

A OMPETRO E AS INICIATIVAS COOPERATIVAS ENTRE OS MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO E GÁS E LIMÍTROFES, DA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL DA BACIA DE CAMPOS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Aluno: Harro Francisco Alfaro Cyranka

Orientador: Ricardo Ismael

Introdução

A pesquisa realizada durante esse ano foi feita, em sua integridade, nos Estados Unidos da América, pois procurou acompanhar as mudanças na legislação referente aos processos de exploração e produção de petróleo feitas pelo Congresso Americano, no período posterior à explosão que ocorreu na plataforma de petróleo Deepwater Horizon, de propriedade da empresa Transocean, que também era responsável pela sua operação, mas que, no entanto, encontrava-se sob o controle da *British Petroleum*(BP) (King; Rawle O., 2010, p.3). O interesse pelo desenvolvimento desses processos legislativos se mostra importante, dado o caráter e o tamanho dos desafios que o Brasil enfrentará ao explorar petróleo e gás natural em águas profundas, pois é possível que novas medidas introduzidas pelo Congresso Americano venham a influenciar processos legislativos semelhantes. Além disso, o acidente com a plataforma Deepwater Horizon recebeu considerável atenção da imprensa, ressaltando a importância da segurança nas referidas atividades econômicas.

Objetivos

Estudar as mudanças na legislação americana referentes à exploração de petróleo e gás natural, assim como realizar o levantamento da legislação em vigor e do atual estado da produção nos Estados Unidos desses dois hidrocarbonetos, assim como o papel que as duas principais agências reguladoras—o *Minerals Management Service* e a Guarda Costeira—exerciam. Por fim, também foram considerados alguns impactos à outras atividades econômicas afetadas pelo acidente em questão, como a indústria pesqueira.

Metodologia

A pesquisa baseou-se, principalmente, em trabalhos acadêmicos produzidos pelo Congressional Research Service, instituição similar à Consultoria Legislativa no Congresso Nacional. Além disso, sítios de agências reguladoras como a *National Ocean and Atmospheric Administration* (NOAA) e o *Bureau of Ocean Energy Management, Regulation,*

and Enforcement (BOEMRE) também foram consultados para informações adicionais. Finalmente, foi utilizado o relatório final da *National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling*—a comissão estabelecida pelo Presidente Barack Obama para investigar o incidente e fazer recomendações aos legisladores americanos sobre o tema.

Conclusões

Legislação em Vigor

Como nos informa o relatório da comissão montada pelo Presidente Barack Obama para investigar as causas do acidente envolvendo a plataforma *Deepwater Horizon* (*Deepwater: The Gulf Oil Disaster...*, 2011, p.57), a autoridade que o governo federal possui para estabelecer uma legislação pertinente à exploração de petróleo e gás natural na área conhecida como *Outer Continental Shelf*, não é um simples reflexo da autoridade que o mesmo possui para regulamentar atividades privadas. O mandato para legislar sobre os supracitados empreendimentos econômicos deriva do fato da União ser proprietária dos recursos naturais que se encontram na plataforma continental e de ter responsabilidade na sua administração e utilização, de forma à garantir que os mesmos sejam utilizados da melhor forma possível, criando benefícios que se prolonguem por gerações futuras.

Apesar dos primeiros pilares relacionados à legislação do tema terem sido erigidos nos anos 1950, com o *Submerged Lands Act* e o *Outer Continental Shelf Lands Act*, a estrutura regulatória pertinente aos procedimentos referentes aos contratos de licitação de áreas na plataforma continental e a supervisão do cumprimento de obrigações ambientais surge nos anos 1970, fruto de duas prioridades assumidas pelo governo americano naquele momento: a proteção ambiental e a necessidade dos Estados Unidos se tornar independente energeticamente, visto que o país sofreu fortemente com as consequências do choque de petróleo estabelecido pela Organização dos Países Exportadores de Petróleo(OPEC) em 1973 (*Deepwater: The Gulf Oil Disaster...*, 2011, p.56).

Um outro aspecto importante da legislação americana referente à exploração de petróleo e gás natural na plataforma continental refere-se às leis que tem como objeto específico, o derramamento de petróleo em alto-mar, como o *Oil Pollution Act* de 1990, que é o principal marco legal referente ao vazamento de óleo em águas americanas. Não obstante, além do *Oil Pollution Act*, uma miríade de estatutos, como o *Clean Water Act*, prevê uma série de multas, tanto cíveis quanto criminais àqueles responsáveis pelo derramamento de óleo (Meltz; Robert, 2010, Summary).

Tendo em vista a introdução feita à esta parte do relatório, a análise da legislação vigente terá início pelo *Submerged Lands Act*, pois ele é o estatuto que delimita a autoridade dos entes federativos, tanto estados quanto a União, em relação aos recursos que se encontram na plataforma continental. Em seguida, far-se-á uma análise mais detalhada do *Outer Continental Shelf Lands Act* e de suas posteriores emendas, pois ele ainda é o principal marco legal que governa a celebração dos contratos de concessão entre o governo federal e as empresas privadas responsáveis pela exploração e produção de petróleo e gás natural, da mesma forma que estabelece uma série de requerimentos que devem ser aplicados aos vencedores dos contratos para que os mesmos possam desenvolver as já citadas atividades econômicas (Vann; Adam, 2010, p.3-12).

