

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE EDUCAÇÃO DE ANGRA DOS REIS - IEAR
PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO DE TERRITÓRIOS E SABERES –TERESA

Título: A indústria de petróleo e gás no Litoral Norte de São Paulo: os embates de modos de vida e os desafios e possibilidades de controle para gestão dos territórios tradicionais

Nome: Leonardo Gonçalves de la Fuente Estevan
Orientador: Lício Caetano Monteiro do Rego

UBATUBA (SP) – 2023

LEONARDO GONÇALVES DE LA FUENTE ESTEVAN

A INDÚSTRIA DE PETRÓLEO E GÁS NO LITORAL NORTE DE SÃO
PAULO

Os embates de modos de vida e os desafios e possibilidades de controle
para gestão dos territórios tradicionais

Monografia apresentada como requisito
para a conclusão de pós-graduação
stricto-sensu em Territórios e Saberes
(TERESA), do Instituto de Educação de
Angra dos Reis, Universidade Federal
Fluminense

Orientador: Lício Caetano Monteiro do Rego

UBATUBA (SP) – 2023

Autor: Leonardo Gonçalves de la Fuente Estevan

Título: A indústria do petróleo e gás no Litoral Norte de São Paulo: os embates de modos de vida e os desafios e possibilidades de controle para gestão dos territórios tradicionais

Pós-Graduação Lato Sensu em Gestão de Territórios e Saberes - TERESA

Universidade Federal Fluminense

Orientador: Lício Caetano do Rego Monteiro

2023

Monografia apresentada como requisito para a conclusão de pós-graduação stricto-sensu em Territórios e Saberes (TERESA), do Instituto de Educação de Angra dos Reis, Universidade Federal Fluminense

Aprovada em 22 de Setembro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Lício Caetano do Rego Monteiro

Orientador

Profa. Ma. Sylvia de Souza Chada

Membro Interno

Me. Bruno Teixeira

Membro Externo

RESUMO

O projeto pretende historicizar o processo de industrialização da região do Litoral Norte de São Paulo, a partir da instalação da indústria de Petróleo e Gás e o Complexo Portuário, que se dá a partir de 1960. Pretende-se compreender tais empreendimentos enquanto cadeias produtivas que demandam diferentes infraestruturas para garantir seu funcionamento, e que se realizam a partir de diferentes etapas (estudos sísmicos, extração, transporte, refino, etc). Sendo assim, busca-se realizar uma abordagem desse processo compreendendo o impacto dessas cadeias produtivas de forma sinérgica e cumulativa, e como esse conjunto de empreendimentos incide de forma direta e indireta no cotidiano e nas práticas tradicionais das comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas que resistiram no território ao longo do tempo. A partir dessa compreensão, pretende-se refletir a respeito da criação da Lei do Licenciamento Ambiental Nº 6.938/1981, seus ganhos e seus pontos frágeis, as etapas relacionadas à essas indústrias que demandam a realização do Licenciamento Ambiental e as que não demandam, com o objetivo maior de sistematizar informações que subsidiem as comunidades tradicionais da região no fortalecimento de mecanismos de controle social desses Complexos Industriais.

Palavras chaves: História, Povos Tradicionais, Gestão do Território, Licenciamento Ambiental, Indústria de Petróleo e Gás

ABSTRACT

The project intends to historicize the industrialization process of the North Coast region of São Paulo, based on the installation of the Oil and Gas industry and the Port Complex, which began in 1960. The aim is to understand such enterprises as production chains that they require different infrastructures to guarantee their operation, and which are carried out through different stages (seismic studies, extraction, transport, refining, etc.). Therefore, we seek to approach this process by understanding the impact of these production chains in a synergistic and cumulative way, and how this set of enterprises impacts directly and indirectly on the daily lives and traditional practices of caiçara, quilombola and indigenous communities that resisted in the territory over time. Based on this understanding, we intend to reflect on the creation of the Environmental Licensing Law No. 6,938/1981, its gains and its weak points, the stages related to these industries that require Environmental Licensing and those that do not, with the main objective of systematizing information that supports traditional communities in the region in strengthening social control mechanisms in these Industrial Complexes.

Keywords: History, Traditional Peoples, Territory Management, Environmental Licensing, Oil and Gas Industry

Sumário:

1. Introdução.....	7
2. Histórico de ocupação do Litoral Norte de São Paulo e o contexto sociocultural de emergência dos grupos tradicionais no território.....	9
3. A chegada de Megaempreendimentos e seus desdobramentos nos territórios tradicionais.....	16
3.1. A construção das primeiras rodovias no Litoral Norte de São Paulo.....	16
3.2. O Início do Processo de Industrialização da região.....	17
3.3. O Porto de São Sebastião.....	18
3.4. O Terminal Almirante Barroso (TEBAR).....	19
3.4.1. Vazamentos de Óleo no Canal de São Sebastião.....	20
3.5. A Pavimentação da Rodovia Rio Santos.....	22
3.6. A Especulação Imobiliária.....	24
3.7. A Sobreposição de Unidades de Conservação aos territórios tradicionais.....	26
3.8. Complexo Industrial de Petróleo e Gás no Litoral Norte de São Paulo.....	30
3.9. A descoberta do Pré-Sal e a ampliação dos Complexos Industriais na região.....	32
4. Licenciamento Ambiental de Megaempreendimentos e os desafios para Gestão de territórios tradicionais frente a esses empreendimentos.....	34
4.1. Histórico e funcionamento do Licenciamento Ambiental.....	35
4.2. A complexidade dos Empreendimentos de Petróleo e Gás e os desafios colocados para proteção e controle dos territórios tradicionais frente a esses empreendimentos.....	39
4.2.1. Fragmentação dos processos de licenciamento ambiental.....	40
4.2.2. Divisão de Competências e o licenciamento das diversas etapas de produção de Petróleo e Gás.....	41

4.2.3. Diversas empresas operam dentro da Cadeia Produtiva.....	44
4.2.4. Divisão dos Licenciamentos entre órgãos federais e estaduais.....	45
4.3. O Controle social dos empreendimentos de Petróleo e Gás.....	47
4.3.1. Instrumentos jurídicos que fortalecem os territórios tradicionais.....	47
4.3.2. Participação das Comunidades tradicionais nos processos relacionados a gestão dos territórios.....	49
4.3.2.1. Diferentes instrumentos de gestão socioambiental.....	49
4.4. Controle social dos empreendimentos nas fases de Pré Licenciamento, Licenciamento e Pós Licenciamento.....	50
4.4.1. Termo de Referência.....	50
4.4.2. Audiências públicas.....	51
4.4.3. Participação apenas no nível do projeto.....	53
4.4.4. Projetos de Educação Ambiental (PEAs).....	55
4.4.5. O Monitoramento das condicionantes no Pós Licenciamento.....	56
5. Conclusão.....	58
6. Bibliografia.....	60

1. Introdução

O trabalho tem como principal objetivo compreender o processo de industrialização da região do Litoral Norte de São Paulo (SP), a partir de uma perspectiva histórica, tendo como questão central a Indústria de Petróleo e Gás e o Complexo Portuário, que se instalam na região a partir da década de 1950.

A região do Litoral Norte de SP, que compreende os municípios de Ubatuba, Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela, apresenta grande diversidade ambiental e cultural. Esse inestimável patrimônio sociocultural e ambiental é fruto de um processo histórico que a partir de rupturas e permanências moldaram as características desse território e das populações que nele habitam. Na medida em que oscilam ciclos econômicos, os impactos deles atingem de maneira direta e indireta os modos de vida presentes na região. A densidade demográfica nesses territórios oscila na medida em que se desenvolvem ou se interrompem processos econômicos, que fizeram com que essas localidades ora aparecessem como importantes centros econômicos, ora se tornassem cidades fantasmas (SETTI, 1985).

O presente projeto tem como objetivo principal compreender a chegada desses Complexos Industriais enquanto cadeias produtivas que demandam diferentes infraestruturas para garantir seu funcionamento, e que se realizam a partir de diferentes etapas (estudos sísmicos, extração, transporte, refino, etc). Sendo assim, busca-se realizar uma abordagem desse processo compreendendo o impacto dessas cadeias produtivas de forma sinérgica e cumulativa, e como esse conjunto de empreendimentos incide de forma direta e indireta no cotidiano e nas práticas tradicionais das comunidades caiçaras, quilombolas e indígenas que resistiram no território ao longo do tempo. Tais empreendimentos se instalam na região um período aproximado, e em muitos casos, demandavam infraestruturas parecidas ou iguais para garantir seu funcionamento. No entanto, são empreendimentos com tipologias distintas, sendo assim, esse trabalho irá se debruçar principalmente sobre a Indústria de Petróleo e Gás.

A partir daí, pretende-se refletir a respeito da criação da Lei do Licenciamento Ambiental Nº 6.938/1981, seus ganhos e seus pontos frágeis, as etapas relacionadas à essas indústrias que demandam a realização do Licenciamento Ambiental e as que não demandam, com o objetivo maior de sistematizar informações que subsidiem as

comunidades tradicionais da região no fortalecimento de mecanismos de controle social desses Megaempreendimentos.

A presente pesquisa é uma síntese de diversas experiências práticas que tive no território, em projetos educativos que envolviam o fortalecimento de comunidades tradicionais e pesqueiras. Historiador de formação, atuo há cerca de 14 anos em projetos sócio ambientais envolvendo comunidades tradicionais do Litoral Norte de São Paulo. Dentre essas experiências posso destacar a atuação durante a 1ª fase do Projeto de Fortalecimento das Comunidades Costeiras (PEA COSTA VEDE) como educador de campo, e pesquisador bolsista durante a 2ª fase desse projeto, onde foi renomeado para Projeto Redes. Sendo assim, muitas das questões levantadas nessa pesquisa são fruto de experiências práticas e para sua fundamentação foi realizada pesquisa bibliográfica e entrevistas para melhor compreensão dos assuntos tratados. A princípio a pesquisa previa a entrevista com comunitários/as de comunidades tradicionais presentes nos quatro municípios abrangidos pela pesquisa. Porém, no decorrer do trabalho, foi ficando cada vez mais evidente a necessidade de diálogo com representantes dos órgãos ambientais para melhor compreensão das problemáticas abordadas no trabalho. Optou-se por não identificar os entrevistados, sendo nomeados daqui para frente como *Servidor do Ibama A e B*. Foi utilizado também depoimentos de comunitários(as) tradicionais que encontram-se registrados no documentário Raízes Que Tecem, produzido pelo Instituto Capiá – uma associação de educadores(as) de Ubatuba – no ano de 2020-2021, do qual fiz parte da equipe. Os trechos utilizados encontram-se em documentário público disponível no endereço: <https://www.youtube.com/watch?v=HquuwejMVkQ>

Com essa reflexão pretendo contribuir na luta pelo controle de Megaempreendimentos em territórios tradicionais. Quando analisamos a história do Litoral Norte de SP como um todo, podemos perceber como os diversos “empreendimentos” realizados nessas terras, desde a invasão europeia provocaram profundas mudanças e transformações nas populações presentes nesses territórios, que moldaram as características do território e das comunidades aqui presentes. A partir da década de 1950 um novo fenômeno começa a ocorrer na região com a instalação da Indústria de Petróleo e Gás e o Complexo Portuário. Sabe-se que nos locais onde esses Megaempreendimentos se instalaram, transformações profundas foram observadas, provocando mudanças radicais no cotidiano desses territórios. Acompanham a chegada desses Megaempreendimentos uma série de outras transformações que vão incidir de

forma profunda no cotidiano das populações que estavam no território em período anterior a chegadas desses grandes empreendimentos.

E por fim, além de compreender esse fenômeno e a forma como ele dialoga com as populações tradicionais, o projeto pretende refletir sobre uma das ferramentas de gestão socioambiental que está diretamente associado aos processos de autorização desses Megaempreendimentos: o Licenciamento Ambiental. A intenção, no entanto, não é deslegitimar a ferramenta, e sim refletir sobre o seu funcionamento, e contribuir para uma melhor compreensão de sua implementação, auxiliando na construção de estratégias para enfrentamento das comunidades tradicionais/pesqueiras frente aos grandes empreendimentos presentes no território.

2. Histórico de ocupação do Litoral Norte de São Paulo e o contexto sociocultural de emergência dos grupos tradicionais no território

Quando os europeus invadiram o Litoral Norte de São Paulo, essa região foi uma das primeiras a ser disputada entre os ibéricos e posteriormente pelos franceses. Os invasores depararam-se com os povos de origem Tupi. A região do Litoral Norte de São Paulo era habitada principalmente pelos Tupiniquins (entre São Vicente e a região Sul) e pelos Tupinambás, que tinham entre suas características o consumo de mariscos, como atesta uma grande quantidade de sítios arqueológicos em todo o território. A contribuição desses povos foi fundamental na constituição do modo de vida caiçara, influenciando diretamente na forma de falar, nos nomes das localidades, no conhecimento acerca da fauna e da flora e nas ferramentas e utensílios utilizados nas atividades principais como caça, pesca, produção de farinha, entre outras (DIEGUES, 2007).

Após esse período inicial de conflito entre os povos indígenas presentes no território e os europeus invasores, a história do Litoral Norte de São Paulo está marcada por períodos cíclicos de estagnação, desenvolvimento e decadência. Ubatuba foi uma das primeiras localidades alçadas à condição de Vila pelos portugueses, em 1637. Nesse momento, a região passou por um momento de pequena ascensão, que foi logo seguido de um período de decadência econômica. Durante o período inicial da colonização a região era considerada um local de passagem para o planalto e interior, já que a principal busca dos europeus estava voltada para o descobrimento de metais preciosos.

A economia da região, no final do século XVI e início do XVII orbitava em torno dos engenhos de cana de açúcar para produção de aguardente. Toda região orientou-se para produção de cana de açúcar, voltada para suprir a demanda por aguardente em Minas Gerais, durante o período de exploração das minas. A região do litoral Norte de São Paulo e a sul fluminense ficou tão conhecida pela produção de aguardente, que em Minas Gerais, ao longo do século XVIII a aguardente era chamada de Parati. Siqueira aponta que o município de Ilhabela, formado pelas ilhas de São Sebastião (atual Ilhabela), Búzios e Vitória e outras ilhas menores, chegou a possuir 33 engenhos de cana de açúcar no final do século XIX (2019).

No século XVIII, a produção de cana de açúcar vai paulatinamente dando lugar à produção de café. Segundo Ary Franca (1951), em 1835, a região produzia cerca de 15% de todo o grão colhido na Província de São Paulo. Essa produção se dava a partir de colonos portugueses, franceses e ingleses que conseguiram sesmarias, ocupando grande parte das terras cultiváveis da região com uso de mão de obra de negros(as) escravizados(as). Algumas propriedades chegavam a ter 60 escravos. Até pequenas propriedades dispunham de mão de obra de negros(as) escravizados(as). Em 1830, cada propriedade da região dispunha de uma média de 7,5 negros(as) escravizados(as) por “fogo” (unidade familiar extensa), que coabitavam o mesmo rancho de pau a pique, comendo do mesmo alimento (Diegues, 2007).

Na Ilha de São Sebastião, atual Ilhabela, no início do século XVIII, existiam pequenas e médias propriedades rurais, e seus donos possuíam de um a três escravos em média. Segundo Ari França (França, 1951), da mesma forma que em Ubatuba, tanto as pequenas quanto as grandes propriedades possuíam trabalho escravo, sendo o desembarque realizado na Baía dos Castelhanos.

Por Ubatuba era escoada grande parte da produção cafeeira do Vale do Paraíba. Com o deslocamento da produção para região do Oeste Paulista, feita com mão de obra de colonos – e não mais mão de obra de escravizados -, e a construção da linha de ferro ligando a região do Oeste Paulista ao Porto de Santos, no início do século XIX, a região do Litoral Norte de São Paulo forçadamente passou a vivenciar um processo de decadência econômica. Marco fundamental dessa decadência foi a famosa proibição, decretada pelo Capitão Bernardo José de Lorena, que determinou que todas as embarcações destinadas à capitania, seja para embarque ou desembarque, deveriam ir

para Santos – porto até então abandonado e privado de contatos comerciais (Diegues, 2007).

