



Copyright 2004, Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás - IBP

Este Trabalho Técnico Científico foi preparado para apresentação no 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás, a ser realizado no período de 2 a 5 de outubro de 2005, em Salvador. Este Trabalho Técnico Científico foi selecionado e/ou revisado pela Comissão Científica, para apresentação no Evento. O conteúdo do Trabalho, como apresentado, não foi revisado pelo IBP. Os organizadores não irão traduzir ou corrigir os textos recebidos. O material conforme, apresentado, não necessariamente reflete as opiniões do Instituto Brasileiro de Petróleo e Gás, Sócios e Representantes. É de conhecimento e aprovação do(s) autor(es) que este Trabalho será publicado nos Anais do 3º Congresso Brasileiro de P&D em Petróleo e Gás

O REGIME DE EXPLORAÇÃO E PRODUÇÃO DE PETRÓLEO EM ÁREAS ESPECIALMENTE PROTEGIDAS

Juliano César Petrovich Bezerra, Luíza Cavalcanti Bezerra, Rodrigo Arruda Carriço¹
Orientador: Prof. Msc. Otacílio dos Santos Silveira Neto

¹ Universidade Federal do Rio Grande do Norte
Campus Universitário da UFRN – Lagoa Nova, CEP: 59072-970, Caixa Postal 1685
petrovich_abc@yahoo.com.br

Resumo - Recurso mineral bastante valioso, o petróleo se encontra, na atualidade, cada vez mais procurado e disputado. Para se evitar, pois, uma exploração e produção desordenada e, por conseguinte, danificadora do meio-ambiente, foram criadas, pelo Poder Público, algumas áreas que recebem uma tutela normativa mais eficiente, em virtude do seu notável interesse público. Dentre essas áreas especialmente protegidas, onde a exploração econômica é proibida integralmente ou mostra-se permitida apenas de forma sustentável, encontram-se as Unidades de Conservação, Áreas de Proteção Especial, Áreas de Preservação Permanente e Reservas Legais. A exploração e produção petrolíferas encontram-se, assim, proibidas nas APES, nas APPs e nas Reservas legais, bem como em todas as Unidades de Conservação, salvo as Áreas de Proteção Ambiental e Reservas de Desenvolvimento Sustentável. A competência para conceder o licenciamento ambiental de exploração e a produção dos recursos existentes nessas áreas cabe, conforme a Constituição, a todos os entes federativos, quais sejam, a União, os Estados-Membros e os municípios. Essa divisão mostrou-se melhor tratada em legislação ordinária e, quanto ao petróleo, a resolução 23/94 do CONAMA previu a competência de órgãos estaduais no que se relaciona às operações *onshore*, bem como atribuiu ao IBAMA regular o impacto das atividades *offshore*.

Palavras-chave: licenciamento ambiental; atividades petrolíferas; áreas protegidas.

Abstract – Mineral resource of great value, the oil is, in modern days, center of increased disputes over the world. In reason to avoid an out of control exploitation and production and, in that way, a degrading use of the environment, it was created, by the Public Entity, areas that received a special attention, for the notable public interest that it brings. Among these special protected areas, where economic exploitation is entirely prohibited or allowed in a sustainable way, we identify the Conservations Unities, Special Protection Areas, Permanent Preservation Areas and Legal Reserves. The exploitation and production of oil are, therefore, prohibited on the SPA, on the PPA and on Legal Reserves, as well as on all kinds of Conservation Unities, except for the Environment Protection Areas and on the so called Sustainable Development Reserves. The competence for giving the environmental license for exploitation and production of the existing resources on these areas belongs, according to the Constitution, to all federative entities, as such, the Union, the States and Municipalities. This division is better treated in the ordinary legislation and, about the oil, the resolution 23/94 of CONAMA predicted the competence of the state organs to deal with the onshore operations, as well as attributed to IBAMA the regulation of the impact on offshore activities.