Em seguida, os estatutos governando o derramamento de óleo em alto-mar serão analisados com mais fôlego, sendo que o *Oil Pollution Act* (OPA) será enfatizado, pois ele teve como função unificar diferentes legislações federais concernentes ao mesmo assunto sob um mesmo marco legal. Além da apreciação do *Oil Pollution Act*, far-se-á também uma análise mais minuciosa do *Oil Spill Liability Trust Fund*—um fundo administrado pelo governo federal que pode ser utilizado para cobrir uma série de custos relacionados ao derramamento de óleo (Nichols; James E., 2010, p.9). Por fim, ainda refletindo sobre a legislação referente ao derramamento de petróleo nas águas americanas, o relatório investigará com mais cuidado o *National Contingency Plan*—o plano que informa de que maneira as autoridades americanas reagem e respondem à acidentes envolvendo o derramamento de óleo em alto-mar.

Vale observar que a exposição a seguir refere-se apenas aos principais pontos da legislação americana que versa sobre o tema, não pretendendo ser exaustiva.

Definindo a Propriedade dos Recursos na Plataforma Continental

A promulgação do *Submerged Lands Act* foi fruto de uma disputa federativa envolvendo a União e os Estados, principalmente a Califórnia, o Texas e a Louisiana tendo em vista a propriedade dos recursos naturais encontrados na plataforma continental. O início desse conflito ocorreu em 1945, ano em que o Presidente Harry Truman declarou que o governo federal tinha autoridade sobre o subsolo da plataforma continental. No entanto, as três unidades federativas já citadas recorreram à Suprema Corte Americana, mas todas foram derrotadas e a propriedade do governo federal sob a área em questão foi reafirmada (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.58). A solução desses conflitos surgiu com a promulgação, pelo Congresso Americano, do *Submerged Lands Act* de 1953. A lei em

questão definiu que os estados tem jurisdição para quaisquer recursos naturais em alto-mar que se encontrem num espaço de até 3 milhas náuticas de sua costa. Os estados da Florida e do Texas, no entanto, foram contemplados com jurisdição sobre os recursos que se encontrem à até 9 milhas náuticas de suas costas. Entendeu o legislador que seria essa a melhor maneira de resolver os possíveis conflitos que viessem a emergir no futuro entre os estados e a União.

O Estabelecimento de um Modelo de Exploração

Dois meses após a aprovação do *Submerged Lands Act*, o *Outer Continental Shelf Lands Act* (OCSLA) entra em vigor (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.57). A importância desse estatuto encontra-se no fato de o mesmo ter definido que todas as áreas que se encontram além da jurisdição estadual—até 3 milhas náuticas da costa—estão sob controle do governo federal. A lei ainda definiu as responsabilidades que a União teria na preservação do meio-ambiente e na introdução de normas que garantam a segurança da exploração dos recursos naturais encontrados na *Outer Continental Shelf*. A responsabilidade pelo estabelecimento dessas normas fica a cargo do Departamento do Interior, assim como cabe a esse mesmo ente da administração federal a formulação de contratos de exploração (leases) entre a União e as empresas interessadas (Mastrangelo, Erin. 2005, p.5). Portanto, como bem expôs Vann (2010, p.3):

[M]ais do que simplesmente declarar o controle da União Federal, o OCSLA tem como seu principal propósito um desenvolvimento rápido e ordeiro [dos recursos da plataforma continental], sujeito à salvaguardas ambientais, de uma maneira que é consistente com a manutenção da concorrência e de outras necessidades da nação ¹

Finalmente, no que se refere aos dividendos obtidos pelo governo federal com a exploração desses recursos, o OCSLA definiu um sistema para a arrecadação e a distribuição dessas rendas.

As primeiras emendas ao OCSLA vieram em 1978 e determinaram que todos os contratos de exploração num período de 5 anos sejam incluídos num programa único. A decisão de arrendar determinadas áreas daí em diante para a exploração de petróleo e gás natural obedece uma série de fatores, como a posse de informação adequada sobre as possíveis externalidades que a lavra dos referidos produtos naturais pode gerar, a busca pelo balanço dos interesses de todos os interessados, os riscos da operação e etc. (Mastrangelo,

[1]-More than simply declaring federal control, the OCSLA has as its primary purpose the “expeditious and orderly development [of OCS resources], subject to environmental safeguards, in a manner which is consistent with the maintenance of competition and other national needs

Erin. 2005, p.8). O relatório da comissão nacional referente ao desastre com a plataforma Deepwater Horizon declara que houve, com as emendas, uma radical mudança na maneira pela qual o governo federal celebrava os contratos de exploração referentes ao desenvolvimento dos recursos na plataforma continental (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.60).

Respondendo aos Derramamentos de Petróleo em Alto-Mar

O acidente com o navio *Exxon Valdez* foi um marco no que se refere ao estabelecimento de um marco legal que possibilita uma resposta rápida e eficiente aos casos em que vazamentos de petróleo em alto-mar colocam em risco, não só o meio-ambiente, mas também às atividades econômicas que dele dependem. O *Exxon Valdez* era um navio petroleiro de propriedade da companhia ExxonMobil que encalhou na enseada de Prince William, no Alasca, causando um derramamento de 11 milhões de galões de petróleo em águas americanas (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.231). Uma das consequências deste acidente foi a mobilização das autoridades americanas na direção do estabelecimento de novas leis pertinentes ao derramamento de petróleo em alto-mar, pois o incidente com o *Exxon Valdez* demonstrou as fragilidades da legislação até então em vigor e mobilizou a opinião pública da época (Ramseur; Jonathan L., 2010a, Summary). Como resultado, o congresso americano aprova, em 1990, o *Oil Pollution Act* (OPA) que foi responsável por unificar os vários estatutos federais sobre o assunto e por estabelecer novas regras referentes à responsabilidade e à compensação dos danos causados pelo derramamento de petróleo (Ramseur; Jonathan L.2011a, p.2).