O povoado de São Sebastião também sofre com essas proibições. O Porto de São Sebastião foi proibido de operar e foram impostas as mesmas dificuldades às fazendas da região, gerando também protestos pela população local. Segundo Setti, houve protestos em Ubatuba e São Sebastião. No entanto, apenas Ubatuba carregou “...a fama de ter sido a mais sacrificada, ‘a mais decadente das vilas’” (1985, p. 2).

Siqueira aponta que tamanha era a estagnação social que em 1923, o então presidente do Estado de SP, Washington Luiz, em uma visita ao Litoral Norte de São Paulo, “propôs a população dessa região que se mudasse em massa para o Interior do Estado, a exemplo dos ‘irmãos nordestinos’, que imigravam e eram recebidos ‘de braços abertos no planalto paulista’” (2019, p.19).

(...) em 1879, quando Santos tinha se transformado no maior porto exportador de café da Província, com 18.933 habitantes, Ubatuba tinha apenas 1.879 habitantes. Nesse ano, São Sebastião tinha cerca de 4.712 habitantes e Ilhabela contava com 4.712 moradores. Um dos fatores do declínio do litoral norte foi a construção da ferrovia ligando São Paulo ao Rio de Janeiro, passando pelo Vale do Paraíba. Do começo até meados do século XX essa região, assim como o litoral sul era conhecido pela existência de “cidades mortas”, com população também em declínio” (Diegues, 2007, p. 11).

É nesse processo de decadência econômica das fazendas que se desenvolvem as populações caiçaras e quilombolas da região, mesclando-se com as tradições indígenas que permaneceram em meio à dizimação dos povos tupinambás e tupiniquins. Tem em seu modo de vida o entrelaçamento de característica dos povos nativos, negros e europeus e que, em sua miscigenação, formaram o povo caiçara. Seu modo de vida baseia-se na agricultura para autoconsumo, na pesca artesanal, na caça e no extrativismo. Com a extinção dos portos de Ubatuba e São Sebastião, a região, que já dominava técnicas indígenas de confecção artesanal de canoas, aprimorou o transporte de mercadorias através das canoas de voga, que transportavam a produção excedente dessas fazendas para Parati, Ilhabela e Santos.

Porque antes tinha os barcos de cabotagem que pegavam mercadoria aqui. Então o nosso empreendimento de roça era tão forte que de Bertioga até lá o Camburi era tudo pegado por barco cabotagem. Era nós que abastecia a Baixada Santista. A Baixada Santista não tinha alimentação. Eles plantavam banana mas essa banana era tudo

exportada pra Argentina. Então todas as mercadorias iam daqui (Antonio dos Santos, CAPIA, 2021).

O início do século XX nas áreas litorâneas paulistas é marcado pelo fortalecimento da pesca comercial e pela especialização da atividade pesqueira, como a rede de traineira para pescada sardinha e as redes de cerco. As canoas a remo foram sendo substituídas por canoas a motor e baleeiras - introduzidas por pescadores catarinenses, fruto da migração intensa, principalmente para o município de São Sebastião. A pesca da sardinha e, posteriormente, o arrasto do camarão constituem-se em uma importante atividade, já com traços industriais (Mussolini, 1980).

Em 1940, é construído um entreposto de pesca em Ubatuba, que impulsiona mais a pesca industrial do que a pesca artesanal, e nesse período também é introduzida a pesca do cerco flutuante. O cerco flutuante, um tipo de rede circular, foi introduzido em toda a região por volta de 1920, por pescadores japoneses, que já utilizavam esse tipo de armadilha em seu país de origem. Embora não existam tantos cercos como antigamente, a prática é bastante utilizada em todo o Litoral Norte de São Paulo (Diegues, 2007).

A partir da década de 1930, inicia-se na região um processo de fluxo rural-urbano, impulsionado a partir da construção das primeiras rodovias de rodagem. Na década de 1940, novas rodovias facilitam o acesso entre o Vale do Paraíba e do Litoral Norte. Junto com essas rodovias começam a aparecer as primeiras companhias imobiliárias, que já operavam na região da Baixada Santista, e com a obtenção por parte dos municípios da região da categoria de Estâncias Balneárias, fazem com que os territórios tradicionais e, conseqüentemente, o modo de vida presente neles comece a ser cada vez mais impactado.

Quando o pessoal ficava doente, o pessoal levava na rede, em quatro pessoas. Botava num lençol, dois na frente e dois atrás. Porque não tinha carro. Se ficasse mal, que nem a cobra que de vez enquanto mordida, tinha que levar na rede, porque se não morria. Não tinha jeito, não tinha estrada pra passar, tinha que romper no mato, igual essa mata que tá aí hoje. (Zé Luis, CAPIA, 2021)

Na década de 1940 são introduzidos os primeiros barcos a motor de centro (8-10hp). A partir de 1952, as melhorias realizadas em uma rodovia estadual entre Caraguatatuba e Ubatuba fortalecem a pesca artesanal ao mesmo tempo em que possibilitam o aparecimento dos primeiros atravessadores. Até então, o excedente da produção era salgado e armazenado. A partir de então, criam-se novas formas de

escoamento da produção para outros municípios. Em 1954 é construído o primeiro Mercado de Peixe, mas a figura do atravessador ainda era muito presente, por conta das dificuldades de acesso dos pescadores ao centro da cidade.

Na medida em que os acessos rodoviários vão melhorando surgem outras atividades econômicas, que iniciam um processo forçado em que as populações tradicionais passam a ser impedidas por diferentes mecanismos, fazendo com que os(as) moradores(as) dessas comunidades migrem de suas atividades tradicionais ou passem a realizar uma dupla atividade relacionando-se com novas atividades surgidas a partir da demanda do turismo.

O tempo era praticamente diferente pra nós. Não vou dizer que não melhorou. Hoje as coisas estão melhores? Estão melhores! Mas o tempo passado era melhor em partes, mas em partes era pior. Como o acesso que a gente tinha, a saúde, a cidade, as informações (Maximiano Soares, CAPIA, 2021).

As estradas desarticularam as conexões marítima e fluvial do litoral. Os barcos de cabotagem e outras embarcações que faziam o fluxo de pessoas e produtos das comunidades para os centros urbanos enfraqueceram diante do crescimento do transporte por rodovias. Com a facilitação dos caminhos de acesso a essas regiões, grupos imobiliários e grileiros começam a se apossar – ou pela força ou em troca de pequenas quantias ou produtos – das terras tradicionais de caiçaras e quilombolas, dado que as comunidades indígenas tradicionais da região já haviam sido dizimadas.

Quando abriram a estrada Rio Santos, que veio a exploração imobiliária. Chegou até aqui, no nosso Quilombo. Daí nessa abertura da Rio-Santos, veio os exploradores imobiliários. E foi aí que desmontou toda a nossa comunidade. (...) Esse Natanael entrou aqui como comerciante. Ai os barcos cabotagem já não pegava mais aqui, porque tinha a estrada, e ele tinha um caminhão que pegava mercadoria. Daí o que eles fizeram com o povo aqui: ele comprava as mercadorias do pessoal e já trazia de fora aquelas mercadorias que a comunidade comprava do barco cabotagem que era a carne seca, queijo, pão, e assim por diante, ele começou a vender aqui. Na hora que o pessoal ia receber o dinheiro da mercadoria que eles tinham vendido, a banana. Ele fazia assinar recibo. E quando foi na invasão da terra aqui, ele colocou aqueles recibos como se fosse que o pessoal tava vendendo a terra pra ele. E nisso aí ele vendeu pro Magalhães, que era dono da Fazenda Maranduba, e no mesmo dia o Magalhães vendeu pra imobiliária Continental, e a imobiliária Continental entrou aqui numa noite com 100 homens: arma, trator, caminhão, e assim por diante (Antonio dos Santos, CAPIA, 2021).

O desmatamento na região aumentou em grande proporção tanto pelos empreendimentos imobiliários que passaram a ocupar toda região quanto pela nascente indústria de extração de palmito. Os grileiros adquiriram pequenas posses e ampliavam suas propriedades em terras devolutas ou da União, através da falsificação de documentos que muitas vezes registravam territórios muito maiores do que os adquiridos ou muitas vezes nem parte do território havia sido comprado.

A desapropriação das terras caiçaras e de outros grupos tradicionais pelos especuladores foi, muitas vezes, realizada de forma violenta, através de jagunços que ameaçavam e expulsavam os moradores, mas, na maioria das vezes estes foram ludibriados, com o uso de artifícios legais. Em certos casos, o caiçara, depois de vender sua propriedade acabava trabalhando como caseiro do novo proprietário de fora que construía sua casa na praia. Em muitos casos, os moradores caiçaras, depois de venderem suas praias para veranistas, foram obrigados a construir suas casas nas encostas das serras, em lugares sujeitos a perigo de desabamentos onde tampouco sua presença é legalmente autorizada. Depois de serem considerados “posseiros” em suas próprias terras, são considerados agora moradores ilegais nas encostas das serras, em áreas de restinga e mangue, consideradas áreas de proteção permanente (APPs) (DIEGUES, 2007, p. 27).

Foi a minha avó que me criou. Ela dizia que vocês vão vê um tempo, vocês não vão ter roça, você não pode derrubar um pau, você não pode fazer nada. Como é... os prefeitos, os presidentes não vai deixar. Vai chega um tempo que nem as coisas pra comer a gente tem. Se não tiver dinheiro ninguém compra. (Presciliana Ferreira, Quilombo do Sertão do Itamambuca, CAPIA, 2021)

A partir da mescla de diferentes povos – indígenas, negros, europeus – forma-se o povo caiçara. Segundo Siqueira (2019) o “caboclo do litoral” era um homem ajustado com a natureza. Os acessos à terra e ao mar são elementos fundamentais para garantir sua sobrevivência. A pesca resulta em sua principal fonte de alimentação, que combinado com os produtos extraídos da roça (banana, mandioca, cará, o feijão, o milho, etc.) compõem sua mesa.

Até primórdios da década de 1950, os territórios ocupados pelas populações caiçaras tinham pouca valia. Essas comunidades viviam seus modos de vida, relativamente isoladas, já que se encontravam distantes dos grandes centros urbanos, mas estabeleciam vínculos orgânicos entre as diversas comunidades que ocupavam esse território. Ainda segundo Siqueira, essa região do litoral entre o Rio de Janeiro e Santos

era percebida nessa época como um “vazio econômico”, já que se isolava do processo de desenvolvimento econômico promovido no restante do país.

Dado esse desinteresse por parte de outras atividades econômicas na região, as populações caiçaras se desenvolveram nesses territórios a partir de posses centenárias. Os títulos muitas vezes remetem ao período das sesmarias e da doação de terra às ordens religiosas, como, por exemplo, a Ilha de Montão de Trigo, que era de propriedade dos padres carmelitas (Siqueira, 2019).

Na década de 60, vários fatores vêm tirar o caiçara de seu isolamento. As vias de acesso ao litoral norte são melhoradas, a Petrobras se instala na região (atraindo pessoas de outras localidades em busca de novos campos de trabalho) e o turismo na Baixada Santista inicia um processo de saturação, fazendo com que pessoas de maior poder aquisitivo busquem outras áreas de lazer. Além disso, em 1965, a Rede Globo de Televisão começa a penetrar no litoral, invadindo recantos distantes, difundindo outros padrões de comportamento e provocando exigências nunca antes imaginadas.

Mas a gota d'água que determinou o interesse dos grupos econômicos de fora foi o começo da construção da BR 101, a rodovia Rio Santos. (SIQUEIRA, p.20, 2019)

3. A chegada de Megaempreendimentos e seus desdobramentos nos territórios tradicionais

3.1. A construção das primeiras rodovias no Litoral Norte de São Paulo

Segundo Oliveira (1977), durante o governo de Washington Luís é criado o slogan “Governar é abrir estradas”. Tal objetivo ia ao encontro dos anseios de parte da população do litoral que tinha como esperança que a região saísse da estagnação econômica imposta pelas dificuldades geradas pela proibição de operação dos portos da região. Em 1929, o deputado Dr. Manoel Hipólito do Rego apresenta Projeto de Lei (PL) no Congresso Legislativo do Estado de SP (atual Assembleia Legislativa do Estado de SP), autorizando a construção de um molhe de atração de vapores no porto de São Sebastião e a construção de uma estrada de rodagem para automóveis de Santos a Ubatuba, pelo litoral, com dois ramais, um que chegasse em São Sebastião ou Caraguatatuba, passando pelo município de Paraibuna e outro que chegasse em Ubatuba, passando pela cidade de Taubaté. Para execução o governo disponibilizaria os recursos necessários para realizar tal empreitada. O PL foi promulgado no mesmo ano, mas nenhuma medida foi tomada.

Após a Revolução de 1930, a região passa a ser divulgada na imprensa paulista da época a partir de reportagens publicadas na Folha da Noite pelo jornalista Willy Aurelli. Vindo para o município de Ubatuba com o objetivo de noticiar a fuga de presos do presídio da Colônia Correccional da Ilha dos Porcos – atual Ilha Anchieta -, o jornalista passa a fazer uma série de reportagens divulgando a beleza cênica do município de Ubatuba. Segundo Oliveira, é Aurelli o primeiro a falar sobre o turismo em Ubatuba. Ele ainda sugeriu que se utilizasse a mão de obra dos presos da Ilha para restauração do antigo caminho ligando Ubatuba ao Vale do Paraíba. Isso de fato aconteceu, no entanto, com a Revolução de 1932, esse processo foi interrompido. O Clube de Engenheiros de SP apoia esse movimento político, e após a Revolução, para cada município é designado um engenheiro, denominado Delegado Técnico, a fim de potencializar projetos de engenharia nas distintas regiões do Estado. Além disso, durante os combates que marcaram a revolução, as melhorias nesses caminhos foram essenciais para avanços das tropas revolucionárias, o que trouxe novos incrementos a esse antigo caminho. Aos poucos a velha estrada imperial ia sendo restaurada facilitando o acesso ao extremo norte do litoral paulista. Em 21 de abril de 1933, é realizada a primeira viagem pela estrada ligando

Taubaté a Ubatuba. Segundo Abirached, esse acesso, porém, se manteve em estado precário até a década de 1960 quando seu trajeto foi pavimentado. (2011)

3.2. O início do processo de industrialização na região

A partir da década de 1950, diferentes territorialidades começam a coexistir e conflitar dentro da região, causando embates e modificações dentro dos modos de vida existentes. De formas distintas, o Estado foi construindo diferentes mecanismos para destruir os modos de vida existentes, impondo às comunidades locais o modo de vida hegemônico do mundo capitalista. A intensidade dessas imposições se deve em muito ao fato de acontecerem durante um período marcado pelo autoritarismo dos militares no Estado brasileiro, o que impossibilitava qualquer forma de protesto ou reação a esses empreendimentos. Além disso, nesse período tais empreendimentos eram vistos como potenciais desenvolvimentistas, o que faria com que as regiões prosperassem.

Conforme demonstrado acima, segundo Teixeira (2012), megaprojetos possuem essa potencialidade de provocar profundas transformações sociais, econômicas e ambientais em um curto espaço de tempo. E a partir dessa constatação, a relação custo-benefício deve ser relativizada. Tais megaempreendimentos são tidos como imprescindíveis para o desenvolvimento econômico do país.

No caso da região, paralelamente ao processo de industrialização, cria-se todo um aparato jurídico cristalizado em leis ambientais que criminalizam todas as práticas tradicionais da região, por serem consideradas incompatíveis com a preservação do meio ambiente. Paradoxalmente, um pouco antes da criação das UCs é autorizada a construção do Terminal Almirante Barroso (TEBAR), sem estudo prévio de impacto ambiental, sendo o terminal um dos responsáveis por diversos vazamentos de óleo ocorridos no canal desde a sua criação. Além da legislação ambiental, com a chegada das escolas públicas nessas comunidades, trazendo um currículo que legitimava outros modos de vida, realizou-se um processo perverso de deslegitimar esse modo de vida, considerando os saberes e práticas tradicionais como manifestações primitivas e arcaicas, focando a formação da juventude rural para o mercado de trabalho. A especulação imobiliária produziu violentos processos de expropriação territorial, gerando conflitos no interior dessas comunidades, muitos deles que reverberam até os dias atuais. E, por fim, o turismo foi colocando em contato cada vez mais essas formas de viver produzindo mudanças profundas no interior dessas comunidades. Na região, soma-se ao TEBAR a reativação

do Porto de São Sebastião e a construção de uma malha rodoviária para viabilizar ambos os empreendimentos.

