



HISTÓRIA DA LEGISLAÇÃO AMBIENTAL NO BRASIL

Territórios do Petróleo

RECYCLE

REDUCE

Esta cartilha sintetiza, de forma didática, os resultados da pesquisa histórica e bibliográfica realizada por mim em cumprimento ao plano de trabalho apresentado à coordenação do Projeto Territórios do Petróleo, para ser executado na segunda fase de suas atividades.

O tema da pesquisa, intitulada “A ameaça de flexibilização do licenciamento ambiental no Brasil: uma análise à luz do direito ambiental e da educação ambiental crítica”, foi-me suscitado numa reunião do Núcleo de Vigília Cidadã (NVC) de Carapebus, quando veio à tona a possibilidade de o Poder Legislativo brasileiro decidir pelo enfraquecimento do licenciamento ambiental e os participantes do núcleo demonstrarem grande interesse em aprofundá-la.

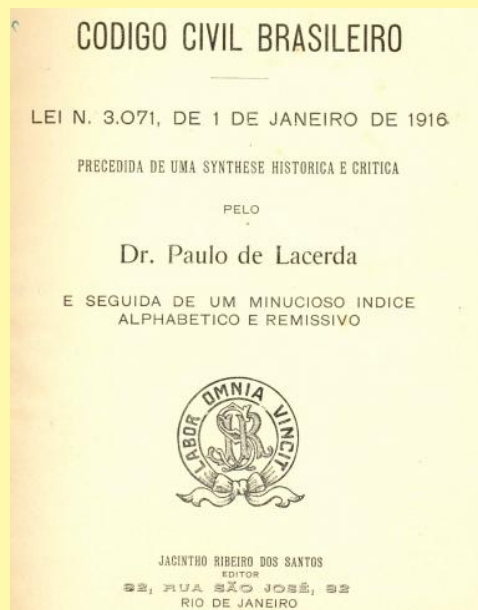
Em resposta a esta demanda, propus-me a resgatar a história do licenciamento a partir do contexto histórico mais amplo da legislação ambiental brasileira, enfatizando o advento dos dois principais projetos legislativos que visam “afrouxar” o procedimento licenciador em nível federal: o substitutivo ao PL 3729/04, que tramita na Câmara, e a PEC 65/2012, que tramita no Senado.

Em conformidade ao estipulado no meu plano de trabalho, os resultados obtidos neste levantamento histórico e bibliográfico serviram primeiramente de base para a elaboração de um artigo científico, submetido em 2018 à Revista Ambiente & Sociedade, da USP, classificada como A2 no sistema Qualis da Capes. Uma síntese da análise e da reflexão desenvolvidas neste artigo foi apresentada oralmente por mim no Simpósio do Projeto Territórios do Petróleo, em setembro de 2018.

Esses dados transformaram-se ainda, com a valorosa ajuda da Náthani Siqueira Lima, no conteúdo pedagógico de uma oficina que está sendo ministrada por mim nos 10 NVC do projeto Territórios do Petróleo, além de terem sido transpostos também para a presente cartilha, a ser distribuída nos núcleos como mais uma fonte de consulta disponível a seus integrantes.

Paula Mousinho Martins

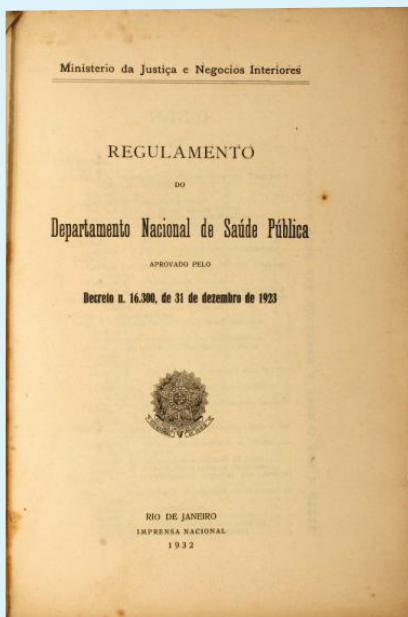
Código Civil de 1916



O Código Civil de 1916 foi publicado sob a forma da Lei n.º 3.071 de 1º de janeiro de 1916. A norma dava muito destaque à propriedade privada, tratando na maioria dos seus artigos dos bens individuais dos cidadãos. Os interesses individuais, portanto, estavam, na maioria das vezes, acima dos interesses coletivos.