O OPA estabelece que as partes responsáveis pelo vazamento de óleo devem arcar com todos os custos incorridos por entidades governamentais e por entes privados, que realizarem atividades de remoção do óleo. No entanto, as partes mesmas não são obrigadas à recompensar todos os danos causados ao meio ambiente, à receita pública e a propriedades públicas e privadas, entre outros possíveis danos que o acidente venha a causar, pois o OPA estabelece uma série de limites ao valor total que os culpados pelo vazamento são obrigados a recompensar. O cálculo dos limites é feito de acordo com uma série de requerimentos que levam em conta uma série de fatores, como o tipo de embarcação responsável pelo derramamento de petróleo, entre outros (Nichols; James E.,2010, p.4). Esse limite, não obstante, refere-se apenas à casos em que o vazamento não tenha sido resultado de negligência, má-conduta, ou violação de qualquer estatuto federal no que se refere à segurança, construção ou operação da instalação (King; Rawle O., 2010, p.1). No entanto, se

essas condições estiverem presentes, o teto torna-se ilimitado, devendo o infrator compensar todos os danos causados. Por fim, o OPA estabelece que derramamentos causados por guerras, atos divinos (act of God), ou que foram resultado de ações de terceiros sem relações contratuais com os proprietários ou operadores da embarcação em questão não são sujeitos aos custos de remoção ou obrigados a pagar por eventuais danos causados (Nichols; James E., 2010, p.8).

Uma das Formas de Recompensar os Danos

O *Oil Spill Liability Trust Fund* (OSLTF) é um fundo gerido pelo governo federal que é financiado a partir de uma taxa cobrada sobre o petróleo que chega à refinarias americanas e sobre derivados de petróleo que chegam aos Estados Unidos para fins de consumo (Hagerty; Curry L. & Ramseur; Jonathan L., 2010, p.12). O OSLTF tem como finalidade custear gastos que tenham ligações com as atividades de remoção do óleo e os eventuais danos que venham a ser causados por derramamentos de óleo.

O Estabelecimento de um Plano de Resposta

A *National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling* definiu o *National Contingency Plan* como um conjunto de regulações federais que determinam de que maneira o governo federal americano deve responder aos vazamentos de petróleo ou outros materiais perigosos (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.130). O primeiro plano veio a luz em 1968 e teve como finalidade desenvolver uma resposta coordenada à possíveis incidentes que venham a ocorrer nos Estados Unidos, pois os administradores públicos americanos tinham em mente os problemas ocorridos após o desastre com o navio petroleiro *Torrey Canyon* na costa da Inglaterra, em 1967 (<http://www.epa.gov/oem/content/lawsregs/ncpover.htm>). Apesar de ter sido estabelecido através de um processo administrativo sem a participação do Congresso ou da Presidência, o NCP foi alterado pelos representantes, através de uma série de leis, como o *Clean Water Act* e o *Oil Pollution Act* (Hagerty; Curry L. & Ramseur; Jonathan L., 2011, p.3).

Moratória Referentes à Produção e Exploração de Petróleo em Determinadas Áreas da Plataforma Continental

Por um considerável espaço de tempo, tanto o Congresso Americano quanto as sucessivas administrações—democratas e republicanas—impuseram moratórias ao

desenvolvimento de atividades econômicas relacionadas à exploração de petróleo e gás natural na *Outer Continental Shelf*. No entanto, existiram diferenças entre as moratórias impostas, pois, enquanto a restrição imposta pelo Congresso baseou-se na apropriação dos fundos necessários para que o Departamento do Interior realizasse as operações referentes aos contratos de exploração, a proibição imposta pelo poder executivo teve como base a autoridade concedida pelo *Outer Continental Shelf Lands Act* (Vann, Adam., 2010, p.4).

A moratória imposta pelo Congresso teve início em 1982, com o FY1982 *Interior Appropriations Act*. Essa lei retirou os fundos necessários para a celebração de contratos de concessão para a exploração de petróleo e gás natural na costa da Califórnia (Humphries et. Al., 2010, p.1). Até o ano fiscal de 2008, o Congresso continuou a apropriar fundos para a celebração desses contratos e a incluir novas áreas, em todos os anos (Fiscal Year of 2008) (Vann, Adam., 2010, p.4). As novas áreas cobertas por essas restrições incluíram a costa da Nova Inglaterra, o *Georges Bank*, a porção central da costa Atlântica, áreas na costa Noroeste, parte da costa do Alaska e grande parte da porção leste do Golfo do México (Humphries et. Al., 2010, p.1). Não obstante, a partir do ano fiscal de 2009 (Fiscal Year of 2009), o Congresso não mais apropriou-se dos fundos utilizados para a celebração desses contratos de exploração. Portanto, o BOEMRE (antigo MMS) encontra-se livre para incluir as áreas que se encontravam sob moratória do Congresso nos planos quinquenais de desenvolvimento dos recursos da *Outer Continental Shelf* (Vann, Adam., 2010, p.4).

No que tange às restrições impostas pelo Poder Executivo, o governo de George H.W Bush, em 1990, iniciou uma série de moratórias executivas ao desenvolvimento dos recursos na plataforma continental nas áreas que já se encontravam sob uma moratória imposta pelo Poder Legislativo. A moratória imposta pelo governo de H.W Bush, que deveria vigorar até o ano de 1998, foi estendida pelo governo Clinton até 2012 (Humphries et. Al., 2010, p.1). No entanto, em 2008, o governo de George W. Bush determinou o fim da moratória executiva, apesar de ter mantido as áreas consideradas santuários marinhos (marine sanctuaries) sob proteção.