3.3. O Porto de São Sebastião

Segundo Teixeira (2012), o transporte de cargas por vias marítimas é responsável por 90% do transporte de cargas pelo mundo. É uma alternativa para transporte de cargas de grandes volumes e apresenta o menor custo-benefício por conseguir realizar o transporte de grandes volumes de cargas de uma só vez.

São Sebastião será a primeira localidade a sentir a presença desses grandes empreendimentos. O canal de São Sebastião, por suas características geográficas (calado profundo, desassoreamento natural, ambiente abrigado e boas condições de navegação), atraiu empreendedores voltados a atividades portuárias e à indústria de petróleo.

Segundo Cunha (2003) o uso do Canal de São Sebastião, como área portuária e comercial, remonta ao século XV, e mesmo antes da invasão europeia o canal já era utilizado pelos povos indígenas presentes na região como um ponto estratégico de abrigo.

Em 26 de outubro de 1934, a União estabelece parceria com o Governo do Estado de SP para construção e exploração comercial dessa zona portuária. Em virtude destas boas características geográficas, o Governo do Estado de SP inicia em 1936 as obras e, em 1955, o Porto de São Sebastião foi inaugurado oficialmente. E aproveitando-se da construção do Porto, a Petrobras inicia em 1961 a construção de um terminal petrolífero na mesma localidade (Teixeira, 2012). E, por fim, a conclusão do asfaltamento da BR 101 (Rodovia Rio Santos) vai completar as infraestruturas necessárias para fomentar o desenvolvimento capitalista na região.

Segundo Teixeira, apesar de o Canal apresentar características importantes para o desenvolvimento da atividade portuária, em contrapartida, a serra do Mar apresenta características geográficas e geológicas que dificultam a construção de uma malha rodoviária adequada para escoamento de mercadorias desembarcadas no Porto de São Sebastião. Até então, em virtude desse obstáculo, o Porto nunca recebeu volumes expressivos de mercadorias. Esse grande obstáculo só seria superado com o Projeto de Ampliação - Plano Integrado Porto-Cidade, que previa entre outras coisas a ampliação do Porto de São Sebastião, e a duplicação da rodovia dos Tamoios e criação de um corretor ligando o final dessa rodovia ao porto de São Sebastião.

A administração do Porto, a partir de 1989 passou a ser de responsabilidade da DERSA – Desenvolvimento Rodoviário S.A., até 2007 quando foi criada a Companhia Docas de São Sebastião, atualmente a responsável legal do Porto de São Sebastião.

3.4. O Terminal Almirante Barroso (TEBAR)

Segundo Cunha (2003), foi a vinda da Petrobrás para São Sebastião que fomentou a melhoria da Rodovia dos Tamoios, que liga a região ao Vale do Paraíba, consolidou o fornecimento de energia elétrica, trouxe bancos e empregos modernos, e inaugurou o processo migratório de trabalhadores do norte de Minas Gerais para a região.

Com exceção das movimentações de petróleo e derivados, o porto nunca embarcou ou desembarcou volumes expressivos de cargas. (Teixeira, 2012, p. 85)

Essas localidades não apresentam nenhum traço de atividade industrial até a construção do Terminal Almirante Barroso (TEBAR), na década de 1960. Segundo Adams (2000), até a primeira metade do século XX, com exceção de Santos, todas as demais localidades do litoral paulista viviam um cenário de estagnação econômica, uma baixa ocupação pulverizada, em oposição à região do Planalto.

Adams (2000a) destaca que, com exceção do porto de Santos e de algumas áreas reduzidas onde se desenvolveu uma economia agrícola, o litoral paulista parecia estagnado, sem fontes econômicas próprias, financeiramente deficitário e demograficamente desfalcado, em oposição à ocupação do planalto. (Teixeira, 2012, p. 85)

Na década de 1960, iniciava-se a exploração de petróleo em alto mar (*offshore*), nesse primeiro momento em camadas de Pós-Sal. Em 1968, é realizada a primeira perfuração no Campo de Guaricema, em Sergipe. A partir dessa experiência a Petrobras vai desenvolvendo cada vez mais sua tecnologia para exploração de petróleo em águas profundas, até as primeiras descobertas no Campo de Roncador, na Bacia de Campos, já na década de 1970.

Durante esse período, o TEBAR desempenhou um importante papel de descarga de petróleo bruto e distribuição através de oleodutos para as quatro refinarias presentes no Estado de São Paulo, sendo considerado o maior terminal petrolífero do país (Teixeira, 2012). Na década de 1970, a Petrobras já batia recordes de produção de petróleo e foi desenvolvendo paulatinamente uma tecnologia cada vez mais avançada de perfuração e exploração de petróleo em águas profundas.

Segundo Cunha (2003), é com o início da operação do TEBAR em 1968, que a região se consolida como um importante polo de fornecimento energético, e se insere no contexto de vilarejos pacatos a oferta de bancos e empregos diferentes das práticas tradicionalmente no território até então. Além disso, pelo fato de a mão de obra local não atender às necessidades impostas pelos novos empreendimentos de infraestrutura, inicia-se um processo de “importação” de mão de obra, principalmente da região Norte de Minas Gerais, para abastecer os canteiros de obra da construção dos terminais marítimos.

Os estudos demográficos acerca da região indicam que a é a partir de 1970 que a região passa a vivenciar um processo acelerado de crescimento demográfico. Segundo Teixeira (2012), as populações rurais foram drasticamente reduzidas. Estudos que analisaram esse movimento migratório indicam que, em Ubatuba, mais de 50,91% não eram nascidos em região. Já em Caraguatatuba, São Sebastião e Ilhabela, nesse mesmo período, os índices de não nascidos no município oscilava entre 55 e 65%. Outro dado interessante sobre a região é que nesse período a taxa de migração para esses municípios era seis vezes maior que a taxa de emigração da região. Esses Complexos Industriais geram não apenas o adensamento demográfico como também novos fluxos e redistribuem as populações nos territórios, canalizando movimentos externos e internos das populações.

Segundo Teixeira (2012), até 2012, em decorrência a existência do TEBAR e da Unidade de Tratamento de Gás de Caraguatatuba (UTGCA), a região era o principal destino de navios petroleiros do país, sendo também cortada por um emaranhado de dutos submersos que transportam gás das plataformas marítimas até a UTGCA.

3.4.1. Vazamentos de Óleo no Canal de São Sebastião

O impacto mais evidente da cadeia de petróleo e gás é o relacionado aos vazamentos de óleo. O petróleo está presente no subsolo do nosso planeta, e pode ser extraído a partir da perfuração de rochas. A contaminação por petróleo pode ocorrer tanto em ambientes terrestres quanto marítimos e, nesse segundo caso, é um dos poluentes mais fáceis de serem visualizados a olho nu. A partir do derramamento de óleo decorrente do transporte de petróleo são formadas extensas manchas negras, que através das marés acabam chegando aos litorais de diferentes partes do planeta. Além dos grandes vazamentos que já aconteceram e podem acontecer, a contaminação por hidrocarbonetos (HPA) pode ocorrer também através de vazamentos ou afundamentos de plataformas

marítimas de exploração de petróleo, limpezas de tanques no mar e troca de óleo em motores de embarcações sem infraestrutura adequada. Além disso, vazamentos de óleo acontecem em ambientes terrestres decorrentes de veículos, vazamentos em postos de gasolina, oleodutos etc., que alcançam os rios e o mar através da ação das chuvas ou por contaminação dos solos (Santos, s/d).

Poucos seres vivos resistem à contaminação por HPA. Os HPAs de maior massa molecular são viscosos e aderem ao corpo de pássaros e mamíferos marinhos, assim como aos costões rochosos. A ingestão por organismos marinhos provoca inúmeros danos à vida desses organismos. Além desses impactos, o derramamento de óleo causa sérios danos à atividade turística nas regiões litorâneas e impossibilita a atividade pesqueira – o que na região representa uma importante economia local. Ubatuba, por exemplo, possui a segunda maior frota pesqueira do Estado de São Paulo.

Os hidrocarbonetos são poluentes orgânicos que podem gerar ações mutagênicas e tumorais em sistemas biológicos. Durante processos naturais é possível ocorrer poluição por esses hidrocarbonetos, principalmente a partir de fenômenos naturais ligados ao calor e à pressão, como incêndios florestais, queima de combustível fóssil etc. Porém a maior parte das emissões se dá a partir do processo industrial, entre elas a indústria petroquímica. O transporte desse poluente no ambiente se dá pela atmosfera, podendo ser dispersado em forma sólida ou líquida, sobre os sistemas terrestre e/ou aquáticos. Quanto maior o número de anéis de benzeno, mais pesado o óleo se apresenta, o que o torna menos solúvel. Em decorrência dos danos que podem causar em organismos vivos, o rastreamento de poluentes por hidrocarbonetos é amplamente realizado na maior parte dos programas de monitoramento ambiental (Meire, 2007).

O petróleo é considerado uma carga perigosa e seu transporte e manuseio são atividades que oferecem risco ambiental, isto é, há possibilidade de ocorrerem danos materiais e humanos, enfermidades ou até morte, resultante da exposição de pessoas, animais ou vegetais a agentes ou condições ambientais perigosas (SERPA, 1999).

A liberação acidental lança, aproximadamente, 400.000 ton./ano de óleo sendo que 70% dos casos ocorrem durante as operações de carga e descarga dos petroleiros nos portos e terminais (IPIECA, 1991).

Segundo POFFO, os principais vazamentos de óleo no litoral brasileiro (1974-2000) aconteceram no Canal de São Sebastião:

Fonte	Data	Local	Vol. vaz (m ³)
N/T Takimiyia Maru	ago/1974	São Sebastião (SP)	6.000
N/T Tarik Ibn Ziyad	mar/1975	Baía de Guanabara (RJ)	6.000
N/T Brazilian Marina	jan/1978	São Sebastião (SP)	6.000
Oleoduto S. Sebastião-Cubatão	nov/1983	Bertioga (SP)	2.500
Barcaça abastecedora	set/1984	Santos (SP)	450
N/T Marina	mar/1985	São Sebastião (SP)	2.000
Oleoduto S. Sebastião-Cubatão	mai/1988	São Sebastião (SP)	1.000
Oleoduto S. Sebastião-Cubatão	ago/1989	São Sebastião (SP)	350
N/T Penelope	mai/1991	São Sebastião (SP)	280
N/T Theomana	set/1991	Bacia de Campos (RJ)	2.150
Oleoduto S. Sebastião-Cubatão	mai/1994	São Sebastião (SP)	2.700
N/M Smyrni	jul/1998	Santos (SP)	40
N/T Maruim	ago/1998	São Sebastião (SP)	15
Oleoduto REDUC- Ilha d'Água	jan/2000	Baía de Guanabara (RJ)	1.300

Fonte: Poffo, 1996

Segundo Teixeira (2012) o Canal de São Sebastião é um dos locais de maior incidência de vazamento acidental envolvendo derramamento de produtos químicos, principalmente petróleo. Com a exploração das plataformas do Pré-Sal, estima-se um crescimento de 2.140%, o número de embarcações no Canal entre 2008 e 2035.

Entre 1974 e 2009, em São Paulo, 64% dos vazamentos de óleo ocorreram em São Sebastião, envolvendo transporte de petróleo bruto dos navios plataforma para os dutos do Tebar. De todos os vazamentos de óleo ocorridos na região, 84% dos derramamentos de óleo estão relacionado com a indústria de Petróleo e Gás (Poffo, 2002).

Importante lembrar que a instalação do Terminal se dá antes da aprovação da Resolução CONAMA 237/1997 que instituiu o Licenciamento Ambiental. Sendo assim, para a instalação desse empreendimento na região não foram realizados Estudos de Impacto Ambiental nem tampouco foram impostas condições para seu funcionamento.

3.5. A pavimentação da rodovia Rio Santos

Abirached aponta também que as populações caiçaras residentes no litoral de São Paulo não tinham tido preocupação em documentar suas posses. A partir da década de 1970, com o início do turismo e intensificação da especulação imobiliária, essas populações foram submetidas a ameaças, violência, coerções, a partir de meios físicos, econômicos, morais e judiciais. (2011)

Como a gente é classe baixa, eles começaram a fazer pressão pra ver se a gente saía daqui. Pra ficar com a terra. A pressão é do rico. Por que eles quer isso aqui pra eles. (José Luiz Leite, CAPIA, 2021)

Siqueira (2019) enfatiza ainda que as populações caiçaras dependem da terra e do acesso ao mar para reprodução de seu modo de vida. Os produtos que extrai tanto do mar quanto da terra e da mata, são essenciais para sua sobrevivência.

Eu creio que por volta de 1976 veio a BR, a Rio Santos, que era a tão esperada estrada. Eu ouvia os antigos falarem: quando será que essa estrada vai chegar? Quando que essa estrada vem? E aí veio a tal da BR. (Laura de Jesus Braga, Capia, 2021)

Segundo Siqueira, o traçado da Rodovia era considerado segredo de Estado, como forma de evitar a especulação imobiliária. No entanto, os militares que sabiam do “segredo” foram os primeiros a arrematarem grandes áreas ao longo do trecho por onde passaria a rodovia. Boa parte dos territórios foram adquiridos por Carlos Lacerda – então governador do estado da Guanabara. Na divisa entre Ubatuba e Caraguatatuba encontra-se a comunidade da Tabatinga. Os títulos de propriedade do condomínio de alta padrão, que espremeram a comunidade no canto da praia, estavam em nome de Delfim Neto. (Siqueira, 2019)

O homem que construiu essa estrada pra gente falou: a estrada pra vocês tá pronta! Pra transportar a mandioca de vocês, a farinha, a banana, ...O que vocês tiver. Só que atrás dessa estrada vem uma tempestade. Só que a gente era tão simples que não perguntamos que tempestade que era. (Roberto Braga, CAPIA, 2021)

Inúmeras comunidades tiveram seus territórios tradicionais ocupados através da compra, grilagem, invasão e inúmeros outros artifícios utilizados como mecanismos de expulsão dessas populações, principalmente as que ocupavam as regiões próximas a praia.

Siqueira ainda aponta que com a rodovia o modo de vida caiçara irá sofrer profundas mudanças. Os poderes do capital passam a desejar esses territórios com uma natureza tão exuberante. Essas populações passam a ser enganadas em transações comerciais que não compreendem, já que seu modo de vida ancestral se dava a partir de trocas reais, fora do mercado, sem saber direito o valor do dinheiro. O caiçara, a partir do momento em que passa a se sentir expulso de seu próprio território, passa a vender suas terras por quantias irrisórias, já que se sente indefeso diante de um poder que não tem como enfrentar.

Além da perda do território, a região passa a vivenciar problemas sociais típicos de regiões que passam por processos de crescimento econômico acelerado.

Em 1979, o Juiz de Direito da comarca de São Sebastião, que também é Juiz de Menores, Manoel de Lima Júnior, denunciava em pleno Ano Internacional da Criança que a idade média das prostitutas dessa cidade variavam de 12 a 16 anos. Muitas dessas ‘damas da noite’ não tinham tido sua primeira menstruação e grande parte das adolescentes e crianças viviam antes com seus familiares nas praias da região. Agora elas não tinham mais onde morar, pois as praias não mais lhe pertenciam. (SIQUEIRA, p. 21, 2019)

O êxodo rural ocorreu de maneira intensa, mas logo as comunidades caiçaras foram percebendo que nesse movimento, ao adentrarem os espaços urbanos, todo conhecimento ancestral que possuíam de seu território e de suas práticas tradicionais eram tidos como saberes primitivos, sem valor no mercado de trabalho. Conseqüentemente essas populações passam a receber o que existia de pior: a favela, a periferia, a marginalização (Siqueira, 2019).

O modo de vida caiçara, baseado na extração e no uso de recursos naturais, com suas práticas que não compatibilizavam com o tempo do trabalho da sociedade ocidental capitalista, fazia com que o caiçara fosse compreendido como um ser vadio, preguiçoso e indolente. O processo de expropriação territorial vivido pelos tupinambás e tupiniquins no início do século XVI, passa a ser revivido na região, agora pelas populações caiçaras e quilombolas que ocupam esses territórios (Siqueira, 2019).