No entanto, demonstrou certa preocupação com a utilização da água. Em seu artigo 584, por exemplo, afirma: “são proibidas construções capazes de poluir, ou inutilizar para o uso ordinário, a água de poço ou fonte alheia, a elas preexistentes”.

Regulamento de Saúde Pública



O Decreto n.º 16.300 de 31 de dezembro de 1923 aprovou o Regulamento do Departamento Nacional de Saúde Pública e além de tratar de questões como saneamento básico, por exemplo, previu formas de regulamentar o funcionamento de estabelecimentos comerciais e industriais, e ainda, buscava impedir

que as indústrias prejudicassem a saúde dos seus próprios trabalhadores e dos moradores de sua vizinhança, permitindo, inclusive, o afastamento das indústrias nocivas ou incômodas pela polícia sanitária, agindo assim em defesa da higiene industrial e profissional.



Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil



A Constituição de 1934 apontou muito superficialmente a necessidade de proteção das belezas naturais, do patrimônio histórico, artístico e cultural (artigo 10, III, e artigo 148) e atribuiu à União a competência para fazer leis sobre riquezas do subsolo, mineração, águas, florestas, caça, pesca e sua exploração (artigo 5º, XIX, j). Neste mesmo ano surgiram as primeiras leis de proteção ambiental: o primeiro Código Florestal (Decreto n.º 23.793); o primeiro Código de Águas (Decreto n.º 24.643); e o primeiro decreto de proteção aos animais (Decreto n.º 24.645).

○ Código de Pesca (Decreto-Lei n.º 794)



Estabeleceu que não apenas as águas eram bens públicos, mas também todos os animais e os vegetais que nela viviam. Só poderiam ser pescadores aqueles que tivessem mais de 16 anos e possuíssem a devida licença, que seria expedida pelo Ministério da Marinha. Os pescadores que quisessem exercer a pesca profissional deveriam se associar, obrigatoriamente, à colônia de pesca onde residiam. O código também proibia o uso de diversos petrechos, como por exemplo, as redes chamadas de “arrastão de praia” ou dinamite.

○ Código de Minas (Decreto-Lei n.º 1.985)



Regulamentou a exploração de recursos minerais nas chamadas jazidas, que só poderia ser feita por brasileiros, após autorização do governo federal, mesmo se as jazidas se localizassem em terrenos particulares. Protegia ainda a saúde dos trabalhadores e da população vizinha, bem como os reservatórios de água que pudessem ser atingidos de forma negativa pela exploração, podendo até mesmo proibir a atividade nos casos em que os danos ambientais fossem muito severos.

Constituição dos Estados Unidos do Brasil



A Constituição de 1946 não trouxe muitos avanços na defesa do meio ambiente no país. Apenas reforçou a competência da União para elaborar leis sobre proteção da saúde, riquezas do subsolo, mineração, metalurgia, águas, energia elétrica, floresta, caça e pesca. E ainda em seu artigo 175 buscou proteção às obras, monumentos e documentos de valor histórico e artístico, bem como os monumentos naturais, as paisagens e os locais dotados de particular beleza.

Estatuto da Terra (Lei n.º 4.504)



Essa lei ainda está em vigor, o que quer dizer que tem validade atualmente. Foi ela que regulou os direitos e obrigações em relação às propriedades rurais para que pudesse ser realizada a reforma agrária no Brasil. A terra deveria cumprir a sua função social, ou seja, ser produtiva. A norma, no entanto, não faz menção à proteção do meio ambiente, estando mais focada no desenvolvimento econômico gerado a partir das práticas agropecuárias.