A eliminação dessas duas moratórias, tanto a executiva quanto a legislativa, teve como efeito abrir espaço para a exploração de petróleo e gás em alto-mar em áreas que, até então, se encontravam proibidas. Não obstante, ainda existem algumas restrições, pois o Governo Obama introduziu uma nova moratória executiva ao proibir o estabelecimento de contratos de concessão na Baía de Bristol, no Alaska (Vann, Adam., 2010, p.5). Finalmente, O Congresso promulgou como parte do *Omnibus Tax Relief and Health Care Act* of 2006, o *Gulf of Mexico Energy Security Act* of 2006, que proíbe que certas áreas da porção leste do Golfo do México

sejam incluídas no plano federal que versa sobre as áreas sujeitas a exploração por companhias interessadas. Essa proibição tem como limite o ano de 2022 e é independente de qualquer nova moratória baseada na apropriação de fundos que o Congresso Americano venha a criar (Vann, Adam., 2010, p.5).

Como resposta ao acidente envolvendo a plataforma *Deepwater Horizon*, o MMS, provocado pelo Secretário do Interior, Ken Salazar, estabeleceu uma moratória de 6 meses no dia 27 de maio de 2010 às operações de perfuração em águas profundas. Tal ação foi tomada de forma a permitir que o MMS estabelecesse novos parâmetros para a segurança das operações e para que a comissão montada pelo presidente Barack Obama pudesse fazer seu trabalho investigativo (*Deepwater: The Gulf Oil Disaster...*, 2011, p.152). No entanto, essa primeira moratória foi questionada legalmente na Justiça, o que levou ao estabelecimento de uma nova restrição no dia 12 de Julho, baseada não na profundidade do poço mas nos equipamentos utilizados. Essa segunda moratória também sofreu desafios judiciais, mas antes que a Justiça pudesse apreciar os argumentos das duas partes, o Departamento do Interior decidiu terminar com a segunda proibição, sete semanas antes do prazo previsto (*Deepwater: The Gulf Oil Disaster...*, 2011, p.152).

Portanto, apesar das atividades econômicas referentes à exploração de petróleo e gás natural ainda estarem proibidas em algumas áreas, “a maior parte da plataforma continental se encontra livre de tais restrições e esta disponível para a celebração de contratos de concessão”²(Hagerty; Curry L., 2011, Summary)

Agências Reguladoras

No que se refere às atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em alto-mar, as duas principais agências reguladoras são a guarda costeira (U.S Coast Guard) e o *Bureau of Ocean Management, Regulation and Enforcement*(BOEMRE), previamente conhecido como *Minerals Management Service* (MMS) (Hagerty; Curry L. & Ramseur, Jonathan L., 2010, p.13). O MMS foi criado em 1982, no Governo de Ronald Reagan, pelo Secretário do Interior James Watt, depois de uma série de audiências feitas pelo Congresso Americano revelar sérios problemas com a administração dos programas federais relacionados com a exploração de recursos minerais (Hogue; Henry B. 2010, p.5). No período anterior à criação do MMS, a regulação da exploração desses recursos na plataforma continental e a coleta dos royalties derivados da exploração desses mesmos bens econômicos

[2]most of the OCS is free of such restrictions and is considered permissible for offshore leasing activity

era feito por diferentes agências, respectivamente, a Divisão de Conservação do Serviço Geológico dos Estados Unidos (U.S. Geological Survey's Conservation Division) e o *Bureau of Land Management* quando as atividades econômicas eram feitas em terras pertencentes ao governo federal e o *Bureau of Indian Affairs*, quando a lavra ocorria em terras indígenas (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.63). A Ordem Secretarial que criou o MMS teve como consequência unir em apenas uma agência reguladora, funções que eram exercidas por um grande número de agentes públicos. Logo, a nova agência foi estabelecida com a dupla missão de garantir que os estatutos pertinentes fossem cumpridos através de uma série de regulações que os agentes privados deveriam cumprir, assim como também ficou responsável pela coleta e distribuição das receitas relacionadas à exploração de petróleo e à celebração de contratos de concessão. Logo após o incidente ocorrido com a plataforma *Deepwater Horizon*, o secretário do Interior Ken Salazar iniciou uma série de reformas no *Minerals Management Service* tendo em vista a separação em instituições diferentes, das funções previamente exercidas por apenas uma agência (Hogue; Henry B. 2010, p.10). As três novas agências que ficarão responsáveis pelas atividades anteriormente executadas pelo MMS serão o *Office of Natural Resources Revenue* que terá como trabalho a administração dos recursos obtidos com a celebração de contratos de concessão e com a exploração de petróleo e gás natural na plataforma continental; o *Bureau of Ocean Energy Management* que ficará responsável pelas atividades envolvendo a avaliação dos recursos naturais, o planejamento das ações referentes à exploração dos recursos naturais e a feitura dos contratos de concessão; e o *Bureau of Safety and Environmental Enforcement* que será a agência encarregada do cumprimento das regulações envolvendo a segurança das operações e a proteção do meio-ambiente

(<http://www.doi.gov/deepwaterhorizon/loader.cfm?csModule=security/getfile&PageID=32475>).