3.6. A especulação imobiliária

A construção das rodovias na região, que passam cortando os territórios tradicionalmente ocupados pelas populações locais, se constitui em infraestrutura fundamental para o que se pretendia para a região: o desenvolvimento das atividades

turísticas, o desenvolvimento da indústria de petróleo e o fortalecimento da atividades portuária. Esses três principais empreendimentos vão se fortalecendo com o passar do tempo e se desdobrando em outros empreendimentos. Os impactos oriundos desse conjunto de atividades são sentidos pelas comunidades tradicionais de forma gradativa ao longo dos anos, interferindo na manutenção de suas práticas tradicionais, que permaneceram nesses territórios após a decadência do ciclo econômico anterior vivido na região, ligado à produção de cana de açúcar e aguardente.

Isso se deu de maneiras distintas nos quatro municípios compreendidos por este estudo. Para além das rodovias, as comunidades que estavam mais próximas das novas infraestruturas instaladas ligadas a indústria de Petróleo e as instalações portuárias sofreram de forma ainda mais perversa que as comunidades que se encontravam mais distante, formando “distintas” populações caiçaras, que ao longo desse litoral se diferenciam, mas que mesmo as que sofreram os impactos mais intensos ainda preservam costumes e elementos que caracterizam o seu modo de vida caiçara.

Foram inúmeros os artifícios utilizados pelos empreendedores imobiliários para expropriarem os territórios tradicionais, principalmente as beiras de praia, áreas bastante cobçadas e território fundamental para a reprodução do modo de vida caiçara.

Um dos casos relatados por Siqueira é o de Eulália Lara de Oliveira, caiçara de Toque-toque pequeno, na costa sul de São Sebastião, que possuía um pequeno bar na beira da praia, nos anos de 1978 e 79. Nesse período a construtora Albuquerque Takaoka transformou o território da comunidade em um grande empreendimento imobiliário, pressionando o governo de Paulo Maluf a fazer com que o asfalto chegasse da estrada São Sebastião-Bertioga.

Mãe de três filhos, o marido trabalhador do DER com salário mínimo, o fator fundamental da sobrevivência fundamental da família era mesmo o barzinho. Um bar que estava justamente no terreno mais importante para os planos da Albuquerque Takaoka. Grande parte dos caiçaras já tinha saído de Toque-toque, ou cedido a frente para a praiaa turistas que construíram mansões. Eulália e o velho Silvestre Marcelino de Matos seriam os últimos a sair. (...)

Com Eulália foi usado um recurso muito comum nesse litoral de São Paulo: as pressões indiretas que fazem com que o caiçara seja obrigado a permutar ou vender sua posse. (...)

Para que Eulália cedesse à proposta de troca de sua área em frente ao mar por outra no interior da praia, o administrador da Albuquerque Takaoka em Toque-toque Pequeno, um sargento reformado da Marinha do Brasil, conhecido na praia como Capitão, abriu também outro bar, de propriedade da empresa. Podendo apresentar preços muito mais

baixos que os oferecidos por Eulália – já que esses bares funcionam também como pequenos armazéns -, o Capitão também proibiu que funcionários da empresa se abastecessem em qualquer outro estabelecimento que não o seu. Sem outra alternativa, Eulália quase fecha o bar, acabando por aceitar a troca. (...)

Toque-toque pequeno mais se assemelha a uma cidade fortificada da Idade Média, cercada por altos muros de pedra que protegem valiosíssimas propriedades numa praia em que o caçara não tem mais vez. (Siqueira, p. 22-24, 2019)

3.7. A sobreposição de Unidades de Conservação aos territórios tradicionais

Assim como a especulação imobiliária, outro desdobramento relacionado à construção das rodovias foram a criação de Unidades de Conservação sobrepostas aos territórios tradicionalmente ocupados por comunidades locais há gerações.

Eles sobrevoaram de helicóptero, viram que tinham uma mata linda, maravilhosa, densa. Aí eles resolveram tombar. Não trouxeram nenhum tipo de educação ambiental, né, chegaram simplesmente dizendo que agora era do estado, e que a comunidade não teria mais direito sob suas terras. E que a gente teria que sair. O Parque então veio na intenção de tirar todo mundo, e deixar só a mata. Não teria morador. (Laura de Jesus Braga, Quilombo da Fazenda, CAPIA, 2021)

Com a finalidade de “conservar” os recursos naturais, foram impostas inúmeras UCs, que se sobrepuseram a diversos territórios tradicionais. Essas UCs auxiliaram no controle frente à especulação imobiliária e à grilagem de terras, no entanto, proibiram que os(as) moradores(as) tradicionais, que já residiam na região, realizassem práticas que até então eram comuns no seu dia-a-dia, reproduzindo seu modo de vida. O modo de vida dessas populações era totalmente dependente do uso dos recursos naturais presentes na região e, com a instalação dessas UCs, as comunidades da região tiveram seu modo de vida criminalizado iniciando um processo de expulsão de seu território ou permanência em sistema de “liberdade assistida”.

O João Evangelista, que era chamado como João Melo não sei porque, ele chegou dizendo pro meu pai que tinha uma casa ali, dizendo que o Parque veio para preservar o costume do caçara. Ou seja, a tradição caçara. Só que o Parque veio acabando com nosso costume. (Maximiano Soares, Camburi, CAPIA, 2021)

As imposições estabelecidas foram tão violentas quanto a sua chegada e permanência no território das comunidades. Casas foram demolidas sem indenizações, roças embargadas, ferramentas de caça e pesca confiscados, autuações ambientais, que no seu conjunto foram construindo um processo forçado de expulsão territorial. Com suas principais práticas de subsistências proibidas, os/as moradores/as dessas comunidades foram buscando novas formas de sobrevivência, às vezes mantendo suas expressões culturais, às vezes rompendo-as ou transformando-as.

Porque no ano 70, lá detrás da mesa dele ele declarou Parque. Camburi, Parque na Fazenda, no sertão da Picinguaba e daí por diante. Mas ele não foi ver lá, que esse povo tá desde 1700 nessas comunidades. Tem gente lá. Então ele não podia declarar Parque. (Antonio dos Santos, Quilombo da Caçandoca, CAPIA, 2021)

O Litoral Norte Paulista possui a maior parte do seu território de Mata Atlântica ainda preservada. Juntamente com o Vale do Ribeira, a região litorânea possui a maior superfície de Mata Atlântica contínua. Atualmente, restam apenas 7% de Mata Atlântica ainda preservada em relação ao que existia no início do processo de colonização portuguesa (Diegues, 2007).

Segundo Diegues (2007), esse movimento conservacionista inicia-se na década de 1960, com a criação das primeiras áreas protegidas nessas regiões litorâneas, tendo sido apoiado por organizações da sociedade civil (OSC), cientistas, movimentos e associações locais. Um marco dessa mobilização foi a criação da Estação Ecológica Juréia-Itatins, como forma de se impedir a construção de uma usina nuclear e de projetos imobiliários. De início, esse modelo norte americano propunha que fossem reservadas grandes áreas de beleza natural e cênica para que as populações urbanas estressadas pelo modo de vida imposto pelo mundo capitalista pudessem desfrutar da natureza, do mundo selvagem. Um segundo movimento propunha que grupos humanos eram uma ameaça ao meio natural, sendo assim era incompatível a presença de pessoas dentro dessas áreas de conservação ambiental. O ser humano, nessas concepções, é compreendido como separado da natureza. Na década de 1960, um novo grupo de cientistas, ligados em sua maioria às ciências biológicas, iniciam proposições afirmando a importância da preservação da natureza independente da contribuição que essa preservação poderia trazer aos seres humanos.

Eu me criei comendo feijão comprado na cidade? Não. Comendo biscoito, pão. Pão? Era raridade. Biscoito era raridade. Levantava tava o prato na mesa de batata, um biju, era farinha, era paçoca de banana, inhame cozido, o cará espinho feito paçoca ou não. Isso não tá tendo mais na nossa mesa. Exatamente porque? Da chegada do Parque. (Maximiano Soares, Camburi, CAPIA, 2021)

É a partir dessa noção de conservação da biodiversidade que começam a ser criadas as UCs no território, que vão atingir de maneira direta o modo de vida das comunidades tradicionais da região. As principais UCs criadas nesse período foram:

- Parque Estadual da Ilhabela (PEIB): criado em 1977, abrange 80% do território insular, além de outras ilhas vizinhas como Búzios e Vitória. É uma área que também faz parte do tombamento do Conselho de Defesa do Patrimônio Histórico, Arqueológico, Artístico e Turístico do estado de SP (Condephaat), de 1985. Uma unidade de conservação de proteção integral, que se sobrepõe a inúmeros territórios tradicionais. Criado pelo decreto nº 9.414/1977, é administrado pela Fundação Florestal do Estado de SP (FF).

- Parque Nacional da Bocaina (PNSB): criado pelo Decreto 68.172/1971, com 134 mil hectares e diminuído para 104 mil hectares pelo Decreto 70.694/1972, situado no Estado do Rio de Janeiro, nos municípios de Angra dos Reis e Paraty; e no estado de São Paulo, abrangendo São José do Barreiro, Areia, Cunha e litoral norte de São Paulo (Ubatuba) (DIEGUES, 2007). É administrado pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

- Parque Estadual da Serra do Mar (PESM): criado em 1977, incorporou diversas reservas estaduais já existentes. Possui 315.390 hectares, cobrindo diversos municípios litorâneos paulistas. Compreende a maior área de floresta de Mata Atlântica, formando um dos últimos bancos genéticos da flora e da fauna do Estado de São Paulo. É formado por diferentes núcleos, estando no Litoral Norte os núcleos: Picinguaba, Caraguatatuba e São Sebastião.

No território ainda se sobrepõem outras UCs com menor extensão, mas que são consideradas de grande importância para a proteção da biodiversidade, como a Área de Proteção da Biodiversidade de Boissucanga (São Sebastião), o Costão do Navio (São Sebastião), Parque Estadual da Ilha Anchieta (Ubatuba), entre outras. (Diegues, 2007). Segundo Teixeira (2012), a maior parte dos territórios com alta biodiversidade está inserido em áreas de proteção ambiental, que ocupam cerca de 80% do território.

Hoje a gente tem canoa – como vocês podem ver aqui – mas a gente não pode sair pro mar pescar. Eles não permitem. E se por acaso a gente sair com a canoa e voltar, e tiver peixe, os vigilantes tiver passando eles tomam. Porque eles entendem que a pesca não foi feita na área que hoje é autorizada a pescar. (Laura de Jesus Braga, Quilombo da Fazenda, CAPIA, 2021)

Embora anteriormente alguns(as) cientistas já apresentassem noções distintas dessas concepções conservacionistas, é apenas na década de 1980 que, também nos EUA, começam a aparecer teorias que consideravam a conservação da biodiversidade com o manejo e a gestão dos recursos presentes em um determinado ambiente (DIEGUES, 2007).

A constituição desse tipo de Unidade de Conservação sobreposta a territórios nos quais habitavam populações tradicionais, que tinham no cerne do seu modo de vida o uso dos recursos naturais, geraram e geram inúmeros conflitos. Esses conflitos se intensificam a partir do momento em que essas comunidades tradicionais impactadas por essas UCs começam a se organizar e a resistir para permanecer no território.

A partir de 1985, diversos estudiosos ao redor do mundo começam a questionar essa compreensão conservacionista da biodiversidade.

A maioria deles centrou sua análise na inadequação do conceito de *wilderness* [natureza selvagem], enquanto natureza selvagem não domesticada presente na base da ideia de áreas protegidas desabitadas e na inadequação da visão das relações entre as comunidades indígenas tradicionais e seu território e uso dos recursos naturais. Eles partem da constatação de que muitas dessas áreas habitadas por populações tradicionais tinham se conservado *florestadas e com alta biodiversidade* pela ação manejadora ligada ao modo de vida dessas comunidades que, com a criação das áreas protegidas, passaram a estar sujeitas à expulsão. (Diegues, 1999, p. 6)

Esses novos olhares surgem a partir da percepção da falência de modelo de UC, e do ponto de vista ético constata-se a injustiça de expulsar grupos étnicos que vivem nessas áreas há tantas gerações e que preservaram esses territórios que passado algum tempo foram transformados em UCs graças a seu estado de preservação ambiental. A partir daí percebe-se que o manejo e a gestão desses territórios estão organicamente ligados ao modo de vida de um determinado grupo.

Porque não tem a política pública! Fazemos de conta. o Meio Ambiente vem e diz: Você não pode isso! Você não pode aquilo! Mas ele não

chega assim: Você não pode isso! Mas isso você pode. (Antonio dos Santos, Quilombo da Caçandoca, CAPIA, 2021)

Atualmente esses territórios abrigam diversas comunidades tradicionais que descendem de populações indígenas, africanas e europeias. Esses grupos, herdeiros de uma rica trajetória cultural, se miscigenaram, construindo modos de vida intimamente ligado ao uso dos recursos presentes no meio ambiente. A alimentação, a produção de utensílios e ferramentas, a construção das moradias, todo seu modo de vida era resultado de sua relação estabelecida com a natureza, produzindo um universo de saberes e fazeres relacionados ao meio em que estavam inseridos.

Porque eles tiraram esse direito nosso?!? Porque a gente é nascido da terra! Nós não vamos lá botar uma rede pra encher caminhão de peixe. Nós vamos por uma rede pra por na mesa. (...) Esse poder nosso tiraram. (Roberto Braga, Quilombo da Fazenda, CAPIA, 2021)

Com a rodovia, essas comunidades vão sendo obrigadas a abandonar seu modo de vida e migrar para outras atividades relacionadas às novas dinâmicas econômicas impostas à região: o turismo e as atividades portuárias e industriais ligadas a indústria de petróleo. Além dessas atividades em si, cada uma delas demanda um universo de serviços relacionados para garantir o seu pleno funcionamento. Um novo modo de vida individualista, competitivo, desagregador passa a ser imposto por diferentes formas. Com o aumento da atividade industrial na região, existe uma grande tendência em que esse cenário se fortaleça podendo inclusive destruir de vez esses territórios tradicionais, seja de maneira direta ou indireta.

A doença é isso aí. Você ter a terra, a comunidade ter a terra e não pode trabalhar. Você tem o direito de ‘estudar’ seu filho, como nós ‘estudemos’. Os nossos netos não estão ‘estudando’. É uma perda total. Porque nós podia tá passando pros nossos netos, pros nossos sobrinhos, aquela vivência que nós vivemos, ‘estudemos’, pescando, trabalhando na roça, produzindo, e tamo impedido disso. (Antonio dos Santos, Quilombo da Caçandoca, CAPIA, 2021)

3.8. Complexo da Indústria de Petróleo e Gás no Litoral Norte

Desde a chegada do Terminal Almirante Barroso em São Sebastião, esse complexo industrial passa a se fazer fisicamente presente no território. Segundo Teixeira

(2012), em decorrência do terminal o Canal possui a trágica estatística de ser o principal destino de navios petroleiros do país.

Em 1953, o então presidente Getúlio Vargas, cria a empresa estatal de economia mista Petrobras S.A. para administrar os mercados nacionais de hidrocarbonetos, sob o slogan “O Petróleo é nosso”. Em 1968, é realizada a primeira descoberta de petróleo em águas profundas (*offshore*), no campo de Guaricema, em Sergipe. Nesse mesmo ano iniciam-se as primeiras perfurações na Bacia de Campo, que iria ser responsável pela maior parte da produção nacional até as descobertas das jazidas de Pré-Sal. Essa produção caracterizava-se pela exploração em camadas de Pós Sal. Em 1979, a empresa quebra um recorde de perfuração a quase 2000 m de profundidade, desenvolvendo uma tecnologia e uma expertise cada vez mais avançada em perfuração em águas profundas. Tal acúmulo de conhecimento permitiu em primeiro lugar a descoberta do Campo de Mexilhão, principal campo de gás não associado do País, com reservas totais de 49 bilhões de m³ de gás natural (TEIXEIRA, 2012).

Foi a partir desse desenvolvimento tecnológico que, em 2003, foi descoberto no Campo de Mexilhão o principal campo de gás não associado do país. Além do Terminal de carga e descarga de petróleo bruto localizado no município de São Sebastião, em Caraguatatuba – cidade vizinha – foi instalada uma Unidade de Tratamento de Gás (UTGCA). Além da UTGCA, uma rede de gasodutos foi construída no território marítimo e terrestre da região, interligando essa plataforma com a UTGCA. Em 2007, é descoberto a maior jazida de óleo e gás natural no Campo de Tupi, Pólo do Pré-Sal, na Bacia de Santos. Em 2010, a Petrobras atinge o lugar de 3ª maior empresa de energia do mundo (Teixeira, 2012).

