

ASPECTOS DO LICENCIAMENTO AMBIENTAL DA INDÚSTRIA DO PETRÓLEO NA FASE DO DESCOMISSIONAMENTO

Carlos José Saldanha Machado¹, Beatriz Martins Teixeira² e Rodrigo Machado Vilani³

Introdução

A Constituição Federal de 1988 (CF/88) ao elevar o meio ambiente à categoria de direito fundamental, estipulou mecanismos que conferissem efetividade a esse direito. Assim, encontramos no art. 225 as exigências de elaboração de estudo prévio de impacto ambiental para atividades potencialmente causadoras de significativa degradação do meio ambiente e de controle da produção, da comercialização e do emprego de técnicas, métodos e substâncias que resultem risco para a vida, sua qualidade e ao meio ambiente (art. 225, §1º, IV e V, CF/88). O principal instrumento para o cumprimento desses comandos constitucionais é o licenciamento ambiental, previsto na Política Nacional de Meio Ambiente (art. 9º, IV, Lei 6.938/81). Este trabalho, portanto, tem como objetivo realizar uma breve análise do licenciamento ambiental na indústria do petróleo, especificamente no tocante às lacunas jurídicas e procedimentais em relação à fase de descomissionamento da atividade.

Material e Métodos

A metodologia empregada neste resumo teve como base a aplicação do método dedutivo, ou seja, a partir dos dispositivos legais que regulamentam o licenciamento ambiental da indústria do petróleo realizamos uma leitura das normas para a fase do descomissionamento visando verificar sua adequação aos postulados do direito ambiental e à realidade da produção nacional de petróleo e gás natural.

Resultados e Discussão

O descomissionamento é o período de desativação da atividade de produção de extração do petróleo, pois não há mais motivação para continuar extraíndo óleo do poço ou campo. Esta fase é tida como a mais crítica porque não há mais interesse econômico envolvido, assim, é criado um grande passivo ambiental, que precisa ser saneado. Luczynski (2002) afirma que as sociedades têm que enfrentar um grave problema na questão do abandono, pois este significa que empresa terá que arcar com custos adicionais - possivelmente superiores - aos da exploração e produção, porque há neste momento ausência de lucros. Adicionado a isto há o caso em que países produtores, que dependem dos dividendos gerados pela exploração petrolífera, podem se sentir inclinados a não produzirem uma legislação ambiental rígida, que se configure num obstáculo à atração de investimentos. Essa ideia está intimamente ligada ao modelo desenvolvimentista que hoje se pratica nas nações capitalistas e está indo de encontro a proposta do desenvolvimento sustentável. Atualmente, existem no Brasil 9.043 poços exploratórios de petróleo e gás natural em atividade, de acordo com dados da ANP (2012). Durante o período de exploração, as estruturas que ficam submersas tornam-se parte integrante do ecossistema submarino. Elas se tornam alvo de atração e abrigo para as mais variadas espécies de peixes. Com interação entre algas, corais e moluscos, suas barras de aço verticais, horizontais e oblíquas, rapidamente, estarão com uma vida marinha. Um grande número de plataformas que, hoje, operam, estão próximas do final de suas vidas produtivas.

¹ FIOCRUZ, Rio de Janeiro, RJ. E-mail: saldanha@fiocruz.br

² CEFET/RJ, Rio de Janeiro/RJ. E-mail: beatriz.teixeira@cefet-rj.br

³ UNIRIO, Rio de Janeiro/RJ e UCAM, Campos dos Goytacazes/RJ. E-mail: r_vilani@yahoo.com.br

ISSN 2236-0476

Estima-se que existam, aproximadamente, 6.500 instalações ao redor do mundo a serem descomissionadas até o ano de 2025, a um custo aproximado de quarenta bilhões de dólares, o que indica uma intensa atividade de descomissionamento nos próximos anos (SILVA e MAINIER, 2008). Osmundsen e Tveteras (2003, p.1580) consideram que a base de opções de descomissionamento pode ter as seguintes opções: (a) Deixar a estrutura no local; (b) Remoção parcial, com as alternativas: (i) colocação ou derrubada no local; (ii) levar a estrutura até a terra para reciclagem ou descarte como lixo; (iii) eliminação em fossas abissais; (iv) uso para a formação de recifes artificiais, e