No que tange à Guarda Costeira Americana, um de seus principais deveres é a proteção do “ambiente marinho de derramamentos acidentais de óleo e outras substâncias perigosas”(Ramseur, Jonathan L., 2010b, p.2)³. Além disso, Guarda Costeira desenvolve atividades de resposta aos possíveis acidentes que venham a acontecer, tanto no que se refere ao combate dos derramamento quanto à prevenção dos mesmos através da fiscalização de embarcações e outras instalações que possam ser a fonte de vazamentos de petróleo ou outras substâncias nocivas ao meio ambiente marinho. Finalmente, a Guarda Costeira possui uma

[3]marine environment from accidental oil and chemical spills.

posição privilegiada dentro da estrutura do *National Contingency Plan* (Ramseur, Jonathan L., 2010b, p.2)

O Acidente com a Plataforma de Petróleo Deepwater Horizon e Suas Consequências

A British Petroleum (BP) obteve os direitos para operar o poço de Macondo (Macondo Well), no Golfo do México, em Março de 2008, após pagar 34 milhões de dólares ao Minerals Management Service (MMS) em troca dos direitos de perfurar o Bloco 252 do Cânion do Mississippi. Apesar de conseguir os direitos de operação do bloco e, portanto, tornar-se o “operador legal” (legal operator), a BP e seus engenheiros apenas estabeleceram de que a forma o poço deveria ser perfurado, ficando as atividades de perfuração em si, a cargo da Transocean que forneceu à BP os equipamentos necessários para a perfuração do poço e o pessoal especializado na operação dessas máquinas. Enquanto isso, a BP enviou ao local dois de seus funcionários para supervisionar o trabalho da empresa contratada, de forma a garantir que o planejamento montado fosse seguido, enquanto mantinham contato com outros funcionários da companhia em terra (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.92).

Duas plataformas foram utilizadas pela Transocean, sob a supervisão da British Petroleum, na perfuração do poço de Macondo: a *Marianas*—que iniciou as atividades em Outubro de 2009 até chegar à uma profundidade de 2.77 quilômetros (9090 pés), quando teve que encerrar suas operações no local devido à passagem do furacão Ida—e a Deepwater Horizon que a substituiu até o dia 20 de abril de 2010, dia do acidente envolvendo a plataforma em questão, quando uma explosão no poço de Macondo deixou 11 pessoas mortas e iniciou um derramamento de óleo nas águas no Golfo do México (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.92)

O relatório final da *National Commission on the BP Deepwater Horizon Oil Spill and Offshore Drilling* divide as causas do acidente em dois grupos: as causas imediatas (immediate causes) e as causas mais profundas (root causes). As causas imediatas referem-se àquelas falhas técnicas que ocorreram durante o desenrolar das operações, enquanto que as causas profundas referem-se aos erros, tanto do governo quanto da indústria no desempenho de suas funções como operador e como responsável pela supervisão e regulação das atividades, respectivamente (p.115-127).

Segundo o supracitado relatório, enquanto que ainda podem existir certas dúvidas em relação às causas imediatas e de que forma cada uma contribuiu individualmente para o desastroso resultado final, não existe confusão semelhante quanto às causas profundas do acidente. A indústria petrolífera é responsabilizada pela falta de um processo eficiente de

comunicação entre o operador legal e as empresas terceirizadas, pela deficiência do processo de tomada de decisão e administração das atividades, tanto da BP quanto das outras companhias e pelas falhas no treinamento de engenheiros e do pessoal responsável pela operação dos equipamentos. Por sua vez, o governo federal é responsabilizado pela comissão por não oferecer uma supervisão eficiente das operações que ocorriam no Golfo do México (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.123).

O governo deixou de providenciar um marco regulatório eficaz que estivesse de acordo com os crescentes riscos tomados pelas empresas que se dispunham a explorar os poços de petróleo e gás natural na plataforma continental. Logo, muitas das decisões mais importantes envolvendo a prospecção desses recursos eram tomadas pelas companhias, sem que, no entanto, essas mesmas medidas sofressem uma supervisão governamental. O relatório aponta algumas causas que contribuíram para esta deficiência no marco regulatório, como a resistência à modernização das regras e à criação de condições adequadas para que o MMS realizasse seu trabalho por parte do Congresso, das sucessivas administrações e da indústria petrolífera. Ademais, ainda segundo o relatório, mesmo que o agente regulador dispusesse de recursos e apoio suficiente, os problemas causados pela falta de pessoal adequado e know-how para compelir as empresas a adotar um padrão de segurança adequado, ainda seria um obstáculo considerável ao desempenho satisfatório do MMS (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.126).

As estimativas feitas pelos oficiais do governo de federal informam que, durante os 84 dias em que o óleo foi derramado nas águas do Golfo do México até a contenção do vazamento em 15 de julho, mais de 4,9 milhões de barris de petróleo (200 milhões de galões) escoaram do poço de Macondo. Essa quantidade, torna o derramamento de óleo que se seguiu à explosão da plataforma Deepwater Horizon como o maior que já aconteceu em águas americanas (Ramseur; Jonathan L.2011a, Summary).

As figuras a seguir, retiradas de Ramseur(2011c, Appendix), mostram imagens de satélite da área do vazamento em dois diferentes momentos: a primeira imagem mostra a extensão do desastre no dia 15 de junho, um mês antes da contenção do vazamento, enquanto que a segunda, mostra o vazamento no dia 15 de agosto, um mês depois da contenção. A área em vermelho representa a mancha de óleo.