Essa descoberta novamente coloca a região com um foco prioritário de desenvolvimento. Até então, 50% da produção nacional de gás não associado era realizada na Bolívia. A Petrobras era detentora do direito de exploração do gás em solo boliviano. Com a ascensão de Evo Morales e sua política de nacionalização das empresas estrangeiras que exploravam recursos em seu país, a Petrobras percebe sua fonte de recurso como ameaçada. Com isso, a descoberta de Mexilhão veio em um momento muito oportuno, tornando-se prioridade nacional, com prazos curtos para início de sua exploração já que a soberania nacional energética estava ameaçada. (Teixeira, 2012).

A UTGCA começou a ser construída em 2007, após dois anos de licenciamento ambiental. Instalou-se no interior da antiga Fazenda Serramar. Além do campo de

Mexilhão, nos campos do Pré-sal o gás encontra-se associado ao petróleo bruto, o que fez com que aumentasse o volume de gás tratados na UTGCA.

O empreendimento foi dividido em diferentes licenciamentos e produziu inúmeros impactos para sua instalação e operação. O gasoduto que interliga o Campo de Mexilhão à UTGCA passa entre duas ilhas localizadas em mar aberto, onde residem comunidades tradicionais que vivem exclusivamente da pesca artesanal. Os impactos vão desde a sua instalação, quando os/as pescadores/as foram restringidos/as de pescar na área de instalação do gasoduto, até queixas de levantamento de sedimentos, ruídos das tubulações que por sua vez espantam o pescado e estragam petrechos de pesca. Além disso, com a instalação da UTGCA, em extensa planície de Caraguatatuba até então predominantemente rural, fez com que fosse alterado o Plano Diretor daquela área, e ao lado do empreendimento foi construído um Shopping Center. Além dos impactos da próprio a instalação e operação desses empreendimentos, somam-se inúmeros impactos decorrentes das condicionantes impostas pelo IBAMA no processo nos processos de licenciamento ambiental.

Por conta da restrição à pesca durante o processo de instalação do Gasoduto (GASMEX), o IBAMA impôs à Petrobras o Programa de Ação Participativa para a Pesca (PAPP), uma condicionante de compensação, em que cada comunidade pesqueira poderia solicitar um projeto estruturante para reparação dos prejuízos causados pelo período de interrupção da pesca naquela região. Reformas de embarcação foram realizadas com materiais inapropriados, estruturas físicas (entrepostos de pesca, ranchos, etc.) foram construídos em locais inadequados para essas atividades realizadas nas comunidades, associações de pesca foram formalizadas e hoje algumas delas se encontram irregulares perante os órgãos públicos, já que não foi realizado um acompanhamento e formação para gestão dessas instituições. Sendo assim, além dos impactos oriundos dos próprios empreendimentos, somam-se a eles impactos das ações que deveriam diminuir, monitorar e compensar os impactos decorrentes do empreendimento.

3.9. A descoberta do Pré-Sal e a ampliação dos Complexos Industriais na região

O Pré-Sal brasileiro foi descoberto em 2005. Em 2007 foi confirmada a viabilidade para exploração das maiores reservas de hidrocarboneto encontradas no país até então, e uma das 3 maiores reservas encontradas até hoje em todo o planeta. Os reservatórios possuem uma extensão de 800 km de comprimento e 200 km de largura,

entre 2.000 e 3.000 m de profundidade e situados de 50 a 450 km de distância da costa brasileira, aproximadamente a 300 km do litoral norte paulista.

Em linhas gerais, a produção nos poços do pré-sal é desenvolvida por navios-plataforma que possuem no convés uma unidade de tratamento para separar o petróleo do gás natural. Depois de separado do gás natural, o petróleo é armazenado nos tanques dos navios-plataforma e periodicamente transferido para um navio aliviador⁵⁶. O gás é escoado através de uma malha de dutos submarinos que interligam os navios-plataforma do Polo Pré-sal, ao Poço de Tupi e este à Plataforma de Mexilhão que movimenta sua produção através do GASMEX (Gasoduto Marinho de Mexilhão) até a UTGCA, onde todo o gás do Polo é tratado e seus produtos encaminhados ao mercado consumidor. (Teixeira, 2012, p. 110)

As descobertas do pré-sal trouxeram grandes expectativas para o país, tanto no que diz respeito ao tamanho das reservas de petróleo bruto de boa qualidade, quanto pela autonomia nacional para a produção de gás natural. Somando-se ao complexo portuário e à expansão do complexo rodoviário realizado para funcionamento dos demais complexos, a região do litoral norte paulista adquiriu um novo lugar no cenário geopolítico nacional. Tais empreendimentos possuem a capacidade de modificação dos potenciais econômicos de uma região. Para além disso, tais empreendimentos modificam completamente os regramentos locais e regionais, incidem diretamente nas territorialidades. Nas demais localidades onde esses complexos industriais se instalaram, provocaram transformações profundas nos modos de vida presentes até então. Tais modos de vida representam outras formas de ser e estar no planeta, sendo estes guardiões de saberes e práticas que utilizam os recursos naturais de formas distintas da sociedade moderna ocidental. Sendo assim, é fundamental refletir sobre as ferramentas de controle de instalação desses grandes empreendimentos, pensar em mecanismos para controle durante as renovações de licenças e sobre os programas impostos como condições para instalação e operação desses empreendimentos.

4. Licenciamento Ambiental de Megaempreendimentos e os desafios para Gestão de territórios tradicionais frente a esses empreendimentos

Segundo Teixeira 2012, Megaprojetos são grandes empreendimentos de infraestrutura com orçamentos superiores a 1 bilhão de dólares e com capacidade substancial de geração de impactos sociais, ambientais e econômicos, atraindo grande atenção popular. Megaempreendimentos demandam mega-investimentos. Para seu funcionamento, são necessárias uma série de outras infraestruturas presentes, o que indiretamente privilegia financeiramente os municípios que recebem essas instalações. Porém, seus altos investimentos demonstram o porte desses projetos, que passam a interferir no cotidiano do território e nas territorialidades nele presentes.

Segundo dados da Secretaria de Meio Ambiente de SP de 2010, até 2025 é estimada a aplicação de recursos diretos e indiretos, em toda o conjunto de empreendimentos presentes nesse complexo industrial, na ordem de R\$ 209 bilhões em todo o litoral paulista.

Exclusivamente nos projetos vinculados ao LNP [Litoral Norte Paulista] são esperados mais de 53 bilhões de Reais. Comparativamente, o Produto Interno Bruto – PIB somado dos quatro municípios da região aproximou-se de R\$ 5,4 bilhões em 2009, sendo que 63% destes (R\$ 3,04 bilhões) são relativos à produção de riquezas do município de São Sebastião, devido principalmente, à presença do Porto e do TEBAR em seus limites (Teixeira, p. 82, 2012).

Fundamental lembrar que esses megaprojetos são construídos a partir de programas nacionais de aceleração econômica que determinam as áreas prioritárias de investimentos onde serão concentrados esses aportes financeiros. O Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), por meio do Decreto Federal nº 6.025/2007, estabeleceu um conjunto de medidas para garantir o crescimento econômico, sendo uma de suas prioridades a realização de projetos portuários e a expansão das malhas rodoviárias pelo país (TEIXEIRA, 2012).

Embora de alguma forma esses megaempreendimentos dialoguem com demandas locais, ao que tudo indica eles se relacionam mais às demandas prioritárias existentes em caráter nacional do que às demandas locais. São obras de infraestrutura, mas não dialogam com as demandas de infraestruturas das populações locais. Muito pelo contrário, ainda

contribuem para uma intensificação no uso das habitualmente precárias infraestruturas já existentes nos municípios. Elas atendem às demandas energéticas e logísticas do país.

Sendo assim, embora favoreçam a economia nacional, geram sérios problemas sociais, culturais e ambientais para os moradores da região, como a poluição das águas, a pressão sobre os recursos naturais, o aumento demográfico, as modificações das vocações econômicas dos locais, a pressão sobre os territórios tradicionais, a intensificação da especulação imobiliária, etc.

Nos Estudos de Impacto Ambiental esses problemas sociais são apontados, porém o argumento a favor do investimento supera o dos problemas causados, tendo como justificativa que o empreendimento compensa, em decorrência da introdução de montantes financeiros e resposta às demandas nacionais necessárias ao desenvolvimento do capital.

4.1. Histórico e funcionamento do Licenciamento Ambiental

Conforme apontado no capítulo anterior, foi na década de 1950 que se inicia a construção das infraestruturas necessárias para a instalação terminal petrolífero de São Sebastião (TEBAR). Durante o regime militar, são construídas as infraestruturas necessárias para o funcionamento dessa indústria, tais como rodovias, terminais, oleodutos e píeres de atracação. Até o início dos anos 1980, todos esses empreendimentos foram aprovados sem passar por um processo de licenciamento ambiental. A partir dos anos 1980, começam a ser construídas ferramentas em que tanto o Estado quanto a sociedade passam a ter maior possibilidade de controle sobre os empreendimentos.

Essas conquistas surgem de demandas ambientalistas e de pressões da sociedade civil, com apoio de movimentos de esquerda – pós ditadura militar –, já que inúmeras regiões do país começam a evidenciar os estragos que o “progresso” trouxe. Tais contestações se voltam também para os mecanismos decisórios que envolvem os processos de tomadas de decisão, que até então levavam em consideração apenas aspectos tecnicistas, impostos à sociedade pelos atores econômicos e políticos hegemônicos (Monié, 2015).

Uma primeira conquista importante no processo de controle social dos processos de licenciamento se deu com a aprovação da Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), sancionada a partir da Lei no 6.938, de 1981, importante marco legal nessa

trajetória. Duas grandes inovações passam a integrar o arcabouço jurídico que orienta o uso do solo: uma visão integrada dos elementos da natureza e a possibilidade de participação social nas decisões referentes à gestão socioambiental dos territórios.

A Constituição Federal de 1988 ratifica os preceitos da PNMA, estabelecendo a necessidade de participação da sociedade nos processos referentes à gestão do território.

Com isso, grandes empreendimentos - por sua capacidade de provocar profundas alterações nos locais onde se instalam – passam a estar sujeitos a dois instrumentos da Política Nacional de Meio Ambiente: Avaliação de Impacto Ambiental (AIA) e o Licenciamento Ambiental. (Teixeira, 2012)

O Licenciamento ambiental é instituído a partir da Resolução CONAMA 237/1997. Segundo esta Resolução, o Licenciamento Ambiental é:

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

É a partir dessa resolução que o Licenciamento Ambiental se institui como atribuição única do Estado. Apenas ao órgão público cabe a autorização para instalação e funcionamento de qualquer empreendimento causador de degradação do meio ambiente. Por meio de um estudo prévio realizado pelo empreendedor, a empresa aponta as características de seu empreendimento e os impactos efetivos e potenciais, bem como as ações que pretende realizar para monitorar, mitigar ou compensar os impactos. Cabe ao órgão ambiental a avaliação desse estudo, e a imposição das condicionantes para instalação e operação dos empreendimentos (Mendonça, 2012).

Para esses empreendimentos, segundo artigo 225, §10, IV, da Constituição Federal, é exigido estudo prévio de impacto ambiental para instalação do empreendimento ou atividade potencialmente degradadora. As diretrizes e a regulamentação do processo do licenciamento estão previstas na Lei nº 6.938/81 e nas Resoluções do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) nº 001/86 e nº 237/97 (PÓLIS, 2016).

Também com essa Resolução o Licenciamento Ambiental passa a ter um rito para aprovação de grandes empreendimentos. O rito do Licenciamento se dá a partir de diferentes etapas:

- Pré Licenciamento: durante essa etapa o empreendedor solicita ao órgão ambiental a Licença Prévia apresentando suas intenções. A partir daí o órgão ambiental formula um Termo de Referência contendo as Diretrizes para a Elaboração do Estudo de Impacto Ambiental e do Relatório de Impacto Ambiental (EIA/Rima), sendo o EIA um documento mais denso e o Rima uma síntese do EIA. Embora os dois documentos sejam públicos, o Rima é um material solicitado para facilitar a compreensão do empreendimento pela Sociedade e instituições que de alguma forma se relacionam com o empreendimento. Sendo assim, a formulação do TR se dá a partir do diálogo do órgão ambiental e o empreendedor.

- Licenciamento: a partir do diagnóstico realizado pelo EIA são estabelecidas as condicionantes, que terão como finalidade mitigar, compensar e monitorar os impactos decorrentes do empreendimento. As condicionantes podem ser impostas em todas as fases do licenciamento: Licença Prévia (LP), Licença de Instalação (LI) e Licença de Operação (LO), bem como na renovação das LOs. É durante a fase do Licenciamento Ambiental que acontecem as Audiências Públicas (AP), quando o empreendimento é apresentado para a sociedade bem como os programas que foram pensados como condicionantes obrigatórias relacionadas aos impactos previstos no EIA para o empreendimento. A AP não possui um caráter deliberativo, seja um espaço voltado para apresentação do empreendimento e escuta de dúvidas, críticas etc, por parte da sociedade.

- Condicionantes: são obrigações determinadas ao empreendedor, quando o órgão licenciador seja ele federal (Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Renováveis – IBAMA) ou estadual (no caso de São Paulo, a Companhia Ambiental do Estado de SP – CETESB) vê necessidade. As condicionantes são condições para manutenção de qualquer umas das licenças, fazendo com que o descumprimento delas possa ocasionar além de multas financeiras, a interrupção dos estudos, instalação ou mesmo funcionamento do empreendimento.

- Compensação Ambiental: tem como propósito compensar financeiramente os impactos causados em Unidades de Conservação (UCs). Instituída pelo Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), desde o ano 2000, empreendimento de impacto significativo, que necessitem da elaboração de EIA/Rima, devem destinar recursos para

a criação ou manutenção de UCs tanto no raio de impacto do empreendimento quanto de UCs de proteção integral em qualquer parte do território. A destinação desses recursos, segundo o SNUC, deveria ser definida com a participação da sociedade.

- Pós Licenciamento: espaço de diálogo fundamental para governança dos territórios impactados por grandes empreendimentos. São constituídos por representante dos diversos atores que coexistem no território e devem contar também com a participação das instituições públicas que se relacionam na gestão socioambiental de um território. É uma etapa fundamental no controle social desses empreendimentos, pois a partir desse diálogo pretende-se ampliar o monitoramento do cumprimento das condicionantes e compensações e a identificação das necessidades de aprimoramento do processo de licenciamento, sendo fundamental garantir o fomento e fortalecimento desses espaços de diálogo em regiões impactadas por megaempreendimentos. (Pólis, 2016)

Embora o Licenciamento Ambiental seja uma conquista - já que houve diversos avanços com relação à gestão do uso do território realizada no passado - ainda apresenta inúmeros desafios para se garantir uma gestão realmente democrática, com participação efetiva da sociedade civil. Além disso ele é apenas uma ferramenta, entre outras que coexistem na gestão socioambiental dos territórios. Sendo o território um espaço de disputa entre diferentes atores, que produzem diversos conflitos de uso e possuem condições econômicas bastante desiguais, como garantir uma gestão democrática e que respeite o modo de vida das populações tradicionais?

Vivemos um momento político no país bastante hostil às políticas ambientais. Nos últimos anos, inúmeras foram as tentativas para se limitar ou extinguir o Licenciamento Ambiental. Desde 2012 tramitam no Congresso Nacional medidas de alteração da Constituição Federal que caminham no sentido de enfraquecer e anular os avanços obtidos com o Licenciamento Ambiental. Sendo assim, não se pretende contribuir com esse trabalho com essa narrativa que pretende aniquilar e/ou enfraquecer medidas de proteção socioambiental, e sim, contribuir na reflexão de pontos sensíveis dentro do Licenciamento, no sentido de contribuir com o aperfeiçoamento das estratégias para o enfrentamento de megaempreendimentos que impactam nos territórios tradicionais.

É dentro desse contexto que os espaços de tomada de decisão relacionados à gestão do território se tornam locais estratégicos das disputas geopolíticas estabelecidas nos diferentes territórios. A melhor compreensão de sua forma de atuação é fundamental

para se pensar em estratégias que de fato consigam atingir os objetivos de controle social desses empreendimentos no território.