Constituição da República Federativa do Brasil



A Constituição de 1967 foi imposta pelo Regime Militar sem que o Congresso tivesse participado de sua construção. Não trouxe inovações em relação às constituições anteriores, apenas mantendo o que já era previsto, como a proteção ao patrimônio histórico, cultural e paisagístico. Nesse mesmo ano surgiram a Política Nacional de Saneamento Básico (Lei n.º 5.318) e o Conselho Nacional de Controle da Poluição Ambiental (Decreto-Lei n.º 303).



Secretaria Nacional de Meio Ambiente (Sema)



A Secretaria Nacional de Meio Ambiente (Sema) foi criada pelo Decreto n.º 73.030, de 30 de Outubro de 1973 e era vinculada ao Ministério do Interior. Suas funções eram ligadas à preservação do meio ambiente, por meio de monitoramento constante dos recursos naturais e da execução de programas de educação ambiental que promovessem a conscientização para preservação do meio ambiente.

Decreto-lei n.º 1.413



O Decreto-lei n.º 1.413 de 31 de julho de 1975 estabeleceu algumas regras sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais. Dentre elas, a obrigação de as indústrias localizadas no país promoverem as medidas necessárias a prevenir ou corrigir os inconvenientes e prejuízos da poluição e da contaminação do meio ambiente causadas por suas atividades, visando o bem-estar, a saúde e a segurança das populações. Nesse mesmo ano foi criada a Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente do Rio de Janeiro (Feema).

Política Nacional do Meio Ambiente



A Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi criada pela Lei n.º 6.938 de 31 de agosto de 1981 com o objetivo de garantir a preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental necessária à vida e ao mesmo tempo garantir o desenvolvimento econômico no país. Ou seja, buscou um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico-social e a preservação da qualidade do meio ambiente. É na PNMA (art. 9, IV) que o licenciamento ambiental foi previsto. Nessa mesma lei também foram criados o Sistema Nacional do Meio Ambiente (Sisnama) e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama).

Decreto n.º 88.351/1983



O Decreto n.º 88.351 de 1º de julho de 1983 regulamentou a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA), definindo o que caberia ao Poder Público, como por exemplo, a fiscalização permanente dos recursos ambientais. Além disso, dispôs sobre a criação de Estações Ecológicas e Áreas de Proteção Ambiental. Para o licenciamento, sua importância se deve à criação do modelo das três licenças: prévia, de instalação e de operação, só podendo atuar o empreendimento quando, para cada fase, estas forem expedidas pelo órgão ambiental competente.

Resolução Conama n.º 01/1986



Essa resolução do Conselho Nacional do Meio Ambiente ainda tem validade e é muito importante para o licenciamento ambiental, pois conceitua o que é ‘impacto ambiental’ como qualquer alteração no meio ambiente causada por atividades humanas, que prejudique a saúde ou os

sistemas ambiental e social. A norma também criou a Avaliação de Impacto Ambiental (AIA), composta pelo Estudo de Impacto Ambiental (EIA) e o Relatório de Impacto Ambiental (Rima), que devem estar presentes para a concessão de licenças ambientais para várias atividades, como por exemplo: ferrovias, portos, oleodutos e gasodutos, extração de petróleo ou xisto, extração de minérios, exploração econômica de madeira ou carvão, dentre outras.

Resolução Conama n.º 09/1987



Essa norma confirma a Resolução Conama n.º 01/1986 (pág. 13) e ainda cria um mecanismo de muita importância no licenciamento ambiental: as audiências públicas. De acordo com o art. 1º da resolução, as audiências públicas são espaços de participação democrática popular, onde deve ser apresentado o RIMA e resolvidas as dúvidas dos presentes, bem como estes devem ser ouvidos em suas sugestões e críticas sobre o empreendimento ou sobre o documento apresentado.