(v) reuso ou outros usos. (c) Remoção total, com as alternativas: (i) levar a estrutura até a terra para a reciclagem ou descarte como lixo; (ii) disposição em fossas abissais; (iii) uso para a formação de recifes artificiais, e (iv) reuso e outros usos. De acordo com a Agência de Clima e Poluição (CPA, 2011), órgão norueguês que está ligado ao Ministério de Meio Ambiente, é comum nos processos de descomissionamento serem identificados diferentes tipos de resíduos, incluindo resíduos perigosos tais como metais pesados, outras substâncias perigosas, materiais radioativos e amianto. No Brasil, há uma grande deficiência e desatualização dos dados que discriminam os principais problemas ambientais no ecossistema marinho, onde está localizada a maior parte da produção de petróleo e gás brasileiro (JURAS, 2012) (ANP, 2012). No tocante ao abandono da produção, existem dois momentos importantes que podem ocasionar os impactos ambientais: o primeiro no abandono da produção, que é realizada através do lacre do poço produtor; e o segundo quanto à manutenção da estrutura da plataforma no lugar da produção, seja para afundá-la, removê-la ou reciclar o aço ou concreto que a compõe. (LUCZYNSKI, 2002) A fase de descomissionamento precisa ser projetada para lidar com tipos variados de resíduos e também precisa ser capaz de controlar os lançamentos de poluentes do ar, água e solo durante as operações de corte dos metais, produção de poeira, e controle do escoamento para a água e solo. Além disso, é necessário ter atenção com outras questões tais como a saúde pública, pois os locais reservados para o desmonte em terra da plataforma podem gerar impactos decorrentes de poluentes no ar e água, ruídos e níveis de radiação.

Conforme Antunes (2008) o licenciamento ambiental atua exercendo um controle sobre aquelas atividades que alteram negativamente o meio ambiente. A grande finalidade do licenciamento ambiental é a garantia do direito ao meio ambiente sadio para as presentes e futuras gerações previsto no art. 225 da Constituição Federal (CF/88), nele incluído o acesso aos recursos naturais, tais como o petróleo. A principal abordagem de nossas análises parte do pressuposto de que o modelo de Desenvolvimento Sustentável (DS) onde a sustentabilidade é entendida conforme a CF/88 um desenvolvimento nacional levando em consideração um crescimento econômico baseado sobre a justiça social, a preservação ambiental e a responsabilidade intergeracional. Assim, efetivar o licenciamento ambiental, sob o aspecto temporal das atividades de E&P, poderá contribuir para: a) a avaliação de impactos ambientais das atividades de exploração; b) expandir a eficácia do licenciamento ambiental; c) conferir sustentabilidade na exploração de petróleo (MACHADO e VILANI, 2010).

A Lei nº 9.478/97 apresentou como um dos seus objetivos a proteção do meio ambiente e a promoção da conservação de energia (art.1º, IV), esta política enquadra a ANP como um dos principais atores responsáveis para garantir esses objetivos, determinando no seu art. 8º, IX, que essa agência existe para regular, contratar e fiscalizar as atividades integrantes da indústria do petróleo cabendo-lhe fazer cumprir as boas práticas de conservação e uso

ISSN 2236-0476

racional do petróleo e derivados e de preservação do meio ambiente. Contudo, ressalte-se que ela possui apenas competência residual na proteção do ambiente. Esse órgão é o responsável por delimitar os blocos oferecidos nas Rodadas de Licitações, que são delimitados com base em estudos geológicos e geofísicos e considerações preliminares sobre fatores ambientais (ANP, 2012). Antunes (2008), nesse sentido, aponta que se não houver uma coordenação muito séria nas ações regulatórias do CONAMA com a ANP pode-se gerar conflitos administrativos sérios com efeitos graves para o meio ambiente. A concessão de blocos para a exploração de petróleo pela ANP não exige a empresa exploradora de se submeter ao procedimento de licenciamento ambiental (MACHADO, 2010).