4.2. A complexidade dos Empreendimentos de Petróleo e Gás e os desafios colocados para proteção e controle dos territórios tradicionais frente a esses empreendimentos

Segundo Entrevistado Servidor Ibama B, os Megaempreendimentos possuem tipologias muito distintas. Cada uma dessas tipologias apresenta características bem próprias. E quando falamos desse Complexo Industrial presente no território, nos referimos à exploração de Petróleo e Gás *offshore*, que consiste na perfuração em águas profundas para extração de petróleo bruto e gás, a partir de navios plataformas flutuantes em alto mar.

Os grandes empreendimentos impactam aqui e na Suécia. Há de se entender que é um fenômeno a ser analisado. Grandes empreendimentos, que eu chamo de megaprojetos, são um instrumento de transformação da sociedade. De novo, para o bem ou para o mal. Para o bem ou para o mal, porque a sociedade se transforma mesmo. Transformação não é necessariamente um termo ruim. Um termo que por si só deve ser pejorativo, mas é. Para comércio local e serviços ele tem um olhar. Mas para comunidades tradicionais que se estabeleceram centenariamente sobre bases tradicionais, como os caiçaras - com uma relação cultural muito enraizada -, é certamente um fenômeno que deve ser estudado, avaliado, entendido e trabalhado. (Servidor B, 2022)

Fundamental frisar a especificidade desse tipo de Complexo Industrial, já que demanda inúmeras infraestruturas e prestação de serviços distintos para garantir seu funcionamento.

Licenciamento Ambiental tem uma natureza complexa. Primeiro que ele é uma avaliação de efeitos. Efeitos de Grandes Empreendimentos sobre o meio. E sobre vários meios: biótico, físico e socioeconômico. (...) Aí você tem características muito específicas de cada tipo de Licenciamento. A Indústria de Petróleo e Gás, assim como outras, tem particularidades muito específicas, que a segrega – digamos assim – muito de outros tipos de abordagem. Outra coisa é que a gente está falando de *Off Shore*. Tudo que a gente está falando é muito específico. Exploração de Petróleo em terra já é outro universo. (Entrevistado Servidor B Ibama, novembro, 2022)

O termo impacto é empregado como a capacidade que um determinado projeto ou projetos possui de provocar transformações sociais e ambientais, com diversos níveis de

interação entre si numa determinada região. O meio ambiente e as populações que o habitam não possuem fronteiras espaciais e temporais estabelecidas de forma estanque. Sendo assim, é fundamental a construção de ferramentas que permitam uma análise de impactos socioambientais realizada de maneira integrada.

Segundo Teixeira, as primeiras tentativas de se pensar os impactos de megaempreendimentos de forma integrada surge nos Estado Unidos em 1969. A experiência norte americana foi aos poucos influenciando a política ambiental em diferentes países. Em 1981, com a criação do Licenciamento Ambiental no Brasil, essa proposta de Avaliação de Impacto Ambiental é incorporada à legislação, no entanto, a Avaliação de Impacto Ambiental não necessariamente está integrada ao Licenciamento Ambiental. Existem diversas falhas na forma como essa ferramenta foi incorporada no licenciamento brasileiro, mas é fundamental apontar que ela institui a necessidade de avaliação das propriedades cumulativa e sinérgicas dos megaempreendimentos, compreendendo os efeitos cumulativos como a soma de impactos de diversos projetos e efeitos sinérgicos como a potencialização de impactos, provenientes de diferentes projetos que incidem sobre uma região (2012).

Segundo a resolução 01/86 do CONAMA,

(...) qualquer alteração das propriedades físicas, químicas e biológicas do meio ambiente, causada por qualquer forma de matéria ou energia resultante das atividades humanas que, direta ou indiretamente, afetam: I - a saúde, a segurança e o bem-estar da população; II - as atividades sociais e econômicas; III - a biota; IV - as condições estéticas e sanitárias do meio ambiente; V - a qualidade dos recursos ambientais (CONAMA, 1986).

4.2.1. Fragmentação dos processos de licenciamento ambiental:

Um primeiro ponto importante torna complexa a situação diz respeito que tais Complexos Industriais se caracterizam por processos de licenciamento distintos, além de uma série de prestações de serviços potencialmente impactantes que não passam por licenciamento ambiental. Funcionam enquanto uma cadeia produtiva que envolve diferentes empresas nas diferentes etapas da produção. Em cada umas dessas etapas são produzidos impactos diferentes, mas que no cotidiano das comunidades que se encontram no raio de impacto desses empreendimentos incidem em seu modo de vida de forma integral.

A partir disso se amplia a quantidade de impactos indiretos de uma determinada atividade. Diretamente a atividade de exploração e produção de petróleo em alto mar (*Off Shore*) gera inúmeros impactos diretos – o que “facilita” para o órgão ambiental impor compensações – mas gera centenas de impactos indiretos que não estão relacionados diretamente com a atividade que está sendo licenciada.

No caso do transporte por navios, ele tem outra característica: possui uma dificuldade de relação - por parte dessa ferramenta, a avaliação de impacto ambiental - baseia-se na relação de causa e efeito entre o transporte e o impacto na comunidade. A gente vive dessa identificação: da relação de causa e efeito. Então, quando você corta uma árvore em um processo, por exemplo, pelo licenciamento de uma rodovia ou de uma UTGCA [Unidade de tratamento de Gás de Caraguatatuba], há uma necessidade de supressão de vegetação para uma atividade. Você tem essa relação de causa efeito imediata. E a avaliação de impacto ambiental ela consegue ser eficiente, portanto, ela percebe o impacto disso: você cortou uma árvore, plante 10, plante 50, plante 20, plante outras espécies. Ela tem uma relação de causa e efeito, e uma matemática simplificada. Quando você trata de efeitos indiretos. E por mais que a gente entenda, os técnicos têm como base a avaliação de impacto ambiental. O impacto daquela atividade na vida da comunidade tradicional, a gente tem dificuldade de fazer essa correlação e, portanto, carecemos de ferramentas de contabilidade. Ela fica no indireto. Essa exploração é feita a 300km da costa. Em média. As rotas, a gente mapeia as rotas e a gente não consegue, mesmo que ela cruze uma área de pesca – que a gente conseguiu mapear ao longo do tempo, do Etapa 1 pra cá a gente conseguiu evoluir muito na nossa capacidade de diagnóstico – para entender onde são as áreas de pesca e como essas atividades estão afetando elas. (Entrevista Servidor Ibama B, Novembro, 2022)

Segundo a Lei 6.938/81, Resolução CONAMA 237/97; LC 140/2011, é permitido que um empreendedor desmembre um grande projeto em diversos licenciamentos ambientais “independentes”, o que faz com que esses projetos sejam apresentados aos órgãos ambientais e a população de maneira segregada.

4.2.2. Divisão de Competências e o licenciamento das diversas etapas de produção de Petróleo e Gás

Segundo Entrevistado Servidor Ibama A, a divisão de competências foi instituída pela Lei Complementar 140/2011 que define o que é atribuição da União e dos Estados e Municípios. Além disso, essa divisão se dá a partir da tipologia de cada empreendimento. E é a partir dessa divisão que se define o que é atribuição da União realizar o

licenciamento das atividades de exploração e produção que são realizadas em alto mar, portanto é realizado pelo Ibama. As fases exploratórias envolvem as atividades de prospecção sísmicas e as atividades de perfuração exploratória. E depois de constatada a existência de petróleo e determinado local, realizados os testes de viabilidade do campo, inicia-se a fase de produção que envolve testes que duram geralmente seis meses e a instalação de navios plataforma e gasodutos.

Já o transporte para escoamento da produção, que consiste em navios aliviadores que pegam a produção nos navios plataformas e levam para os Terminais de descarga de petróleo bruto, é de atribuição também da União, porém é realizado por outra coordenação e não passa por processo de licenciamento ambiental, e sim por autorização ambiental.

A atividade de transporte de petróleo bruto é regulamentada pela IBAMA, tendo como legislação orientadora a Instrução Normativa Nº 5, DE 9 DE MAIO DE 2012 (IBAMA). Essa IN propõe o procedimento necessário para autorização ambiental, do transporte marítimo e interestadual, terrestre ou fluvial, de produtos potencialmente poluidores. Segundo o § 1º dessa Instrução:

§ 1º O Sistema Nacional de Transporte de Produtos Perigosos deverá ser um sistema automatizado, interativo e simplificado de atendimento à distância e de informação, com preenchimento de formulários eletrônicos via Internet.

É uma autorização para transporte de produto perigoso. Ele é um ato declaratório porque o navio ele é considerado empreendimento não licenciável, digamos assim, e ele tem uma série de regramentos de navegação, de salvaguarda da vida humana e controle de poluição que ele tem que adotar normas ISO. Tem uma série de NORMAM [Normas da Autoridade Marítima – Marinha do Brasil] nacionais que têm que ser implementadas, então ele tem, dizer que ele não tem regramento, não é verdade. Dizer que essa autorização, por exemplo, isentaria de medidas de controle? Também não é verdade. Ele tem uma série de protocolos, bem rígidos, digamos assim, que ele tem que seguir. E eu, confesso, que eu não sei se licenciar cada embarcação traria esse resultado que a gente gostaria de ver, uma redução do risco e uma garantia, redução da poluição e uma garantia de mitigação de risco. (...) O fato é que essa não é também uma falha normativa nacional, é assim que o mundo trabalha. Tem outros portos no mundo, que tem movimentações muito maiores do que a nossa e também têm impactos sobre comunidades tradicionais, biota e físico. Mas eles também atuam assim. E talvez usem de outros instrumentos, mais adequados para fazer essa redução de riscos. Esse controle de poluição, por exemplo. Eu sei que no litoral americano, o Porto da Califórnia, ele tem uma área *buffer* que os navios, quando se aproximam dessa área, entram nessa área. Eles têm que ter alteração de combustível, redução de velocidade, além das normas de navegação Internacional que eles devem obedecer. Então

eles exigem. Aí você tem como um zoneamento econômico ecológico e, a partir do momento que ele está dentro daquela área, ele tem que seguir uma série de outros protocolos. Essa seria uma medida mais eficiente do que licenciá-los, incluir esses navios na rota de navegação, com as ferramentas que a gente tem, não conseguiríamos melhorar muito esses processos (Entrevista Servidor B, 2022).

Segundo Entrevistado Servidor do Ibama A, a Lei Complementar n.º 140/2011 também regula essa atividade, instituindo que o transporte de produtos potencialmente poluidores não precisa passar por Licenciamento Ambiental, e sim por autorização ambiental. Além disso, é atribuição de outras Coordenação no Ibama a emissão dessas autorizações (Servidor A, 2022).

Autorização para transporte de produtos perigosos, não é baseado em avaliação de impacto ambiental – como é o licenciamento ambiental -, não requer elaboração de estudo de impacto ambiental, realização de audiências públicas. É uma autorização para trânsito desses produtos perigosos, assim como ocorre em terra. Nas rodovias também, quando um caminhão está transportando algum produto perigoso, seja relacionado ao petróleo ou outro produto químico, também é exigido que esse caminhão tenha essa autorização. (Entrevistado Servidor A, 2022)

Nos processos de licenciamento ambiental das fases de exploração e produção, o órgão ambiental consegue exigir que as empresas estimem a intensidade do tráfego de embarcações decorrentes das atividades de transporte.

Porém, a partir da Divisão de Competências instituída pela Lei Complementar, é possível apenas incluir nos licenciamentos as atividades de apoio aos navios plataforma. Já as atividades de escoamento da produção e os impactos decorrentes dela não são possíveis de serem incluídos nesses processos.

A gente geralmente solicita que a empresa apresente o número de embarcações de apoio que vão ser utilizados e cada vez mais a gente está pedindo informações e monitorando também esses navios aliviadores, mas são tratados a nível de informação e transparência pública, não como objeto específico do licenciamento. (...) Isso a gente não tem competência pra fazer (Entrevistado Servidor A, 2022).

No Brasil, o primeiro grave episódio ocorreu com o navio *Takimyia Maru* (1974), no Canal de São Sebastião, Litoral Norte de São Paulo, com 6.000 ton vazadas, embora o primeiro registro oficial seja o do *Brazilian Marina* (1978), mesmo local, mesmo volume. O petróleo é considerado uma carga perigosa e seu transporte e manuseio são

atividades que oferecem risco ambiental, isto é, há possibilidade de ocorrerem danos materiais e humanos, enfermidades ou até morte, resultante da exposição de pessoas, animais ou vegetais a agentes ou condições ambientais perigosas (SERPA, 1999)

Segundo Poffo (1996), entre os diversos vazamentos de óleo que ocorreram no canal de São Sebastião (SP), 70% dos casos tiveram como fonte poluidora os navios petroleiros. O transporte de petróleo bruto é a principal atividade causadora de vazamentos de óleo. Além dos vazamentos, essa atividade provoca outros impactos que incidem de maneira direta no cotidiano das comunidades tradicionais e pesqueiras da região, causando: aumento do tráfego de embarcações, fundeamento de embarcações nas entradas do canal de Sebastião e, conseqüentemente, no território pesqueiro das comunidades de Ilhabela e São Sebastião, ruído de embarcações, lixo industrial lançado ao mar, entre outros.

Sendo assim, é fundamental também a construção de mecanismos de controle social dessa atividade, que acontece de forma intensa no território, principalmente por parte das comunidades pesqueiras e/ou tradicionais que sofrem cotidianamente com os impactos decorrentes da poluição das águas, sonora e visual decorrente das atividades de transporte de petróleo bruto.

4.2.3. Diversas empresas operam dentro da Cadeia Produtiva

Outro ponto complexo é que a atividade de transporte realizada por esses navios aliviadores envolve diversas outras empresas diferentes das empresas que realizam a atividade de produção.

O Licenciamento Ambiental é uma ferramenta com funções compartilhadas entre o órgão licenciador e o requerente da licença. E ali tem uma imputação de responsabilidade. O órgão licenciador ele determina exigências a serem cumpridas pela empresa licenciada. E dessa forma o órgão licenciador não tem condições de imputar para a empresa operadora daquela atividade que está sendo licenciada, uma responsabilidade que ela não é a responsável, objetiva e judicialmente. Então o Porto [de São Sebastião], por exemplo, ele é administrado pela Companhia Docas, que é o titular daquele licenciamento. Então aquele processo vai abarcar os terminais, toda infraestrutura que está contida ali na área portuária, o canal de chegada dos navios, processo de dragagem, que tudo isso é responsabilidade da Companhia Docas. Agora, os navios que chegam ali para utilizar o Porto – evidentemente

uma coisa está associada a outra – mas em termos do funcionamento do licenciamento ambiental, o navio tem outro responsável. Tem um dono esse navio, ele é de uma outra empresa, que está ali a partir de um serviço prestado de logística. (Entrevistado Servidor A, 2022)

4.2.4. Divisão dos Licenciamentos entre órgãos federais e estaduais

E, por fim, outra questão que se impõe nos processos de licenciamento ambiental da Cadeira produtiva de Petróleo e Gás é que algumas infraestruturas e atividades são licenciadas/autorizadas pelos órgãos ambientais estaduais. Segundo Entrevistado Servidor B, o TEBAR é o maior terminal petrolífero do Brasil, e um dos maiores do hemisfério Sul. Sua construção é anterior à Lei do Licenciamento Ambiental e o órgão ambiental responsável pela condução de seu processo foi a Companhia Ambiental do Estado de SP (CETESB). Conforme já mencionado, o terminal é responsável direto ou indiretamente pelos vazamentos de óleo que ocorreram no Canal de São Sebastião, sendo este o local de maior incidência de vazamentos em toda a costa brasileira.