Constituição da República Federativa do Brasil



CONSTITUIÇÃO
REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
1988

The image shows the cover of the 1988 Constitution of Brazil. It features a white background with the title 'CONSTITUIÇÃO REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL 1988' in black serif font. Below the text is a stylized graphic of the Brazilian flag, consisting of a green field with a yellow triangle and a blue arc at the bottom.

A Constituição de 1988 foi promulgada após o período do Regime Militar e é chamada de Carta Cidadã porque garantiu muitos direitos que naquele momento haviam sido violados. Também é chamada de Carta Verde pois trouxe muitos dispositivos que buscam a preservação do meio ambiente. Dentre outras questões, afirma o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, à educação ambiental em todos os níveis de ensino e impõe a necessidade de realização do licenciamento ambiental.

Resolução Conama n.º 11/1994



abema
associação brasileira de entidades
estaduais de meio ambiente

A Resolução n.º 11/1994 do Conselho Nacional do Meio Ambiente definiu a Associação Brasileira de Entidades Estaduais do Meio Ambiente (Abema), como responsável por revisar todo o Sistema de Licenciamento Ambiental. O interessante é que a Abema é uma associação civil de direito privado, sem fins lucrativos, ou seja, não pertence ao Poder Público, mas representa os órgãos estaduais de meio ambiente.

Resolução Conama n.º 237/1997



Essa resolução do Conama é, até hoje, a principal norma que regulamenta o licenciamento ambiental no Brasil, pois não há uma lei específica para isso. Ela renovou os procedimentos do licenciamento e introduziu vários conceitos, como por exemplo: licença ambiental, estudos ambientais, licenciamento ambiental e impacto ambiental regional. Além disso traz em anexo uma lista de atividades ou empreendimentos sujeitos ao licenciamento ambiental. Dentre eles estão a extração e o tratamento de minerais, como o petróleo e o gás natural, por exemplo.

Lei n.º 9.605/1998



A Lei n.º 9.605 de 12 de fevereiro de 1998 também é conhecida como a Lei de Crimes Ambientais. Ela define penalidades para aquelas condutas e atividades lesivas ao meio ambiente. Podem ser penalizadas até mesmo as pessoas jurídicas que de alguma forma praticarem algum dos crimes previstos na lei. Entre os crimes descritos estão: a morte de animais em decorrência do derramamento de substâncias tóxicas no mar, rios, lagoas ou quaisquer outras águas brasileiras; a destruição de áreas de preservação permanente, dentre outros.

Lei n.º 9.795/1999



A Lei n.º 9.795 criou a Política Nacional de Educação Ambiental e colocou a educação ambiental em papel de destaque na educação brasileira, devendo o Estado garantir que esteja presente em todos os níveis de ensino: desde o básico até o superior, no ensino formal e não-formal.

A lei também estabelece que a educação ambiental deve ser orientada para fortalecer a cidadania e a consciência crítica do indivíduo sobre a realidade ambiental e social, não tratando apenas do meio ambiente natural, mas também do social e cultural, inserindo o homem como elemento desse meio.