Key-words: environmental license; oil activities; protected areas.

1. Introdução

Prevê a Constituição Federal de 88, em seu artigo 225, que “todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações”. Mostra-se garantido, dessa forma, o princípio do desenvolvimento sustentável, bem como o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, direito fundamental de terceira geração, caracterizado por sua transindividualidade.

Ademais, observa-se, hodiernamente, a grande relevância que o petróleo e seus derivados vêm adquirindo na sociedade e, por conseguinte, sua crescente produção em nosso país. Em contraposição a isso, tem-se a escassez doutrinária referente ao mais novo ramo da Ciência Jurídica, o Direito do Petróleo.

Destarte, motivados pelos supracitados, decidimos tratar de uma disciplina bastante complexa, a qual interessa a muitos dos que se encontram inseridos nesse meio: o regime de exploração e produção de petróleo nos espaços especialmente protegidos.

Para tanto, utilizar-nos-emos da carente doutrina a respeito do tema como fonte de pesquisa. A princípio, discorreremos acerca das áreas especialmente protegidas, seu conceito, sua função e a necessidade de sua criação. Posteriormente, trataremos da competência dos entes federados (União, Estados-membros e Municípios) em matéria relacionada a esses ambientes. Feito isso, será abordado o núcleo do presente trabalho, qual seja, a exploração e produção de petróleo nos referidos espaços.

2. Das Áreas Especialmente Protegidas

Figuram como áreas especialmente protegidas aqueles espaços caracterizados por particularidades ambientais de notável interesse público e que, por essa razão, devem ser relativamente inalterados ou utilizados de modo sustentável, a fim de que se preservem e protejam seus recursos naturais, sua biodiversidade e a natural evolução das espécies que abrigam. Mister se revela, em virtude disso, que haja uma legislação voltada à sua regulamentação, para distingui-las entre si e determinar como e se pode haver exploração nesses espaços.

Primordialmente, a própria Constituição brasileira de 1988 aponta, em seu artigo 225, § 1º, III, que é de incumbência do Poder Público determinar, nas Unidades da Federação, áreas que se destinem a uma proteção especial que vise à preservação de seus atributos naturais.

Consoante José Afonso da Silva (2002), por sua vez, podem-se distinguir as áreas especialmente protegidas em Unidades de Conservação, Espaços Protegidos Não Incluídos no Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC), Espaços de Manejo Sustentável e Zoneamento Ambiental. Acerca das primeiras, temo-las como áreas especialmente protegidas instituídas pela Lei nº 9.985, de 2000, com limites definidos e objetivos de conservação, dadas suas relevantes características naturais. Vêm-se, pois, disciplinadas por um regime especial de proteção e administração, o qual mostra mais ou menos rígido se as Unidades forem de Proteção Integral ou de Uso Sustentável, respectivamente. Isso se verifica porquanto as Unidades de Proteção Integral - estações ecológicas, reservas biológicas, monumentos naturais, refúgios da vida silvestre, parques públicos - visam, primordialmente, à preservação da natureza, não admitindo o uso direto de seus recursos, enquanto as de Uso Sustentável - áreas de proteção ambiental, áreas de relevante interesse ecológico, reservas de fauna, reservas extrativistas, florestas nacionais, reservas de desenvolvimento sustentável, reservas particulares do patrimônio nacional - almejam compatibilizar a preservação da natureza com o uso sustentável de parte de seus recursos naturais.

Os Espaços Protegidos Não Incluídos no SNUC, por outro lado, são aqueles que, na legislação anterior à supracitada, eram incluídos nas unidades de conservação, mas que, sob a nova lei, viram-se excluídos do SNUC, devendo ser reavaliados pelo IBAMA, a fim de se determinar sua nova destinação. Dentre esses, podem-se citar os jardins botânicos, hortos florestais, jardins zoológicos, reservas ecológicas e reservas da biosfera.