Imagem 1-Extensão da mancha de óleo em 15 de Junho,

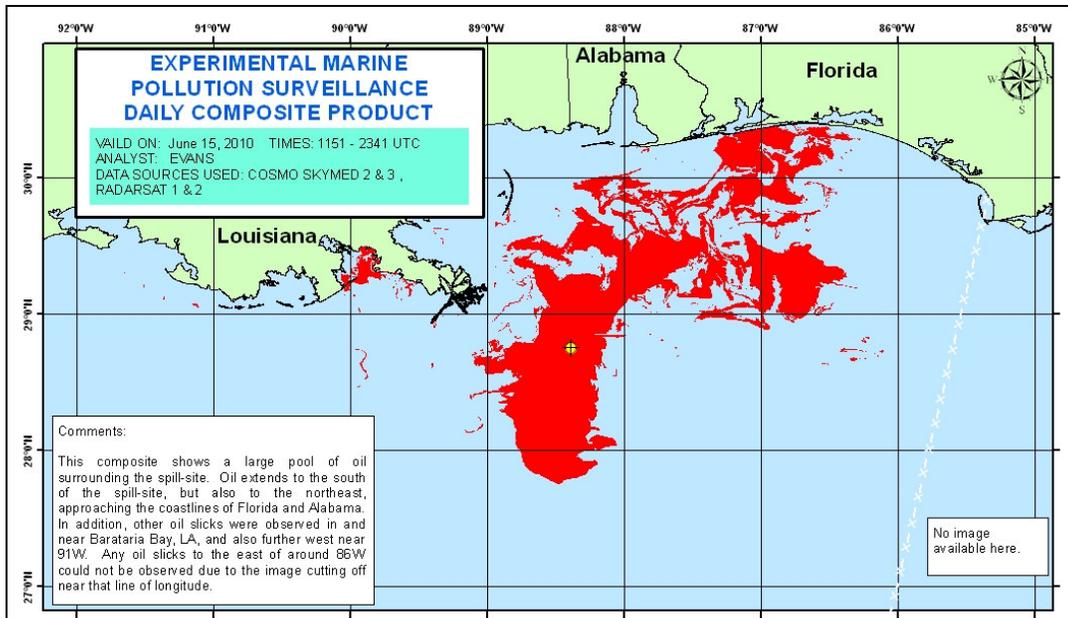
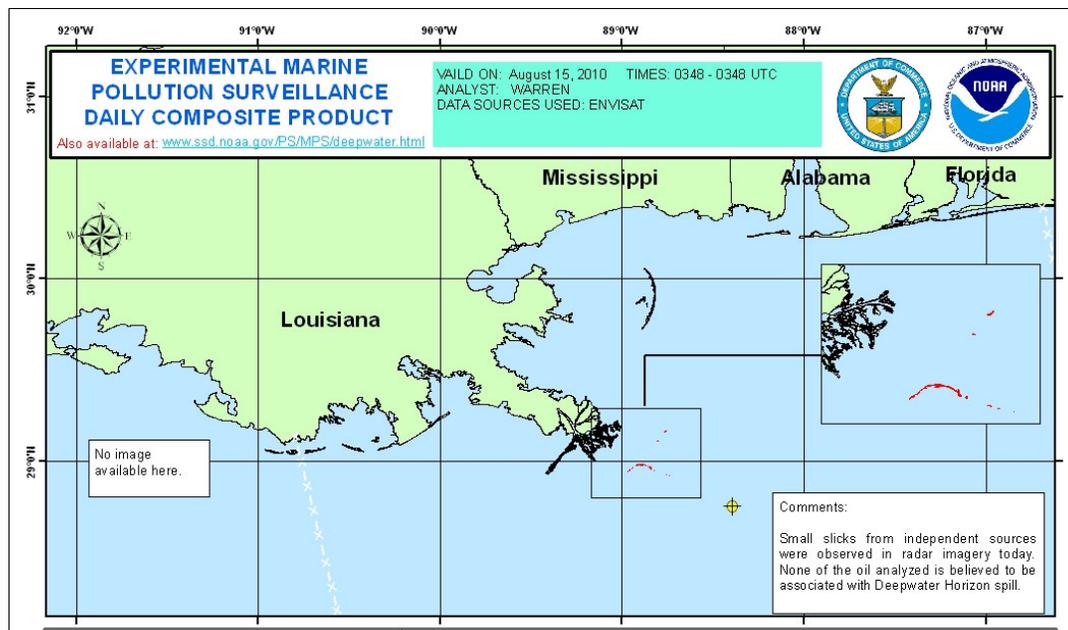


Imagem 2-Extensão da mancha de óleo em 15 de Agosto



Fonte das Imagens: National Oceanic and Atmospheric Administration, GeoPlatform.gov(NOAA), no sítio www.geoplatform.gov/gulresponse (domínio público)

Impactos do Acidente com a Deepwater Horizon

Os impactos resultantes de um derramamento de óleo dependem de uma série de fatores, como a localização do acidente, o tipo de óleo (cru ou refinado), e a velocidade com que o óleo vazou. Ocorrências como o já mencionado acidente com a plataforma *Deepwater*

Horizon podem causar danos tanto ambientais quanto econômicos, pois o vazamento de óleo tem o potencial para causar danos consideráveis à fauna e a flora marinha e à ambientes costeiros. Além disso, setores que dependem diretamente da sustentabilidade dos meio-ambientes afetados—no caso do Golfo do México, a indústria pesqueira e a indústria relacionada ao turismo—estão sujeitos aos efeitos colaterais de um derramamento de óleo (Hagerty; Curry L. & Ramseur; Jonathan L., 2010, p.28-30).

Corn e Copeland (2010, p.1) afirmam que os danos aos recursos naturais do acidente envolvendo a plataforma Deepwater Horizon ainda são largamente desconhecido e ressaltam que, de acordo com a experiência envolvendo outros vazamentos de óleo, é provável que a real extensão dos impactos permaneça desconhecida por algum tempo. Tal afirmação encontra suporte no relatório final da comissão montada pelo presidente Barack Obama para investigar as causas do acidente, pois em sua página 174 o supracitado documento afirma que os danos ao meio-ambiente no Golfo do México só serão conhecidos após um monitoramento de longo-prazo da área, mas faz a ressalva de que os prejuízos até agora observados são muito menores do que as piores previsões feitas nos primeiros momentos (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.174).