Projeto de Lei n.º 3.729/2004



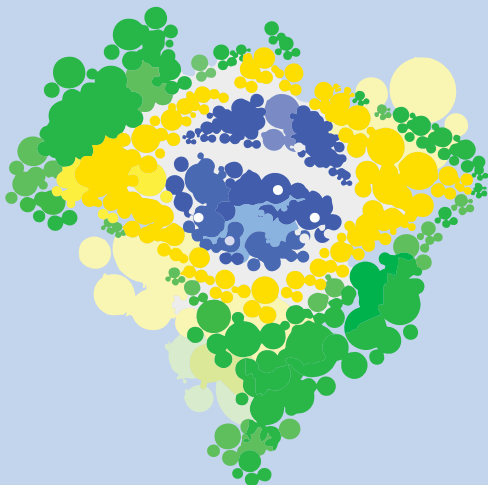
O Projeto de Lei (PL) n.º 3.729 foi apresentado pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) à Câmara dos Deputados em 2004. Inicialmente seu objetivo era o de criar uma lei geral do licenciamento, já que este é regulamentado atualmente pela Resolução n.º 237/1997 do Conama (pág. 17). Ocorre que em 2016 sofreu uma modificação em seu texto, proposta pelo Deputado Mauro Pereira, do MDB, o que desvirtuou completamente seu objetivo inicial, passando a ser uma tentativa de flexibilizar o licenciamento ambiental federal, por isso o PL passou a ser conhecido como ‘licenciamento flex’.

Nota Técnica CGPEG/Dilic/Ibama n.º 01/2010



A norma definiu “*diretrizes para a elaboração, execução e divulgação dos programas de educação ambiental [PEA] desenvolvidos regionalmente, nos processos de licenciamento ambiental dos empreendimentos marítimos de exploração e produção de petróleo e gás*”. Isso quer dizer que os PEA devem seguir todas as orientações dessa nota técnica, produzida pelo Ibama. É nesse documento que estão previstas as linhas de ação do Programa de Educação Ambiental. O Territórios do Petróleo está enquadrado na Linha de Ação B: ‘Controle social da aplicação de *royalties* e de participações especiais da produção de petróleo e gás natural’.

Lei Complementar n.º 140/2011



Essa lei estabelece que todos os entes federativos (União, estados, municípios e Distrito Federal) devem cooperar para proteger, defender e conservar o meio ambiente ecologicamente equilibrado e garantir o equilíbrio entre o desenvolvimento socioeconômico e a proteção do meio ambiente. Também afirma a independência do órgão ambiental (Ibama, por exemplo) competente para emitir as licenças ambientais, que poderá ouvir os entes federativos mas apenas como consulta, não ficando obrigado a subordinar suas ações.



Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n.º 65/2012



APEC n.º 65 foi proposta em 2012 por um grupo de 30 senadores. Recebeu o nome de Agenda Brasil 2015, com o objetivo de modificar o artigo 225 da Constituição Federal, alterando seu sentido para autorizar que os empreendimentos sejam licenciados mediante simples apresentação do estudo prévio de impacto ambiental. A proposta quer que, sendo apresentado esse estudo prévio, a obra não possa mais ser interrompida a não ser em razão de novos fatos. Em resumo, é mais uma tentativa de enfraquecer o licenciamento ambiental.

E HOJE...COMO ESTÁ?

- * A Resolução Conama n.º 237/1997 continua sendo a norma que melhor regulamenta o licenciamento ambiental no Brasil, na falta de lei específica.
- * O Projeto de Lei (PL) n.º 3.729 ainda está em tramitação na Câmara dos Deputados e pode ser votado a qualquer momento.
- * A PEC n.º 55/2012 foi arquivada no final do ano de 2018 no Senado Federal, no entanto, pode ser desarquivada pelos senadores e voltar à pauta.

PARA SABER MAIS...

Para saber mais sobre os projetos de lei que têm o objetivo de modificar o licenciamento ambiental, entre nos sites do Senado e da Câmara dos Deputados e pesquise por 'licenciamento ambiental'!

@ <https://www.camara.leg.br/busca-portal/proposicoes/pesquisa-simplificada>

@ <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias>

Conteúdo

Paula Mousinho Martins
Náthani Siqueira Lima

Programação Visual

Náthani Siqueira Lima

Coordenação de Projeto

Marcelo Carlos Gantos

Coordenação Pedagógica

Silvia Alicia Martinez

Coordenação de Campo

Michelle N. Weissmann Silva



A realização do projeto Territórios do Petróleo é uma medida de mitigação exigida pelo licenciamento ambiental federal, conduzido pelo IBAMA