Os regulamentos dos processos de licenciamento das atividades do petróleo estão dispostos na Portaria MMA nº 422/11 e Resoluções CONAMA nº 237/97, nº 23/94 e nº 350/04. Até a edição da Portaria MMA 422/11 a regulamentação do processo de licenciamento da indústria do petróleo vinha sendo normatizado pelas Resoluções 237/97 e 23/94 do CONAMA. Assim, temos em vigor três regulamentos que dispõem sobre o mesmo assunto.

O processo de licenciamento desse setor é realizado pelo IBAMA, no âmbito da Coordenação Geral de Licenciamento de Petróleo e Gás (CGPEG). É um pouco diferenciado em relação a outros, pois existem licenças específicas para essa atividade. A Portaria MMA 422/11 dividiu o licenciamento do setor petrolífero em dois momentos, antes e depois da produção. Numa primeira fase estão previstas as licenças de pesquisa sísmica e a licença de operação para a perfuração de poços. Num segundo momento, quando já se está para iniciar a produção em si é realizado o licenciamento da produção, escoamento de petróleo e gás natural e do teste de longa duração, com a concessão das licenças: prévia (LP), de instalação (LI) e de operação (LO). A LI estará ligada ao planejamento do empreendimento/atividade, servindo para aprovar sua localização e concepção, atestando sua viabilidade ambiental e estabelecendo os requisitos básicos e condicionantes para as próximas fases de implementação. A LI é a autorização para a instalação do empreendimento/atividades de acordo com os planos, programas e projetos aprovados, inclusive com as medidas de controle ambiental e demais condicionantes, sendo verificado o cumprimento do que constava na LP. E, por último, a LO que autoriza o empreendimento a funcionar, de acordo com o previsto nos planos, projetos aprovados, com as medidas de controle ambiental e condicionantes. A Portaria MMA 422/11 não previu uma licença de desativação, que poderia ser um importante instrumento para contemplar a fase do descomissionamento, perdendo a oportunidade de fortalecer o mecanismo do licenciamento.

A LI e a LO seguirão as seguintes etapas de licenciamento: o empreendedor encaminha um Termo de Requerimento de Licença (de operação ou instalação, conforme for o caso), acompanhado de informações e documentos estabelecidos em processos de licenciamento anteriores, após são realizadas vistorias, quando couber, e o IBAMA analisará se houve o cumprimento das informações prestadas e das condicionantes das licenças anteriores. Ao IBAMA ainda cabe a solicitação de esclarecimentos e complementações, que devem ser apresentados pelo empreendedor em 4 meses, então, o IBAMA emite um parecer técnico conclusivo e defere ou não o pedido de licença e, ainda se mantém acompanhando as condicionantes. A Resolução CONAMA nº 23/1994 determina que para a concessão da LI é necessário apresentar os seguintes documentos específicos: Relatório de Avaliação Ambiental (RAA) ou Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e outros estudos pertinentes. Para a LO o empreendedor precisa apresentar o Projeto de Controle da Poluição (PCP), dentre outros documentos.

ISSN 2236-0476

A Portaria MMA nº 422/11 facultou ao IBAMA a possibilidade de solicitar novas exigências em caso de necessidade, a partir da documentação apresentada pelo empreendedor. Bem como possibilitou a realização de pareceres técnicos parciais sobre questões específicas.

O prazo de validade das licenças deverá ser compatível com o cronograma apresentado pelo empreendedor, entretanto, deverá respeitar os prazos máximos de 5 anos para a LP, 6 anos para a LI e 10 anos para a LO de produção e escoamento de petróleo e gás natural.

A regulamentação do processo de licenciamento ambiental termina na concessão da LO. Não há previsão nas Resoluções CONAMA nº 237/97, 01/86, 23/94 ou na Portaria MMA nº 422/11 sobre um procedimento a ser seguido na fase de desativação da atividade, a fim de que o órgão ambiental pudesse monitorar quais os impactos pertinentes à desativação. Em nenhum momento as normas do órgão ambiental tratam a dimensão do descomissionamento.