Já os Espaços de Manejo Sustentável se referem às áreas de preservação, mas que permitem exploração sustentável de parte de seus recursos. A Constituição Federal relaciona, no § 4º de seu artigo 225, a Floresta Amazônica brasileira, a Mata Atlântica, a Serra do Mar, o Pantanal Mato-Grossense e a Zona Costeira como patrimônio nacional, cujos recursos devem ser utilizados em manejo sustentável.

Como dito alhures, resta ainda outro tipo de área especialmente protegida, qual seja, o Zoneamento Ambiental. De acordo com o já mencionado doutrinador, esse se trata de um instrumento da Política Nacional do Meio Ambiente, consagrado no art. 9º, II, da Lei 6.938/ 81, “por meio do qual se instituem zonas de atuação especial com vistas à preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental”. O professor leciona, ainda, que se incluem, no Zoneamento Ambiental, o Zoneamento Industrial, o Zoneamento para pesquisas ecológicas, o Zoneamento em Áreas de Proteção Ambiental, o Zoneamento em Parques Públicos, o Zoneamento Costeiro e o Zoneamento de Amortecimento.

O autor Edis Milaré (2004), a seu modo, apresenta uma classificação, a qual mostrar-se-á explorada no presente trabalho, diferente da supramencionada. Segundo Milaré, as áreas especialmente protegidas se subdividem nas já analisadas Unidades de Conservação, nas Áreas de Proteção Especial (APEs), Áreas de Preservação Permanente (APPs) e Reservas Legais. Estas últimas situam-se em propriedades rurais e caracterizam-se por se mostrarem necessárias ao uso sustentável de seus recursos naturais, à conservação e reabilitação dos processos ecológicos e da

biodiversidade, bem como ao abrigo e proteção da fauna e da flora nativas, consoante o disposto pelo art. 1º, § 2º, III, do Código Florestal.

As Áreas de Proteção Especial, a seu modo, revelam-se áreas de interesse especial, cuja proteção visa a, nas palavras do referido autor, “prevenir a lesão a bens e valores ambientais estratégicos, decorrente dos processos de urbanização”. Exemplos delas se configuram nos espaços de proteção aos mananciais e os de preservação do patrimônio cultural, histórico, paisagístico e arqueológico, como explana a Lei nº 6.766/ 79 (Lei de parcelamento do Solo Urbano), em seu art. 13, I.

Por fim, têm-se as Áreas de Preservação Permanente, as quais compreendem as florestas e demais formas de vegetação que não podem ser removidas. Sua definição encontra-se dada pelo Código Florestal, que as incumbe da função ambiental concernente à preservação dos recursos hídricos, da paisagem, da estabilidade geológica, da biodiversidade, do fluxo gênico de fauna e flora, além da proteção do solo e da assegurar de bem-estar das populações humanas.

3. Competência Legislativa para o Licenciamento Ambiental na Atividade Petrolífera

Assunto de primordial relevância na análise da exploração petrolífera em espaços especialmente protegidos pelo texto constitucional é o regime de competências delegadas aos entes federados, tanto a nível administrativo como a nível legislativo. A Constituição Federal de 1988, em consonância com o regime federalista adotado, estabeleceu as diversas atribuições dessas entidades constituídas, tendo em vista o fiel cumprimento dos princípios da soberania da União e de autonomia de seus Estados-membros, inovando, ainda, na criação de um novo ente federado, qual seja, o Município. Ocorre que uma minuciosa observação dos dispositivos da Constituição brasileira, da legislação ordinária e de regulamentação ulterior desvenda perigosas contradições que refletem sobremaneira na questão ambiental, especificamente no centro de nossas discussões, a exploração petrolífera.

