro de 2020.

UOL ECONOMIA. **Grupo com Petrobras, Shell, Total e chineses vence 1º leilão do pré-sal.** 2013. Disponível em <https://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/10/21/resultado-leilao-pre-sal-libra.htm>. Acesso em 20 de março de 2022.

VALÊNCIO, Norma. **A era dos desastres no Brasil: da fase agônica da democracia eleitoral à sobrevivência do capitalismo rentista.** *Ciência & Trópico*. v. 45, n. 2. 2021. Disponível em: [https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2\(2021\)art7](https://doi.org/10.33148/cetropicov45n2(2021)art7). Acesso em 19 de maio de 2022.

Vazamento de petróleo: desastre ecológico que mostra o rastro negro do homem. Super Interessante, 2016. Disponível em: <https://super.abril.com.br/ideias/vazamento-de-petroleo-desastre-ecologico-que-mostra-o-rastro-negro-do-homem/>. Acessado em 01 de junho de 2021.

VEIGA, José Eli da. **Para entender o desenvolvimento sustentável**. São Paulo: Editora 34, 2015. 232p.

WEBER, M. **A objetividade do conhecimento nas ciências sociais**. In: COHN, G. (Org). Max Weber: Sociologia. 3ª ed. São Paulo: Ática, 1986, p. 79 - 127.