A única diretriz normativa sobre o abandono de poços se dá através da ANP, com a Portaria ANP nº 25/2002, que estabelece alguns procedimentos técnicos de abandono de poço. E a Resolução ANP nº 27/2006, que institui um Regulamento Técnico de Desativação de Instalações na Fase de Produção. Ambas normativas tratam da dimensão ambiental de forma superficial, entretanto, têm sido utilizadas para subsidiar a determinação de algumas condicionantes nos Termos de Referência para o licenciamento de operação, conforme podemos perceber em consulta a alguns Estudos Prévios de Impactos Ambientais (EIA) de campos de produção, onde há a previsão da desativação das estruturas. O IBAMA/DILIC/CGPEG tem estabelecido como prática exigir como uma das condicionantes para o licenciamento o Projeto de Desativação, muito embora não haja dispositivo que estabeleça essa exigência no processo de licenciamento ambiental.

Assim, a regulamentação do processo de licenciamento ambiental termina na concessão da LO. Não há um processo de licenciamento de desativação da atividade, onde o órgão ambiental pudesse monitorar de perto quais os impactos pertinentes à desativação. Em nenhum momento as normas do órgão ambiental tratam a dimensão do descomissionamento.

Conclusões

Da análise proposta, encontramos elementos que acentuam a distância persistente entre o planejamento e as condições de execução da política ambiental, fragmentada e alijada do processo decisório nacional. Assim, é imprescindível que os órgãos ambientais comecem a fomentar o desenvolvimento de normas que venham a regular essa fase da exploração, que por suas características próprias, se demonstra altamente poluente e impactante. A falta de aprofundamento regulatório sobre o descomissionamento é algo que precisa ser urgentemente enfrentado nas pautas de políticas energéticas e ambientais, pois envolve um cenário que em poucos anos vai ocasionar numa situação de dano real. E essa demanda regulatória precisa estar alinhada aos princípios da prevenção de do desenvolvimento sustentável, adotados pelo Brasil. A crítica que fazemos com relação ao atual arcabouço legal do descomissionamento é que apenas dois regulamentos técnicos o estruturam, quando na verdade entendemos que o assunto deveria ser tratado em um outro tipo de norma federal que se aprofundasse na questão e fosse além do aspecto técnico e abordasse as dimensões política, administrativa, social e ambiental. A análise feita neste trabalho, de forma nenhuma, exaure a questão, pois ainda existem muitas outras situações práticas não abordadas. Enfim, elegemos como principal objetivo deste trabalho analisar a o licenciamento ambiental através de sua aplicação na indústria do petróleo e constatamos que são necessárias melhorias

ISSN 2236-0476

especialmente na fase do descomissionamento para que efetivamente se cumpra, baseada num modelo de sustentabilidade, uma verdadeira justiça social.

Referências Bibliográficas

- AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. Poços exploratórios em atividade. Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/?pg=58879>>. Acesso em: 21 set.. 2012.
- ANTUNES, P. B. **Direito Ambiental**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008.
- CPA – Climate and Pollution Agency. Decommissioning of offshore installations. February, 2011. 50p. Relatório Técnico.
- JURAS. Ilíia da Ascensão Garrido Martins. Ecossistemas costeiros e marinhos: ameaças e legislação nacional aplicável. Brasília: Câmara dos Deputados, 2012.
- LUCZYNSKI, E.; Os condicionantes para o abandono das plataformas offshore após o encerramento da produção. 2002. 220 p. Tese (Doutorado em Energia) – PIPGE/USP, Universidade de São Paulo, 2002.
- MACHADO, C.J.S.; VILANI, R.M. Aspectos conceituais do licenciamento ambiental na conservação de recursos naturais não renováveis. **Revista de Informação Legislativa**, a. 47, n. 188, p. 143 - 152, 2010.
- MACHADO, Paulo Affonso de Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 18ª ed. São Paulo: malheiros editores, 2010.
- OSMUNDSSEN, Petter; TVETERÅS, Ragnar; Decommissioning of petroleum installations – major policy issues. **Energy policy**, 31, p. 1579 – 1588, 2003.
- SILVA, R. S. L.; MAINIER, F. B.; Descomissionamento de sistemas de produção offshore de petróleo. Anais. In: IV CONGRESSO NACIONAL EM EXCELÊNCIA EM GESTÃO, 2008, Niterói, RJ.