Os arts. 23 e 24 da Constituição especificam as competências comuns e concorrentes da União, Estados-membros e Municípios, dentre elas a questão ambiental. O art. 23, dissertando sobre as atribuições administrativo-executórias desses entes, determina, em seu inciso VI, que a garantia de um meio ambiente protegido será de competência comum dos três níveis de federação. Já o art. 24, olvidando o Município, refere-se apenas à competência concorrente da União e dos Estados-membros na atividade legiferante de matérias relativas à proteção do meio ambiente. Este mesmo dispositivo prevê, ainda em seu inciso VI, que “florestas, caça, pesca, fauna, conservação da natureza, defesa do solo e dos recursos naturais, *proteção do meio ambiente e controle da poluição*” (grifo nosso), são alvos do Poder legislativo estadual e federal. Faz-se necessário apontar, outrossim, que o parágrafo 2º do art. 24 determina que à União cabe legislar sobre normas gerais, reservando competência suplementar aos Estados. Somente na hipótese de inércia da União teriam os Estados competência plena para legislar sobre essas matérias, como trata parágrafo 3º do mesmo artigo.

Tendo em mira a implementação do desejo nacional de proteção ao meio ambiente, extremamente rico em nosso país, foi criada, antes mesmo da Constituição de 88, a Lei 6.938/81, que institui a Política Nacional do Meio Ambiente, prevendo os vários instrumentos a serem utilizados para a preservação dos ecossistemas nacionais. Dentre tais instrumentos encontra-se a regulamentação dos termos gerais a serem adotados na concessão, por parte do Poder Público, de autorização para a utilização econômica dos espaços ambientais. Em suma, a referida lei delineia em quais situações e por quais entes federados poderão ser concedidas essas licenças ambientais. Para tanto, preceitua, em seu art. 10, com redação dada pela Lei 7.804/89, que “a construção, instalação, ampliação e funcionamento de estabelecimentos e atividades utilizadores de recursos ambientais, considerados efetiva e potencialmente poluidores, bem como os capazes, sob qualquer forma, de causar degradação ambiental, *dependem de prévio licenciamento de órgão estadual competente*, integrante do Sistema Nacional do Meio ambiente – SISNAMA, e do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, em caráter supletivo, sem prejuízo de outras licenças exigíveis” (grifo nosso). Complementando-o, o parágrafo 4º do mesmo artigo reza que “compete ao Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis – IBAMA, o licenciamento previsto no caput deste artigo, no caso de atividades e obras com significativo impacto ambiental, de âmbito nacional ou regional”. Infere-se, claramente, da leitura dos dispositivos em destaque que em matéria de licenciamento ambiental compete, via de regra, aos órgãos estaduais sua concessão, reservando-se ao órgão nacional, IBAMA, competência supletiva nos casos em que o impacto ambiental do empreendimento extrapolar os limites do Estado, implicando em consequências regionais ou nacionais.

Mesmo sendo explícita a disposição da Lei 6.938/81, sobreveio, contudo, no ordenamento jurídico ambiental regramento diverso daquele. O Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), órgão federal incumbido da responsabilidade de regulamentar as normas ambientais, publicou a resolução nº 237, em 19 de Dezembro de 1997, a qual instituiu os critérios utilizados para o licenciamento ambiental, visando regulamentar dispositivos da Lei de Política Nacional do Meio Ambiente. Ocorre que uma flagrante ilegalidade pode ser constatada nessa resolução quando determina, em seus arts. 4º, 5º e 6º, competências exclusivas para cada ente da federação, contrariando disposição daquela lei hierarquicamente superior, que reservou à União competência supletiva, tendo os órgãos estaduais, normalmente, a incumbência para licenciar. Mostrar-se-ia impossível, dessa maneira, a União possuir competência originária para legislar sobre situações que não se caracterizassem por conter *impacto de âmbito nacional ou regional*, da forma que foi definida na Lei 6.938/81. Vale lembrar que esta lei foi recepcionada pela Constituição de 88, que determinou, como relatado outrora, em seu art. 23, parágrafo único, ser competência comum da União, Estados-

membros e municípios, a proteção do ecossistema nacional, delegando à lei complementar a responsabilidade de fixar normas de cooperação entre os entes federados.