Não obstante, esse mesmo relatório afirma que a incerteza que paira sobre os danos ambientais tanto a curto quanto a longo prazo, não existe em relação aos impactos econômicos do acidente com a plataforma Deepwater Horizon, pois a ocorrência prejudicou duas indústrias que dependiam diretamente da qualidade do meio-ambiente no Golfo do México: a indústria pesqueira e a indústria turística. Além disso, a moratória imposta pelo governo federal à exploração de petróleo em águas com profundidades maiores que 500 pés no Pacífico e no Golfo do México, como resposta ao ocorrido no poço de Macondo, criou problemas à indústria de extração de petróleo, pois o trabalho teve que ser interrompido em várias plataformas que operavam normalmente no período anterior à 20 de abril (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.185).

A indústria pesqueira sofreu as consequências do fechamento de determinadas áreas, tanto federais como estaduais, à pesca. O interrompimento dessa atividade foi uma medida preventiva, pois a comercialização de produtos contaminados pelo óleo poderia trazer riscos à saúde, ao mesmo tempo em que diminuiria a confiança dos consumidores americanos em relação aos frutos do mar cuja origem era o Golfo do México. A proibição da pesca em águas federais atingiu sua maior área no dia 2 de junho de 2010, quando 37% das águas federais no Golfo do México estavam fechadas para a pesca (Upton; Harold F., 2011, p.3). A indústria turística teve prejuízos na forma de uma diminuição da atividade turística devido a percepção

dos viajantes de que as praias e outros locais estavam ou seriam prejudicados pelo derramamento de óleo (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.185).

Como resposta aos danos causados pela acidente com a plataforma que estava sob sua supervisão, a British Petroleum assumiu a responsabilidade pelo vazamento e montou um processo para compensar àqueles que se sentiram prejudicados pela ocorrência com a *Deepwater Horizon*. Para tanto, a BP montou centros para receber e processar as reclamações envolvendo os danos causados e, no dia 3 de maio, a companhia começou a compensar indivíduos e empresas. Esse processo administrado pela BP durou até o dia 23 de agosto de 2010, quando a *Gulf Coast Claims Facility*, uma central estabelecida pelo governo federal, mas financiada pela BP, tomou para si a responsabilidade de processar as queixas contra a companhia (Upton; Harold F., 2011, p.9). Além disso, a BP criou um programa chamado *Vessels of Opportunity* que tinha como objetivo oferecer aos operadores de barcos locais a oportunidade de ajudar em determinadas atividades em troca de dinheiro (Upton; Harold F., 2011, p.10).

Por fim, apesar de ter sido um desastre de grandes proporções, o derramamento de óleo causado pelo acidente com a plataforma Deepwater Horizon não teve uma grande repercussão na oferta e nos preços de petróleo e gás natural como um todo (Hagerty; Curry L. & Ramseur; Jonathan L., 2010, p.32).

A Resposta do Congresso Americano ao Incidente com a Plataforma Deepwater Horizon

Ramseur(2010c, Summary) descreve da seguinte maneira a reação do 111^o Congresso Americano (Janeiro de 2009-Janeiro de 2011) ao acidente com a *Deepwater Horizon*:

“O vazamento de óleo ocorrido no Golfo em 2010 gerou um considerável interesse [no Congresso] em assuntos relacionados ao vazamento de petróleo. A House of Representatives [equivalente à Câmara dos Deputados] conduziu, no mínimo, 33 audiências em 10 comitês. O Senado conduziu, no mínimo, 30 audiências em oito comitês. Os membros [do Senado e da House of Representatives] introduziram mais de 150 propostas legislativas que incluem uma ou mais disposições que afetariam as políticas relacionadas aos vazamentos de óleo.”⁴

Não obstante, no 111^o Congresso, apenas três projetos de lei referentes ao tema acabaram por serem incorporados ao marco legal americano e estes não introduziram mudanças de fôlego, respondendo apenas por alterações marginais na legislação, apesar do

⁴-The 2010 Gulf Oil Spill has generated considerable interest in oil spill issues. The House of Representatives has conducted at least 33 hearings in 10 committees. The Senate has conducted at least 30 hearings in 80 committees. Members have introduced over 150 legislative proposals that have included over 150 legislative proposals that have included one or more provisions that would affect oil spill policy

P.L 111-281 ter criado mudanças com um pouco mais de vulto, principalmente no que se refere ao papel da guarda costeira (Ramseur; Jonathan L., 2011b, p.1). Além disso, o interesse dos legisladores no que se refere ao tema caiu consideravelmente no 112º Congresso (janeiro/2011-janeiro/2013), visto que apenas 25 propostas legislativas foram introduzidas por Congressistas referentes ao assunto em questão, sendo que algumas dessas propostas são semelhantes à aquelas introduzidas na Legislatura anterior (Hagerty; Curry L. & Ramseur; Jonathan L., 2011, p.1). Portanto, concluiu-se que nenhuma mudança significativa na legislação referente ao tema foi realizada durante o período pesquisado.