A lei complementar 140/2011, ela estabeleceu que esse tipo de empreendimento pelo seu porte, posição, ele deve ser licenciado no âmbito federal, portanto, pelo Ibama, mas essa mesma norma, sua regulamentação ela permite que seja delegado, quando for tecnicamente justificado, para o órgão estadual conduzir esse licenciamento. O TEBAR é da década de [19]60, instalação do TEBAR é de [19]63, [19]64, não me lembro bem, mas a sua operação é anterior, inclusive da existência dessas infraestruturas. Daí ele, logo em [19]68, quando a CETESB foi criada, em [19]70 – também não me lembro bem -, assim que ela foi criada ela já passou a licenciar o TEBAR. Então até a edição do decreto regulamentador da lei complementar era a CETESB quem licenciava. Em 2012 ou 2014, a LO [Licença de Operação] estava vencendo. O decreto estabelecia que esses terminais, quando houvesse renovação da licença, e estes terminais estivessem sendo licenciados pelo ente devido – digamos assim, aquele que foi regulamentado pelo decreto -, essa titularidade então passaria do Estado para a União ou da União para o Estado. O Ibama licenciava muitos terminais também fora da competência regulamentada pela lei complementar. E nessa análise que foi feita, foi entendido que o a CETESB tinha capacidade de continuar licenciando o TEBAR, inclusive maior do que a nossa, e faz um trabalho de alta qualidade, tecnicamente não há o que falar (Entrevistado Servidor B, 2022).

Grande parte do petróleo extraído no Pré-Sal destina-se à exportação para refino em outros países. Sendo assim, a operação *Ship to Ship* – que consiste na transferência de óleo de um navio aliviador para outro - é fundamental para realizar esse tipo de negociação. Dado que a operação não é segura para ser realizada em águas abertas, os

canais abrigados são pontos estratégicos para a realização dessas operações. Em 2019, por exemplo, a Cetesb autorizou a realização dessa atividade no Canal de São Sebastião. Essa perigosa atividade, proibida na maior parte dos países, foi autorizada sem realização de qualquer estudo de impacto ambiental, consulta pública e condicionantes para mitigarem os impactos decorrentes dessa atividade.

É esse procedimento, por exemplo, pegando como exemplo o *Ship do Ship*. Ele tem uma regulamentação bastante incipiente, porque a regulamentação que existe hoje é basicamente uma normativa do Ibama que fala de *Off Shore*. Ele fala da prática de transferência de cargas entre navios em alto mar. Quando é atracado em ambiente interno, abrigado, essa norma não se presta. Para um empreendimento já licenciado, não cabe uma nova, um novo EIA [Estudo de Impacto Ambiental]. Normativamente falando. Foge muito da competência específica dos técnicos, até do próprio órgão. O órgão executa a norma. Quanto mais exigente for a norma, maior é a capacidade do órgão de exigir do empreendedor. Mas a gente vive aquele dilema, o ente público só pode fazer o que a norma deixa. E o ente privado pode fazer tudo que a norma não proíbe. E aí, quando você coloca essas duas forças na mesa: o cara tem o direito de fazer essa transferência de carga. A tristeza do mundo que a gente vive, e esse é o mundo – não sendo derrotista, nem pessimista – esse é o mundo: os direitos de quem tem mais são muito maiores que os direitos de quem tem menos. (...) Se o cara tá lá, ele tem licença de operação, ele está regular, está cumprindo seus compromissos e ele tem nas vontades dele, essa possibilidade, essa necessidade de fazer transferência de cargas entre embarcações e, ele vai adotar todas as recomendações nacionais e internacionais para executá-la, não tem, não temos instrumentos para dizer não (Servidor B, 2022).

Embora a legislação brasileira preconize a necessidade de estudos dos efeitos sinérgicos – potencialização de impactos em decorrência de diferentes empreendimentos em uma mesma região - e cumulativos - impactos de um conjunto de empreendimentos - desse complexo, isso nem sempre acontece, ou quando ocorre acontece de forma tardia ou pouco efetiva (Teixeira, 2012).

O parcelamento desses empreendimentos em pequenas etapas, a complexidade da cadeia produtiva como um todo, as diferentes empresas que operam o mecanismo como um todo, são pontos sensíveis ao controle da sociedade civil sobre esses grandes empreendimentos. Portanto, é fundamental que as comunidades compreendam melhor o funcionamento dessa ferramenta de controle, conhecendo tanto as potencialidades dessa ferramenta como suas debilidades.

4.3. O Controle social dos empreendimentos de Petróleo e Gás

Segundo Mendonça e Serrão (2012) a expressão “controle social” passa a fazer parte da agenda dos movimentos progressistas no final do período militar e se fortalece durante o processo de redemocratização. No bojo dos protestos por liberdades democráticas, surgem os “novos direitos”, que reuniam pautas que envolviam o direito de minorias especialmente mulheres, negros, indígenas, crianças, adolescentes, portadores de deficiência e a proteção de patrimônios culturais e ambientais. Paulatinamente vão se organizando movimentos para cobrança de que o governo se comprometesse com a proteção e a conservação ambiental e com a democratização nas decisões referentes à gestão dos territórios. A lei do Licenciamento Ambiental surge nesse contexto de exigências (Mendonça e Serrão, 2012).

Para além do Licenciamento Ambiental, diversas outras ferramentas jurídicas foram sendo construídas ao longo dos anos para favorecer o controle sobre os territórios, principalmente quando se tratar de ocupações existentes que remetem a populações que ocupam esses locais de forma ancestral e possuem características étnica e culturais diferenciadas. Nesse sentido, importantes decretos, legislações, tratados, convenções vão sendo construído e/ou ratificados pelo Brasil que respaldam e fortalecem a participação das comunidades tradicionais nesses processos.

4.3.1. Instrumentos jurídicos que fortalecem os territórios tradicionais

Entre os instrumentos jurídicos podemos destacar a Convenção 169 – Organização Internacional do Trabalho (OIT), criada em 1989, do qual o Brasil foi signatário em 2004. Ao ratificar a convenção, os governos deverão, segundo o artigo 5º, agir para que sejam “reconhecidos e protegidos os valores e práticas sociais, culturais, religiosas e espirituais próprios dos povos mencionados”. Além disso, a Convenção institui, entre outras coisas, a obrigatoriedade de o poder público realizar a Consulta Livre, Prévia, Informada e de Boa-Fé, no caso da instalação de grandes empreendimentos que impactem áreas onde habitam povos culturalmente diferenciados. Essa convenção preconiza que

“medidas especiais necessárias deverão ser adotadas para salvaguardar as pessoas, instituições, bens, trabalho, culturas e meios ambiente desses povos.(...) Os governos deverão consultar

os povos interessados, por meio de procedimentos adequados e, em particular, de suas instituições representativas, sempre que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente.(...) As consultas realizadas em conformidade com o previsto na presente Convenção deverão ser conduzidos de boa-fé e de uma maneira adequada às circunstâncias, no sentido de que um acordo ou consentimento em torno das medidas propostas possa ser alcançado.” (Convenção nº 169 – OIT, 2004)

No entanto, segundo o Entrevistado Servidor Ibama A, a Consulta, da forma como é proposta na Convenção, nunca foi realizada.

Eu disse que não conheço nenhum processo que foi feito a consulta, não foi feito ao meu ver da maneira que é previsto conceitualmente pelo próprio instrumento, mas os órgãos licenciadores muitas vezes - até em parceria com os empreendedores - eles tentam fazer isso de uma forma mais ou menos aceita (Servidor A, 2022).

Um primeiro ponto que dificulta a realização da Consulta está relacionado ao fato de o Governo Brasileiro ter ratificado a Convenção, mas não ter regulamentado essa lei. Sendo assim, não existe um procedimento formalizado de como esse processo de consulta deve ocorrer, quem deve conduzi-lo (órgão licenciador? Empresa?), e outros tantos pontos que devem ser debatidos e formalizados para que esses procedimentos sejam praticados.

Outra questão que dificulta a realização da Consulta, no caso dos processos de licenciamento ambiental de exploração e produção de Petróleo *Off shore*, é que os impactos que incidem sobre as comunidades culturalmente diferenciadas são indiretos.

E, no nosso caso, o impacto sobre as comunidades indígenas e tradicionais que teriam direito à consulta, ela é um impacto indireto. É o navio aliviador que presta serviço ali na atividade. É uma distribuição de *royalties* gera uma especulação imobiliária, que gera uma pressão no território, tudo isso são impactos indireto, é diferente de você fazer a barragem de um rio, que o rio é utilizado para uma comunidade ribeirinha, ali é um impacto direto (Servidor A, 2022).

No entanto, ainda segundo o Entrevistado A, mesmo na construção da Hidrelétrica de Belo Monte, que impactava diretamente diversas comunidades indígenas, a consulta não foi realizada.

Outros decretos importantes que fortalecem a participação das comunidades nos processos de licenciamento ambiental são o decreto nº 6.040/2007, que instituiu a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, que tem como principal objetivo

“promover o desenvolvimento sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, com ênfase no reconhecimento, fortalecimento e garantia dos seus direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais, com respeito e valorização à sua identidade, suas formas de organização e suas instituições”. (Decreto no 6.040/2007)

Em todo o empreendimento de impacto socioambiental, a participação das comunidades que se encontram na área de impacto do empreendimento é fundamental. Após definida a instalação de um empreendimento, as comunidades afetadas devem participar tanto no processo de definição das condições para instalação dos empreendimentos quanto no monitoramento e controle sobre sua execução (Polis, 2016).

4.3.2. Participação das Comunidades tradicionais nos processos relacionados a gestão dos territórios

4.3.2.1. Diferentes instrumentos de gestão socioambiental

Um primeiro ponto importante a se destacar relacionado à participação das comunidades na gestão socioambiental do território é que o Licenciamento Ambiental é apenas uma das ferramentas de gestão socioambiental existentes no território. Outros instrumentos de ordenamento territorial se sobrepõem ao Licenciamento, tais como Planos de Manejos de Unidades de Conservação presentes nos territórios, o Zoneamento Ecológico Econômico, o Gerenciamento Costeiro, os Planos Diretores dos Municípios, Tombamentos patrimoniais, históricos e paisagísticos, etc.

A Política Ambiental não consegue ser feita apenas por um único instrumento. O Licenciamento Ambiental não consegue dar conta de todas essas demandas. Então no caso, trazendo os exemplos do Porto e das embarcações, que não fazem parte do mesmo Licenciamento, os navios passam por exemplo por um outro instrumento que são as autorizações. Mas além disso deveria haver um zoneamento da área costeira. A Política Nacional de Meio Ambiente prevê o instrumento do zoneamento ambiental - Zoneamento ecológico Econômico – que

deveria existir ali na região (Entrevistado Servidor IBAMA A, Novembro, 2022).

Sendo assim, além de um olhar crítico sobre os processos de licenciamento ambiental, é fundamental que - enquanto estratégia de enfrentamento -, sejam observados esses demais instrumentos, verificando de que forma eles regulam essas atividades e como é possível a realização de mudanças e complementações nessas ferramentas para conseguir alcançar as arestas que não são possíveis de serem alcançadas pelo licenciamento ambiental.

4.4. Controle social dos empreendimentos nas fases de Pré Licenciamento, Licenciamento e Pós Licenciamento

4.4.1. Termo de Referência

Um outro momento importante de participação nos casos de licenciamento ambiental envolvendo a indústrias de Petróleo e Gas é a participação das comunidades durante a formulação do Termo de Referência (TR), que acontece durante a fase de pré-licenciamento e deve ser realizada a partir de um amplo diálogo com a sociedade. Segundo o Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: Licenciamento Ambiental, o TR é o documento em que o órgão ambiental responsável pelo licenciamento define as diretrizes para elaboração do EIA-Rima. Para se alcançar bons resultados como EIA é fundamental um TR bem elaborado.

Durante as mesas de debate do Observatório Litoral Sustentável foram elaboradas diversas recomendações referentes a melhorias no TR: “Definição de alternativas tecnológicas e de localização do projeto, confrontando-as com a hipótese da não implantação do empreendimento; Definição dos limites da área geográfica a ser direta e indiretamente afetada pelos impactos; Avaliação da compatibilidade do empreendimento com planos, projetos e programas governamentais, propostos e em implantação a área de influência do projeto; Elaboração de diagnóstico ambiental da área de influência do projeto, considerando os meios físico, biótico e socioeconômico; identificação e avaliação dos potenciais impactos ambientais gerados nas fases de planejamento, implantação e operação da atividade; definição das medidas mitigatórias dos impactos negativo,

avaliando a eficiência de cada uma delas; e, elaboração de programa de acompanhamento e monitoramento das medidas proposta” (Polis, 2016).

Dessa forma o diálogo se inicia antes mesmos de serem iniciados os estudos decorrentes do licenciamento do empreendimento. O empreendedor já é chamado para apresentar suas intenções desde o início e o diálogo com a sociedade civil já se inicia desde esse momento, podendo a sociedade contribuir inclusive com a construção das diretrizes orientadoras do TR.

“O TR da Etapa 2 do Pré-Sal foi previamente apresentado e discutido em instâncias participativas (por exemplo, Condial e conselho de UCs afetadas), o que foi considerado um avanço e deveria servir de exemplo para todos os próximos processos de licenciamento de grandes empreendimentos que se iniciem no Brasil. A discussão de TRs genéricos por tipologias não dispensa as reuniões públicas para discutir os TRs de cada empreendimento, mas pode agilizar o processo, restando ao processo individualizado de cada empreendimento apenas a discussão sobre suas especificidades” (Pólis, 2016, p. 40).

Outro ponto importante conquistado foi a exigência de que o TR identificasse e descrevesse os povos e comunidades tradicionais (indígenas, quilombola, caiçara, ribeirinhas, e demais grupos culturalmente diferenciados, e que se reconhecem como tais e possuem formas próprias de organização social). Tais conquistas demonstram a importância da participação qualificada e o controle social dos processos de licenciamento ambiental.

4.4.2. Audiências públicas

Durante a fase do Licenciamento Ambiental acontecem as consultas públicas. As consultas públicas estão previstas na lei do Licenciamento Ambiental, e acontecem quando o órgão ambiental julga necessário e podem ser solicitadas também pelo Ministério Público, por entidades da sociedade civil ou por um grupo de 50 ou mais cidadãos/ãs. Essa consulta deve acontecer antes da concessão da Licença Prévia do empreendimento. Embora se constituam em um importante espaço, não se constituem enquanto espaços decisórios. Além disso, a participação qualificada dos(as) participantes é ponto fundamental para que esse espaço produza contribuições que de fato consigam intervir na gestão dos territórios em questão. Em sua maioria, as audiências não absorvem os anseios e medos dos grupos sociais sob área de influência, gerando insatisfação e

desmotivação para participação nesses processos. Pouco dessas tensões acaba sendo absorvida para a análise técnica do empreendimento, deixando a responsabilidade de apontar as medidas de mitigação e compensação para os(as) técnicos(as) dos órgãos ambientais (MENDONÇA, 2012).

“O processo de licenciamento ambiental dá concretude às disputas de interesses presentes no Estado, uma vez que, ao mesmo tempo em que concede autorização para a implantação de empreendimentos, de acordo com a lógica de expansão do capital, ele também estabelece condicionantes que exigem o desenvolvimento de ações, conteúdos e processos educativos que devem dialogar com as questões que a implantação e a operação do empreendimento ensejam. É justamente a partir da contradição entre o avanço do capital sobre o território e sobre sua base natural e social e o avanço das organizações sociais e de suas lutas pela democratização da gestão ambiental que se cria a tensão necessária para que os processos educativos de caráter crítico e emancipatório sejam propostos por órgãos ambientais responsáveis pelo licenciamento” (MENDONÇA, 2012, p. 6).

Para garantir uma participação qualificada é fundamental que as comunidades sob a área de influência do empreendimento tenham acesso a uma informação de qualidade, com linguagem acessível – esses documentos normalmente primam por um linguajar técnico e acadêmico o que muitas vezes distancia as comunidades – e transparente. Fundamental que essas comunidades tenham clareza daquilo que está sendo licenciado, tendo em vista a dificuldade do órgão ambiental de incorporar questões que não estão ligadas diretamente àquilo que está sendo licenciado.

Com relação aos órgãos ambientais é fundamental que disponibilizem também todas as licenças, autorizações e respectivos ajustes e atualizações, os pareceres dos órgãos licenciador e as respectivas respostas do empreendedor, assim como as informações relacionadas ao cumprimento de condicionantes e o pagamento das compensações ambiental (Polis, 2016).

É importante que os órgãos licenciadores fomentem uma política de comunicação ligada a essa temática, permitindo que a sociedade consiga acompanhar esses processos de licenciamento. Com relação a isso, é fundamental que se desenvolva uma sensibilidade com relação aos grupos mais vulneráveis e que se pensem em estratégias de comunicação que atinjam esses grupos.