No que tange às atividades de exploração e produção de petróleo, por sua vez, a resolução nº 23 do CONAMA, datada de 7 de Dezembro de 1994, especificou seu procedimento licenciatório, criando licenças que se adequam a esse ramo peculiar de atividade econômica. Para tanto, na fase de exploração são necessárias a LPPER (licença prévia de exploração) e a LPPPO (licença prévia de produção para pesquisa); já na fase de produção são necessárias a LI (licença de instalação) e a LO (licença de operação). Subsidiariamente a esta resolução, aplica-se tanto a Lei 6.938/81 como também a resolução 237/97 do CONAMA. Tendo em vista o âmbito do impacto ambiental da atividade petrolífera caberá, por via de regra, aos órgãos estaduais integrantes do SISNAMA, regular as operações petrolíferas *onshore*, enquanto as operações *offshore* são de competência do IBAMA.

4. Exploração e Produção de Petróleo em Áreas Especialmente Protegidas

A exploração e produção de petróleo nas áreas especialmente protegidas remontam a discussões de extrema importância em virtude do elevado grau de impacto ambiental inerente a essa atividade. Segundo os princípios ambientais de precaução e desenvolvimento sustentável, faz-se necessária uma rigorosa análise dos eventuais danos de serem causados ao meio ambiente no exercício da atividade petrolífera em contraste com o desenvolvimento econômico que esta será capaz de impulsionar. Devido a grande magnitude dos empreendimentos ligados à indústria petrolífera, o CONAMA expediu a supracitada resolução nº 23/94, com o objetivo precípuo de regulamentar o processo licitatório desta peculiar atividade econômica. Entretanto, uma regulamentação específica para o desenvolvimento da atividade em áreas constitucionalmente protegidas se revela, praticamente, inexistente, sendo necessária a análise dos diversos dispositivos legais concernente a cada uma dessas áreas para inferir a possibilidade ou não da utilização delas na indústria do petróleo.

Encontramos, dentre eles, três leis ordinárias que abrangem todas as espécies de áreas especialmente protegidas, normatizadas e lembradas pela doutrina jurídica ambiental, quais sejam: a Lei 4.771/65, que instituiu o Código Florestal e regulamentou as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais, a Lei 6.766/79, que dispõe sobre o parcelamento do solo urbano e cria as Áreas de Proteção Especial, e a Lei 9.985/00, que estabeleceu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC). A análise de cada um desses textos legais, à luz dos princípios básicos do direito ambiental, da magnitude da indústria petrolífera e do grande interesse público em sua consecução, permite – nos aduzir em que situações o desenvolvimento dessa atividade vai de encontro aos dispositivos legais tendentes a preservar o ecossistema e bioma nacionais, ou quando encontra-se, perfeitamente, de acordo com eles.

Primeiramente, devemos ressaltar que a doutrina não é uníssona quanto à classificação dos diversos espaços especialmente protegidos. Edis Milaré (2004), como já apresentado outrora, classifica esses espaços levando em conta as supracitadas legislações, reconhecendo as Áreas de Preservação Permanente e as Reservas Legais, instituídas pelo Código Florestal de 1965, as Áreas de Proteção Especial, criadas como consequência da Lei de Parcelamento do Solo Urbano e as enaltecidas Unidades de Conservação, instituídas pela Lei 9.985/00 (SNUC). Utilizando-se desta classificação, podemos verificar a possibilidade de desenvolvimento da atividade petrolífera, analisando não somente o texto da lei, às vezes obscuro, mas também todos os aspectos relativos à indústria e à conservação ambiental, tendo sempre em vista a compatibilidade entre ambos. Em alguns momentos, uma leitura descuidada pode levar-nos a crer, erroneamente, pela possibilidade ou não do empreendimento. Faz-se necessário, por isso, estarmos armados, *a priori*, dos princípios que regem todo o Direito Ambiental, visando, sobretudo, à conservação da natureza, como também do entendimento acerca da relevante utilidade pública desta atividade econômica.