Considerações Finais

A produção de petróleo em alto-mar ocorre tanto em águas pertencentes ao governo federal como em águas pertencentes aos governos estaduais. No entanto, a produção de petróleo em águas estaduais concentra-se primeiramente no Alaska, que, em 2008, respondeu por 78% de toda a produção desse combustível. Observa-se, não obstante, semelhante concentração no que tange à produção em águas federais, pois, nesse caso, a produção se encontra majoritariamente nas porções Oriental e Central do Golfo do México, com uma pequena parcela de 5% do total produzido em alto-mar proveniente da costa da Califórnia (Humphreis et.al, 2010, p.6). Portanto, apesar do esforço que o governo americano vem empreendendo para diversificar a matriz energética dos Estados Unidos, os recursos existentes na plataforma continental ainda são de suma importância para o povo e as empresas americanas, sendo a continuação da produção de extrema necessidade (Deepwater: The Gulf Oil Disaster..., 2011, p.xi). Logo, a exploração de petróleo e gás natural nessas áreas deve continuar, mas atentando para as causas que levaram ao acidente envolvendo a plataforma Deepwater Horizon, de forma a evitar que um desastre semelhante se repita.

Infelizmente, nenhuma mudança significativa foi feita nas leis responsáveis pela produção e exploração de petróleo e gás natural em alto-mar durante a realização da pesquisa. No entanto, alguns fatos importantes ocorreram, como o início da reorganização da principal agência reguladora, o MMS, através de uma ordem do secretário Ken Salazar, e a mobilização do Congresso Americano no período imediatamente posterior ao acidente no Golfo do México.

Não obstante, ainda não existem dados conclusivos sobre o óleo que permaneceu no Golfo e que, portanto, não foi retirado do meio-ambiente, da mesma forma que os reais impactos ao meio-ambiente ainda não foram devidamente computados. Portanto, caso se verifiquem que os danos ambientais foram consideráveis é provável que, no futuro, exista

uma renovação do interesse do Congresso e dos ocupantes do Poder Executivo pela legislação que rege a exploração e produção de petróleo em alto-mar na plataforma continental. No entanto, caso se perceba que os impactos foram reduzidos é possível que o interesse por essa atividade econômica seja apenas marginal, sendo de relevância apenas àqueles membros do Congresso provenientes de locais amplamente dependentes da indústria de petróleo e gás, a indústria petrolífera e às agências reguladoras responsáveis por implementar o marco legal (Ramseur, Jonathan L. 2011c, Summary).

Referências Bibliográficas

- 1- KING, Rawle O. Congressional Research Service **Deepwater Horizon Oil Spill Disaster: Risk, Recovery, and Insurance Implications.** , 12 de julho de 2010.
- 2-NATIONAL COMMISSION ON THE BP DEEPWATER HORIZON OIL SPILL AND OFFSHORE DRILLING. **Deepwater: The Gulf Oil Disaster and the Future of Offshore Drilling,** Washington, DC, Janeiro 2011.
- 3- MELTZ, Robert. Congressional Research Service **Federal Civil and Criminal Penalties Possibly Applicable to Parties Responsible for the Gulf of Mexico Oil Spill.** , 16 de Dezembro de 2010
- 4- VANN, Adam. Congressional Research Service. **Offshore Oil and Gas Development: Legal Framework.** , 20 de Setembro de 2010.
- 5- NICHOLS, James E. Congressional Research Service. **Oil Pollution Act of 1990 (OPA): Liability of Responsible Parties.** , 2 de Junho de 2010.
- 6- MASTRANGELO, Erin. **Overview of U.S Legislation and Regulations Affecting Offshore Natural Gas and Oil Activity.** , 2005.
- 7- RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service **Oil Spills in U.S Coastal Waters: Background and Governance.** , 2 de Setembro de 2010.
- 8- RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service. **Liability and Compensation Issues Raised by the 2010 Gulf Oil Spill.** , 11 de Março de 2011.
- 9- HAGERTY, Curry L & RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service. **Deepwater Horizon Oil Spill: Selected Issues for Congress.** , 31 de Julho de 2010
- 10- HAGERTY, Curry L & RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service. **Deepwater Horizon Oil Spill: Highlighted Actions and Issues.** , 11 de Maio de 2011.
- 11- HUMPHRIES, M.; PIROG, R.; WHITNEY, G. Congressional Research Service. **U.S. Offshore Oil and Gas Resources: Prospects and Processes.** , 1 de Junho de 2010.
- 12- HAGERTY, Curry L. Congressional Research Service. **Outer Continental Shelf Moratoria on Oil and Gas Development.**, 23 de Maio de 2011.

13- HOGUE, Henry B. Congressional Research Service. **Reorganization of the Minerals Management Service in the Aftermath of the Deepwater Horizon Oil Spill.** , 10 de Novembro de 2010.

14- RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service. **Environmental Activities of the U.S. Coast Guard.** , 6 de Dezembro de 2010.

15- RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service. **Deepwater Horizon Oil Spill: The Fate of the Oil.**, 5 de Janeiro de 2011.

16- CORN, M. Lynne & COPELAND, Claudia. Congressional Research Service. **The Deepwater Horizon Oil Spill: Coastal Wetland and Wildlife Impacts and Response.** , 15 de Outubro de 2010.

17- UPTON, Harold F. Congressional Research Service. **The Deepwater Horizon Oil Spill and the Gulf of Mexico Fishing Industry.** , 17 de Fevereiro de 2011.

18- RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service **Oil Spill Legislation in the 111th Congress.**, 15 de Outubro de 2010

19- RAMSEUR, Jonathan L. Congressional Research Service **Oil Spill Legislation in the 112th Congress.**, 11 de Março de 2011.

20- ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. **National Oil and Hazardous Substances Pollution Contingency Plan Overview.** Disponível em: <http://www.epa.gov/oem/content/lawsregs/ncpover.htm>. Acesso em 18 de Julho de 2011.

21-SALAZAR, Ken. **Order NO.3299.** Disponível em: <http://www.doi.gov/deepwaterhorizon/loader.cfm?csModule=security/getfile&PageID=32475> . Acesso em 17 de Julho de 2011