O acesso à informação é um direito garantido constitucionalmente previsto e regulamentado pela Lei nº 15.527/2011. Esse direito, que se soma a outras ferramentas jurídicas em vigor no Brasil, como a OIT nº 169 e a Política Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais, Decreto nº 6.040/2007, determinam a necessidade de realização de consultas públicas para instalação de empreendimentos que, de alguma forma, impactem sobre os territórios tradicionais e/ou as territorialidades desses grupos culturalmente diferenciados.

“O acesso às informações relacionadas aos grandes empreendimentos e a seus processos de licenciamento é condição essencial para que a sociedade possa conhecer e entender os processos de transformação territorial e participar na definição de suas estratégias, bem como acompanhar o pós-licenciamento, ou seja, os desdobramentos do processo de licenciamento” (Polis, 2016, p. 43).

No entanto, segundo avaliação dos Servidores entrevistados as Audiências Públicas devem ser fortalecidas por serem uma conquista. Embora apresentem uma série de defeitos, é o único momento formalmente instituído de consulta à população. Quando pensamos na instalação de Cubatão, um pólo industrial petroquímico realizado no meio da Mata Atlântica, que foi realizada sem nenhum tipo de consulta, vemos a importância das audiências públicas, que mesmo sendo um espaço cheio de contradições e limites, ainda é uma conquista na realização desses processos.

Sem jogar fora o bebê com a água do banho, né? Audiência pública, ela é um teatro, entendido como um teatro. (...) É um teatro, a gente acaba não sabendo dos limites, mas é o único momento formalmente instituído em toda a escala decisória, que parte, lá da política até a execução do projeto, que vai ouvir a população formalmente (Servidor B, 2022).

4.4.3. Participação apenas no nível do projeto

Outro ponto sensível diz respeito que os espaços de participação democrática da sociedade civil se dão no momento em que a maior parte das decisões já foram tomadas. As decisões referentes ao uso dos recursos energéticos são tomadas em outras instâncias e outros níveis. Quando temos uma audiência pública referente à construção de uma Unidade de Tratamento de Gás ou uma Etapa do Pré-Sal, essas são consequências de tomadas de decisões anteriores.

O licenciamento ambiental atua só no nível de projeto. A gente usa uma ferramenta que é avaliação de impacto ambiental, para analisar os efeitos desses grandes empreendimentos sobre o meio. A gente precisava de instrumentos que olhassem para o processo decisório como um todo e o processo decisório tem a lógica dele: parte da política, a política estabelece, enfim, qual vai ser a matriz energética nacional. Aí depois ele vem para o plano. O plano estabelece a lógica prioritária entre os programas que vêm na sequência. Aí o programa descreve como vão se ordenar os projetos que vêm depois. Então você tem política, plano, programa, projeto. É a matriz ambiental, o atributo ambiental, a variável ambiental só entra, a gente só avalia ele, na coavaliação de impacto ambiental no nível de projeto. Então, assim, a gente tem uma capacidade muito limitada de avaliar de fato o impacto desses grandes empreendimentos sociais e ambientais (Servidor B, 2022).

Segundo Entrevistado Sevidor B, são as decisões políticas que interferem nos territórios de forma direta. Os Estudos de Impacto Ambiental não deveriam acompanhar apenas o licenciamento ambiental dos projetos. A variável ambiental tem que estar na análise das formulações das políticas nacionais, nos planejamentos dos governos. Se existe a necessidades de construção de Portos, Hidrelétricas, quais são os locais socioambientalmente mais viáveis para isso? Nesse caso, a variável socioambiental está sendo coloca nas mesas de decisão. Ao analisar o impacto ambiental apenas no nível do projeto, a única coisa possível de se fazer é mitigar os impactos.

A Europa, o próprio Estados Unidos, Canadá. Eles atuam com esses outros instrumentos de uma forma muito mais cotidiana: avaliação ambiental estratégica, avaliação de impactos cumulativos - não como a que foi feita aqui no Litoral Norte, e no sul do Rio e Baixada Santista que a gente exigiu da Petrobras -, mas uma outra avaliação de impactos cumulativos e avaliação de impacto ambiental integrada, entre outros instrumentos, que são adotados como suporte ao processo de licenciamento. Lá, isso melhora muito, pelo menos a comunidade pode ir a uma audiência pública de uma política, de um plano de programa, de uma avaliação ambiental estratégica e dizer, por exemplo, eu não quero a matriz nuclear, eu não quero, eu não quero energia nuclear na minha matriz energética. Ele pode dizer isso é naquele momento: está certo. Porque acontece que as pessoas vão as audiências públicas falarem: “Olha, não, eu não concordo com a exploração de petróleo em alta profundidade do mar”. As pessoas dizem. Já não tem nem o que dizer pra ela: é intempestivo. Não cabe naquele momento esse tipo de questionamento. Já foi decidido e não perguntaram para ninguém. É, e é isso que é frustrante, como você disse para todo mundo, né? Principalmente pra gente ouvir isso, não ter argumento. Ela simplesmente é, burocraticamente, ignorada. (Servidor B, 2022).

4.4.4. Projetos de Educação Ambiental (PEAs)

Segundo Loureiro (2015), instituída em 1999, a Política Nacional de Educação Ambiental (PNEA), regulamenta a criação e implementação de programas de Educação Ambiental no Licenciamento Ambiental para atividades efetiva ou potencialmente poluidoras. Tais Programas devem desenvolver compreensões integradas do meio ambiente e suas múltiplas e complexas relações, articulando aspectos psicológicos, sociais, ecológicos, políticos, culturais, legais, etc. Após a instituição da PNEA, inúmeros outros dispositivos legais foram sendo construídos para balizar a execução desses projetos.

Dentro desse complexo sistema exposto acima, a Educação Ambiental Crítica pretende fortalecer os grupos impactados para participação e controle social nos processos de licenciamento ambiental, dado as contradições existentes no próprio Licenciamento Ambiental, que embora se propunha democrático, a participação efetiva das comunidades impactadas é bastante restrita.

“A educação ambiental crítica parte do princípio de que, diante das contradições explicitadas nos processos de licenciamento, quanto mais poder tem os grupos sociais em situação e vulnerabilidade aos impactos, melhor é a qualidade da participação desses grupos na busca da transformação da sua realidade, direcionando suas lutas. Ou seja, como a gestão ambiental ocorre em um campo de disputas e de correlação de forças, ela contém, em si, tais contradições e, quando estas são exploradas por aqueles que desejam inverter tal correlação, é possível produzir um processo educativo que fortalece os grupos em vulnerabilidade” (MENDONÇA, 2012, p. 6).

Como já abordado acima, é fundamental a compreensão de que a gestão ambiental dos territórios e, conseqüentemente, o Licenciamento Ambiental ocorre num contexto de extrema desigualdade social, econômica e política. Nesse contexto, o Estado assume um papel fundamental de mediação das disputas decorrentes dos diferentes usos realizados pelos atores presentes no território. Considerando essa desigualdade estrutural, o controle social deve se basear no fortalecimento - e não no esvaziamento - das instituições públicas estatais. O controle deve apontar para o fortalecimento de mecanismos democráticos, fomentando o estímulo à organização e à qualificação dos grupos sociais em situação de vulnerabilidade em um determinado território.

Eu acho mais estratégico - de novo uma avaliação técnica e pessoal minha - é investir durante toda a fase do empreendimento, durante toda a fase de operação, em estimular e fortalecer a participação ao longo do processo. Vem daí a estratégia de realização dos projetos de educação ambiental, que na perspectiva que a gente implementa, tem esse viés forte da participação social. De que resulta de uma compreensão do órgão de que a participação efetiva só ocorre principalmente em caso de grupos vulnerabilizados, com maior dificuldade de inserção em espaços de disputa e essa participação só é efetiva quando ela é organizada. E a organização não sai do dia pra noite e aí vem daí essa tentativa nossa então de através dos projetos tentar contribuir com esse fortalecimento da organização comunitária para que no próprio processo, essas demandas que poderiam vir numa audiência pública, possam vir do processo (Servidor A, 2022).

4.4.5. O Monitoramento das condicionantes no Pós Licenciamento

E por fim, um último ponto a destacar diz respeito ao acompanhamento das condicionantes. Conforme explicado acima as condicionantes são estabelecidas após análise do Estudo de Impacto Ambiental, das contribuições sugeridas a partir do EIA por instituições presentes nos territórios e pelos processos de escuta realizados pelo órgão ambiental. São estabelecidas nas fases iniciais do licenciamento ambiental, mas é fundamental que a sociedade acompanhe a realização desses projetos após a concessão das licenças. Sendo assim é fundamental que processos de monitoramento sejam estabelecidos com a participação das associações comunitárias, organizações da sociedade civil (OSC), institutos de pesquisa, universidades e movimentos sociais locais, entre outros. Nesses processos de monitoramento é fundamental que as Equipes Executoras desses projetos apresentem os resultados alcançados, as metodologias de trabalho e que sejam avaliados a eficácia desses projetos.

Isso se faz necessário pois além dos impactos diretos e indiretos decorrentes das atividades das cadeias produtivas relacionadas a esses megaempreendimentos, o território vem sentido impactos decorrentes das ações que deveriam compensar ou mitigar os impactos decorrentes dessas indústrias. Do ponto de vista das empresas cumpre-se uma obrigação formal imposta pelo Estado e a licença é concedida. No entanto, do ponto de vista das comunidades envolvidas nesses projetos são inúmeras as expectativas levantadas e quando realizadas diversas queixas são apresentadas que põem em dúvida o quanto esses projetos de fato conseguem atingir seus objetivos. Sendo assim, é

fundamental que a sociedade monitore a execução desses projetos para garantir que de fato eles alcancem os objetivos por eles propostos.

5. Conclusão

O presente estudo não tinha como intenção encontrar saídas para as problemáticas nele abordadas. A intenção da pesquisa era compreender de que forma esses Complexos Industriais se instalaram no território, como atua a cadeia produtiva desses empreendimentos e de que forma impactam sobre os territórios tradicionais. E, partindo dessa reflexão, compreender melhor os instrumentos de gestão territorial que atuam e, de alguma forma, regulam esse fenômeno contemporâneo relacionado à instalação de grandes empreendimentos em uma determinada região.

Dentre esses instrumentos de gestão territorial, a pesquisa se debruçou sobre um deles - o Licenciamento Ambiental - que está ligado mais diretamente a essas indústrias. Como apontado na introdução, essa reflexão não tem como objetivo contribuir com um discurso que deslegitima essa ferramenta, muito pelo contrário, busca compreender as fraquezas e as potencialidades desse instrumento, o entende como uma grande conquista, mas que possui limites. A percepção desses limites é fundamental para a construção das estratégias de enfrentamento e controle dos megaempreendimentos nos territórios tradicionais.

A pesquisa não conseguiu se debruçar sobre os demais instrumentos de gestão territorial que se sobrepõem no território tais como: o Gerenciamento Costeiro e o Plano de Manejo da APA Marinha do Litoral Norte. Ambos os instrumentos também impuseram regramentos ao funcionamento dessas indústrias. Essa análise é fundamental dado que esses instrumentos atuam nas áreas mais próximas do continente, onde acontecem as atividades de transporte do petróleo bruto e as movimentações de navios ligados ao porto. Uma das premissas levantadas por esse trabalho é a de que a maior parte dos impactos que incidem nos territórios tradicionais, tanto das comunidades tradicionais quanto pesqueiras, está associada principalmente às atividades de transporte do petróleo, e não propriamente as atividades de produção e extração de petróleo bruto, que acontecem em águas profundas. Talvez uma análise desses outros instrumentos traga mais luz às possibilidades de controle das atividades de transporte que acontecem no Canal de São Sebastião.

Além de aprofundar a compreensão desses outros instrumentos de gestão territorial, é fundamental aprofundar a compreensão nos processos de licenciamento ambiental relacionados ao Terminal Almirante Barroso (TEBAR) e ao Porto de São

Sebastião, pois ambos os empreendimentos são catalizadores dos fluxos de navios que chegam ao Canal.

Temos diversos casos catastróficos de grandes empreendimentos que se instalaram em determinadas regiões e que causaram danos socioambientais irreversíveis. Muitos deles, como no caso de Cubatão, foram construídos antes da existência dos instrumentos de gestão territorial. Diferentemente dessa época, contamos hoje com esses instrumentos que favorecem o controle social desses processos. Além disso, contamos hoje também com projetos socioeducativos que têm como objetivo o fortalecimento da organização das comunidades atingidas por essas indústrias.

Tais instrumentos de gestão não são perfeitos, e não conseguem realizar sozinhos a justiça socioambiental. No entanto, acredito que a compreensão de suas potencialidades e licitações é fundamental para garantir uma real participação das comunidades nesses processos.

6. Bibliografia

- ABIRACHED, Carlos Felipe de Andrade. Ordenamento Territorial e Áreas Protegidas. Dissertação de Mestrado, UNB, 2011
- BRASIL. Lei nº 6.938, de 13 de agosto de 1981. Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. Brasília. 1981.
- BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos povos e Comunidades Tradicionais. Artigo 3.
- COSTA, Cesar Augusto da, LOUREIRO, Carlos Frederico Bernardo. Educação Ambiental Crítica: contribuições à luz de Enrique Dussel e Paulo Freire. Pensamento ambientalista numa sociedade em crise, Rio Claro, SP, 2013
- DIEGUES, C. O Vale do Ribeira e Litoral de São Paulo: meio-ambiente, história e população. CENPEC, São Paulo, 2007
- _____. A pesca em Ubatuba: um estudo socioeconômico. SUDELPA, 1974.
- _____. Biodiversidade e comunidades tradicionais no Brasil. NUPAUB – USP, SP, 1999.
- FRANÇA, A. A ilha de São Sebastião: um estudo de geografia humana, in: *Boletim de Geografia*, USP, São Paulo, n. 10.
- INSTITUTO PÓLIS. Experiências das instâncias de Diálogos sobre os grandes empreendimentos: recomendações para o fortalecimento do licenciamento dos grandes empreendimentos e controle social de suas contrapartidas. São Paulo, 2016.
- LANDER, Edgar. A colonialidade do saber: eurocentrismo e ciências sociais Perspectivas latino-americanas. Colección Sur Sur, CLACSO, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2005.
- MAGALHÃES, Noa, LOUREIRO, Carlos Frederico Bernard, MACHADO, Carlos José Saldanha. Além do PEA BC: os reflexos dos projetos de educação ambiental no licenciamento de petróleo da bacia de Campos na gestão ambiental. VIII EPEA Encontro Pesquisa em Educação Ambiental, Rio de Janeiro, 2015
- MENDONÇA, Gilberto Moraes de, SERRÃO, Monica Armond. Controle Social no Licenciamento Ambiental, 2012.
- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Programa Nacional de Capacitação de Gestores Ambientais: Licenciamento Ambiental. Brasília, DF, 2009
- MONIÉ, Frederic. Análise geopolítica dos conflitos territoriais na área de influência do complexo portuário e industrial do Açú – São João da Barra, RJ. s/d.
- MUSSOLINI, G. Aspectos da Cultura e da vida social no litoral brasileiro, in
- CARONE, Edgar: A Cultura Caiçara, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1980
- POFFO, I. R. F.; MIDAGLIA, C. L.; CANTÃO, R. F.; CAETANO, N.; NAKASAKI, A.; POMPÉIA, S. L. & EYSINK, G. G. L. Dinâmica dos vazamentos de óleo no canal da São Sebastião, SP (1974 a 1994). Relatório CETESB: 2 vol. 1996.

REIS, Heloisa dos Santos. A relação porto-cidade em São Sebastião no contexto da sua evolução histórico-espacial. *Revista Geográfica de América Central, Costa Rica*, 2011.

SETTI, K. Ubatuba nos cantos das praias: estudo do caiçara paulista e de sua produção musical, São Paulo, 1985

SIQUEIRA, Priscila. *Genocídio dos Caiçaras*. 3ª Edição. São Paulo: Scortecci, 2019.

TEIXEIRA, L. R., e outros. *Megaprojetos no Litoral Norte de São Paulo, Brasil: uma análise integrada*. ABAI Associação Brasileira de Avaliação de Impacto. São Paulo, 2012.

TEIXEIRA, L. R. *Megaprojetos no Litoral Norte Paulista: o papel dos grandes empreendimentos de infraestrutura na transformação*. Tese de Doutorado, Campinas, 2013