4.1. Áreas de Preservação Permanente

Guiando-se pela própria definição e natureza das Áreas de Preservação Permanente (APP), esculpidos nos arts. 2º e 3º do decantado Código Florestal, torna-se claro a impossibilidade de compatibilizar sua conservação com a atividade petrolífera. Esses dois artigos criaram duas espécies de APP (florestas e algumas formas de vegetação natural previstas nas suas alíneas), sendo a primeira, definida no art. 2º, pelo efeito da própria lei. O art. 3º, a seu modo, remete ao Poder Público a incumbência de criar novas APPs, com o objetivo de atender às disposições das alíneas que seguem, tal como para atenuar a erosão das terras e fixar dunas. Importante lembrar que leitura descuidada do §1º do mesmo artigo, que admite a supressão total ou parcial de florestas de preservação permanente quando autorizado pelo Poder Público Federal, na hipótese de necessidade de se executar obras e planos de utilidade pública, poderia nos levar a errônea conclusão da possibilidade de exploração petrolífera, já que esta constitui atividade de relevante utilidade pública. Porém, como anteriormente frisado, a própria essência da APP, possível de ser extraída dos comentados dispositivos, impede empreendimento desta magnitude.

4.2. Reservas Legais

As Reservas Legais, também instituídas pelo Código Florestal, constituem áreas de conservação presentes em propriedades privadas, por força do art. 16 desta lei. O Poder Público, visando o ideal conservacionista, estipulou um mínimo de área a ser protegida integralmente no seio de cada propriedade particular. Segundo Paulo Affonso Leme Machado (2002), por sua vez, existem três tipos de Reserva Florestal Legal, dependendo de sua classificação como área de cerrado ou da localização no território nacional. Considera, a nova redação dada pela Lei 7803/ 89, que nas Regiões

Leste Meridional, Sul e Centro-Oeste 20% das propriedades devem ser preservadas, nas áreas de cerrado aplica-se a reserva legal também de 20%. Já na Região Norte e parte da Região Centro-Oeste, 50% das propriedades particulares devem visar à proteção integral de sua biota. Portanto, sendo observado em cada caso concreto, respeitadas as peculiaridades de cada propriedade, a compatibilidade da atividade petrolífera com a conservação da natureza, o empreendimento seria possível, desde que o limite da reserva legal não fosse desrespeitado.

4.3. Áreas de Proteção Especial

As Áreas de Proteção Especial foram definidas pela Lei 6.766/79, conhecida como Lei de Parcelamento do Solo Urbano, caracterizando-as, no inciso I de seu art. 13, como “áreas de interesse especial, tais como as de proteção aos mananciais ou ao patrimônio cultural, histórico, paisagístico, e arqueológico, assim definidas por legislação em lei estadual ou federal”. Assim como ocorre com as APP's, a própria natureza conceitual destas áreas impede que uma indústria com a complexidade da petrolífera possa se compatibilizar com os fins almejados pela demarcação desses espaços.

4.4. Unidades de Conservação

Obra da mais elevada relevância e que marcou história em nosso Direito Ambiental é a Lei 9.985/00, que regulamentou o art. 225, § 1º, incisos I, II, III e VII da Constituição Federal e instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC). Num primeiro momento, a lei definiu os princípios gerais norteadores do texto e as categorias de unidades de conservação, dividindo-as em dois grandes grupos, quais sejam, as unidades de proteção integral e as unidades de uso sustentável. Consoante o § 1º do art. 7º dessa lei, as unidades de proteção integral possuem o objetivo básico de “preservar a natureza, sendo admitido o *uso indireto dos seus recursos naturais*, com exceção dos casos previstos nesta lei”. Ademais, o inciso IX do art. 2º da mesma Lei refere-se ao uso indireto como “aquele que não envolve consumo, coleta, dano ou destruição dos recursos naturais”. Já o § 2º do art. 7º definiu as unidades de uso sustentável como aquelas com o objetivo básico de associar o uso sustentável de parcela dos recursos naturais com a conservação desse meio. Para efeito do entendimento que segue, nunca é demais lembrar que o conceito de recursos naturais engloba o de petróleo, já que constitui “patrimônio nacional nas suas várias partes, tanto os recursos não-renováveis, como jazidas minerais, e os renováveis, como florestas e meio de produção”.

A conceituação das unidades de proteção integral e de uso sustentável já nos traz, por si só, um divisor quanto à possibilidade ou não de empresa petrolífera nesses espaços. Apreende-se, de acordo com a definição exposta de unidades de proteção integral, ser impossível compatibilizar a exploração petrolífera com os fins almejados por este grupo de unidades, o qual permite, exclusivamente, o uso indireto de seus recursos naturais. Como sabemos, a atividade petrolífera não pode ser concebida sem o consumo e coleta do material objeto de exploração.

Por outro lado, a definição das unidades de uso sustentável abre espaço para o questionamento da viabilidade do desenvolvimento da indústria petrolífera em áreas que permitem uma exploração controlada de seus recursos naturais. Para que se chegue a uma conclusão nesse sentido, mostra-se necessária uma análise de cada uma das categorias de Unidades de Conservação, quais sejam, Reserva Extrativista, Reserva Particular de Patrimônio Natural (RPPN), Área de Relevante Interesse Ecológico, Reserva de Fauna, Floresta Nacional, Reserva de Desenvolvimento Sustentável e Área de Proteção Ambiental.

Dentre estas categorias, as únicas que prevêm, expressamente, a impossibilidade de exploração de recursos minerais são a Reserva Extrativista e a RPPN. Com relação à primeira, o § 6º do art. 18 da referida Lei, dispondo sobre a utilização dessa espécie de área protegida, afirma que “são proibidas a exploração de recursos minerais (...)”. Já no tocante à RPPN, o § 2º do art. 21 da mesma norma legal afirma que “só será permitida, na RPPN, conforme se dispuser em regulamento: I – a pesquisa científica; II – a visitação com objetivos turísticos, recreativos e educacionais”. Percebe-se, claramente, que os dispositivos vedam, expressamente, a utilização das áreas para a coleta de recursos naturais, tornando-se incompatível o desenvolvimento de indústria do petróleo.

A natureza das Áreas de Relevante Interesse Ecológico, por sua vez, definidas no art. 16 da Lei em comento, também contraria a natureza da atividade exploratória do petróleo. O disposto, que enxerga esse espaço como responsável por “manter os ecossistemas naturais de importância regional ou local e regular o uso admissível dessas áreas”, é reforçado pela resolução de nº 12/89 do CONAMA. Esta afirma, em seu art. 1º, que “ficam proibidas quaisquer atividades que possam pôr em risco: I – a conservação dos ecossistemas; II – a proteção especial à espécie de biota localmente raras; III – a harmonia da paisagem”. Permite, a respectiva resolução, em seu art. 2º, tão somente, atividades de baixíssimo impacto ambiental, como o pastoreio e a colheita limitada de produtos naturais.

A Reserva de Fauna, a seu modo, vem definida pela Lei do SNUC, em seu art. 19, constituindo “área natural com populações animais de espécies nativas, terrestres ou aquáticas, residentes ou migratórias, adequadas para estudos técnico-científicos sobre o manejo econômico sustentável de recursos faunísticos”, sendo de posse e domínio públicos. Concebe-se, a partir de seu conceito e de sua natureza, que esse ambiente se caracteriza pela preservação dos elementos faunísticos de determinada área e pelo uso sustentável desses recursos da fauna. Revela-se incompatível, dessa forma, a indústria petrolífera com sua estrutura e objetivos lançados pela lei.

As Florestas Nacionais vêm descritas no art. 17 da referida Lei, tendo como objetivo básico “o uso múltiplo sustentável de recursos florestais e a pesquisa científica”. Obedecendo ao ideal conservacionista e ao sentido dado pelo dispositivo aos recursos florestais, onde não se inserem os recursos do subsolo, a indústria petrolífera torna-se incompatível com esse modelo de unidade de conservação.

As Reservas de Desenvolvimento Sustentável, outrossim, são definidas pela SNUC em seu art. 20, caracterizando-se como “área natural que abriga populações tradicionais, cuja existência baseia-se em sistemas sustentáveis de exploração dos recursos naturais”. A essência dessas áreas consiste num dos princípios básicos das unidades de conservação, qual seja, o desenvolvimento sustentável. Essa exploração sustentável dar-se-á, *a priori*, pelas próprias populações residentes, obedecendo ao inciso II do § 5º daquele artigo, que determina o equilíbrio dinâmico entre o tamanho da população e a conservação. Não vemos empecilho, todavia, para que uma empresa petrolífera realize suas atividades nessas áreas, devidamente resguardada pelo seu Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e Relatório de Impacto Ambiental (RIMA), prevendo formas de compensar tanto os componentes do ecossistema atingido, como também as populações tradicionais ali presentes.

A Área de Proteção Ambiental (APA), definida no art. 15 da mencionada lei, constitui um espaço, em geral extenso, em terras públicas ou privadas, que visa a proteger a diversidade biológica, disciplinar o processo de ocupação e assegurar a sustentabilidade do uso dos recursos naturais. Segundo a definição exposta, infere-se que, constatada a possibilidade de compatibilidade entre a consecução da empresa petrolífera e os objetivos conservacionistas da APA no caso concreto, será admissível o empreendimento. A resolução de nº 15/93 do CONAMA reforça essa assertiva quando em seu art. 1º autorizou o IBAMA a retomar o processo licenciatório da PETROBRÁS para a instalação e operação do poço 3-PIA-23-A1, localizado na APA de Piaçabuçu-AL.

Ademais, importante lembrar que grande parte da exploração petrolífera nacional realiza-se na zona costeira, tida pela CF, em seu art. 225, § 4º, como patrimônio nacional, ficando, portanto, sua utilização condicionada às disposições legais específicas dessa categoria de bioma nacional.

Do todo o exposto, apreende-se o quão relevante se mostra limitar a atividade econômica em determinados espaços, com o intuito de preservar a sua biodiversidade e seus recursos naturais. Evidencia-se, além disso, a necessidade de analisar a compatibilidade de um projeto petrolífero com a natureza de cada espaço territorial protegido, possível de ser identificado pela leitura dos dispositivos legais citados, a fim de que não infrinja tais normas e alcance os anseios almejados pela própria população.

5. Referências

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito Ambiental*. 7 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2004.
- BRASIL, Celso. *Dicionário Jurídico de bolso*. 4 ed. Campinas: Servanda, 2003.
- BRASIL. *Coletânea de Legislação de Direito Ambiental e Constituição Federal*. Organizadora: Odete Medauar. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- LEUZINGER, Márcia Dieguez. Criação de espaços territoriais especialmente protegidos e indenização. In: *Revista de Direito Ambiental*. v. 25. p. 108 – 128. jan/mar 2002
- MACHADO, Paulo Affonso Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. 10 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.
- MILARÉ, Edis. *Direito do Ambiente*: doutrina, jurisprudência, glossário. 3 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.
- MONTEIRO, Alexandre Flávio Medeiros; LEITE, Fábio Augusto de Castro Cavalcanti Montanha. A questão da competência no licenciamento ambiental e seus reflexos na indústria do petróleo. In: *Direito do petróleo em revista*. v.1. p. 187 – 200. jan/jul 2003.
- SILVA, José Afonso da. *Direito Ambiental Constitucional*. 4 ed. São Paulo: Malheiros, 2002.